

## Post Euro: quo vadis Europa?

Stefan Collignon

Mit der Einführung von Euro-Münzen und Euronoten hat der Prozess der europäischen Einigung eine neue Qualität erreicht. Die Abschaffung kognitiver Barrieren im Binnenmarkt ist zugleich das Resultat einer Konvergenz der wirtschaftlichen Kulturen. Insofern symbolisiert der Euro den Abschluss des Prozesses der monetären Integration aber auch den Beginn einer neuen Epoche - für die Europas politischen Akteure allerdings nur unzureichend gerüstet sind. In diesem Artikel werde ich zunächst die sich aus der europäischen Währungsunion ergebenden Folgen (*spillovers*) untersuchen und anschließend die Konsequenzen für die europäische Verfassungsdiskussion aufzeigen.

### *Währungsunion und Europäische Integration*

Neofunktionalistische Theoretiker der europäischen Integration haben immer wieder auf ihre Prozesshaftigkeit verwiesen. Aus der Übertragung politischer Entscheidungsfunktionen auf gemeinschaftliche Institutionen ergeben sich neue weiterführende Anforderungen der Integration. Ein Musterbeispiel für diesen Prozess war die Schaffung des europäischen Binnenmarktes, der in der zweiten Stufe eine einheitliche Währung nach sich zog. Die ökonomische Logik, die der Europäischen Währungsunion zugrunde liegt, geht in doppelter Weise auf Robert Mundells Theorien zurück, der dafür verdientermaßen den Nobelpreis erhielt. Ende der 50er Jahre schrieb Mundell (1961) seinen wegweisenden Artikel über optimale Währungsräume, in dem er zeigte, dass Optimalität in Bezug auf Wechselkursanpassungen immer regional, aber nur zufällig und selten von nationaler Dimension ist. Implizit war dies eine Verteidigung fester Wechselkurse, auch wenn das Argument von der späteren Literatur zur EWU auf den Kopf gestellt wurde und optimale Währungszonen als *nationale* Zusammenschlüsse interpretiert wurden, für die bestimmte Anforderungen vorab zu erfüllen waren. Das zweite von Mundell geprägte Argument betraf die Rolle von Wechselkursen in einem System perfekter Kapitalmobilität. Das Mundell-Fleming Model zeigte, dass die Wirksamkeit von Instrumenten der Stabilisierungspolitik vom Wechselkursregime abhing. Regierungen hatten lediglich die Wahl welche wirtschaftspolitische Variable die Last der Anpassung zu tragen hatte. Flexible Wechselkurse schufen keinen zusätzlichen Freiheitsgrad (Mundell, 1997). Tommaso Padoa-Schioppa

(1987) hat daraus die Schlussfolgerung gezogen, dass es unmöglich sei, gleichzeitig freien Handel, ungehinderte Kapitalflüsse, feste Wechselkurse und nationale Geldpolitik zu realisieren. Er nannte dies das *inkonsistente Quartett* (Padoa-Schioppa, 1987). Es lag in der Logik des europäischen Binnenmarktes, dass die Effizienzgewinne von freiem Binnenhandel, unbehinderten Bewegungen der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital auf Dauer nur gesichert waren, wenn Wechselkurse im Binnenmarkt stabil blieben und dies erforderte die Aufgabe nationaler Geldpolitik. Im Gegensatz zur Theorie der optimalen Wechselkurse hatte Padoa-Schioppas inkonsistente Quartett eine dynamische Komponente: in einem funktionierenden Binnenmarkt würden sich die Wirtschaftsfaktoren und –strukturen an die Bedingungen eines einheitlichen Geldwesens anpassen. Insofern waren die Kriterien des Maastrichtvertrages ein Messindikator für politische Konvergenz, die sich aus dem gemeinsamen Ziel einer Gemeinschaftswährung ergab. Der *spillover* von einem Markt zu einer Währung war unvermeidlich, wollte man die Existenz des Binnenmarktes nicht gefährden.<sup>1</sup> Natürlich hat es auch Stimmen gegeben, die diese Logik bezweifelten und behaupteten, der Binnenmarkt funktioniere auch ohne gemeinsames Geld. Allerdings ist dieses Argument nicht verallgemeinerbar. Trittbrettfahrer leben davon, dass der Bus auch ohne ihren Kostenbeitrag fährt. Mundell hatte schon 1961 darauf verwiesen, dass die Logik flexibler Anpassungsinstrumente in letzter Konsequenz dazu führe, jedes einzelne Produkt als optimale Währungszone zu interpretieren und somit letztlich dem Geld jede Funktionsberechtigung abzuspochen. Dies war die Logik derer, die den Wechselkurs als Anpassungsinstrument beibehalten wollten.

