

SCHWEIZER- FRANKEN ODER EURO

Beiträge von Ernst Baltensperger,
Walter Büsch, Bruno S. Frey, Georg Rich,
Richard Senti, Kurt Schiltknecht,
Rudolf Walser

Herausgeber: Richard Senti und Walter Büsch



Schulthess Polygraphischer Verlag

Der Euro, die Demokratie und der Föderalismus

Bruno S. Frey

Die Einführung des Euro wird von vielen Personen als ein entscheidender Schritt in der europäischen Integration angesehen.¹ Manche halten ihn für fast ebenso wichtig wie die Römer Verträge, die die heutige Europäische Union begründeten. Die gemeinsame Währung soll die Trennung zwischen den Nationalstaaten überwinden und die Einigung Europas unterstreichen.²

In diesem Beitrag werden zwei Fragen behandelt:

- (1) Wünschen die Bürger Europas eine Währungsvereinheitlichung?
- (2) Entspricht eine Währungsvereinheitlichung der Idee Europas?

Es wird argumentiert und gezeigt:

- (a) Der Euro liegt vor allem im eigennützigen Interesse der Politiker, nicht aber der Bürger Europas, und
- (b) die Europäische Union hat weit wichtigere Aufgaben zu erfüllen, insbesondere den Föderalismus und die Demokratie - als wesentliche Konzepte der Zukunft - weiterzuentwickeln.

Die Schweiz kann hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten, weil sie in dieser Hinsicht eine fortschrittliche Verfassung aufweist und über vielfältige Erfahrungen verfügt. Angesichts der Konstruktionsmängel der

¹ Vgl. *Senti, Richard und Walser, Rudolf*, in vorliegender Veröffentlichung, S. 35ff. und S. 113ff.

² Vgl. *Büsch, Walter*, in vorliegender Veröffentlichung, S. 7ff.

Europäischen Verfassung können die Schweizer einen positiven Beitrag zur Diskussion leisten. Sie sollten sich nicht zurückziehen, sondern vielmehr offensiv zu einem föderativen und demokratischen Europa beitragen.

Die Bedenken der Bürger und das Handeln der Politiker

In der Bevölkerung der Europäischen Union herrscht keineswegs Begeisterung für die gemeinsame Währung. Gemäss der Europäischen Kommission war vor den politischen Beschlüssen in zahlreichen Mitgliedsländern der EU eine Mehrheit der Befragten dagegen.³ So lehnten beispielsweise im November 1995 in nicht weniger als sechs Ländern mehr als die Hälfte der Bürger den Euro ab. Während in Ländern mit traditionell schwachen Währungen und hohem Verschuldungsgrad wie Italien, Spanien oder Belgien die Zustimmung überwältigend war, waren die Bürger in Ländern mit harten Währungen und hoher Budgetdisziplin wie Österreich und Grossbritannien weit weniger positiv eingestellt.⁴ In Finnland und Dänemark überwogen die Ablehnenden sogar um rund 40 Prozentpunkte. Dies gilt gerade auch für die "Lokomotive" der Einführung des Euro, Deutschland, wo nur 37 Prozent zustimmten, aber 58 Prozent ablehnten.⁵ Diese Befragungsergebnisse mögen die tatsächliche Akzeptanz des Euro sogar noch überschätzen. Manche Befragte stimmten wohl nur deshalb der gemeinsamen Währung zu, weil sie die Entwicklung für unausweichlich hielten. Eine Alternative wurde ihnen zu keinem Zeitpunkt vorgelegt.

³ Europäische Kommission (1995), Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Brüssel.

⁴ Gärtner, Manfred (1997), Who wants the euro – and why? Economic explorations of public attitude towards a single European Currency, in: Public Choice, Vol. 93, Nr. 5, S. 487ff.

⁵ Theurl, Theresa (1996), Europäische Währungsunion I: Ökonomische Perspektiven, in: Reichert-Facilidos, Fritz, Hrsg., Recht und Europa, Innsbruck, S. 131ff.

