

Dr. Caspar Einem¹

Wie viel Union brauchen die Europäerinnen und Europäer?

1. Wozu überhaupt Europäische Union

Bevor ich auf die Frage, „wie viel“ eingehe, vielleicht einige Worte zur Frage „warum überhaupt“.

Ein Blick in die Geschichte dieses rast- und friedlosen Kontinents könnte bereits die Antwort geben. Man müsste lange suchen, um eine derart lange Periode des Friedens im Zentrum Europas zu finden, wie sie nun schon seit sechzig Jahren andauert.

Es waren Widerstandskämpfer und Oppositionelle der Zeit des Nationalsozialismus und Faschismus, es waren Träumer und Realisten, die sich zusammen fanden, um Lehren aus den beiden verheerenden Weltkriegen zu ziehen, die von Europa ihren Ausgang genommen hatten. Und das Ziel war die Überwindung des Nationalismus durch Aufgabe der Nationalstaaten und Schaffung eines gemeinsamen europäischen Bundesstaates, in dem der Wettbewerb der Nationalstaaten, der so oft zum Krieg geführt hatte, überwunden wäre².

Das, was dann realisiert werden konnte, war weniger und Folge des beginnenden Kalten Krieges. Aber es war im Kern auch ein Instrument zur Überwindung des Krieges im Zentrum Europas, die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die Vergemeinschaftung der Verwaltung der kriegswichtigen Industrien. Es sollte einfach nicht mehr möglich sein, dass die beteiligten Staaten gegen einander Krieg führen.

Der Wettbewerb der Nationalstaaten wurde teilweise durch Kooperation der Staaten ersetzt und teilweise an den grünen Tisch des Ministerrates der EU verlegt. Die Nationalstaaten allerdings blieben bestehen.

Dieses Modell erwies als sehr leistungsfähig. Und es hat sein Hauptziel – Frieden in Europa – im wesentlichen erreicht. Es gerät allerdings jetzt wieder in Not, wo viele, die heute Politik machen, den Urgrund des Bestehens der heutigen Union vergessen haben, weil sie im Frieden geboren oder zumindest aufgewachsen sind und nicht mehr wissen, dass man in Europa für den Erhalt des Friedens immer noch etwas tun, etwas in das gemeinsame Ganze einbringen muss. Nein – nicht der Frieden ist heute in Gefahr. Aber der Wettbewerb der Nationalstaaten feiert fröhliche Auferstehung und behindert das gemeinsame Projekt und Erfolge dieses Projektes.

Aber das ist heute und hier nicht die Frage.

Die Frage ist: Wie viel und warum überhaupt EU: meine Antwort auf das „warum“ ist: weil es darum geht, friedlich zusammen zu leben. Und dafür ist dieses Instrument EU sehr, sehr nützlich – und auch nützlich gewesen.

¹ Dr. Caspar Einem ist Abgeordneter zum österreichischen Nationalrat und Europasprecher der Sozialdemokratischen Partei Österreichs. Er war zwischen 1994 und 2000 in verschiedenen Regierungsfunktionen (Innenminister; Verkehrsminister) tätig und er war Mitglied des europäischen Grundrechtskonvents und des europäischen Verfassungskonvents.

² Vgl. dazu Frank Niess: Die europäische Idee. Aus dem Geist des Widerstands. Frankfurt a. Main 2001

2. Welches Europa? Bedingungen für die Akzeptanz

a) Demokratische Entscheidungen und Kontrolle

Zum Zeitpunkt der Gründung dessen, was heute EU ist, hat es gereicht, hinreichende administrative Institutionen (Kommission) und eine entsprechende Vertretung der Mitgliedstaaten (Rat) vorzusehen und im übrigen für effizientes Vorgehen zu sorgen. In dem Umfang, in dem die EU immer mehr Aufgaben übernommen hat, wurde die Frage der demokratischen Legitimation zunehmend drängender. Damit aber nicht genug: Das Organisationsmuster, vor allem die Rats-Organisation hat natürlich weiterhin Nationalstaaten-Wettbewerb zugelassen. Und die Orientierung, der EWG, der EG, der EU auf primär wirtschaftliche Fragen hat dazu geführt, dass viele Lebensinteressen der Bürgerinnen und Bürger im buchstäblichen Sinn unter den (Rats-) Tisch gefallen sind. Fragen der Entlohnung, der sozialen Sicherheit, des Umweltschutzes usw. sind Fragen, die zwar die BürgerInnen interessieren, die aber Geld kosten. Und im Wettbewerb der Nationalstaaten um anlagebereites Kapital bedeuten diese Interessen Kosten. Sie werden daher am Ratstisch stiefmütterlich behandelt. Auch das ist ein Grund, der zur zunehmenden Demokratisierung, zum Ausbau des Europäischen Parlaments zum Vollparlament zwingt, soll nicht das Projekt insgesamt gefährdet werden.