Nachdem die europäische Währungsunion nun eine Realität geworden ist, stellt sich erneut die Frage, ob daraus *spillovers* erwachsen, die eine weitergehende europäische Integration erfordern. Zunächst sind jedoch die Kriterien zu klären, aus denen sich die Notwendigkeit weitere Integrationsschritte ableiten lässt

### *Europas öffentliche Güter*

Europäische Integration lässt sich als die gemeinschaftliche Verwaltung von öffentlichen Gütern verstehen. Dieses sind nützliche Dinge zu deren Bereitstellung knappe Ressourcen

---

<sup>1</sup> Als Beleg für diese These sei auf die öffentlichen Debatten 1995 verwiesen, als die italienische Lire und die spanische Peseta gegenüber 1992 um fast 40 % abgewertet hatten und im Gefolge von zahlreichen Importeuren in Frankreich (insbesondere Peugeot-Händler) die Wiedereinführung von Grenzbarrieren zur Vermeidung „unloyaler Konkurrenz“ gefordert wurden.

eingesetzt werden, deren Nutzen aber allgemeiner Natur ist, d. h. von deren Benutzung einzelne Verbraucher kaum oder gar nicht ausgeschlossen werden können.<sup>2</sup> Durch die Schaffung der europäischen Währungsunion sind nun zahlreiche neue öffentliche Güter entstanden, auch wenn dies nicht notwendigerweise von Anfang an beabsichtigt war.<sup>3</sup> Beispiele für solche Güter sind zahlreiche makroökonomische Variablen wie Inflation, Zinsen, Wechselkurse, öffentliche Finanzen etc., an denen oftmals der Erfolg der Währungsunion gemessen wird.

Die Inflation ist ein öffentliches Gut, welches alle Menschen (nicht Länder!) in der Eurozone betrifft. Die für das gesamte Eurogebiet ermittelte Inflationsrate beeinflusst die Erwartungen der Wirtschaftsakteure, sei es bei der Preisgestaltung der Firmen, den Lohnverhandlungen der Arbeitnehmer oder der Entwicklung von Aktien und Vermögenswerten. Darüber hinaus hat die Inflationsentwicklung unmittelbare Auswirkungen auf die Geldpolitik und damit auf Zinsen, Investition, Wachstum und Beschäftigung. Kein Bürger Eurolands kann sich dieser Logik entziehen, da alle Wirtschaftsagenten durch das gleiche Geld miteinander verbunden sind. Dies bedeutet aber auch, dass einzelne Gruppen oder Regionen durch ihr Verhalten Effekte für andere auslösen – sei es gewünscht oder ungewünscht. Nimmt man beispielsweise an, dass eine spezifische Gruppe von Lohnverhandlungen zu inflationärem Druck führt, auf den die europäische Zentralbank mit Zinserhöhungen reagiert (reagieren muß), so hat dies nachfragemindernde Folgen, die zu Arbeitslosigkeit auch in Sektoren führen werden, die für solche Lohnabschlüsse nicht verantwortlich sind. Ein ähnliches Ergebnis kann durch unkoordinierte Haushaltspolitik der nationalen Regierungen verursacht werden. Nimmt man an, die Eurozone befinde sich in einem Gleichgewicht, und ein einzelnes Land erhöht seine Staatsverschuldung, so kann dies, ceteris paribus, dazu führen, dass das Zinsniveau im gesamten Kapitalmarkt steigt. In ähnlicher Weise ist der externe Wechselkurs insbesondere zum US-Dollar, ein öffentliches Gut. Einzelne Politikmaßnahmen verschiedener Länder, oder sozialer Gruppen, beeinflussen die kurzfristigen Erwartungen in den Finanzmärkten und die langfristigen Strukturmerkmale der Euro-Wirtschaft, die nicht nur die Wettbewerbsbedingungen spezifischer Regionen in Euroland beeinflussen, sondern darüber hinaus auch über den externen Wechselkurs alle relativen Preise zwischen Euroland und dem Rest der Welt. Dies hat immer weitreichende Folgen für den Reichtum einer einheitlichen Geldwirtschaft.