Die Politiker in den Regierungen und Parlamenten haben trotz dieses Widerstandes in der Bevölkerung die Einführung des Euro unwiderruflich beschlossen. Wie lässt sich dies erklären?

Naheliegender wäre, den Politikern tiefere Einsichten, überlegenes Urteilsvermögen und weniger Eigennutz als den Bürgern zuzugestehen. Allerdings lehrt uns die Geschichte anderes. Viele schwerwiegende wirtschaftspolitische Fehler ebenso wie zwei verheerende Weltkriege und unzählige weitere Konflikte in diesem Jahrhundert gehen wesentlich auf Entscheidungen von Politikern zurück. Von der Vorstellung vom Politiker als "besseren Menschen" sollte deshalb Abschied genommen werden. Sie sind nicht besser, aber auch nicht schlechter, als andere Menschen. Ihre Urteilskraft ist ebenso beschränkt wie diejenige anderer Personen.

Die Einführung des Euro lässt sich hingegen gut mit den eigennützi- gen Zielen der Politiker erklären. Eine gemeinsame Währung ist für euro- päische Politiker aus zwei wesentlichen Gründen vorteilhaft:

1. Politiker müssen für verfehlte Politiken weniger Verantwortung über- nehmen, können aber nach wie vor Erfolge für sich beanspruchen. Eine inflationäre Politik äussert sich nicht mehr, wie bisher, in einer Verschlechterung des Wechselkurses der eigenen Währung sondern belastet alle anderen Mitgliedstaaten. Die Konsequenzen einer schwa- chen Budgetdisziplin lassen sich zumindest teilweise auf andere Län- der überwälzen, das heisst es kann auf Kosten anderer Länder Trittbrett gefahren werden. Schlechte wirtschaftliche Ergebnisse können der gemeinsamen Währung angelastet werden, insbesondere eine hohe Arbeitslosigkeit.

Diese Anreize wurden - nicht überraschend - insbesondere in Deutschland erkannt. Der von diesem Land erzwungene "Stabili- tätspakt" dürfte jedoch kaum wirksam sein, wenn sich ein Land tat- sächlich in eine schwierige wirtschaftliche Situation hineinmanövriert hat. Der Euro schränkt die nationalen Politiker somit weniger ein, als dies auf den ersten Blick erscheinen mag. Es sind vor allem die nation- alen Notenbanken, die wesentliche Kompetenzen verlieren. Die

definitivische Blockierung des Wechselkurses mittels einer gemeinsamen Währung verstärkt darüber hinaus die Interventionsmöglichkeiten der Politiker auf der europäischen Ebene. Ungleiche wirtschaftliche Entwicklungen und asymmetrische Konjunktüreinflüsse werden nunmehr hauptsächlich durch Einkommenstransfers ausgeglichen - und diese sind das klassische Feld für politische Eingriffe und die Bevorzugung mächtiger Interessengruppen.⁶

2. Eine gemeinsame Währung verschiebt die politischen Entscheidungen auf die europäische Ebene, wo die Kontrolle durch die Bürger weniger intensiv ist. Damit steigt der Entscheidungsspielraum der Politiker auf Kosten der Bürger. Das "Demokratiedefizit" auf der Ebene der EU ist unbestritten.⁷ Eine Verschiebung der Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene wird deshalb von den Politikern gern gesehen und aktiv betrieben. Dies erklärt, warum in manchen Ländern - insbesondere auch in Deutschland - nicht nur die Regierung, sondern auch die Opposition für den Euro eintritt. Auch in der Schweiz haben Politiker mehr Sympathie für den Euro (und für einen Beitritt zur heutigen EU) als die Bürger. Gerade in unserem Land würden die Politiker deutlich an Macht gewinnen, wenn sie sich von den stark bindenden Einschränkungen durch die direkte Demokratie auf nationaler (und lokaler) Ebene lösen und vermehrt Politik auf europäischer Ebene treiben könnten.

