

TAGUNG

„Small is beautiful“ – Kleine EU-Staaten

Frédéric Krumbein*

Der Einfluss kleiner Staaten in der Europäischen Union

Stefan Griller führte in die Tagung über kleine Staaten in der Europäischen Union ein. Die Einordnung der Größe eines Staates erfolge hier anhand der Bevölkerungszahl. Diese sei die entscheidende Größe innerhalb der Organe der Europäischen Union.

Die vier größten Staaten der Union verfügten über eine Mehrheit der Bevölkerung in Europa (53 Prozent), sodass eine strikt proportionale Vertretung auf der europäischen Ebene die Gefahr der Marginalisierung der kleinen Mitgliedstaaten berge.

In der Union gebe es acht sehr kleine Mitgliedstaaten mit weniger als fünf Millionen Einwohnern und sechs kleine Staaten mit weniger als zehn Millionen Einwohnern. Bei der Neuverteilung der Stimmengewichte im Rat der Europäischen Union durch den Vertrag von Lissabon sind die größten Gewinner die sehr kleinen und die großen Mitgliedstaaten (nach dem Banzhaf Index). Der Banzhaf Index misst, wie wahrscheinlich es ist, dass ein Staat die entscheidende Stimme für oder gegen eine Mehrheit abgibt. Die Verlierer seien die mittelgroßen Staaten. Ungarn habe am meisten Macht verloren. Der größte Gewinner sei Malta, gefolgt von Deutschland. Die großen Staaten würden durch das hohe Quorum von 65 Prozent der Bevölkerung zur Erreichung einer Mehrheit gestärkt. Die kleinen Staaten, von denen es sehr viele gebe, könnten das zweite notwendige Quorum von 55 Prozent der Staaten für sich nutzen. Der größte Erfolg der kleinen Staaten zur Erhaltung ihres Einflusses stelle das Zugeständnis

Kleine Staaten innerhalb und außerhalb der EU

10. Dreiländertagung von ECSA Austria, ECSA Suisse und dem Arbeitskreis Europäische Integration e.V.

Wien, 23.-24. April 2010

Panel 1: Die Vertretung kleiner Mitgliedstaaten in den Organen der EU

Stefan GRILLER, Wirtschaftsuniversität Wien
Laurent GOETSCHTEL, Universität Basel

Panel 2: Politische Handlungsspielräume kleiner Mitgliedstaaten in verschiedenen Politikbereichen

Meinhard HILF, Bucerius Law School, Hamburg
Herbert OBINGER, Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen

Panel 3: Profitieren die kleinen Mitgliedstaaten wirtschaftlich stärker von der europäischen Integration als die großen Staaten?

Fritz BREUSS, Wirtschaftsuniversität Wien
Alain SCHÖNENBERGER, Universität Neuchâtel, und Alexander MACK, Berner Fachhochschule BFH-TI/Eidgenössische Technische Hochschule Lausanne
Jörg KÖNIG, Universität Göttingen

Panel 4: Steueroasen innerhalb und außerhalb der EU

René MATTEOTTI, Universität Bern
Carsten-Henning SCHLAG und Kersten KELLERMANN, Konjunkturforschungsstelle Liechtenstein

Panel 5: Kleinststaatenwährungen innerhalb und außerhalb der EU und der Euro

Peter KUGLER, Universität Basel
Renate OHR, Universität Göttingen

* Frédéric Krumbein, Geschäftsführer des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Berlin.

nach dem gescheiterten Referendum in Irland dar, dass jeder Staat weiterhin einen Kommissar in der Europäischen Kommission behalten dürfe.

Insgesamt hätten die Reformen des Vertrags von Lissabon weder zu einer Verminderung des Einflusses der kleinen Staaten im institutionellen Gefüge der Union geführt noch ihren Einfluss nennenswert gesteigert.

Laurent Goetschel ergänzte, dass es erst seit 2004 eine Mehrheit der kleinen Mitgliedstaaten (unter 10 Millionen Einwohnern) in der Europäischen Union gebe. Er stimmte der Analyse von Griller zu, dass die mittleren Staaten die Verlierer der Reformen des Vertrags von Lissabon seien und die kleinen und großen Staaten mehr Einfluss gewonnen hätten. In der Gestaltung des europäischen Regierungssystems würden zwei gegensätzliche normative Prinzipien eine Rolle spielen: „one man, one vote“ und „one state, one vote“.