---

<sup>2</sup> Üblicherweise werden Straßenbeleuchtungen oder Leuchttürme an der See als Musterbeispiele für öffentliche Güter genannt.

<sup>3</sup> Die EWU intendierte die Sicherung des Binnenmarktes und nicht weitere Integrationsschritte.

## *Die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik*

Die Antwort auf diese neuen Herausforderungen kann nun sicherlich nicht der Rückschritt zu nationalen Währungen sein. Vielmehr sind neue Formen der Politikkoordination erforderlich um sogenanntes „Politikversagen“ zu verhindern. Die Handlungsfähigkeit der europäischen Union wird in den kommenden Jahren zu einer zunehmend akuten Frage werden. Einerseits stellen sich die Probleme einer optimalen Verwaltung der schon bestehenden öffentlichen Güter. Hinzukommen aber auch neue Aufgaben, die sich aus den sich wandelnden strategischen Rahmenbedingungen in der Welt ergeben. Dazu gehören klimatische Veränderungen, die nicht nur weitreichende Umweltkatastrophen verursachen, sondern auch die Ernährungsgrundlage der Menschheit verändern werden. Gekoppelt mit einem Anwachsen der Weltbevölkerung von ca. 6 auf 9 Milliarden sind massive Migrationsbewegungen von armen in reiche Regionen zu erwarten. Krisen in Jugoslawien oder Afghanistan geben dafür nur einen zarten Vorgeschmack. Zugleich wird der Anteil der Europäischen Unionsbürger an der Weltbevölkerung auf weniger als 3 % abnehmen. Wenn sich Europa also als eigenständiger Faktor auf der Weltbühne behaupten will, wird es somit effiziente Entscheidungsmechanismen brauchen.

Dies gilt auch für die Folgewirkungen aus der europäischen Währungsunion. Die neuen Aufgaben betreffen die Handlungsfähigkeit der Politik, insbesondere der Stabilitätspolitik, und nicht nur das Funktionieren der Märkte. Diese politische Perspektive wird durch das einheitliche Symbol der Euronoten und –münzen noch verstärkt: die kognitive Dimension eines einheitlichen Wirtschaftsraums erfasst auch Politikbereiche im zweiten und dritten Pfeiler des europäischen Hauses: erfordert in einem Zeitalter des weltweit operierenden Terrorismus, der Schutz der vier Freiheiten im Binnenmarkt (Güter, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit) nicht auch eine gemeinsame Rechts- und Innenpolitik? Wäre der humanitäre Einsatz von militärischer Gewalt in fernen Teilen der Welt nicht leichter legitimierbar, wenn er von einer europäischen Armee verübt wird?<sup>4</sup>

Damit werden aber auch die Grenzen der neofunktionalistischen Integrationsdynamik deutlich. Die Übertragung von Politikfunktionen auf Gemeinschaftsinstitutionen hat das

---

<sup>4</sup> 89 Prozent der Europäer finden die EU sollte das Thema Frieden und Sicherheit in Europa bewahren "vorrangig behandeln", gegen 6 Prozent, die finden dies sollte "nicht vorrangig" sein. Eurobarometer Nr 55, Oktober 2001