Die Zukunft Europas: Demokratie und Föderalismus

Das wesentliche Problem des Euro liegt weniger in den aufgezeigten Nachteilen für die Bürger, sondern in der Absorption von Aufmerksamkeit und Energie für den falschen Zweck. Der Euro gaukelt eine tragfähige Lösung für die Zukunft Europas vor, was jedoch nicht der Fall ist. Die

⁶ Vgl. *Walser, Rudolf*, in vorliegender Veröffentlichung, S. 139ff.

⁷ Vgl. *Senti, Richard*, in vorliegender Veröffentlichung, S. 51f.

wesentlichen Zukunftsaufgaben werden nicht angegangen, sondern vielmehr übertüncht.

Die Idee Europas liegt in dessen Vielfalt und Bürgerbeteiligung. Die heutige EU weist in dieser Hinsicht gravierende Konstruktionsmängel auf. Neben dem bereits erwähnten "Demokratiedefizit" ist die Verfassung der EU auch durch ein "Föderalismusdefizit" geprägt.⁸ Diese beiden Mängel sind von überragender Bedeutung, weil Dezentralisierung und eine effektive Bürgerbeteiligung die für das 21. Jahrhundert wegleitenden Konzepte sind.⁹ Die heutige Konstruktion der EU ist für diese Herausforderungen der Zukunft in keiner Weise gerüstet. Dies wird sich bereits bei der beabsichtigten Aufnahme der verschiedenen Länder Osteuropas zeigen. Anstelle einer einheitlichen Währung hätten sich die europäischen Politiker mit den Demokratie- und Föderalismus-Mängeln der EU auseinandersetzen und zukunftsorientierte Lösungen vorschlagen sollen. Diese Aufgabe wurde vernachlässigt.

Hier liegt die Chance der Schweiz. Ihr Beitrag zu Europa kann darin bestehen, ihre Erfahrungen mit einem weit entwickelten Föderalismus und stark ausgebauten direkten Mitwirkungsrechten der Bürger in Form direktdemokratischer Elemente weiterzugeben. Selbstverständlich können diese beiden Institutionen nicht unmittelbar auf die EU angewandt werden. Das Beispiel der Schweiz kann aber zeigen, dass bei einer Vielfalt von Kulturen, Sprachen, wirtschaftlichen Schwerpunkten und Lebensverhältnissen - also unter den genau gleichen Voraussetzungen wie bei der europäischen Integration - sowohl dezentrale Entscheidungen als auch direkte Beteiligung der Bürger möglich und produktiv sind. Anhand des schweizerischen Beispiels lassen sich viele Einwände gegen diese beiden Institutionen vernünftig diskutieren und deren Schwächen aufzeigen.

⁸ *Hama, Noriko* (1996), *Disintegrating Europe. The Twilight of the European Construction*, London.

⁹ *Dahl, Robert A.* (1994), *A Democratic Dilemma: System Effectiveness vs. Citizen Participation*, in: *Political Science Quarterly*, Vol. 109, S. 23f.

Dieser schweizerische Beitrag beruht auf der Kraft des guten Arguments und empirisch gut belegten Erfahrungen.¹⁰ Er ist völlig unabhängig davon, ob die Schweiz Mitglied der EU ist. Vielleicht findet ein Beitrag von ausserhalb sogar mehr Aufmerksamkeit; als Mitglied der EU könnte die Schweiz wegen ihres kleinen Stimmengewichts ohnehin nichts durchsetzen, sondern müsste ebenfalls Überzeugungsarbeit leisten.¹¹ Auf jeden Fall müssen die für Europa nützlichen Institutionen und Erfahrungen weit aktiver als bisher propagiert werden. Hier wird somit nicht ein Rückzug in eine Igelstellung, sondern vielmehr eine Offensive der Gedanken vorgeschlagen.

Die beiden wesentlichen Mängel der europäischen Verfassung wurden von klar sehenden Leuten erkannt, aber die vorgesehenen Massnahmen zu deren Überwindung lassen zu wünschen übrig.

