

Für eine Schweizer EU

Eine Umfrage der *Weltwoche* hat ergeben, dass die Mehrheit der Stimmberechtigten in den grenznahen Regionen der Schweiz beitreten will. Gleichzeitig möchten sie in der EU bleiben. Wie ist dieser Widerspruch zu erklären? Gibt es politische Möglichkeiten, ihn aufzulösen? Von Bruno S. Frey und Jörg Dommel (Illustration)



Teilweise Vereinigung mit der Schweiz.

Die *Weltwoche* hat eine bemerkenswerte Umfrage in den an die Schweiz grenzenden Regionen durchgeführt. Das Ergebnis: Eine grosse Zahl von Stimmberechtigten in den grenznahen Regionen Deutschlands, Österreichs, Frankreichs und Italiens möchte der Schweiz beitreten. In Baden-Württemberg und in Savoyen/Hochsavoyen sind es 28 Prozent und in Vorarlberg und in Como/Varese gar 52 Prozent. Gleichzeitig möchten jedoch zwischen 52 (in Vorarlberg) und 66 Prozent (in Como/Varese) nicht aus der Europäischen Union austreten.

Im Artikel «Überraschende Avancen» (*Weltwoche* Nr. 28/10) fragt sich der Autor Philipp Gut zu Recht, ob diese Ergebnisse nicht im Widerspruch zum klaren Ja in der Frage eines Beitritts zum Nicht-EU-Land Schweiz stehen. Er kommt zum Schluss: «Die Nachbarn wollen zwar raus aus der EU, aber sie wollen nicht, dass diese zusammenkracht.» Es liesse sich jedoch

auch folgern, dass unsere Nachbarn sowohl die Vorteile der Schweiz als auch die Vorteile der EU geniessen möchten. Dies scheint ein klarer Widerspruch zu sein: Keine Region kann gleichzeitig in der Schweiz und in der EU sein.

Die alten Grenzen überwinden

Hier soll ein Vorschlag gemacht werden, der beides erlaubt, also gleichzeitig der Schweiz und der EU angeschlossen zu sein. Die zusammen mit meinem Kollegen Reiner Eichenberger von der Universität Freiburg entwickelte Idee ist zukunftsorientiert und entspricht nicht den üblichen Vorstellungen staatlicher Organisationen. Der Vorschlag überwindet überholte nationalstaatliche Grenzen ebenso wie bürokratisch-zentralistische Einheiten, wie die EU eine darstellt.

Wir schlagen eine neue Form staatlicher Einheiten vor. Diese «funktionalen politischen

Einheiten» orientieren sich nicht mehr an den bestehenden politischen Grenzen. Sie sind vielmehr «funktional», weil deren Ausdehnung durch die bestehenden Probleme bestimmt ist.

Die heute bestehenden politischen Einheiten sind hingegen historisch festgelegt und können deshalb die Fragen der heutigen Zeit nicht erfolgreich angehen. Die Organisation und die entsprechende Bereitstellung der Infrastruktur richten sich nach den Bedürfnissen. So kann etwa die Wasserversorgung oder das Grundschulwesen in einer kleinen politischen Einheit bereitgestellt werden, während der Verkehr, die Sicherheit und der Tourismus grössere Einheiten erfordern. Diese verschiedenen grossen Einheiten sollen in zweierlei Weise «politisch» sein. Zum einen sollen die Entscheidungen demokratisch gefällt werden, am besten, indem Volksentscheide zugelassen

werden, welche für die Politiker bindend sind. Zum ändern sollen die für die Bereitstellung des staatlichen Angebots notwendigen Steuern direkt in den jeweiligen Einheiten erhoben werden. Damit erhalten die Stimmbürger aus den die Schweiz umgebenden Regionen die Möglichkeit, ihren Wunsch nach direkter Demokratie und tieferen Steuern zu realisieren. Die von den funktionalen politischen Einheiten erhobenen Steuern sind tiefer als bei einer zentralisierten Steuererhebung, weil sich die Politiker an den Wünschen der Bevölkerung orientieren müssen und eine Verschwendung der staatlichen Mittel wegen der Möglichkeit der direkten Mitwirkung der Bürger eingedämmt wird.

