

Buchbesprechung

Stefan Collignon. *The European Republic. Reflections on the Political Economy of a Future Constitution*, London/Gütersloh: Federal Trust for Education & Research/Bertelsmann Foundation 2003, 212 S., 22,95 £.

Plädoyer für eine Europäische Republik

HOLGER B. FRIEDRICH

Der Titel ist Programm und Manifest zugleich: In seinem jüngsten Buch fordert Stefan Collignon nicht weniger als die "Europäische Republik", an deren Spitze eine Europäische Regierung steht, die durch das Europäische Parlament ihre Legitimation erhält. Was zunächst wie ein kühnes Unterfangen des Autors anmutet, entpuppt sich auf den zweiten Blick als schlichte Konsequenz einer schonungslosen Analyse der politischen und wirtschaftlichen Ordnung in der EU. Das Buch des Professors für Europäische Politische Ökonomie an der London School of Economics liest sich wie eine Mischung aus Streitschrift und wissenschaftlicher Abhandlung. Während sich Befürworter der europäischen Integration dabei ertappt fühlen dürften, Collignon in wesentlichen Punkten seiner Analyse zuzustimmen, wird es Gegnern des europäischen Einigungswerks schwer fallen, den Autor zu widerlegen. Was ist das Besondere seiner Argumentation?

Es liegt auf der Hand, dass sich Collignon aus einem ökonomischen Blickwinkel der EU nähert. Aber im Gegensatz zu vielen anderen Wissenschaftlern seiner Zunft bedient er sich nicht ausschließlich mikroökonomischer Theorieansätze wie beispielsweise der Spiel- oder Entscheidungstheorie. Der Verfasser verknüpft vielmehr demokratietheoretische Axiome mit politökonomischen Erkenntnissen der Theorie öffentlicher Güter sowie des Fiskalföderalismus. Sein Vorgehen ist schlicht und genial zugleich: Denn "externe Effekte" stellen sich auf dem mit der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) erreichten Integrationsstand weniger als Markt- denn als europäisches Politik- und Staatsversagen dar. Wenn europäische Kollektivgüter uneingeschränkt den Nutzen und die Interessen aller Bürger der Union widerspiegeln sollen, dann muss nach der Tragweite möglicher externer Effekte bei der Bereitstellung dieser Güter unterschieden werden. Das heißt: Beschränkt womöglich die Bereitstellung beziehungsweise der Konsum eines öffentlichen Gutes durch ein Mitglied den zukünftigen Konsum für die gesamte Union? In diesem Sinne sind der Euro und mit ihm die Preisstabilität, Zinsrate und der Wechselkurs öffentliche Güter, die durch die zusätzliche Teilnahme von Ländern den Gesamtnutzen der WWU steigen lassen.

Anders stellt es sich bei den gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und den sie ausfüllenden Politiken dar. Sie werden nach wie vor von Mitgliedstaaten eigenverantwortlich bereitgestellt, nehmen aber Einfluss auf Wachstum und Beschäftigung im gesamten Euroraum. Darüber hinaus sollten nach dem Autor Entscheidungen über europäische Kollektivgüter auch im Rahmen einer europäischen Öffentlichkeit von gemeinschaftlichen Organen getroffen werden und nicht im Prozess zwischenstaatlicher Verhandlungen. Folglich ist die Art und Weise entscheidend, wie europäische Kollektivgüter verhandelt, organisiert und bereit gestellt werden. Dabei kann es laut Collignon zu zwei folgenreichen Ineffizienzen kommen: Die Typ-I-Ineffizienz resultiert aus der Gesetzmäßigkeit fiskalpolitischer Äquivalenz, wonach der politische Entscheidungsraum (polity) und Aktionsraum (policy) voneinander abweichen. Ist dies der Fall, entstehen externe Effekte, die sich nur schwer beheben lassen. Denn während in der Privatwirtschaft externe Effekte über den Marktmechanismus internalisiert werden, kann das Gleiche in der Politik nur durch eine Politikkoordination ex ante erfolgen. Organisiert man dies, wie im Fall der gesamtwirtschaftlichen Koordinierung der WWU geschehen, überwiegend zwischenstaatlich, dann besteht die Gefahr des Trittbrettfahrens. Stimmen also Entscheidungs- und Wirkungsraum nicht überein, kommt es zu potenziellen Spill-over-Effekten, die den intendierten Nutzen sowie die zugrunde gelegten Entscheidungskalküle untergraben können. Die WWU ist dafür ein gutes Beispiel, denn mit der Vergemeinschaftung der Geldpolitik und der Übertragung der Entscheidungsbefugnisse auf die Europäische Zentralbank (EZB) wurden die zuvor für die Mitgliedstaaten handlungsleitenden geldpolitischen Entscheidungen der Deutschen Bundesbank europäisiert. Nun setzt die EZB als gemeinschaftliches Organ die geldpolitischen Rahmenbedingungen für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen.