Die Dezentralisierung wird mit der Idee der "Subsidiarität" anzunähern versucht.¹² Demnach sollen die politischen Entwicklungen auf der jeweils untersten Ebene gefällt werden, die dazu fähig ist. Allerdings nimmt die Kommission und Bürokratie der EU für sich faktisch in Anspruch zu bestimmen, welche Ebene für welche Aufgabe am besten gerüstet ist. Wenn eine untere Ebene nicht nachweisen kann, dass sie eine staatliche Funktion besser als die EU ausüben kann, fühlt diese sich berechtigt einzugreifen.¹³ Das Konzept der "Subsidiarität" weist somit den

¹⁰ Vgl. *Blankart, Charles B.* (1992), Bewirken Referenden und Volksinitiativen einen Unterschied in der Politik?, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Vol. 3, S. 509ff.; *Feld, Lars P.* und *Savioz, Marcel R.* (1997), Direct Democracy Matters for Economic Performance: An Empirical Investigation, in: *Kyklos*, Vol. 50, S. 507ff.

¹¹ Vgl. *Senti, Richard*, in vorliegender Veröffentlichung, S. 48.

¹² *Kirchgässner, Gebhard* (1996), Omne Agens Agendo Perficitur: The Economic Meaning of Subsidiarity, in: *Holzmann, R.* (Hrsg.), *Maastricht: Monetary Constitution Without a Fiscal Constitution?*, Baden-Baden, S. 195ff.

¹³ *Centre for Economic Policy Research, CEPR* (1993), *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?*, London.

dezentralen Einheiten in Europa wenig eigenen Raum zu. Die EU hat eine immanente Tendenz zur Zentralisierung.¹⁴

Anstelle der Propagierung eines abstrakten Begriffs wie "Subsidiarität" müsste den unteren staatlichen Körperschaften, insbesondere den Provinzen, Regionen und Gemeinden, eine eigene, genügend ertragreiche Steuerbasis zugeordnet werden. Nur auf diese Weise können die staatlichen Einheiten eine selbständige Politik entfalten; solange sie von finanziellen Zuweisungen vom Zentralstaat oder von der EU-Zentrale abhängig sind, müssen sie sich den entsprechenden Vorstellungen und Wünschen anpassen. Eine wirksame Dezentralisierung und damit ein lebendiger Föderalismus bedingt somit, dass die zentralen Einheiten - und dazu zählt auch die EU - auf Steuereinnahmen verzichten und sie unteren Einheiten zuweisen. Dies widerspricht jedoch den fundamentalen Eigeninteressen der in der Zentrale tätigen Politiker und Bürokraten und wird deshalb von ihnen vehement bekämpft. Die für eine Föderalisierung notwendige Einkommensverlagerung lässt sich nur mittels einer Regelung auf der Verfassungsebene erreichen.¹⁵

Zur Verstärkung des demokratischen Elements in der Europäischen Union wird vor allem eine Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments angestrebt. Allerdings handelt es sich um einen mühsamen Prozess mit ungewissen Aussichten. Das Europäische Parlament hat noch immer eine weit geringere Legitimität in der Bevölkerung als nationale Parlamente. Überdies handelt es sich um ein Riesengebilde von 626 Abgeordneten, was die Abschottung von den Wünschen der Wähler begünstigt. Vermehrte Kompetenzen für das Europäische Parlament führen deshalb zu Entscheidungen, die im Interesse der Politiker, nicht aber unbedingt der Wähler liegen.

¹⁴ Vgl. *Vaubel, Roland* (1994), *The Political Economy of Centralization and The European Community*, in: *Public Choice*, Vol. 81, S. 151ff; *Büsch, Walter*, in vorliegender Veröffentlichung, S. 7ff.

¹⁵ *Frey, Bruno S. und Kirchgässner, Gebhard* (1994), *Demokratische Wirtschaftspolitik*, München.