Flughafen: Lasst die Deutschen mitreden

Die umliegenden Regionen sollen mit Schweizer Gemeinden oder Kantonen solche funktionalen politischen Einheiten gründen. Damit findet partiell eine Vereinigung mit der Schweiz und den bei uns geltenden politischen Verfahren statt. Gleichzeitig braucht die Mitgliedschaft in der EU nicht aufgegeben zu werden. Damit kann der Widerspruch aufgelöst und können die Vorteile beider Organisationsformen genossen werden.

Der Vorschlag kann anhand von zwei konkreten Beispielen veranschaulicht werden.

Der Flughafen Zürich hat das grundlegende Problem, dass die Passagiere und der durch die Flüge verursachte Lärm über die Kantons- und Landesgrenzen hinausgehen, die Organisation aber national oder sogar kantonal ist. Als Ergebnis werden neben schweizerischen Gebieten auch einige deutsche Regionen stark durch Lärm belastet, welche heute aber keinerlei direkte Mitsprache in der national regulierten Konzession und den kantonal bestimmten Verordnungen über den Betrieb des Flughafens haben. Hier wäre es zunächst sinnvoll, die relativ wenigen deutschen Gemeinden, die Fluglärm erdulden müssen, grosszügig zu entschädigen. Damit würden alle bessergestellt; und der Betrieb des Flughafens könnte wieder effizient ablaufen. Diese sinnvolle Lösung ist jedoch gegenwärtig kaum erreichbar, weil die Verhandlungspositionen auf nationaler und EU-Ebene verkrustet sind.

Eine funktionale politische Einheit würde das Problem lösen können. Sie würde den Flughafen betreiben und bestünde aus allen positiv oder negativ betroffenen Gemeinden. Die Bürger und Bürgerinnen der süddeutschen Grenzgemeinden hätten dadurch Rechte zur direkten Mitbestimmung bei den Geschäften des Flughafens und würden nicht nur über den Lärm aus Zürich klagen, sondern sofort auch sehen, dass sie als Passagiere, Arbeitnehmer und Konsumenten wesentlich vom Zürcher Flughafen profitieren. Sie würden dessen Vor- und Nachteile abwägen und sich nicht nur – wie heute – über den Lärm be-

schweren. Die notwendigen Ausgleichszahlungen lassen sich über entsprechende Steuern direkt finanzieren. Die neue problemorientierte politische Einheit liesse sich auf regionaler Ebene schaffen, und dadurch liesse sich auch unmittelbar ein politischer Konsens finden; eine Intervention der nationalen Diplomatie oder gar der EU-Gremien ist unnötig und unerwünscht.

Ein zweites Beispiel ist die durch Umwelt, Kultur und Verkehr bestimmte Bodenseeregion. Sie umfasst heute drei Nationen – Deutschland, Österreich und die Schweiz – und verschiedene Kantone und Bundesländer: Baden-Württemberg, Bayern, Vorarlberg, Schaffhausen, Thurgau und St. Gallen. Diese Aufzählung der vielen politischen Einheiten, die um den Bodensee herum verteilt sind, zeigt auf, wie schwierig eine gemeinsame Politik für die Bodenseeregion ist. In Ansätzen existiert die vor allem geografisch definierte Region bereits, sie hat aber zu wenige Kompetenzen.

Eine Vorstufe einer funktionalen politischen Einheit ist die Internationale Bodensee-Konferenz. In dieser Konferenz sind alle Anrainerstaaten mit ihren Bundesländern und Kantonen vertreten. Darüber hinaus sind auch das Fürstentum Liechtenstein und die Kantone Zürich, Appenzell Innerrhoden und Aus-

Die Bodenseeregion zeigt, dass bereits Ansätze für neue politische Einheiten existieren.

serrhoden in diese Konferenz eingebunden, da diese politischen Einheiten ebenfalls zu den direkt betroffenen Gebieten gehören. Die Konferenz wurde 1972 vor allem zur Steuerung der Wasserqualität des Bodensees gegründet und konnte ihr Ziel auch teilweise erreichen.

