

Nach der Euro-Einführung

Der europäische Bürger braucht eine
Europäische Republik

von **Stefan Collignon**

Mit der Einführung von Euro-Münzen und Eurobanknoten 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 politische Akteure allerdings nur unzureichend gerüstet sind.

Nachdem die europäische Währungsunion nun eine Realität geworden ist, stellt sich erneut die Frage, ob daraus Spillover-Effekte erwachsen, die eine weitergehende europäische Integration erfordern. Zunächst sind jedoch die Kriterien zu klären, aus denen sich die Notwendigkeit weiterer Integrations Schritte ableiten lässt.

Die europäische Integration lässt sich als die gemeinschaftliche Verwaltung von öffentlichen Gütern verstehen. Dieses sind nützliche Dinge, zu deren Bereitstellung knappe Ressourcen eingesetzt werden, deren Nutzen aber allgemeiner Natur ist, d.h. von deren Benutzung einzelne Verbrau-

cher kaum oder gar nicht ausgeschlossen werden können. Durch die Schaffung der Europäischen Währungsunion sind nun zahlreiche neue öffentliche Güter entstanden, auch wenn dies nicht notwendigerweise von Anfang an beabsichtigt war. Beispiele für derartige Güter sind zahlreiche makroökonomische Variablen wie Inflation, Zinsen, Wechselkurse, öffentliche Finanzen usw., 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 – seien sie erwünscht oder nicht.

Nimmt man beispielsweise an, dass eine spezifische Gruppe von Lohn-

Prof. Dr. Stefan Collignon,
London School of Economics,
London.

verhandlungen zu inflationärem Druck führt, auf den die europäische Zentralbank mit Zinserhöhungen reagiert bzw. reagieren muss, so hat dies nachfragemindernde Folgen, die zu Arbeitslosigkeit auch in Bereichen 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 Dollar, ein öffentliches Gut. Einzelne Politikmaßnahmen verschiedener Länder oder sozialer Gruppen beeinflussen die kurzfristigen Erwartungen in den Finanzmärkten und die langfristigen Strukturmerkmale der Eurowirtschaft, die ihrerseits 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.

Handlungsfähigkeit

Die Antwort auf diese neuen Herausforderungen kann nun sicherlich nicht der Rückschritt zu nationalen Währungen sein. Vielmehr

sind neue Formen der Politikkoordination erforderlich, um so genanntes 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. Hinzu kommen aber andererseits 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. Auf Grund des Anwachsens der Weltbevölkerung von etwa sechs auf neun Milliarden Menschen sind massive Migrationsbewegungen von armen in reiche Regionen zu erwarten. Krisen wie in Jugoslawien oder Afghanistan geben darauf nur einen zarten Vorgesmack. Zugleich wird der Anteil der EU-Bürger an der Weltbevölkerung auf weniger als drei Prozent schrumpfen. Wenn sich Europa also als eigenständiger Faktor auf der Weltbühne behaupten will, wird es 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 im 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 zu legitimieren, wenn er von einer europäischen Armee ausgeübt wird?¹

Damit werden aber auch die Grenzen der neofunktionalistischen Integrationsdynamik deutlich. Die Übertragung von Politikfunktionen auf Gemeinschaftsinstitutionen hat das 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 1,27% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EU eingefroren ist. Wichtiger noch ist die ultimative Ressource der demokratischen Legitimation. Seit der ursprünglichen Ablehnung des Vertrags von Maastricht in Dänemark hat die Akzeptanz der europäischen Einigung kontinuierlich abgenommen. Zahlen des *Eurobarometers*² zeigen, dass nur noch 45% der EU-Bürger Vorteile in der europäischen Integration sehen. Anfang der neunziger Jahre waren es noch 60%. Selbst in Irland ist das Referendum zu Nizza gescheitert.

Dieses Auseinanderklaffen von neuen Anforderungen, die sich aus der Verwaltung europäischer öffent-

licher Güter ergeben, und der nur unzureichenden Produktion von demokratischer Legitimität ist die Achillesferse des europäischen Integrationsprojekts. Das *Eurobarometer* zeigt, dass 41% der Europäer den europäischen Institutionen „eher vertrauen“ und 40% „eher nicht“. Dabei hat das Europäische Parlament den höchsten Kredit: 52% vertrauen ihm, 25% tun dies nicht.³ Ohne die Lösung der Legitimationsfrage wird Europa seine wirtschaftliche Stärke bald verspielt haben.

Legitimationsproblem

Das gegenwärtige System intergouvernementaler Zusammenarbeit ist von einem zunehmenden demokratischen Defizit geprägt. Politische Entscheidungen werden überwiegend durch die Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gefällt – auch wenn die Kommission in etlichen Bereichen ein Vorschlagsrecht hat und das Europäische Parlament bei 25% der Gemeinschaftsgesetzgebung gefragt werden muss. Intergouvernementale Zusammenarbeit bedeutet jedoch, politische Entscheidungen als Verhandlungslösung autonomer Akteure zu begreifen und nicht, wie normalerweise in demokratischen Staaten, als Ausdruck einer kollektiven Präferenz für öffentliche Güter. Die Komplexität solcher Verhandlungen wächst mit der Anzahl von Mitgliedsländern jedoch dramatisch an.

Solange Vetoentscheidungen möglich sind, nimmt die Gefahr einer Po-

litiklähmung in der EU zu. Beim 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.

