

Europas Zukunft: Weg mit dem Nationalstaat

Der Nationalstaat ist passé. Ein zentralistisch vereintes Europa würde aber alles noch schlimmer machen. Hier kommt eine radikale Utopie: Ganz neue politische und wirtschaftliche Einheiten.

Von Bruno S. Frey

Die europäische Einigung baut auf Nationalstaaten auf - was gemeinhin als selbstverständlich betrachtet wird. Ich möchte jedoch auf eine andere, bisher vernachlässigte und fruchtbarere Möglichkeit eines zukünftigen Europas hinweisen, die der Vielfalt und der Freiheit wesentlich besser entspricht. Nach meiner Vorstellung sollte die Zukunft Europas nicht an hergebrachte geographische Grenzen von Nationalstaaten geknüpft sein. Die Europäische Union braucht ein Bauprinzip, das sich an ihren realen Problemen orientiert.

Wer den neuen Bauplan erstellen will, muss zunächst die Entwicklung hin zur heutigen EU verstehen. Hier lassen sich zwei Stränge unterscheiden: das politisch orientierte Friedensprojekt und das wirtschaftlich orientierte Freihandelsprojekt.

Weitsichtige Staatsmänner

Mit der europäischen Einigung haben weitsichtige Staatsmänner wie Schuman, Monnet, Churchill oder de Gasperi ein Friedensprojekt auf den Weg gebracht, das zukünftige Kriege verhindern sollte. Denn nachdem die Konzeption der Nationalstaaten im 19. Jahrhundert noch grosse Fortschritte gebracht hatte - wegweisend ist die Idee der Verfassung als grundlegendes staatliches Konzept, an die sich staatliche und nichtstaatliche Einrichtungen und die Einwohner zu halten haben -, haben die Nationalstaaten im 20. Jahrhundert zu gewaltigen Schäden geführt. Im Ersten Weltkrieg sind rund 10 Millionen Soldaten gefallen und eine riesige Zahl von Zivilpersonen zu Tode gekommen. Der Zweite Weltkrieg hat bis zu 60 Millionen Leben gekostet.

Das Frankreich von de Gaulle und das Deutschland von Adenauer haben die Voraussetzungen für europäische Institutionen geschaffen, die den Frieden zwischen den Nationalstaaten sichern sollten. Dieses Ziel wurde in der Tat erreicht, was eine grosse und segensreiche Leistung ist. Zur Lösung innerstaatlicher Konflikte wie in Nordirland oder Spanien haben diese Institutionen allerdings keinen merklichen Beitrag geleistet. Zudem sind die europäischen Institutionen durch ein Demokratiedefizit gekennzeichnet. Insofern ist die Europäische Union also sicherlich keine für das 21. Jahrhundert vorbildliche politische Institution.

Harmonisierung ersetzt Wettbewerb

Das wirtschaftliche Projekt EU stellt ebenfalls eine grosse Leistung dar. Handelshemmnisse zwischen den Nationalstaaten wurden wesentlich abgebaut und teilweise völlig beseitigt. Dieser Fortschritt wurde jedoch mit hohen Kosten erkauft:

Die Brüsseler Bürokratie hat eine kaum überschaubare Zahl von Regulierungen und Direktiven erlassen. Harmonisierung und damit Uniformierung haben in vielen Bereichen den Wettbewerb ersetzt. Und anstelle flexibler Angebote für neue Beitrittsländer wird von ihnen die vollständige Übernahme des „Acquis Communautaire“, also aller geltenden europäischen Vorschriften, verlangt - als wären diese das einzig Richtige.

Gegenüber den heutigen Institutionen der Europäischen Union lässt sich ein ganz anderes Europa denken: ein Europa, das der vielfachen kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Diversität Raum gibt und sie fördert. Dazu sind neuartige politische Einheiten notwendig, die sich an den zu lösenden Problemen orientieren.

Die Mission bestimmt die Koalition

In der heutigen EU werden die Aufgaben innerhalb der gegebenen politischen Grenzen - den Nationalstaaten - angegangen. Die Diskussion über die Zukunft der europäischen Einigung wird fast ausschliesslich im Rahmen existierender Nationalstaaten diskutiert.

Sinnvoller ist hingegen, zuerst die zu bewältigenden Probleme zu identifizieren und anschliessend dafür geeignete politische Einheiten zu schaffen. Es wird hier somit vorgeschlagen, den heute üblichen Weg umzukehren: Die politischen Grenzen sollen sich endogen anpassen, damit Aufgaben möglichst effektiv gelöst werden können.