Meinhard Hilf betonte in seinem Vortrag, dass die kleinen Mitgliedstaaten innerhalb der Union einen großen Einfluss hätten. Dies zeige sich besonders bei der Durchsetzung von Partikularinteressen, wie im Fall Luxemburgs bei der Harmonisierung der Steuersysteme. In der Europäischen Union gebe es fünf verfassungsrechtliche Prinzipien oder Werte, welche den kleinen Staaten entgegenkommen: die Gleichheit der Staaten, die Solidarität der Staaten untereinander, die Wahrung der nationalen Souveränität, das Subsidiaritätsprinzip und die Rechtsstaatlichkeit. Die Gleichberechtigung der Staaten führe beispielsweise dazu, dass die Amtssprachen aller Mitgliedstaaten auch Amts- und die Arbeitssprachen der Organe der Union sind.

Herbert Obinger referierte über die Handlungsspielräume kleiner Staaten in der Sozialpolitik. Bei kleinen Staaten bestehe einerseits die Gefahr einer starken ökonomischen Verwundbarkeit und andererseits die Chance einer stärkeren ökonomischen Flexibilität. Kleine Staaten verfolgten meist zwei Strategie-

Panel 6: Die Rolle kleiner Mitgliedstaaten in der GASP bzw. ESVP

Elisabeth TICHY-FISSELBERGER, Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Wien
René SCHWOK und Jean-Marc RICKLI, Universität Genf
Michèle KNOTT und Sigita URDZE, Technische Universität Darmstadt

Panel 7: Autonomie oder autonomer Nachvollzug – die Auswirkungen der EU-Gesetzgebung auf die Rechtssysteme kleiner Staaten innerhalb und außerhalb der EU

Walter OBWEXER, Universität Innsbruck
Matthias OESCH, Universität Bern
Jiří GEORGIEV, Senat der Tschechischen Republik, Prag

gien für ihre Volkswirtschaften: „domestic compensation“ oder „domestic defence“. Bei „domestic compensation“ bestehe eine hohe Außenhandelsöffnung mit einem stark ausgebauten Sozialstaat, der weltwirtschaftliche Schwankungen ausgleiche. Bei „domestic defence“ existiere eine geringe Außenhandelsöffnung zusammen mit geringen Sozialausgaben.

Durch verschiedene endogene und exogene Entwicklungen, wie einen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandel und die Globalisierung, verändere sich der Handlungsspielraum von Staaten. Verluste der staatlichen Souveränität und Austeritätsdruck verminderten den Handlungsspielraum in der Sozialpolitik. Die Staaten könnten darauf mit unterschiedlichen Politiken reagieren. So gebe es die Möglichkeit eines „race to the bottom“ der Staaten, das heißt eines Sozialdumpings. Weiterhin könnten die Staaten versuchen, ihren Sozialstaat zu modernisieren und an neue Herausforderungen anzupassen. In einer Untersuchung der Staaten Dänemark, Neuseeland, Österreich und der Schweiz haben Obinger und andere die Reaktion der Staaten auf die neuen Herausforderungen untersucht. Das Ergebnis war, dass die Staaten sehr flexibel reagierten und ihre Sozialausga-

ben in den Jahren 1980 bis 2005 erhöht hätten. Es habe kein Sozialdumping stattgefunden. Im Bereich der Alterssicherung seien Mehrsäulensysteme (staatliche und private Altersversorgung) aufgebaut worden. Die Ausgaben im Bereich Familie – wie zum Beispiel Kinderbetreuung – seien erhöht worden. In der Arbeitsmarktpolitik habe man sich um eine stärkere Aktivierung der Arbeitslosen bemüht und die Hilfen gekürzt. Die kleinen Staaten seien insgesamt sehr erfolgreich gewesen. Dies resultiere aus ihrer hohen Anpassungsfähigkeit.

Beeinflusst die Größe der Staaten ihre wirtschaftliche Prosperität?

Fritz Breuss erläuterte in seinem Vortrag, dass es keinen Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und der Größe eines Staates gebe. Allerdings wiesen kleine Staaten eine größere Offenheit ihrer Volkswirtschaft im Vergleich zu großen Staaten auf. Ob die kleinen Mitgliedstaaten der Europäischen Union von der Finanz- und Wirtschaftskrise 2009 stärker betroffen seien als die großen, sei nicht eindeutig zu sagen.