Die Anliegen der Wähler können verstärkt berücksichtigt werden, indem Elemente direkter Demokratie eingeführt werden. Mit Hilfe von Referenden mit doppelten Mehrheiten (nämlich der Bevölkerung der EU insgesamt und der Mitgliedländer) und Initiativen könnte den Wählerinnen und Wählern die Möglichkeit geboten werden, sich direkt in den politischen Prozess einzuschalten. Die zur Abstimmung anstehenden Fragen würden kontrovers diskutiert, was eine bisher nicht einmal in Ansätzen erreichte "europäische Öffentlichkeit" schaffen würde. Allerdings widersprechen Institutionen der direkten Mitwirkung der Wähler den Interessen der Politiker fundamental, so dass sie sie energisch bekämpfen werden. Die etablierten Politiker sind nur dann für direkte Bürgerbeteiligung, wenn sie selbst nicht mehr wissen, was sie tun sollen, oder aber, wenn sie eine bereits beschlossene Entscheidung noch plebiszitär durch das Volk absegnen lassen, um sie besser durchsetzen zu können. In beiden Fällen wird die Idee direkt-demokratischer Institutionen pervertiert. Die Bevölkerung sollte vielmehr auf Grundlage einer zuvor intensiv und offen geführten Diskussion frei entscheiden können. Dieses Vorgehen ist gerade für Fragen bezüglich Europa nicht unbekannt: Die meisten Länder, die sich nach der Gründung der EG und EU anschlossen, haben diese Entscheidung dem Volk vorgelegt. In einigen Ländern (insbesondere in Dänemark, aber selbst in Frankreich) wurden einzelne besonders wichtige Integrationsschritte dem Volk vorgelegt. Gerade die Einführung des Euro wäre ein geeigneter Gegenstand für eine Volksabstimmung gewesen. In einigen Ländern - insbesondere in Deutschland - haben aber die Politiker wohlweislich darauf verzichtet, weil sie eine Ablehnung befürchteten. Sie mussten sich deshalb auch nicht der Mühe unterziehen, bei den Stimmbürgern um Unterstützung zu werben und die Vorteile einer gemeinsamen Währung deutlich zu machen. Dann hätten ja auch die Gegner des Euro die Nachteile herausstellen können und damit möglicherweise eine Zustimmung verhindert. Wegen des Widerstandes der Politiker können Institutionen direkter Demokratie nur auf der Verfassungsebene, nicht aber im laufenden politischen Prozess, eingeführt werden.

Der politische Wettbewerb

Die Idee Europas beruht auf Vielfalt und Demokratie. Die wichtigste Zukunftsaufgabe der EU besteht deshalb in der Schaffung von politischer Konkurrenz zwischen staatlichen Einheiten. Damit wird die Vielfalt gewahrt, gleichzeitig werden aber diejenigen Institutionen gefördert, die besonders effizient sind und am besten dem Wählerwillen entsprechen.

Die europäische Integration hat einen grossen Erfolg zu verzeichnen, die Öffnung der wirtschaftlichen Märkte. Die Freiheit der Mobilität von Gütern und Dienstleistungen, von Arbeit und Kapital hatte das Wirtschaftswachstum gesteigert und die wirtschaftliche Wohlfahrt erhöht. Der politische Wettbewerb wurde hingegen völlig vernachlässigt, ja sogar - wie im ersten Abschnitt argumentiert wurde - durch Einführung einer gemeinsamen Währung geschwächt. Konkurrenz auf politischer Ebene braucht sich nicht auf die Beziehung zwischen bereits bestehenden Gebietskörperschaften zu beschränken, etwa zwischen Städten (Gemeinden), Provinzen oder Regionen. Es kann auch an die Schaffung neuer politischer Einheiten gedacht werden, die

- gemäss funktionalen Bedürfnissen, das heisst Aufgaben wie Ausbildung, Sicherheit, Wasserversorgung, Abfallentsorgung oder Kulturangebot, bestimmt sind;
- sich überlappen, weil die geografische Ausdehnung dieser Einheiten völlig unterschiedlich ist;
- wettbewerbsfähig in zweifachem Sinne sind. Zum einen können die einzelnen Mitglieder (entweder Bürger oder Gemeinden) nach eigenem Belieben derartige Einheiten gründen, verlassen und sich neuen anschliessen. Zum anderen sind diese Einheiten - ungleich den heute bestehenden Zweckverbänden und interkantonalen Konkordaten - direktdemokratisch organisiert.

