

Eine «fünfte Freiheit» für Europa Stärkung des Föderalismus durch «Focj»

Von Reiner Eichenberger und Bruno S. Frey*

Die Architekten der Europäischen Union müssen sich den Vorwurf gefallen lassen, dass das Ziel der politischen Union die Gefahr einer Zentralisierung und einer überbordenden Bürokratie in sich birgt. Um diesen Tendenzen entgegenzuwirken, wurden verschiedentlich Vorschläge zu einer Föderalisierung Europas präsentiert. Die Autoren des folgenden Beitrages entwerfen ein ihrer Ansicht nach «extremes», aber realistisches Modell, das den Erhalt der europäischen Vielfalt an kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Eigenheiten gewährleisten soll. (Red.)

Wettbewerb schafft Wohlstand. Diese Einsicht stand hinter der Verwirklichung der Europäischen Union (EU) und der vier Freiheiten: dem freien Verkehr für Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit. Gestärkt wurde damit aber nur der wirtschaftliche Wettbewerb. Der politische Wettbewerb auf nationaler und europäischer Ebene wurde völlig vernachlässigt. Das «Demokratiedefizit», ein inhaltsloses Subsidiaritätskonzept und ausufernde Bürokratien sind Folgen davon. Heute gilt es deshalb, die politischen Märkte zu öffnen. Wir schlagen vor, den politischen Wettbewerb in einer *fünften Freiheit* zu verankern: Bürger und Gemeinden sollen die Freiheit haben, funktionale, überlappende, wettbewerbliche Jurisdiktionen zu gründen. Solche «Focj» (von Functional, overlapping, competing jurisdictions) zeichnen sich durch vier Eigenschaften aus: Ein «Focus» – wie wir die Einzahl von «Focj» bezeichnen möchten – bestimmt sich nach der zu erfüllenden Funktion. «Focj» sind überlappend, da jede Funktion eine andere Ausdehnung der Jurisdiktion erfordert; sie konkurrieren um Gemeinden und Bürger, und innerhalb dieser Gebilde herrscht demokratischer Wettbewerb; sie sind Jurisdiktionen mit Steuerhoheit.

Dynamischer Föderalismus

In Wissenschaft und Politik wird die Ausdehnung der Gebietskörperschaften zumeist als gegeben betrachtet. Analysiert wird, welche Aufgaben welchen Ebenen zugeordnet werden sollten. Damit konzentriert sich die Frage auf den *optimalen Zentralisierungsgrad*. Dieser kann im heutigen politischen Prozess nicht gefunden werden, weil sich die Problemstellungen laufend ändern und politische Entscheidungsträger (im eigenen Interesse) oft übermässig zentralisieren.

Unser Konzept ist deshalb *prozessorientiert*. Die künftige europäische Verfassung muss den Gemeinden und wenn möglich den einzelnen Bürgern die Freiheit garantieren, sich an «Focj» zu beteiligen. Die Bürger müssen über den Beitritt ihrer Gemeinden zu solchen Jurisdiktionen und über deren Verfassung (inkl. den jeweiligen Ein- und Austrittsbedingungen) abstimmen können. Damit wird gesichert, dass diese neue Form von Jurisdiktionen ein föderales Netz von Regierungseinheiten bildet, das eng an die Bürgerpräferenzen gebunden ist und sich der «Geographie der Probleme» anpasst.

Breiter Anwendungsbereich

«Focj» könnten viele Staatsleistungen *effizient* erbringen. Dies zeigen u. a. die mit unserem Konzept verwandten «special districts» in den USA, die unterschiedliche Funktionen z. B. in den Bereichen Erziehung, Umweltschutz, Transport und Polizei erfüllen. Viele besitzen eine (begrenzte) Steuerhoheit und direkte Demokratie. Wie ökonomische Studien zeigen, sind «special districts» um so effizienter, je direkter der Einfluss der Bürger ist. Ähnliche Gebietskörperschaften haben sich auch in verschiedenen *Schweizer Kantonen* bewährt, in denen es nicht nur einen Gemeindetyp gibt, sondern ein Netz von überlappenden, funktionalen Gemeinden mit Steuerhoheit. Dies trifft etwa auf den Kanton Zürich zu, wo es neben den politischen und kirchlichen Gemeinden auch noch Ober- und Unterstufenschulgemeinden und Zivilgemeinden gibt.