Aufgabenfeld der EU erweitert; es hat aber nur in sehr beschränktem Maße die Ressourcen zur Durchführung dieser Maßnahmen bereitgestellt. Dies betrifft nicht nur das europäische Gemeinschaftsbudget, das auf weniger als 2,7 % des EU-BIP eingefroren ist. Wichtiger noch ist die ultimative Ressource der demokratischen Legitimation. Seit der ursprünglichen Ablehnung des Vertrages von Maastricht in Dänemark hat die Akzeptanz der europäischen Einigung kontinuierlich abgenommen. Zahlen des Eurobarometers<sup>5</sup> zeigen, dass nur noch 45 Prozent der EU-Bürger Vorteile in der europäischen Integration sehen. Anfang der 90er Jahre waren es noch 60 Prozent. Selbst in Irland ist das Referendum zu Nizza gescheitert. Dieses Auseinanderklaffen von neuen Anforderungen, die sich aus der Verwaltung europäischer öffentlicher Güter ergeben, und der nur unzureichenden Produktion von demokratischer Legitimität ist die Achillesferse des europäischen Integrationsprojekts. Das Eurobarometer zeigt, dass 41 Prozent der Europäer den europäischen Institutionen "eher vertrauen" und 40 "eher nicht". Dabei hat das Europäische Parlament den höchsten Kredit: 52 Prozent vertrauen ihm, gegen 25, die dies nicht tun.<sup>6</sup> Ohne die Lösung der Legitimationsfrage wird Europa seine wirtschaftliche Stärke bald verspielt haben.

#### *Das Legitimationsproblem der europäischen Politik*

Das gegenwärtige System intergouvernementaler Zusammenarbeit ist von einem zunehmenden demokratischen Defizit geprägt. Politische Entscheidungen werden überwiegend durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten der EU gefällt – auch wenn die Europäische Kommission in etlichen Bereichen ein Vorschlagsrecht hat und das Europäische Parlament in 25 % aller Gemeinschaftsgesetzgebung gefragt werden muss. Intergouvernementale Zusammenarbeit bedeutet jedoch, politische Entscheidungen als Verhandlungslösung autonomer Akteure und nicht, wie normalerweise in demokratischen Staaten, als Ausdruck einer kollektiven Präferenz für öffentliche Güter. Die Komplexität solcher Verhandlungen wächst jedoch dramatisch mit der Anzahl von Mitgliedsländern an.<sup>7</sup> Solange Vetoentscheidungen möglich sind, nimmt die Gefahr einer Politiklähmung in der EU zu. Auf dem Europäischen Rat in Nizza wurde deshalb der Versuch gemacht, die EU „erweiterungsfit“ zu machen. Indes, das dort beschlossene äußerst komplizierte Entscheidungsmodell qualifizierter Mehrheiten trägt keinesfalls zu einer Stärkung europäischer Entscheidungsfähigkeit bei. Bobay (2001) hat die verschiedenen Modelle qualifizierter Mehrheitsentscheidungen spieltheoretisch untersucht und festgestellt,

---

<sup>5</sup> Eurobarometer Nr 55, Oktober 2001

<sup>6</sup> Den nationalen Regierungen vertrauen dagegen nur 38 Prozent gegen 51, die das "eher nicht" tun. Siehe Eurobarometer Nr 55, Oktober 2001

dass in einer EU mit 27 Mitgliedsländern das in Nizza adaptierte Modell "das System mit der schwächsten Fähigkeit zu kollektiven Entscheidungen" ist. Entscheidungen erfordern sogenannte Gewinnkoalitionen (*winning coalitions*); die die notwendige qualifizierte Mehrheit zustande bringen. Unter den in Nizza verabschiedeten Modalitäten gibt es in einer EU-27 nur noch in 2,0 Prozent aller Fälle Gewinnkoalitionen. Unter dem heutigen (vor-Nizza) System wären es 2,4 Prozent. Der im Vorfeld von Nizza von der Kommission eingebrachte Vorschlag eines Systems doppelter Mehrheiten (Mehrzahl der Länder und Mehrzahl der Bevölkerung) hätte immerhin gewinnende Koalitionen in 35.7 Prozent der Fälle ermöglicht.