Für die heutigen Probleme der Region, namentlich im Bereich der Mobilität und der grenzüberschreitenden Arbeit, wurden nach und nach der Konferenz unterstellte Kommissionen gegründet. Nach der Entstehung der Europäischen Union kamen dann zwei neue Verbände in der Region Bodensee zustande. So wurde 1997 von denselben Staaten, Bundesländern und Kantonen die Euregio Bodensee ins Leben gerufen und 2003 die Eures, wobei hierzu auch noch der Kanton Graubünden gestossen ist.

Der Verbund Euregio Bodensee soll die Zusammenarbeit der vielen verschiedenen Parteien vereinfachen und grenzübergreifende Entscheidungen und Beschlüsse beschleunigen. Die Eures ihrerseits soll als Zusammenschluss der einzelnen Arbeitsämter und -förderstellen die grenzüberschreitende Arbeitsmobilität koordinieren. Obwohl diese neugeschaffenen Verbände bereits in die richtige Richtung weisen, haben sie zwei grosse Nachteile: Sie sind nur ungenügend demokra-

tisch legitimiert und können ohne Hoheit über selbständige Steuern nicht viel erreichen. Eine echte funktionale politische Einheit könnte hierbei sehr viel mehr zuwege bringen und wäre erst noch bürger näher.

Die beiden Beispiele zeigen, dass der Bedarf an Lösungen für die Koordination und Umsetzung von Massnahmen in internationalen Grenzregionen stetig wächst. Ebenso machen sie deutlich, wie funktionale politische Einheiten für eine sinnvolle Lösung eingesetzt werden können.

Der Einfluss der Politik schwindet

Wie bei jedem neuen Vorschlag gibt es Einwände: Der erste ist, dass solche funktionalen politischen Einheiten unmöglich sind, der zweite ist, dass sie bereits existieren. Die beiden Einwände schliessen sich zwar aus, werden aber häufig gleichzeitig verwendet. Wie am Beispiel der Bodenseeregion gezeigt, existieren bereits Ansätze für funktionale politische Einheiten. Die heutigen Institutionen sind nicht direktdemokratisch legitimiert, können nicht selbständig Steuern eintreiben und sind daher stark abhängig von den übergeordneten politischen Einheiten – sie können keine selbständige Politik betreiben. Das Beispiel macht jedoch klar, dass funktionale politische Einheiten in die Wirklichkeit umgesetzt werden können.

Sicherlich wird es gegen diese neuen Einheiten viele Widerstände geben. An erster Stelle werden sich die etablierten Politiker dagegenwenden, denn sie wissen genau, dass ihr Einfluss durch den Einsatz dieser neuen direktdemokratischen Einheiten schwinden wird. Dies wird auch für die Schweizer Politiker gelten.

Angriff auf den EU-Monopolanspruch

Der Widerstand wird im angrenzenden EU-Raum noch viel intensiver sein. Da die Europäische Union viel stärker zentralistisch ausgeprägt ist, sind deren Politiker eine direkte Einbindung der politischen Stimmen der einzelnen Bürger nicht gewohnt. Der Vorschlag untergräbt den Monopolanspruch der EU hinsichtlich der Aussenpolitik. Gleichzeitig werden dadurch die Grenzen der EU allzu deutlich aufgezeigt. Sie entspricht nicht einer modernen, funktionalen staatlichen Einheit, die sich auf die Probleme der Bürger und auf deren Lösung hin ausrichten sollte. Vielmehr ist sie wie die traditionellen Nationalstaaten auf die herkömmlichen politischen Grenzen fixiert.

Funktionale politische Einheiten werden hüten wie drüben in der etablierten Parteienlandschaft wenig Gefallen finden. Gleichzeitig ist die Idee nicht hoffnungslos, weil ja verschiedene Vorstufen bereits existieren. Man muss der Zukunft vertrauen.

Bruno S. Frey ist Ordinarius an der Universität Zürich und Leiter des Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung.