

# Es gibt eine Alternative zur EU

Weil Kritiker der EU zumeist zurück zum System der souveränen Nationalstaaten wollen, wird der Einigungsprozess für «alternativlos» erklärt. Es gibt jedoch eine andere Möglichkeit: Gemeinsame Aufgaben könnten von unten durch problemorientierte politische Körperschaften gelöst werden – dort, wo die Probleme auch auftreten. Gastkommentar von Bruno S. Frey



Gemeinsame Probleme – zum Beispiel dies- und jenseits des Bodensees – könnten politische Körperschaften auch auf regionaler Ebene angehen. GIAN EHRENZELLER / KEYSTONE

Die Europäische Union ist heute umstrittener denn je. Eine gemeinsame Flüchtlingspolitik ist nicht in Sicht, und die Budgetdefizite eskalieren als Ergebnis einer falsch konzipierten gemeinsamen Währung. Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union ist ein deutliches Zeichen einer tiefen Unzufriedenheit nicht nur in jenem Land. In den letzten Jahren sind die Gegensätze zwischen den Auffassungen der einzelnen Mitgliedstaaten nicht etwa kleiner geworden, sondern haben sich akzentuiert.

Nur wenige Personen sind gegen eine europäische Einigung, die den Frieden auf unserem Kontinent sichern und den wirtschaftlichen Wohlstand mittels offener Märkte fördern will. Die Europäische Union wird jedoch vielfach als eine Fehlkonstruktion angesehen, die zwar Gutes will, dies aber nicht erreicht. Es kann nicht behauptet werden, die EU sei eine kühne neue Staatsform. Sie kann wohl kaum als Vorbild für das 21. Jahrhundert angesehen werden. Die dauernden Klagen über das Demokratiedefizit, den unnötigen Bürokratismus und die unzureichende Berücksichtigung regionaler und lokaler Anliegen und Besonderheiten sprechen eine deutliche Sprache.

## «Keine Alternative?»

Das grösste Problem angesichts der bestehenden Situation der Europäischen Union liegt darin, dass keine andere Lösung gesehen wird. So hat zum Beispiel die deutsche Kanzlerin Merkel verschiedentlich verkündet: «Es gibt keine Alternative zur EU und zum Euro.» Deshalb – so wird argumentiert – sei mit dem europäischen Einigungsprozess im Rahmen der EU fortzufahren; die Probleme würden sich dann schon irgendwie in der Zukunft lösen. Einige wenige wollen die EU abschaffen und zu einem System völlig unabhängig handelnder Nationalstaaten zurückkehren. Europa hat jedoch im letzten Jahrhundert schlimme Erfahrungen mit Nationalstaaten gemacht; die zwei Weltkriege

waren verheerende Ereignisse. Deshalb erscheint die Europäische Union als alternativlos. Man müsse daher versuchen, sie von innen zu verbessern.

Es gibt jedoch eine andere Möglichkeit zu einer europäischen Einigung. Die Grundidee ist, gemeinsam die auf unserem Kontinent bestehenden Aufgaben anzugehen, indem entsprechende problemorientierte politische Körperschaften gegründet werden. Dies muss von unten geschehen, ebendort, wo die Probleme auch auftreten. Der Impetus für eine Zusammenarbeit liegt darin, konkrete Formen zu entwickeln, wie grenzüberschreitend politische, soziale und vor allem auch wirtschaftliche Aufgaben gelöst werden können.

Dieser Ansatz steht in scharfem Gegensatz zu den heutigen Einigungsbemühungen, die weitgehend von oben verordnet und in denen die Nationen die einzigen Akteure sind. Diese Dominanz der herkömmlichen Nationalstaaten wird besonders deutlich, wenn die Einwohner einer Region sich überlegen, ob sie innerhalb Europas selbständig werden wollen, wie dies zum Beispiel in Katalonien und Schottland der Fall ist. Die Europäische Union steht diesen Entwicklungen hilflos gegenüber – oder versucht gar, sie zu unterdrücken.

Viele der heutigen Probleme sind entweder innerhalb der bestehenden Nationalstaaten ungelöst oder überschreiten deren Grenzen. Gemeinden und andere Gliedstaaten sollten zur Bewältigung von gemeinsamen Aufgaben neue politische Einheiten bilden können. Diese staatlichen Körperschaften weisen je nach Aufgabengebiet eine unterschiedliche Grösse auf. Bei lokalen Problemen können sie durch Vereinbarungen einzelner Gemeinden gegründet werden. So gibt es bereits heute Schul-, Kirchen-, Feuerwehr- oder Spitalgemeinden. Ebenso gibt es viele Zweckorganisationen, welche die nationalen Grenzen überschreiten. Dazu zählen etwa Vereinbarungen im Rahmen der Bewirtschaftung des Rheins oder des Bodensees, an denen jeweils Organisationen von vielen Ländern beteiligt sind.