Besonders geeignet sind «Focj» sodann für eine *grenzüberschreitende* Zusammenarbeit. Ein Beispiel dafür ist die Polizeifunktion (Verkehrsregelung, Umweltschutz, Verbrechensbekämpfung) auf dem Bodensee. Heute ist die formelle Kompetenz der lokalen Polizeistellen in den drei anliegenden Ländern, über die Landesgrenze direkt zusammenzuarbeiten und Informationen auszutauschen, eng begrenzt. Der Dienstweg führt von den Gemeinden über Kreis- (Bezirks-) und Länder- (Kantons-) zu den Bundesregierungen, die dann miteinander verhandeln. Dieses Verfahren ist sehr kompliziert und langsam. Lokale Verwaltungen bevorzugen deshalb informelle Absprachen, deren Erfolg aber von guten persönlichen Beziehungen abhängt. Dagegen wären die Vorteile eines Bodensee-«Focus» offensichtlich.

Das hier vorgeschlagene Konzept eignet sich insbesondere für eine *problemorientierte* europäische Integration. So könnte beispielsweise das Elsass, Teile Baden-Württembergs und beide Basel einen Universitäts-«Focus» bilden, der die Universitäten Strassburg, Colmar, Mulhouse, Freiburg, Karlsruhe und Basel umfassen könnte. Tatsächlich sind Bemühungen zur Gründung von (unvollständigen) Universitäts-«Focj» im Gange. Vorstellbar wären aber auch Sozialpolitik- oder gar Rechtsnormen-«Focj»; auch solche Modelle werden heute (z. B. zwischen Aachen und dem holländischen Heerlen) angestrebt.

Vielfältige Vorteile

Demokratische Institutionen und die Austrittsoption ermöglichen den Bürgern von solchen Jurisdiktionen, die Regierung wirkungsvoll zu kontrollieren. Dank funktionaler Konzentration können sie die staatlichen Leistungen einfach beurteilen und vergleichen. Zudem haben sie grosse Anreize, sich über politische Fragen zu informieren, weil sie das politische Wissen auch für private Abwanderungs- und Austrittsentscheidungen nutzen können.

Darüber hinaus vermögen «Focj» öffentliche Leistungen besonders *kostengünstig* anzubieten. Dank räumlicher Flexibilität können sie unterschiedliche «economies of scale» in der Herstellung staatlicher Leistungen (wie z. B. Kläranlagen und Landesverteidigung) ausnützen und «spillovers» minimieren. So werden Abwasser-«Focj» oft nur aus Teilen einer Gemeinde bestehen. Ein Verteidigungs-«Focus» hingegen könnte ganz Europa und sogar nichteuropäische Länder umfassen. Dass Grössenanpassungen durchaus möglich sind, wird durch die schweizerischen Erfahrungen illustriert. So sind seit 1850 68 Gemeinden durch Teilung entstanden und rund 300 zusammengelegt worden. Ein anderes Beispiel ist die Abspaltung des Kanton Jura in deren Folge viele Grenzgemeinden und das Laufental den Kanton wechselten. Alle diese Gebietsanpassungen wurden durch Volksabstimmungen in den betroffenen Gemeinden und Kantonen beschlossen.