Die Schwierigkeit, effiziente Entscheidungsstrukturen in Nizza zu finden, drückt ein Ur-Dilemma der Europäischen Integration aus: Staaten sind die zentralen und legitimierten Akteure, die sich aber nur schwer selbst auflösen können. Der Konflikt ist jedoch lösbar, wenn man sich auf die Aufgaben einer effizienten Verwaltung öffentlicher Güter konzentriert. Die Frage, die sich dann stellt ist: welche öffentlichen Güter sind europäischer, welche sind nationaler oder regionaler Natur? Aus der Definition dieser öffentlichen Güter lassen sich dann klare Kriterien für die Kompetenzzuordnung zwischen den verschiedenen Ebenen politischen Handelns ableiten.

Oberste Richtschnur muss das Prinzip der politischen Handlungskongruenz sein, d.h. der Übereinstimmung zwischen Reichweite der zu lösenden Problemzusammenhänge und der Zuständigkeit einer über die entsprechende Reichweite verfügenden Handlungsebene (Fischer und Schley, 1999). Nun hängt interessanterweise die Reichweite der Problemzusammenhänge von der Natur der öffentlichen Güter und ihrer Externalitäten ab. Die Allokation regional limitierbarer öffentlicher Güter, w.z.B. Schulen, Krankenhäuser, Strassen, ist eindeutig auf regionaler Ebene am effizientesten und sollte dem politischen Wettbewerb überlassen bleiben. Andere Funktionen öffentlichen Handelns haben eine klare europäische Dimension. Hier muss allerdings zwischen inklusiven und exklusiven öffentlichen Gütern unterschieden werden. Bei inklusivem Charakter ist die Bereitstellung dieser Güter nicht an die absolute Beteiligung und Kooperation aller Partner gebunden. Die Regulierung europäischer Standards für moderne Kommunikationstechnologien, beispielsweise, ist nicht darauf angewiesen, dass jeder einzelne Mitgliedsstaat sich daran beteiligt. Es reicht, wenn eine hinreichend grosse Masse von Mitgliedern zustimmt, selbst wenn es einige Trittbrettfahrer gibt. Solche inklusiv

---

<sup>7</sup> Die Anzahl möglicher Verhandlungskoalitionen ist  $2^n$ , wobei  $n$  die Anzahl der Mitgliedsstaaten ist..

genannten öffentlichen Güter werden angemessen durch intergouvernementale Zusammenarbeit geregelt. Der europäische Gipfel von Lissabon 2000 hat mit seiner Methode der offenen Koordinierung ein ehrgeiziges Programm für wirtschaftliche Strukturreformen erarbeitet, deren Ziel die Bereitstellung solcher inklusiver öffentlicher Güter ist. Auch das Verhalten der Sozialpartner im Hinblick auf Preisstabilität kann als inklusives öffentliches Gut verstanden werden.

Komplizierter ist die Lage im Bereich exklusiver öffentlicher Güter. Hier ergeben sich negative Externalitäten, falls ein Mitglied der Gemeinschaft nicht kooperiert. Regelungen, die auf die Handlungsfähigkeit von Institutionen abzielen, müssen deshalb sicherstellen, dass kein Mitglied gegen die Gemeinschaftsentscheidungen verstößt. Die geschieht am effizientesten, wenn Gemeinschaftsentscheidungen durch europäische Institutionen getroffen und implementiert werden. Typische Beispiele für solche Politikbereiche sind Geldpolitik (EZB), Aussenhandelszuständigkeit (Kommission) oder die Stabilsierungsfunktion der Wirtschaftspolitik. Durch das gemeinsame Geldwesen haben sich diese rein europäischen Problembereiche erneut erweitert. Zu nennen sind hier insbesondere die Definition einer gesamteuropäischen Haushaltsposition, die für die Geldpolitik wichtig ist; die Schaffung eines voll integrierten Kapitalmarktes; und nicht zuletzt Teile der Steuerpolitik.

Die *Spillovereffekte* aus der gemeinsamen Währung erfordern die Übertragung von Zuständigkeiten auf die europäische Ebene. Zugleich leitet sich aus dem Kongruenzprinzip der öffentlichen Güter ab, dass andere Bereiche effizienter unterhalb der europäischen Ebene geregelt werden können. Es handelt sich also nicht um "mehr" oder "weniger" Europa, sondern um die effiziente Zuordnung von Handlungskompetenzen. Damit stellt sich aber auch die Frage der demokratischen Legitimation von Politikentscheidungen.