Der andere Gesichtspunkt ist, dass es bei der Übertragung von Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten an die EU immer um einen Akt des nationalstaatlichen Souveränitätsverzichts geht. Was dabei aber nicht akzeptabel ist, ist Kompetenzen, die daheim demokratischer Beschlussfassung und Kontrolle unterliegen, unter Verzicht auf diese Standards nach Brüssel zu übertragen.

Kurz: Die Europäische Union, die die BürgerInnen brauchen, muss eine demokratische sein.

b) Menschen- und Bürgerrechte auch im weiteren Raum Europas

Dasselbe Argument gilt für die rechtliche Position der Bürgerinnen und Bürger. Heute wird ein Gutteil der Gesetze von europäischen Instanzen beschlossen. Ein Teil davon wird unmittelbar von europäischen Institutionen vollzogen, ein anderer von nationalen Behörden oder Gerichten. Alle Mitgliedstaaten der EU sind auch Mitglieder der Europäischen Menschenrechtskonvention. Alle Menschen in diesen Staaten genießen daher den Schutz dieser Konvention und letztlich den Schutz des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte in Strassburg. Zwischen den Bürgerinnen und Bürgern derselben Mitgliedstaaten und der EU besteht bis jetzt kein gleicher Rechtsschutz. Das war der Grund für die Schaffung der Europäischen Grundrechts-Charta im Jahr 2000 und für deren Aufnahme in die neue Europäische Verfassung.

Kurz: Je mehr die EU staatsähnlich wird, je mehr sie Gesetzgebungs- und Vollziehungsgewalt übertragen bekommt, desto dringender auch der Rechtsschutz für die Rechtsunterworfenen in der EU – nicht nur gegenüber den Staaten, sondern auch gegenüber der EU selbst.

Nun zur eigentlichen Frage, „wie viel“ Union, EU brauchen die EU-Bürgerinnen und –Bürger:

3. Konkrete Politikfelder

a) Binnenmarkt

Den Binnenmarkt haben sich zweifellos nicht die Bürgerinnen und Bürger der EU ausgedacht oder gewünscht. Gleichwohl ist er für die europäischen Unternehmen und letztlich auch für die wirtschaftliche Entwicklung der EU von praktischem Nutzen. Er garantiert den freien Waren-, Personen- und Kapitalverkehr. Im Dienstleistungsbereich sind

noch Probleme zu lösen. Sein Vorzug liegt in der Einheitlichkeit der Regeln. Das erspart Kosten und erlaubt die in den Augen der Unternehmen optimierte Nutzung der benötigten Ressourcen.

All das hat geholfen, Kosten und in Konsequenz auch Konsumentenpreise zu senken und die Produktvielfalt zu erhöhen. Der Preis dafür sind europäische Regeln und Normen, die bisweilen absurd anmuten, aber bloß konsequente Vorbedingung des Funktionierens des Binnenmarktes sind (z.B.: Normierung von Traktorensitzen, von Gurkenkrümmungsradien usw.).

Zum Preis zählt übrigens auch ein erhöhtes Verkehrsaufkommen. Denn auf der kostengünstigen Nutzung aller Ressourcen, egal wo innerhalb der EU, ist der Binnenmarkt aufgebaut.

Die Antwort auf die Frage daher: Wer den Binnenmarkt will, braucht auch so viel EU, dass die Regeln vereinheitlicht und die Wettbewerbspolitik zentralisiert, wenn sie auch dezentral vollzogen werden können bzw. könnten. Das kann man übrigens auch gerade denen entgegen halten, die dauernd meinen, es gebe zu viel Regulierung und zu viel Verwaltung: Sie selbst sind es, die diese Regeln brauchen.

b) Solidarität

Solidarität ist eines der Bauprinzipien der EU, allerdings nicht aus humanitären, sondern letztlich aus wirtschaftlichen Gründen. Der EU geht es darum, einen in den wirtschaftlichen Standards möglichst einheitlichen Raum zu schaffen. Das heißt aber, dass es zu einer gewissen Umverteilung von reich zu arm und zu einer wirksamen Förderung eines wirtschaftlichen Aufholprozesses in jenen Regionen Europas kommen muss, die deutlich ärmer sind als der Durchschnitt. Dieses Solidaritätsprinzip kostet die besser gestellten nicht allzu viel und hilft nicht nur den schwächeren Regionen. Das zeigt sich derzeit besonders deutlich am Rande der neuen Mitgliedstaaten hin zu den alten.