Viele dieser problemorientierten politischen Körperschaften werden verschiedene Länder um-

fassen, wie etwa zur militärischen Verteidigung oder zur Sicherung des Freihandels. Sie sollten demokratisch organisiert sein und ihre eigenen Steuern erheben, um damit ihre spezifischen Aufgaben zu erfüllen. Die Bürgerinnen und Bürger erfahren so auch, wofür genau ihre Steuermittel verwendet werden und ob dies in einer sinnvollen Weise geschieht.

Die Initiative zur Gründung solcher problemorientierten politischen Körperschaften muss von den Gemeinden oder Regionen ausgehen. Damit entsteht ein Prozess der europäischen Einigung,

Viele Probleme sind entweder innerhalb der bestehenden Nationalstaaten ungelöst oder überschreiten deren Grenzen.

der tatsächlich bestehende Probleme angeht und der demokratisch und dynamisch ist. Das sich überlappende Geflecht von politischen Körperschaften überschreitet die herkömmlichen nationalen Grenzen. Damit entsteht ein Europa der Vielfalt – was der Natur unseres Kontinentes auch am besten entspricht.

Eine auf diese Art erfolgende europäische Einigung von unten hat gegenüber der starren und wenig demokratischen Europäischen Union verschiedene Vorteile. Zur Entwicklung dieser neuen politischen Körperschaften braucht es keine langwierigen Konferenzen, bürgerferne Verfassungsverträge oder die Akzeptanz des rund 85 000 Seiten umfassenden «acquis communautaire». Vielmehr können sie von allen untergeordneten politischen Körperschaften unmittelbar gegründet werden. Sie vermögen die in Europa bestehenden Probleme schrittweise anzugehen.

So entfällt zum Beispiel die grundsätzliche und unfruchtbare Diskussion, ob die Schweiz oder die Türkei Mitglied der EU werden kann oder nicht. Sie können vielmehr dank den vorgeschlagenen neuen Körperschaften teilweise und schrittweise in Europa integriert werden. In den Bereichen, in denen eine Zusammenarbeit möglich ist – etwa hinsichtlich Wirtschaft und Sport –, können und sollen von den direkt Beteiligten entsprechende problemorientierte politische Körperschaften gegründet werden. Das Gleiche gilt zum Beispiel auch für die maghrebischen Länder. Wiederum geht es nicht darum, ob etwa Tunesien ganz und gar in einen europäischen «Staat» aufgenommen werden sollte. Vielmehr sollen in denjenigen Problembereichen, in denen europäische Gemeinden und Regionen ebenfalls Interesse an einer konstitutionell vereinbarten Zusammenarbeit haben, entsprechende politische Körperschaften gegründet werden. Eine politisch riskante Entweder-oder-Entscheidung wird damit vermieden.

## Eine neue Form des Föderalismus

Die vorgeschlagenen problemorientierten politischen Körperschaften können als eine grundlegende Weiterentwicklung eines «Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten» oder eines «Europa von Kern- und assoziierten Ländern» angesehen werden. Der wesentliche Unterschied ist jedoch, dass es keine von oben verordnete Integration ist, sondern ein von unten entstehendes, konstitutionell vereinbartes Geflecht einer Vielzahl staatlicher Körperschaften.

Es gibt bereits eine ganze Palette von Mitgliedschaften in Europa wie Zollunion, Efta, Euro-Zone, Schengenraum oder EWR (NZZ 7.10.16). Die problemorientierten politischen Körperschaften sind eine neue Art des Föderalismus jenseits historischer Grenzen, sind an konkreten Fragestellungen orientiert und nicht auf ein Territorium mit einem Monopolanspruch fixiert.

Die hier vorgeschlagene neue Form der europäischen Einigung wird bei EU-Politikern und Bürokraten auf entschiedenen Widerstand stossen. Sie haben viel zu verlieren, wenn die europäische Einigung ihrem Einfluss entgleitet und den Bürgerinnen und Bürgern mehr Selbständigkeit zugestanden wird. Manche Personen mögen auch befürchten, dass die Zahl problemorientierter politischer Einheiten zu gross wird und ein Chaos entsteht. Dagegen spricht allerdings die in der digitalen Welt rasch zunehmende Fähigkeit, sich gegenseitig zu informieren und zu koordinieren.

Hinzu kommt, dass sich die neu entstehenden grenzüberschreitenden politischen Körperschaften allmählich entwickeln. Der hier vorgeschlagene neue Pfad der europäischen Einigung braucht keine grossartigen politischen Einigungskonferenzen oder Konvente. Die bisherigen Nationalstaaten müssen zulassen, dass sich problemorientierte politische Körperschaften innerhalb eines vorgegebenen konstitutionellen Rahmens formen und Steuerhoheit für ihre eigenen Aufgaben erhalten.

Bruno S. Frey war Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Zürich, Distinguished Professor für Verhaltensforschung an der Warwick Business School und Professor für Ökonomie an der Zeppelin-Universität Friedrichshafen; heute ist er Ständiger Gastprofessor an der Universität Basel und Forschungsdirektor von Crema – Center for Research in Economics, Management and the Arts.