In demokratischen Nationalstaaten ergibt sich Legitimität aus dem deliberativen Austausch von Information, dem Ringen um das beste Argument und dem allgemein akzeptierten Verfahren der Mehrheitsentscheidung. Dissens über inhaltliche Fragen ist dem Konsens über Prozeduren untergeordnet. Dies ist nur möglich, weil die gemeinsamen Normen und Werte einer relativ homogenen Lebenswelt den Dissens in Grenzen halten. Zwar verändern sich die traditionellen Lebenswelten durch Kommunikation und Austausch in Europa, aber die prozedurale Legitimation gemeinschaftlicher Entscheidungen bleibt begrenzt, solange es keine gesamteuropäische Debatte über gemeinschaftliche Politikziele gibt.

Es wird gelegentlich behauptet, es gäbe keine europäische Demokratie, da es keine europäische Öffentlichkeit gebe. Im Mittelpunkt einer europäischen Verfassungsreform muss deshalb die Einbeziehung der europäischen Bürger in die deliberative Demokratie auf europäischer Ebene stehen. Das kann durch kleine Schritte geschehen, wzB durch die Verallgemeinerung der Ko-dezision von Europäischem Parlament und Rat, oder durch eine Reform des Parteiensystems so dass dadurch die Schaffung transnationaler Koalitionen und Debatten gefördert werden. Die Rolle der Kommission könnte politischer werden, indem eine Separierung von Primär und Sekundärgesetzgebung die Unterschiede von Politik und Verwaltung deutlicher hervortreten ließe. Ein klare Verantwortlichkeit der Kommissare gegenüber dem Parlament würde ebenfalls zu einer Politisierung und damit zu öffentlichen Debatten über Zielvorstellungen beitragen. Solche Debatten galvanisieren sich jedoch in der Regel um die Wahl einer Regierung oder eines Präsidenten. Insofern war es Folgerichtig, dass der belgische Premierminister vorgeschlagen hat, den Kommissionspräsidenten direkt zu wählen.

Solche Ideen mögen heute noch utopisch erscheinen. Das disqualifiziert sie jedoch nicht. Wer hätte vor 15 Jahren eine einheitliche europäische Währung für möglich gehalten? Die Notwendigkeit weitergehender Reformen ergibt sich jedoch aus der Logik, die mit dem gemeinsamen Markt begann, zur einheitlichen Währung führten und die Gemeinschaft immer attraktiver werden ließen, so dass wir am Vorabend einer erneuten Erweiterung stehen. Schon Jean Monnet sah voraus, dass eine europäische Währungsunion zur politischen Union führen würde.<sup>8</sup> Allerdings wäre eine solche politische Union kein europäischer Superstaat. Durch die klare Zuordnung der Handlungskompetenzen auf die Natur gemeinsamer öffentlicher Güter entsteht eine *res publica*, die einer demokratischen Kontrolle bedarf. Dies wäre dann eine Europäische Republik.

## **Bibliographie**

Bobay, F. (2001): Emergence d'un nouvel équilibre européen à Nice. Analyse de la réforme du Conseil de l'Union européenne à partir de la théorie des jeux; *mimeo*

---

<sup>8</sup> Monnet erwartete, dass dieser Prozess fünf Jahre dauern würde. Siehe Duchêne, 1994: 312.



Duchêne, F. (1994): Jean Monnet. The First Statesman of Interdependence; .W. Norton and Co; London

Fischer, Th. und N. Schley (1999): Europa föderal organisieren; Europa Union Verlag, Bonn

Mundell, Rober (1961): A Theory of Optimal Currency Areas, American Economic Review

Mundell, Robert (1997): Updating the Agenda for Monetary Union; in: M.I Bleijer et al., Optimum Currency Areas. New Analytical and Policy Developments,

Padoa Schioppa, T. (1987): Efficiency, Stability and Equity; Oxford University Press