Alain Schönenberger und *Alexander Mack* referierten ebenfalls über die Frage, ob kleine Staaten wirtschaftlich mehr von einer EU-Mitgliedschaft profitieren als große Staaten. Im Vergleich der kleinen Mitgliedstaaten zu den großen in der Langzeitperspektive der Staaten der ‚EU-15‘ lasse sich kein Unterschied feststellen. Seit den 1980er Jahren wiesen die kleinen Staaten in der ‚EU-15‘ aber ein höheres jährliches Wirtschaftswachstum auf (+2,5 Prozent) als die großen Staaten (+1,9 Prozent). Bei der Arbeitslosigkeit erzielten die kleinen Staaten ebenfalls bessere Ergebnisse als die großen. Grundsätzlich hätten große Staaten wirtschaftliche Vorteile in einer Welt mit hohen Handelsbarrieren zwischen Staaten, weil sie Skaleneffekte ausnutzen könnten. In einer Welt mit niedrigen oder keinen Handelsbarrieren zwischen Staaten sei dieser Vorteil aber irrelevant.

Den Abschluss der Vorträge über die ökonomische Bedeutung der Staatsgröße unter den Mitgliedstaaten bildete *Jörg König*. Kleine Staaten wiesen einige wirtschaftlich relevante Faktoren auf, wie einen kleinen Binnenmarkt, eine große Außenhandelsöffnung, eine begrenzte Ausstattung an Produktionsfaktoren sowie eine geringe Verhandlungsmacht auf der internationalen Ebene. Durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union würden die meisten negativen Effekte dieser Eigenschaften aber abgedeckt. *König* sieht in seiner Analyse mehrerer Datensätze aus den Jahren 1995 bis 2009 insgesamt einen leicht positiven Effekt der Größe eines Staates in der Europäischen Union auf das Wirtschaftswachstum: je größer ein Staat, desto mehr Wirtschaftswachstum. In der anschließenden Diskussion herrschte aber keine Einigkeit über diesen Befund. Allgemein wurde eher davon ausgegangen, dass die Größe eines Staates kein entscheidender Einflussfaktor für den wirtschaftlichen Erfolg darstelle.

Steueroasen: Parasiten oder Zufluchtsorte für ausgeplünderte Steuerzahler?

René Matteotti sprach über die Schweiz als Steueroase. In der Schweiz lagerten Hunderte Milliarden Franken, die in ihren Herkunftstaaten nicht versteuert seien. Die größten Herkunftstaaten unversteuerten Vermögens seien Deutschland (193,4 Milliarden Euro), Italien (185,2 Milliarden Euro), Frankreich (91,7 Milliarden Euro) und Großbritannien (56,9 Milliarden Euro) (Zahlen von 2009). Die Schweiz leiste aber inzwischen deutlich mehr Amtshilfe bei Steuerbetrug als früher. Seit 2009 sei das Bankgeheimnis kein Hinderungsgrund mehr für den Austausch von Informationen zwischen der Schweiz und anderen Staaten bei Betrugsfällen. Die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und EU-Mitgliedstaaten zur Verhinderung von Steuerbetrug sei damit enger geworden.

Carsten-Henning Schlag und *Kersten Kellermann* stellten die Liechtensteiner Perspektive auf Steueroasen vor. Nach der von ihnen ver-

wendeten Definition von Slemrod und Wilson¹ verkauften Steueroasen Schutz vor der Besteuerung durch Nationalstaaten. Steueroasen würden „Gebühren“ einnehmen für die Dienstleistung, die sie gebietsfremden Steuerpflichtigen anbieten würden. Diese könnten durch Steueroasen verhindern, Steuern an ihrem Wohn- oder Standort zu deklarieren. Für die Schweiz sei der Status als Steueroase enorm wichtig. Die Vermögensverwaltung bilde das zentrale Geschäftsfeld der Schweizer Banken. Sie mache circa 50 Prozent des Wertschöpfungsanteils der Schweizer Banken aus. Angesichts eines kleinen Heimatmarktes stelle die grenzüberschreitende Vermögensverwaltung den hauptsächlichen Wachstumsmarkt dar. Insgesamt bemühe sich aber die Schweiz, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit anderen Staaten im Steuerbereich zu verbessern. Das Ziel der Schweiz sei es, ihre eigenen Interessen als attraktiver Finanzplatz mit den Interessen anderer Nationalstaaten auf Durchsetzung ihrer Steuergesetzgebung in Einklang zu bringen. Um dieses Ziel zu erreichen, sollten die Schweizer Banken in erster Linie Kunden gewinnen, die aus wirtschaftlich und politisch stabilen Staaten mit soliden Währungen stammten.