Die Steuerautonomie vermittelt Anreize, die Mittel sparsam einzusetzen. Jurisdiktionen, wie wir sie uns vorstellen, werden deshalb oft Leistungen nicht selbst produzieren, sondern im Auftrag vergeben. Dadurch werden Märkte gestärkt und der öffentliche Sektor zurückgedrängt. Die funktionale Konzentration bringt Spezialisierungsgewinne und *öffnet* den «Markt für Politiker» fachlich kompetenten Aussenseitern und neuen politischen Gruppierungen. So müssten etwa «grüne» Bewegungen nicht mehr zur Verteidigungspolitik Stellung nehmen (was ihnen häufig schwerfällt), sondern können sich in einem Umweltproblem-«Focus» engagieren. Minderheiten (z. B. ethnische Gruppen), die mit der Regierungspolitik einzelner, für sie besonders wichtiger Bereiche nicht einverstanden sind, können einen «Focus» für diese Leistungen gründen. Die mit der italienischen Sprach- und Kulturpolitik unzufriedenen Südtiroler könnten z. B. gemeinsam mit den Nordtirolern eine entsprechende Körperschaft gründen, ohne ganz aus Italien auszutreten. Die Möglichkeit solch partiellen Austritts verhindert auch neue Handelsschranken. Insofern wirkt das Konzept markterhaltend.

«Focj» verändern die Rolle der Nationalstaaten. Sie zerschlagen diese aber nicht, sondern eröffnen neue kleiner- und grösserräumige (multinationale) Alternativen. Sie erfüllen nur Aufgaben, die ihnen von den Bürgern übertragen werden, d. h. die sie kostengünstiger oder den Bürgerwünschen besser entsprechend erbringen. Die Nationalstaaten üben weiterhin diejenigen Funktionen aus, die sie effizient erbringen.

Was ist an «Focj» neu?

Heute sehen die Europäischen Verträge weder den Austritt eines Landes aus der EU noch die Abspaltung von Landesteilen vor. Dieser Mangel gilt auch für viele Vorschläge für eine künftige europäische Verfassung. Im «Herman Report» des Europäischen Parlaments etwa wird die heutige föderale und geographische Gliederung der EU explizit festgeschrieben. Die hier vorgeschlagene fünfte Freiheit hingegen regelt den Austritt auf allen staatlichen Ebenen.

Unsere Idee unterscheidet sich radikal vom in den Europäischen Verträgen festgehaltenen Konzept der Regionen. Diese werden eher zentralistisch «von oben herab» festgelegt und leben wesentlich von Subventionen der EU, wohingegen «Focj» auf *Initiative der Bürger* entstehen, die sie finanzieren. Auch das in den Maastrichter Verträgen verankerte, aber bisher inhaltsleere Prinzip der Subsidiarität hat wenig mit unserem Konzept gemein. So haben auch heute noch die unteren staatlichen Ebenen (inkl. Regionen) vieler EU-Mitgliedsländer weder wichtige Kompetenzen noch eigene Finanzquellen, und Ausnahmen von europaweiten Regelungen (etwa in der europäischen Währungsunion, dem Protokoll zur Sozialpolitik oder dem Vertrag von Schengen) werden regelmässig als dem «europäischen Geist» schädlich betrachtet. Ob differenzierte Integration als Europa der «variablen Geometrie» oder der «unterschiedlichen Geschwindigkeiten» bezeichnet wird – sie stösst immer auf entschiedene Opposition der Europapolitiker. In einem Netz von «Focj» hingegen wird jede Art von Differenzierung als erwünschter Ausdruck unterschiedlicher Nachfrage nach öffentlichen Leistungen angesehen.

Der von uns gemachte Vorschlag ist sicher ungewöhnlich und dürfte manchem zu weit gehen. Tatsächlich wird hier eine extreme, aber *keine utopische* Form des Föderalismus vertreten. Im Gegensatz zu den meisten vorliegenden Vorschlägen zur Europäischen Verfassung, die nur Kleinigkeiten ändern wollen und auf Harmonisierung setzen, entwickeln wir eine die Diversität fördernde Alternative für ein künftiges Europa. Das hier vorgeschlagene Konzept bezweckt, die entscheidende Stärke Europas – nämlich die Vielfalt – weiterzuentwickeln.

* Dr. Reiner Eichenberger ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich. Prof. Dr. Bruno S. Frey ist Ordinarius für Wirtschaftspolitik an der Universität Zürich.