Nur durch Zufall passt die Nation gerade mal

Je nach Problem können diese Einheiten grösser oder kleiner als die Nationalstaaten sein. Nur zufällig hat eine Nation gerade die für die notwendige Aufgabe geeignete territoriale Ausdehnung. Diese zu schaffenden „Endogenen Politischen Einheiten“, kurz EPE, sind auch nicht zu vergleichen mit den europäischen oder anderen Regionen, da diese auch weitgehend historisch vorbestimmt sind.

Wie sollten in einem politisch vereinten Raum Probleme gelöst werden? Geht man von der ökonomischen Theorie der „Spillover“ aus, müssten alle Probleme auf der höchstmöglichen Ebene angegangen werden. Denn nur dann werden grenzübergreifende Verzerrungen vollständig berücksichtigt.

Entscheidungskosten berücksichtigen

Damit würden jedoch die ebenso wichtigen Entscheidungskosten völlig vernachlässigt. Die politische Ökonomie lehrt uns den Vorteil möglichst lokaler politischer Entscheidungen, weil nur dann ein genügender Anreiz besteht, die Nutzen und Kosten unterschiedlicher Lösungen zu berücksichtigen. Wer Probleme wirklich lösen will, darf nicht nur die infolge der Spillover entstehenden Kosten berücksichtigen, sondern auch die Entscheidungskosten.

Die neu entstehenden EPE sollen eine derartige räumliche Ausdehnung aufweisen, dass die Gesamtkosten minimiert werden. Damit sie politisches Gewicht erhalten, müssen die EPE über ausreichende fiskalische Kompetenzen verfügen. Sie müssen für ihre spezifischen Aufgaben Steuern erheben und die Ausgaben selbst festlegen

können. Mitglieder einer EPE können je nach Aufgabengebiet politische Gemeinden (oder Teilgemeinden wie Stadtkreise) oder aber Personen sein.

Elektronisch Wählen muss möglich sein

Die EPE müssen demokratisch organisiert und legitimiert sein. In einer modernen, zukunftsgerichteten Welt können Abstimmungen über Personen und Sachfragen aber nicht nur in herkömmlicher Weise mittels Gang zu den Urnen oder postalisch erfolgen, sondern es muss ein elektronisches Wählen möglich sein. Die Bürger werden sich wegen des geringeren Aufwands besser informieren und vermehrt in politischen Angelegenheiten engagieren.

Ein- und Austritt müssen flexibel sein, damit sich die EPE an sich verändernde Bedingungen anpassen können. Dazu sind Regeln notwendig, die auf der Verfassungsebene, also hinter dem Schleier der Ungewissheit, festgelegt werden. Denkbar ist eine Erhebung von Gebühren, wenn die austretende Einheit während ihrer Mitgliedschaft einen Kapitalzuwachs erfahren hat. Wer etwa in einer EPE sein oder ihr Humankapital mit dem bestehenden Bildungsangebot aufbauen konnte, das andernorts monetär entgolten wird, sollte eine entsprechende Abgeltung leisten.

Vier Beispiele

Es sind auch Eintrittskosten denkbar, wenn die Eintretenden einen Kapitalgewinn erzielen. Flexible Regeln für den Ein- und Austritt schaffen eine wettbewerbliche Situation. Besonders effiziente EPE erreichen so eine vorteilhafte finanzielle Lage. Einige Beispiele sollen das neue Konzept der Endogenen Politischen Einheiten illustrieren:

1. Der Verkehr über die Alpen betrifft einige Gebiete der europäischen Nationen stark, während andere wenig oder gar nicht tangiert werden. Eine neu zu bildende politische Einheit der massgeblich Betroffenen sollte die Probleme angehen, wobei wiederum nationale Grenzen weitgehend irrelevant sind.

2. Auch Tourismusregionen überschreiten häufig die existierenden politischen Körperschaften. So sind am Fremdenverkehr im Bodenseeraum geographische Gebiete in drei Ländern und vielen verschiedenen Kantonen, Landkreisen oder Bundesländern beteiligt. Auch dafür sollte eine EPE geschaffen werden, damit entsprechende Aufgaben effizient angegangen werden.

3. Die gegenwärtig eine Aufnahme in die EU anstrebende Türkei könnte in verschiedenste EPE glaubwürdig und als volles Mitglied eintreten, insbesondere im wirtschaftlichen Bereich. Weder die EU noch die Türkei müssten einen unbefriedigenden Kompromiss zu Aspekten eingehen, zu denen grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen bestehen. Eine vollständige Übernahme des Acquis Communautaire entfielen. Ein ähnliches Vorgehen ist mit den nordafrikanischen Ländern Marokko, Tunesien oder Algerien möglich.