Klein, aber stabil und einflussreich: Währungen und kleine Staaten

Der Vortrag von *Peter Kugler* behandelte den Schweizer Franken. In seinem Vortrag stellte er die Geschichte des Schweizer Frankens dar und vertrat die These, dass nicht die Größe des Währungsraumes, sondern die Qualität einer Währung entscheidend für deren Stabilität sei. Den meisten Großreichen sei es historisch nicht gelungen, langfristig stabile Währungen zu schaffen. Kleinstaaten seien erfolgreicher. Auch nach der Einführung des Euro in vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union seit 1999 sei der Schweizer Franken eine stabile und nachgefragte Währung geblieben. Die USA konnten für den Zeitraum 1873 bis 1971

einen stabilen Dollar gewährleisten. Das beste Ergebnis hinsichtlich der Stabilität der Währung erzielte von den großen Reichen aber Byzanz. Der „solidus“ sei in der ganzen Zeit des Reiches seit 395 n. Chr. bis zum Ende von Byzanz 1453 stabil gewesen. Das Wort ‚solide‘ leite sich entsprechend von dieser Währung ab. Mehrere Kleinstaaten, wie Florenz, Venedig oder die Schweiz, hätten über Jahrhunderte stabile Währungen garantiert. Die Stabilität des Schweizer Franken sei dabei unabhängig von den ausländischen Kapitalinvestitionen in der Schweiz, da diese in der Regel nicht in Schweizer Franken erfolgten. Abschließend stelle sich die Frage, ob die entscheidende Einflussgröße auf die Stabilität von Währungen die Größe des Staates sei oder nicht eher Kriege und der Untergang von Reichen die Stabilität von Währungen maßgeblich beeinflussen.

In einem weiteren Vortrag sprach *Renate Ohr* über kleine Mitgliedstaaten und den Euro. Kleine Staaten verfügten über eine überproportionale Machtfülle im Zentralbankrat der Europäischen Zentralbank. Jeder Mitgliedstaat entsende einen Vertreter mit Stimmrecht. Die kleinen Mitgliedstaaten besäßen drei Viertel der Stimmen im Zentralbankrat, aber nur ein Viertel des Bruttoinlandsprodukts der Eurozone. Hier stelle sich die Frage, ob die kleinen Staaten über gemeinsame Interessen verfügten und entsprechend ihre Macht zur Durchsetzung von Entscheidungen nutzen würden. Dies sei nicht zu erkennen. Weiterhin analysierte *Ohr* die Risiken vieler kleiner Staaten in der Währungsunion. Grundsätzlich bestünde bei einer steigenden Zahl von Mitgliedern der Währungsunion die Gefahr einer zunehmenden Heterogenität der Eurozone. Interessenkonflikte und asymmetrische Schocks könnten weiter zunehmen. Letztendlich bestehe – gerade bei wirtschaftlich schwachen Beitrittsstaaten in die Eurozone – die gleiche Gefahr wie im Fall Griechenlands. Die Referentin plädierte für eine strikte Verweigerung

1 Joel Slemrod/John D. Wilson: Tax competition with parasitic tax havens, in: *Journal of Public Economics* 11-12/2009, S. 1261-1270.

von ‚bail-outs‘, für automatische Sanktionen bei Verstößen gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt und für die Möglichkeit des Austritts aus der Währungsunion. Ein Austritt hätte für hochverschuldete Staaten erhebliche Konsequenzen, da ihre Währung dann abgewertet würde und sich die Schulden der Staaten, die vorher in Euro bestanden hätten, verteuern würden. Künftige Beitrittskandidaten für die Eurozone sollten deshalb vor einem Beitritt sicher sein, dass sie stabil genug seien und später kein Austritt drohe.

Keine gemeinsamen Interessen und kein Einfluss: Kleine Staaten in der GASP und GSVP

Elisabeth Tichy-Fisslberger referierte über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union und die Rolle kleiner Mitgliedstaaten innerhalb der GASP. Die GASP stelle ein weit entwickeltes Instrumentarium der europäischen Außenpolitik dar. So gab es in 2009 Sanktionen der Europäischen Union gegen 28 Staaten sowie 16 internationale zivile und/oder militärische Missionen der GASP. Die großen Staaten seien in der GASP als Akteure zwingend erforderlich. Es gebe drei große Akteure: Deutschland, Frankreich und Großbritannien.

