

Welche ökonomischen Aspekte sollten in der Europäischen Verfassung berücksichtigt werden?

Die Europäische Union schickt sich an, wichtige Entscheidungen für ihre Zukunft zu treffen. Der eingesetzte Konvent wird eine Europäische Verfassung ausarbeiten, die Entscheidungsmechanismen der Union reformieren soll. Welche ökonomischen Aspekte sollten dabei Berücksichtigung finden?

Der europäische Verfassungsentwurf ist nicht innovativ

Die in Ausarbeitung begriffene Europäische Verfassung sollte die Europäische Union für das 21. Jahrhundert rüsten. Sie muss notwendigerweise zukunftsorientiert sein. Insbesondere muss sie auch die Bedürfnisse der vielen neuen Mitglieder berücksichtigen. Welche inhaltlichen Probleme auftreten werden, lässt sich nicht voraussagen. Entscheidend muss vielmehr sein, dass die Europäische Verfassung Regeln und Institutionen bestimmt, mit denen die zukünftig auftretenden Probleme sinnvoll angegangen werden können. Die Verfassung muss vor allem auch der Wirtschaft Entfaltungsmöglichkeiten sichern. Wachstum und Strukturwandel müssen gefördert und nicht blockiert werden. Dazu sind staatliche Strukturen notwendig, die sich dynamisch auf die noch unbekanntesten Zukunftsprobleme einstellen.

Die bisher vorliegenden Entwürfe und Vorschläge des Verfassungskonvents stellen in dieser entscheidenden Hinsicht eine herbe Enttäuschung dar. Wie (vor allem durch Hans-Werner Sinn) bereits betont wurde, wird die Marktwirtschaft völlig unzureichend berücksichtigt. Darüber hinaus – aber ebenso wichtig – enthalten die Verfassungsentwürfe kaum irgendwelche innovativen Elemente.

Der Verfassungsentwurf ist rückwärts gerichtet. Die Nationalstaaten stehen im Zentrum. Ihre Bedeutung und Aufgaben werden nicht im Geringsten in Frage gestellt, sondern im Gegenteil zementiert. Demgegenüber sollte doch leicht ersichtlich sein, dass Nationen gerade in einem dem Frieden und der wirtschaftlichen Entwicklung verpflichteten Europa nicht

mehr im Mittelpunkt stehen sollten. Dafür sind zwei Gründe maßgeblich:

- a) Bereits die heutigen, aber vermehrt noch die zukünftigen Probleme richten sich nicht nach den nationalen Grenzen. Für die allermeisten Aufgaben ist die Ausdehnung des Nationalstaates ungeeignet. Die durch positive und negative grenzüberschreitenden Externalitäten (Spillovers) sowie Skalenerträge auftretenden wirtschaftlichen Probleme werden völlig vernachlässigt. In manchen Fällen ist der Nationalstaat zu klein; die auftretenden Probleme betreffen gleichzeitig mehrere Nationen. Beispiele sind leicht zu nennen. Es genügt etwa an den Rhein zu denken, an den Österreich, Deutschland, Frankreich und die Niederlande angrenzen (und darüber hinaus auch die außerhalb der EU stehenden Länder Liechtenstein und Schweiz). Eine sinnvolle staatliche Regelung der damit einhergehenden staatlichen Aufgaben (der Rhein als Verkehrsweg, Erholungsgebiet, Wasserversorgung, als Abwasser etc.) erfordert eine Zusammenarbeit zwischen diesen Ländern. Andere Länder (etwa Italien, Portugal oder Polen) sind jedoch in keiner Weise betroffen. In andern Fällen sind die Nationalstaaten zu groß. Manche Probleme betreffen nur einen kleinen Teil einer Nation und können auf regionaler oder lokaler Ebene gelöst werden. Das gilt selbst für den angeführten Fall des Rheins. Franzosen, die in der Gironde, oder Deutsche, die in Brandenburg leben, brauchen nicht direkt in die staatlichen Regelungen für den Rhein einbezogen werden.
- b) Die Europäische Verfassung müsste Institutionen vorsehen, die sich flexibel an die zukünftigen Probleme mit noch unbekannter Ausdehnung an-



Bruno S. Frey*

* Herr Prof. Dr. Bruno S. Frey ist Inhaber des Lehrstuhls für Theorie der Wirtschaftspolitik und Außermarktlichen Ökonomie am Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität Zürich.

passen. Nationalstaaten sind dazu unfähig, weil ihre Grenzen ja fixiert sind.

Der Verfassungsentwurf vom 6. Februar 2003 enthält im Artikel 8, Absatz 3 ein Föderalismuskonzept, nämlich die *Subsidiarität*: »... the Union shall act only if and insofar as the objectives of the intended action cannot be sufficiently achieved by the Member States, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Union level«. Diese Bestimmung besagt eindeutig, dass entweder die Nationalstaaten oder die Union zuständig sind. Von einer Zusammenarbeit eines Teils der Nationen und auch ihrer Teile ist keine Rede. Aber gerade dies müsste in einer gut konstruierten Gemeinschaft der Fall sein.