Wer dieses Ziel für richtig und vielleicht noch für moralisch angemessen hält oder bloß davon profitieren will, sagt ja zum Umverteilungsmechanismus der EU, zu den Struktur- und Kohäsionsfonds und zur europäischen Regionalpolitik – und zur Nettozahler-Position der reicheren Mitglieder.

c) Eine gemeinsame Währungspolitik

Die gemeinsame europäische Währung, die bisher allerdings bloß in zwölf der fünfundzwanzig Mitgliedstaaten eingeführt ist, ist nicht nur eine deutliche Vereinfachung für international, auch bloß europaweit tätige Unternehmen oder für Urlauber in Europa. Sie erlaubt zugleich eine Stabilisierung der Währungspolitik, die bei Aufrechterhaltung von einzelnen nationalen Währungen nicht mehr ohne weiteres möglich gewesen wäre.

Wer diese Währung für nützlich hält muss auch die damit verbundenen Institutionen (vor allem die EZB) und manche Regeln (nicht notwendigerweise den bestehenden Stabilitätspakt) akzeptieren. Vermutlich ist allerdings mehr nötig, um die Vorteile der gemeinsamen Währung in vollem Umfang nutzen zu können. Vor allem wäre es eine gemeinsame Wirtschaftspolitik und eine vernünftige Abstimmung zwischen dieser und der gemeinsamen Währungspolitik. Welchen Nutzen das haben kann, führen uns seit Jahren die USA vor.

Hier also: Mehr Europa wäre nötig.

d) Eine gemeinsame Außenhandelspolitik

Wird die gesamte EU als ein einziger Wirtschaftsraum mit einheitlichen Regeln gesehen folgt daraus konsequenterweise auch die Notwendigkeit einer gemeinsamen

Außenhandelspolitik. Die EU verhandelt daher für ihre Mitglieder im Rahmen der WTO oder des GATS.

Mehr oder weniger? Eher mehr: die heute gegebene demokratische Kontrolle ist zu schwach. Auf nationaler Ebene gibt es kaum noch Einflussmöglichkeiten (nur bei der Mandatserteilung), auf europäischer gibt es derzeit gar keine demokratischen Rechte in diesem Feld.

- e) Eine gemeinsame Politik gegen grenzüberschreitende Kriminalität und illegale Migration
Ich will hier bloß eine Detailfrage aufwerfen, die derzeit diskutiert wird: Braucht es eine gemeinsame, multinationale Grenzpolizei an der Schengen-Außengrenze?

So lange ein Staat allein für die Kontrolle seiner Außengrenzen verantwortlich ist kommt die Frage der Effizienz dieser Kontrolle bestenfalls durch Kritik der Opposition zur Sprache. Die Verantwortung bleibt allerdings national. Ab dem Moment der inneren Grenzöffnung, sind bloß die außen liegenden Staaten zur Kontrolle verpflichtet. Das erlaubt es innen liegenden Staaten und ihren Repräsentanten die Schuld für das Auftreten illegaler Migranten im eigenen Land den außen liegenden Staaten zuzuschieben. Das führt mitunter zu heftigen Vertrauensproblemen unter den Mitgliedern – abgesehen davon, dass die außen liegenden Staaten auch beträchtliche Kosten aufzuwenden haben. Das war der Grund, warum ich schon 1996 gemeinsam mit meinem damaligen finnischen Amtskollegen eine multinationale Grenzpolizei vorgeschlagen habe: die Binnenstaaten sollten eigene Leute an den Außengrenzen haben, um konkret zu wissen, wie dort kontrolliert wird.

Also: Mehr oder anders umgehen mit dem Vertrauen?

- f) Eine gemeinsame Migrationspolitik
...
- g) Eine gemeinsame Entwicklungspolitik
...
- h) Eine gemeinsame Politik im Bereich Forschung und Entwicklung
...
- i) Eine gemeinsame Agrarpolitik

Usw.

4. Weitere Möglichkeiten

- a) Eine gemeinsame Steuerpolitik, zumindest im Bereich der Unternehmensbesteuerung
Es ist doch einigermaßen überraschend, was im Namen des Binnenmarktes, im Namen gleicher Rahmenbedingungen für das Tätigwerden von Unternehmen als vereinheitlicht und europäisch geregelt werden muss, wenn zugleich offenbar die Frage der Besteuerung keinen Einfluss auf gleiche Wettbewerbsbedingungen hat. Hier scheinen die Interessen zumindest der Betroffenen sehr wirksam geworden zu sein.