Die kleinen Staaten zeichneten sich durch eine große Heterogenität aus. Einige Staaten verfolgten nur ein einziges Interesse, wie zum Beispiel Zypern. Für andere kleine Staaten spiele Außenpolitik insgesamt eher eine untergeordnete Rolle, wie zum Beispiel für Österreich. Vorteile kleiner Staaten im Vergleich zu den großen Mitgliedstaaten seien ihre oft gute Kenntnis anderer Staaten und der fehlende Machtwille. Kompromissbereitschaft charakterisiere kleine Staaten. In der Außenpolitik entstehe Macht wie die Kraft in der Physik, durch Masse und Geschwindigkeit. Kleine Staaten könnten damit in der Außenpolitik Einfluss ausüben, wenn sie schnell handelten und sich mit anderen kleinen Staaten verbündeten. Eine gelungene Kooperation

kleiner Staaten zeige sich in der nordischen Kooperation oder unter den Beneluxstaaten.

Das strittigste Thema in der GASP sei die Politik gegenüber Russland. Hier bestünden große Unterschiede zwischen den Auffassungen der europäischen Staaten, welche Politik zu verfolgen sei. Die USA, China und Russland handelten alle drei geschickt, um die Interessen einzelner Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegeneinander auszuspielen und bilaterale Vereinbarungen zu treffen.

René Schwok und *Jean-Marc Rickli* thematisierten am Beispiel der Schweiz und Norwegens die Beteiligung von Nicht-EU-Mitgliedstaaten an der GASP der Europäischen Union. Nicht-EU-Mitgliedstaaten verfügten über mehrere Optionen der Beteiligung an der GASP, darunter die Beteiligung an der „EU Battlegroup“ und der Europäischen Verteidigungsagentur. Die Europäische Verteidigungsagentur kümmere sich um eine gemeinsame Beschaffung von Rüstungsgütern und gemeinsame Forschung. Norwegen beteilige sich seit 2004 mit eigenen Truppen an der „EU Battlegroup“. Seit 2006 bestehe eine Kooperation mit der Europäischen Verteidigungsagentur. Die Schweiz sei weniger engagiert als Norwegen. Allerdings seien beide Staaten insgesamt eher zurückhaltend und beteiligten sich eher wenig an der GASP. Im Fall der Schweiz lasse sich dies auf interne Faktoren, wie starke Widerstände gegen internationale Einsätze von Soldaten, zurückführen. Norwegen nehme eher Einfluss über die NATO.²

Sigita Urdze sprach anknüpfend am Beispiel der Baltischen Staaten über die Rolle kleiner Mitgliedstaaten in der GASP. Kleine Staaten könnten Einfluss auf die Außenpolitik der Europäischen Union nehmen, wenn ihre Interessen den Interessen großer Staaten nicht entgegenstünden. Das bestimmende Thema der Baltischen Staaten in der GASP sei das Verhältnis der Europäischen Union zu Russland.

2 North Atlantic Treaty Organization.

Estland, Lettland und Litauen verfügten aufgrund ihrer Geschichte über ein hohes Misstrauen gegenüber Russland und stellten daher die Sicherheitspolitik in das Zentrum ihrer Außenpolitik. Die Beitritte zur Europäischen Union und zur NATO seien deshalb als Meilensteine wahrgenommen worden. Der Krieg zwischen Russland und Georgien hätte aus Sicht der Baltischen Staaten die Gefährlichkeit Russlands bestätigt. Litauen verfüge über ein enges Verhältnis zur Ukraine und zu Polen. Estland und Lettland seien in ihrer Außenpolitik stärker auf Skandinavien ausge-

richtet. Insgesamt profitierten die Baltischen Staaten durch den EU-Beitritt, da ihr außenpolitischer Spielraum größer geworden sei. So verfügten sie nun über eine stärkere Position gegenüber Russland. Die Europäische Kommission unterstützte beispielsweise Litauen bei seinen Verhandlungen mit Russland über eine Transitvereinbarung für die Enklave Kaliningrad. Die enge Bindung der Baltischen Staaten an die USA schwäche aber in einigen Fällen deren Verhandlungsposition innerhalb Europas.

Zukunft der Parlamente im europäischen Mehrebenensystem



Weitere Informationen: www.nomos-shop.de/13689

Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus?

Funktion von Parlamenten im politischen System der EU

Herausgegeben von Prof. Dr. Gabriele

Abels | Dr. Annegret Eppler

2011, 332 S., brosch., 69,- €

ISBN 978-3-8329-6665-2

(Schriftenreihe des Arbeitskreises

Europäische Integration e.V., Bd. 75)



Nomos