4. Das Konzept der EPE ermöglicht es auch, den Wünschen einiger Teile von Nationalstaaten wie dem Baskenland, Katalonien, Nordirland oder Schottland nach

mehr Souveränität entgegenzukommen und die Gefahr weiterer terroristischer Auseinandersetzungen zu mindern.

Lernen von multinationalen Unternehmen

Für die Konstruktion der EPE könnte von multinationalen Unternehmen gelernt werden. Sie haben manche organisatorische Probleme, mit denen sich Staaten konfrontiert sehen, längst überwunden. Es gibt ausserdem im Schrifttum Vorschläge zur Verbesserung staatlicher Aktivitäten, die auf die EPE übertragbar sind. Am nächsten stehen ihnen die „Functional Overlapping and Competing Jurisdictions“, die auf Arbeiten von mir und Reiner Eichenberger zurückgehen.

Ähnliche Vorschläge sind die von Alberto Alesina und anderen vorgeschlagenen „artificial states“ oder die „chartered cities“ von Paul Romer sowie die in der Schweiz etwa durch Konrad Hummler propagierte Städtestaaten, die sich über nationale Regulierungen und Vorschriften hinwegsetzen und effizientere Regeln beschliessen können.

Ein Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten

Man könnte argumentieren, wegen der institutionellen Verfestigung der Europäischen Union sei es müssig, derart abweichende Vorstellungen über die zukünftige europäische Einigung und Vertiefung vorzuschlagen. Dieses Argument sticht aus zwei Gründen nicht oder nur begrenzt:

1. EPE können direkt an die Gründungsidee der europäischen Einigung anknüpfen. Mit der Montanunion haben Frankreich und Deutschland sich als Erste auf eine problemorientierte Institution geeinigt. Kriege sind ohne Stahl undenkbar, und die Montanunion bindet insbesondere die deutsche Stahlindustrie in einen europäischen Kontext ein. Auch der Euratom-Vertrag ist eine aufgabenorientierte politische Einheit im Sinne der EPE.
2. EPE können von der heutigen Struktur der EU ausgehend partiell eingeführt werden. So würde der Gedanke des „Europe à la carte“ und des „Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten“ eine erstrebenswerte Norm, nicht eine zu bekämpfende Verirrung.

Von unten entwickeln

Werden EPE sukzessive eingeführt, wird das Gewicht des zentralistisch-bürokratischen Teils der Europäischen Union über die Zeit abnehmen und sich ein dynamisches, wettbewerbliches Netz aus politischen Körperschaften entwickeln. Eine sinnvolle europäische Politik sollte zuerst die zu lösenden Probleme identifizieren. Ausgehend davon, sollte sie die geeigneten politischen Einheiten diskutieren und sie auch ermöglichen. Die Initiative zu deren Gründung kann den Betroffenen überlassen bleiben - das Netzwerk darf nicht von oben oktroyiert werden, sondern soll sich von unten entwickeln können.

Bei diesem schrittweisen Vorgehen müssten bestehende politische Körperschaften nicht abgeschafft werden; sie werden jedoch gegenüber den EPE an Bedeutung

verlieren. Es wird ein Wettbewerb zwischen herkömmlichen und neu geschaffenen Einheiten entstehen. Insbesondere muss nicht gegen die heute die Europapolitik dominierenden Nationalstaaten vorgegangen werden. Jedoch ist immer zu überlegen, für welche politischen Probleme sie die richtige räumliche Ausdehnung aufweisen. Wie anhand der Beispiele argumentiert wurde, dürfte dies nur noch in wenigen Fällen zutreffen.

Die Montanunion war der richtige Anfang

Die europäische Einigung hat mit der aufgabenorientierten Montanunion richtig angefangen. Danach wurden aber sowohl das Friedensprojekt als auch das Freihandelsprojekt nur auf Ebene der Nationalstaaten vollzogen. Damit wurde die politische Ordnung gewählt, die massgeblich für die katastrophalen Kriege des 20. Jahrhunderts verantwortlich war und die heute ein weiteres Fortschreiten behindert.

Die Endogenen Politischen Einheiten sind also eine Alternative zu einer europäischen Einigung auf nationaler Ebene. Sie sollen in Europa ermöglicht werden, die Initiative und ihre Bildung aber sollen von unten erfolgen. Damit die Einheiten ihre Aufgaben erfolgreich angehen können, müssen sie über weitgehende Finanzautonomie verfügen, ihre Steuern und Ausgaben somit selbst bestimmen können. Eine derartige Neuausrichtung der europäischen Einigung ist unmittelbar möglich und entlastet die Nationalstaaten. Ein solches dynamisches Netz Endogener Politischer Einheiten entspräche der Vielfalt Europas.

Dieser Artikel wurde in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung am Sonntag vom 14. November 2012 veröffentlicht.