Die Europäische Union kennt zwar »Europäische Regionen«. Sie sind – genau so wie das Subsidiaritätsprinzip – als Institutionen aus zwei Gründen zur zukünftigen Problemlösung ungeeignet:

1. Die Europäischen Regionen sind keine selbständigen Einheiten, die aufgrund ihres Steueraufkommens ihre Angelegenheiten erfolgreich angehen könnten. Wegen fehlender oder zumindest unzureichender Steuerhoheit sind sie völlig von den nationalen Zentralregierungen oder der Europäischen Union abhängig. Entsprechend entsteht ein »common pool«-Problem, weil sich die Steuerzahler wesentlich von den Nutznießern staatlicher Maßnahmen unterscheiden. Deshalb werden die politischen Vertreter der Europäischen Regionen im Wesentlichen zu Lobbyisten, die danach streben, vom Zentralstaat und der EU möglichst hohe Mittel herauszuholen. Die Konstruktion führt deshalb von Anfang an zu einem systematisch verzerrten Verhalten. Dies sollte in einer gut durchdachten Verfassung vermieden werden.
2. Sowohl der Subsidiaritätsansatz als auch die Europäischen Regionen sehen starre Grenzen vor. Richtig wären politische Einheiten, die sich flexibel an die Ausdehnung der jeweiligen Probleme anpassen. Damit werden die räumlichen externen Effekte so klein wie überhaupt möglich gehalten. Überdies können diese Einheiten etwaige Skaleneffekte ausnützen.

Diese Überlegungen legen zwingend politische Einheiten nahe, deren Größe sich *flexibel* nach den zu bewältigenden Problemen richtet. Da diese noch unbekannt sind, kann die Ausdehnung dieser Einheiten nicht von vorneherein in der Verfassung festgelegt werden. Vielmehr muss die Europäische Verfassung die *Möglichkeit* zur Schaffung derartiger politischer Gebilde vorsehen. Da die unterschiedlichen Probleme unterschiedliche räumliche Größe aufweisen, werden sich diese Einheiten *überlappen*. Die geographische Ausdehnung zum Beispiel einer Einheit zur Lösung bestimmter Verkehrsprobleme wird sinnvollerweise eine an-

dere Ausdehnung haben als eine Einheit zur Bewältigung der Frischwasserversorgung. Solche Einheiten wären jedoch handlungsunfähig, wenn sie nicht über eine eigene *Steuerbasis* verfügen, mit der sie die bei ihnen anfallenden staatlichen Aufgaben finanzieren können. Deshalb muss die zukünftige Europäische Verfassung diesen Einheiten den Charakter einer Jurisdiktion zuweisen, die ihre eigenen Steuern erheben kann.

Gegen diese Vorstellungen könnte eingewendet werden, dass es ja in vielen Ländern bereits staatliche Zweckverbände gibt, die ad hoc derartige Probleme angehen. Wesentlich ist jedoch deren technokratischer Charakter. Zweckverbände werden durch die Exekutive der beteiligten Gebietskörperschaften gegründet und geführt. Eine demokratische Wahl der Exekutive oder gar ein Parlament ist für Zweckverbände kaum je vorgesehen.

In einer Europäischen Verfassung, die (gemäß Artikel 2 des Entwurfs vom 6. Februar 2003) für sich in Anspruch nimmt, demokratisch zu sein, müssen deshalb die zulässigen neuen politischen Einheiten dem Volkswillen unterliegen. Dies kann repräsentativ mittels Wahl der Exekutive und des Parlamentes oder aber direkt-demokratisch durch Entscheidungen über Sachfragen mittels Volksinitiativen und Referenden geschehen. Neben diesem »voice« (Widerspruch) Mechanismus ist zusätzlich sowohl der freie Zutritt und Austritt (»exit«) vorzusehen. Allerdings müssen dabei die bei andern Mitgliedern (oft sind es Gemeinden, im Fall kleiner Einheiten auch einzelne Bürger) anfallenden Grenzkosten bezahlt werden. Diese sind durch Verhandlungen unter den Beteiligten festzulegen. Nur wenn sich keine Einigung erzielen lässt, muss eine vorgesetzte Instanz (zum Beispiel ein höheres Gericht) entscheiden. Die Institutionalisierung von Widerspruch und Ein- und Austritt schafft *Wettbewerb* zwischen diesen neuen politischen Einheiten. Damit wird gesichert, dass die staatlichen Leistungen kostengünstig und den Wünschen der Bürger entsprechend angeboten werden.

Die in der Europäischen Verfassung als Möglichkeit vorzusehenden neuen politischen Einheiten können als *Demokratische Zweckgebiete* bezeichnet werden. Sie sind durch ihre funktionale Ausdehnung, die Überlappung, den Wettbewerb und Steuerhoheit (Jurisdiktion) definiert. Im Englischen werden sie entsprechend *Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions* oder *FOCJ* genannt.

Wie gegen jede andere unkonventionelle Idee lassen sich auch gegen die Demokratischen Zweckgebiete mancherlei Bedenken anmelden. Sicherlich ist diese neue politische Institution nicht problemlos. Allerdings sollte nie vergessen werden, dass die heute existierenden staatlichen Einheiten auch nicht gegen Probleme gefeit sind. Im Falle der Nationalstaaten müsste sofort auf die immer vorhan-

dene Bereitschaft zu Kriegen (im Falle Deutschlands 1870/71, 1914–1918 und 1939–1945) hingewiesen werden, die zu gewaltigen Kosten und menschlichem Leid geführt haben. Eine vergleichende Sicht ist unbedingt notwendig, damit die Proportionen gewahrt werden. Außerdem sollen die Demokratischen Zweckgemeinden die Nationalstaaten nicht einfach ersetzen. Diese bleiben durchaus erhalten, vorausgesetzt sie können *bestimmte* Zukunftsprobleme in Europa sinnvoll lösen. Es liegt an den Verteidigern der Nationalstaaten zu zeigen, für welche Funktionen diese eine effiziente Einheit darstellen, d.h. die Spillovers begrenzen und die Skalenerträge ausnützen. Eine in die Zukunft orientierte Europäische Verfassung sollte jedoch genügend Flexibilität für die Entstehung neuer staatlicher Ordnungen aufweisen und nicht einfach die heute bestehenden Einheiten zementieren.