Schwierige Entscheidungsstrukturen

Eine spieltheoretische Untersuchung der verschiedenen Modelle qualifizierter Mehrheitsentscheidungen hat ergeben, dass in einer EU mit 27 Mitgliedsländern, also das in Nizza angenommene Modell, „das System mit der schwächsten Fähigkeit zu kollektiven Entscheidungen“ ist. Entscheidungen erfordern so genannte Gewinnkoalitionen (winning coalitions), die die notwendige qualifizierte Mehrheit zustande bringen. Unter den in Nizza verabschiedeten Modalitäten gibt es in einer EU à 27 nur noch in 2,0% aller Fälle Gewinnkoalitionen; unter dem heutigen (Vor-Nizza-) System wären es 2,4%. 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% der Fälle ermöglicht.⁴

Die Schwierigkeit, effiziente Entscheidungsstrukturen in Nizza zu finden, drückt ein Urdilemma 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, lautet: 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. die Übereinstimmung zwischen der Reichweite der zu lösenden Problemzusammenhänge und der Zuständigkeit einer über die entsprechende Reichweite verfügenden Handlungsebene. Nun hängt interessanterweise die Reichweite der Problemzusammenhänge von der Natur der öffentlichen Güter und ihrer Externalitäten ab. Die Allokation regional limitierbarer öffentlicher Güter, wie beispielsweise Schulen, Krankenhäuser oder Straßen, ist eindeutig auf regionaler Ebene am effizientesten und sollte dem politischen Wettbewerb überlassen bleiben. Andere Funktionen öffentlichen Handelns haben eine klare europäische Dimension.

Inklusive und exklusive Güter

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 etwa ist nicht darauf angewiesen, dass jeder einzelne Mitgliedstaat sich daran beteiligt. Es reicht, wenn eine hinreichend große Anzahl von Mitgliedern zustimmt, selbst wenn es einige Trittbrettfahrer gibt. Solche „inklusiv“ genannten öffentlichen Güter werden angemessen durch intergouvernementale Zusammenarbeit geregelt. Der europäische Gipfel von Lissabon im Jahr 2000 hat mit seiner Methode der offenen Koordinierung ein ehrgeiziges Programm für wirtschaftliche Strukturreformen erarbeitet, deren Ziel die Bereitstellung solcher inklusiven öffentlichen 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. Dies geschieht am effizientesten, wenn Gemeinschaftsentscheidungen durch europäische Institutionen getroffen und umgesetzt werden. Typische Beispiele für derartige Politikbereiche sind Geldpolitik (Europäische Zentralbank), Außenhandelszuständigkeit (Kommission) oder die Stabilisierungsfunktion 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 Kapitalmarkts und nicht zuletzt Teile der Steuerpolitik.

Die Spillover-Effekte 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 bewussten 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 in Europa durch Kommunikation und Austausch, aber die prozedurale Legitimation gemeinschaftlicher Entscheidungen bleibt begrenzt, solange es keine gesamteuropäische Debatte über gemeinschaftliche Politikziele gibt.

Verfassungsreform

Gelegentlich wird behauptet, es gebe keine europäische Demokratie, da es keine europäische Öffentlichkeit gebe. Im Mittelpunkt einer europäischen Verfassungsreform muss deshalb die Einbeziehung der europäischen Bürger in die bewusste Demokratie auf europäischer Ebene stehen. Dies kann durch kleine Schritte geschehen, wie beispielsweise durch die Verallgemeinerung der Mitentscheidung von Europäischem Parlament und Rat, oder durch eine Reform des Parteiensystems, so dass dadurch die Schaffung transnationaler Koalitionen und Debatten gefördert wird.

Die Rolle der Kommission könnte politischer werden, indem eine Trennung von Primär- und Sekundärgesetzgebung die Unterschiede von Politik und Verwaltung deutlicher hervortreten ließe. Eine klare Verantwortlichkeit der Kommissare gegenüber dem Parlament würde ebenfalls zu einer Politisierung und damit zu öffentlichen Debatten über Zielvorstellungen beitragen. Solche Debatten konzentrieren sich jedoch in der Regel

auf die Wahl einer Regierung oder eines Präsidenten. Insofern war es nur folgerichtig, dass der belgische Premierminister, Guy *Verhofstadt*, vorgeschlagen hat, den Kommissionspräsidenten direkt zu wählen.

Derartige Ideen mögen heute noch utopisch erscheinen, sie sind deshalb jedoch keineswegs disqualifiziert. 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 führte und die Gemeinschaft immer attraktiver werden ließ, so dass wir am Vorabend einer erneuten Erweiterung stehen. Schon Jean *Monnet* sah voraus, dass eine europäische Währungsunion zur politischen Union führen würde.⁵ Allerdings wäre eine solche politische Union kein europäischer Superstaat. Durch die klare Zuordnung der Handlungskompetenzen auf die jeweilige Natur gemeinsamer öffentlicher Güter entsteht eine *res publica*, die einer demokratischen Kontrolle bedarf – dies wäre dann eine Europäische Republik.

Anmerkungen

¹ 89% der Europäer sind der Meinung, dass die EU die Aufgabe, Frieden und Sicherheit in Europa zu bewahren, „vorrangig behandeln“ sollte, lediglich sechs Prozent finden, dies sollte „nicht vorrangig“ sein; vgl. *Eurobarometer*, Nr. 55, Oktober 2001.

² Ebenda.

³ Den nationalen Regierungen vertrauen dagegen nur 38%; ihnen stehen 51% gegenüber, die das „eher nicht“ tun; ebenda.

⁴ Vgl. Frédéric *Bobay*, *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* (vervielfältigtes Manuskript aus dem Jahr 2001).

⁵ *Monnet* verband damit die Erwartung, dass dieser Prozess fünf Jahre dauern würde; s. François *Duchêne*, Jean *Monnet*. *The First Statesman of Interdependence*, London 1994, S. 312.