Nun sind Steuersätze auf europäischer Ebene nur einstimmig und daher praktisch gar nicht zu vereinheitlichen. Aber eine Vereinheitlichung der Besteuerungsgrundlagen sollte möglich sein und wäre dringend geboten – nicht zuletzt um die Finanzierbarkeit der Mitgliedstaaten und damit auch der EU weiter zu gewährleisten.

- b) Eine gemeinsame Politik für Sozial- und Sicherheitsstandards in Europa
 Nochmals ein Verkehrsbeispiel: Natürlich hätte es beträchtlichen Einfluss auf das Unfallgeschehen auf Europas Strassen, wenn es einheitliche Regeln für die höchst zulässige Lenkdauer und die Mindestruhezeiten von Lkw-Lenkern gäbe und wenn diese Regeln dann auch noch überwacht und Verstöße sanktioniert würden. Das würde nicht nur den Lenkern selbst helfen, es wäre auch ein beträchtlicher Beitrag zur Sicherheit auf Europas Strassen.
- c) Eine gemeinsame und mit der EZB abgestimmte Wirtschaftspolitik
 ...
- d) Eine gemeinsame Außenpolitik auf Basis von Mehrheitsentscheidungen
 ...
- e) Eine gemeinsame Verteidigungspolitik
 Nur ein Gedanke: So lange die EU nicht eigenständig verteidigungsfähig ist wird sie sich auch nicht leicht von den sicherheitspolitischen Konzepten der USA emanzipieren können. Im übrigen wären vermutlich beträchtliche Effizienzgewinne zu gleichen Kosten wie heute möglich, würde von fünfundzwanzig Einzelarmeen auf bloß noch eine europäische umgestellt.
 In Österreich hätten wir uns vielleicht auch die überaus heftigen Debatten um die Frage, ob achtzehn Abfangjäger neu angeschafft werden sollen oder nicht ersparen können, wenn man bedenkt, dass die EU-Staaten insgesamt über etwa 4400 solche Flugzeuge verfügen und dass Luftraumüberwachung wohl auch gemeinsam effizienter durchführbar ist, als jeweils allein.

Der Weg dort hin ist vermutlich lang. Denn es geht um beträchtliche Souveränitäts-Emotionen.

Usw.

5. Einschränkungen – Weniger Europa?

Nur die Dinge sollen europäisch geregelt werden, die auf anderer Ebene nicht ebenso gut oder besser geregelt werden können. Das ist im wesentlichen das Subsidiaritätsprinzip der EU.

Im Vorfeld des Europäischen Verfassungskonvents war in manchen Ländern – darunter Deutschland oder Österreich – relativ viel und relativ laut davon die Rede, dass in der EU endlich die Subsidiarität geachtet werden und wohl auch Kompetenzen zurück geholt werden müssten. Erstaunlicherweise gar es dann im nachfolgenden Konvent gar keine konkreten Vorschläge, welche Kompetenzen denn wieder auf die nationale oder auch die regionale Ebene zurück geholt werden sollten. Das spricht dafür, dass die Übertragung von Kompetenzen von den Mitgliedstaaten an die EU behutsam erfolgt ist. Oder: dass die Bundesebene vielleicht manchmal Dinge übertragen hat, die die Regionen (Bundesländer, Kantone) gern behalten hätten, ohne sich wehren zu können.

Einigkeit bestand allerdings darin, dass die EU nicht unbedingt alles selbst vollziehen muss, sondern sich dabei der Behörden der Mitgliedstaaten bedienen sollte. Allerdings ist auch da Vorsicht geboten, Konkretheit von Nutzen:

Lassen Sie mich mit diesem Beispiel schließen: Die EU gibt jährlich Milliardenbeträge für Landwirtschaftsförderung aus. Natürlich ist dieses System der großzügigen Subventionsvergabe korruptionsanfällig. Nehmen wir an, hohe Regierungsstellen wären an dieser Korruption beteiligt und die Regierungspartei profitierte massiv davon. Wie wahrscheinlich ist die konsequente Verfolgung einer derartigen Straftat durch die Staatsanwaltschaft des betroffenen Landes, wenn

sie dem Justizminister untersteht? Wäre hier nicht ein europäischer Staatsanwalt, der subsidiär eingreifen kann, zumindest dann wenn die Verfolgung durch die national berufenen Instanzen unterbleibt, nützlich?

Sie sehen: Die Fragen, die Sie mir gestellt haben, die stellen wir uns in der EU laufend. Und das wird nicht so bald vorüber sein.