- Steuerhoheit besitzen und deshalb mit Hilfe eigener Steuereinnahmen ihre Aufgaben wahrnehmen können.

Dem Akronym der Charakteristika in englischer Sprache (Functional, Overlapping, Competing, Jurisdictions) entsprechend werden diese neuen Einheiten als FOCJ bezeichnet.¹⁶

FOCJ können für ein zukünftiges, föderalistisches und demokratisches Europa, in mehrfacher Hinsicht wichtig sein. Offensichtlich kann dadurch die noch immer mangelhafte lokale Zusammenarbeit über die Grenzen der Mitgliedländer (gerade zwischen Frankreich und Deutschland) wesentlich gefördert werden. In einer entsprechenden europäischen Verfassung muss das Recht zur Gründung von FOCJ den unteren Einheiten zugewiesen werden; übergeordnete Körperschaften, insbesondere Nationalstaaten oder die EU, dürfen diese Gründungen und Aktivitäten nicht behindern. Einzelne Gemeinden in unterschiedlichen Ländern der EU können dann FOCJ gründen, ohne die meist enorm komplizierte, langsame und zudem ungewisse Zustimmung der politischen Entscheidungsträger in den Kapitalen abwarten zu müssen. So könnte z.B. eine Gemeinde im Elsass sich mit einer deutschen Gemeinde auf der andern Seite des Rheines zusammenschließen, um den Unterricht in deutscher Sprache und Kultur zu organisieren, ohne aber damit den französischen Staat zu verlassen.

FOCJ können auch die Erweiterung der Europäischen Union nach Osteuropa erleichtern. Die gegenwärtig und zukünftig eine Aufnahme in die EU anstrebenden Länder Estland, Polen, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn und Zypern oder später auch Bulgarien, Rumänien und möglicherweise sogar die Ukraine und Russland, befinden sich auf einem wirtschaftlich völlig anderen Entwicklungsstand als die heutigen Mitgliedländer der EU. Nach den heute gängigen Vorstellungen besteht nur die Möglichkeit, der EU entweder ganz (Prinzip des "acquis

¹⁶ Vgl. ausführliche Darstellung in: Frey, Bruno S. und Eichenberger, Reiner (1995), Competition among Jurisdictions. The Idea of FOCJ, in: Gerken, Lüder, Hrsg., Competition among Institutions, London, S. 209ff.; Frey, Bruno S. (1997), Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Tübingen.

communautaire") oder gar nicht beizutreten. Eine Milderung dieser enorm strengen Anforderungen, gerade hinsichtlich der vier wirtschaftlichen Freiheiten, lässt sich nur mittels Übergangsfristen erreichen, die aber streng begrenzt sind. FOCJ erleichtern eine viel flexiblere Integration;¹⁷ sie kann je nach Aufgabenbereich unterschiedlich weit gehen und entspricht damit den Interessen der Bürger sowohl Anschluss suchender Länder, als auch der EU, besser.

Die Rolle der Schweiz

Unser Land ist unbestreitbar ein Teil Europas. Weil sich in den Grenzen der Schweiz unterschiedliche Religionen, Sprachen, Kulturen, sowie wirtschaftliche, politische und soziale Verhältnisse begegnen, kann sie sogar als ein Europa im Kleinen angesehen werden. Ein wichtiger Beitrag der Schweiz zu einem vielfältigen, zugleich aber wirtschaftlich erfolgreichen und demokratischen Europa liegt auf der Ebene von Ideen und Erfahrungen. Die Schweiz kann zur Weiterentwicklung Europas zu einem stärker dezentralisierten und die Mitbestimmung der Bürger ernstnehmenden Einheit beitragen, weil sie demonstrieren kann, dass diese Konzepte in der Wirklichkeit funktionieren und zu Wohlstand führen. Wenn die EU einige dieser Elemente aufnimmt und sie in ihrer Art fruchtbar macht, dann entfallen wichtige Gründe gegen den Eintritt der Schweiz in die Europäische Union.

¹⁷ Vgl. auch *Centre for Economic Policy Research, CEPR (1995), Flexible Integration. Towards a More Effective and Democratic Europe*, London.