Die Typ-II-Ineffizienz markiert ein demokratisches Grundproblem: Wer betroffen ist von Entscheidungen, muss mitbestimmen können. Dies ist bei vielen europäischen

Verhandlungsergebnissen nicht der Fall. Gerade die asymmetrische Konstruktionsweise der WWU trägt nicht dazu bei, das Demokratiedefizit der EU zu mindern. Im Gegenteil, während die Geldpolitik gemeinschaftlich verantwortet wird, bleiben nach wie vor die Mitgliedstaaten für ihre Wirtschafts- und Finanzpolitik verantwortlich, koordinieren diese aber zunehmend hinter verschlossenen Türen zu Gunsten der Exekutive und zu Lasten der Bürger. Spätestens hier wird die Rückgewinnung politischer Gestaltungsfähigkeit auf Kosten nachgelagerter Entscheidungsebenen und demokratischer Kontrolle mittels europäischer Politikkoordination zur traurigen Gewissheit. Auf Grund der nicht ebenso wie im wirtschaftlichen Bereich vollzogenen politischen Integration ist den Bürgern in den Mitgliedstaaten die Möglichkeit genommen, gemeinsame Politikpräferenzen im wirtschaftspolitischen Abstimmungsprozess zu formulieren und zum Ausdruck zu bringen.

Vor diesem Hintergrund sucht Collignon keinesfalls eine Lösung in der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, das zur Optimierung des Regierens im europäischen Mehrebenensystem beitragen könnte. Im Gegenteil, Collignon lehnt dies ab, da es den Prozess der schleichenden Entmachtung der Bürger weiter forcieren würde und als Instrument des Machterhalts einen Abwehrmechanismus einer alten, am Primat des Nationalstaats festhaltenden Ordnung darstellt. Letztlich kann es zwar im Sinne von verstärkt dezentralen Entscheidungsprozessen die Kluft zwischen Entscheidungs- und Aktionsraum schließen helfen, jedoch würde es verhindern, dass sich die Interessen und Bedürfnisse der Bürger europaweit annähern können. Ein für europäische Kollektivgüter notwendiger europäischer Willensbildungsprozess würde somit unterbunden.

Collignon nimmt daher die Arbeit des Europäischen Verfassungskonvents zum Anlass, eine föderative Struktur für die Europäische Union zu entwerfen, die einerseits dem liberal demokratischen Ansatz der Verfassung der USA folgt und andererseits in Logik und Tradition einer marktliberalen Wirtschaftsverfassung steht, wie sie zunächst in den Römischen Verträgen und später im Vertrag von Maastricht verankert wurde. Collignon fordert eine Republik, in der die heutige Europäische Kommission zur "Europäischen Regierung" aufsteigen und über die originär europäischen Kollektivgüter wachen würde. An ihrer Spitze würde außerdem ein aus europaweiten Wahlen hervorgegangener Präsident stehen, der zur europäischen Willensbildung (policy deliberation through policy orientation) beitragen könnte. Demokratisch kontrolliert würde die Europäische Regierung durch das Europäische Parlament, was die Herausbildung europäischer Politikpräferenzen ermöglichen würde. Mit seiner Kernthese, Kompetenzen für die Verwaltung und Verteilung europäischer Güter dürften nur bei den Bürgern selbst und einer durch sie demokratisch legitimierten Regierung liegen, konstituiert Collignon Grundzüge einer echten "Europäischen Republik". Der Idee der Entmachtung der nationalen Regierungen zugunsten der Stärkung der Stellung und Interessen des einzelnen Bürgers liegt ein zutiefst liberaler Ansatz zugrunde. Insgesamt erteilen Collignons Forderungen dem Primat des Marktes ebenso eine Absage wie der Entstehung eines europäischen Leviathans. Kontextorientiert, zweckrational und demokratisch legitimiert entwirft der Autor Strukturen eines politischen Raumes, in dem Effizienz und Legitimation wieder zueinander finden können. Collignon schließt damit auch eine Forschungslücke der Wissenschaft, die allzu lang den Prozess der steten Internationalisierung von Wirtschaft und Politik nur zu beschreiben wusste. So gesehen ist Collignons Buch ein großer Wurf. Der Blick auf die Ergebnisse des Europäischen Verfassungskonvents zeigt jedoch, wie lang der Weg von einer Union der Nationalstaaten hin zu einer Europäischen Republik sein kann. Abzuwarten bleibt, wie weit die Regierungen und Bürger Europas überhaupt willens sein werden, den Weg zu Ende zu gehen.