

Grenzüberschreitende regionale Demokratie

VON SILVANO MOECKLI

(ERWEITERTE FASSUNG EINES REFERATES, GEHALTEN AM 3. JUNI 1998 AN DER UNIVERSITÄT NEUCHÂTEL)

I. Fragestellung und Thesen

Die alte Eidgenossenschaft war bekanntlich ein Staatenbund mit Grenzen zwischen den eidgenössischen Orten. Es handelte sich um ein Zweckbündnis von 13 souveränen Staaten, das durch bi- und multilaterale Verträge zusammengehalten wurde. Steuerungsorgan der "grenzüberschreitenden Zusammenarbeit" war die Tagsatzung, in der die Vertreter der Regierungen der vollberechtigten Stände sassen.

In heutiger Terminologie würden wir sagen, dass auf der Ebene des Staatenbundes ein Demokratiedefizit herrschte. Die der Schweiz 1798 von aussen aufgezwungene Helvetische Verfassung beseitigte dieses Defizit mit einem Schlag: eine nationale Regierung und ein nationales Zweikammerparlament wurden eingesetzt, das Verfassungsreferendum statuiert und die Kantone einander gleichgestellt. 1815 haben sich die eidgenössischen Kantone wiederum zu einem Staatenbund zusammengeschlossen – mit der Folge, dass, wie schon vor 1798, die nationale Politik allein von den kantonalen Regierungen bestimmt wurde. Mit der Gründung des Bundesstaates von 1848 verbunden war die Wiedergeburt der nationalen Regierung, des Zweikammerparlaments und des Verfassungsreferendums. Die nationale Politik war fortan repräsentativ- und direkt-demokratisch abgestützt.

Seither sind immer mehr Staatsaufgaben dem Bund übertragen worden; parallel dazu ist aber mit der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums (1874), der Ini-

tiative auf Partialrevision der Bundesverfassung (1891), des Staatsvertragsreferendums (1921) und des auflösenden dringlichen Referendums (1949) die direkte Demokratie kontinuierlich ausgebaut worden. Auch das Parlament wurde mit der in allen Kantonen sukzessive eingeführten Volkswahl der Ständeräte demokratisch fester verankert.

Trotz der Zentralisierung sind den eidgenössischen Kantonen und Gemeinden substantielle Zuständigkeiten verblieben. Da sich aber Wirtschaften und Gesellschaften ohne Rücksicht auf politische Gebiets-einteilungen zunehmend verflechten und damit der Koordinationsbedarf steigt, arbeiten mittlerweile Kantone und Gemeinden innerhalb ihrer Zuständigkeitsbereiche immer stärker untereinander und mit regionalen Körperschaften des grenznahen Auslandes zusammen. Sie schliessen dazu interkommunale, interkantonale und internationale Verträge ab, die zur Folge haben, dass mehr und mehr Politikbereiche innerhalb der kommunalen und kantonalen Zuständigkeit dem direktdemokratischen und parlamentarischen Zugriff entzogen werden.

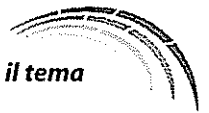
Im Unterschied zu der auf eidgenössischer Ebene erfolgten Zentralisierung gab es aber auf kantonaler und kommunaler Ebene keine Kompensation für den direkt- und repräsentativdemokratischen Substanzverlust. Werden bald alle wichtigen Entscheide im Zuständigkeitsbereich der Kantone auf "Tagsatzungen" kantonalen Regierungsvertreter getroffen?

Auf der Ebene der Nationalstaaten wirkt derselbe Mechanismus noch viel stärker. Jeder neue Staatsvertrag schmälert die alleinige nationale Zuständigkeit und mithin die demokratische Mitsprachemöglichkeit. Um es auf den Punkt zu bringen: die Globalisierung gefährdet die Demokratie¹ und begünstigt die Gou-vernokratie.

Im Folgenden konzentriere ich mich auf die Betrachtung der grenzüberschreitenden regionalen Zusammenarbeit und deren Konsequenzen für die Demokratie. Dabei gehe ich von folgenden Thesen aus:

1. Die faktische Integration der Schweiz in Europa wird auf allen Staatsebenen weiter fortschreiten und dabei den Handlungsspielraum der direkten und repräsentativen Demokratie einengen.
2. Die Einbussen an direkter und repräsentativer Demokratie sind nicht unumkehrbar, sondern können durch institutionelle Reformen kompensiert werden.
3. Ein Modell der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit direkt- und repräsentativdemokratischen Elementen ist der Distrikt.
4. Der Distrikt ist kein Ziel, sondern ein Mittel zur Herausbildung eines grenzüberschreitenden regionalen Bewusstseins.

Ich möchte im Folgenden meine Thesen kurz erläutern und begründen. Dabei werde ich zu These drei einen konkreten Vorschlag zur institutionellen Ausgestaltung einer demokratisch abgestützten grenzü-



berschreitenden regionalen Zusammenarbeit vorlegen. Schon an dieser Stelle möchte ich festhalten, dass es nicht um einen Ausbau der Demokratie geht, sondern um eine Kompensation für die Verluste an demokratischer Substanz, die aus der ausschliesslichen Kooperation von Regierungen und Verwaltungen resultieren.

II. Institutionelle und faktische Integration

Die institutionelle Integration der Schweiz in Europa kann durch politische Entscheide verhindert werden, nicht aber die faktische wirtschaftliche und gesellschaftliche Integration. Dies gilt sowohl für die nationale wie die regionale Ebene. Wie immer auch das institutionelle Verhältnis der Schweiz zur EU im kommenden Jahrhundert ausgestaltet sein wird, die Perspektive der Schweiz bezüglich der europäischen Integration bleibt ungefähr gleich:

- Die wirtschaftliche Verflechtung wird weiter zunehmen. Damit erhöht sich auch die Abhängigkeit der Schweiz vom grösseren Partner.
- Die Kooperation der politischen Organe auf allen Staatsebenen, sowohl bi- wie multilateral, wird weitergehen und sich noch verstärken.
- Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird sich intensivieren.
- Diese faktische Integration wird wirtschaftlich für alle Beteiligten viele Vorteile und grossen Nutzen bringen.
- Die faktische und institutionelle Integration ohne Partizipationsmöglichkeiten des Elektorsats birgt Gefahren für die Demokratie.

Die faktische Integration der Schweiz in Europa wird also, ganz unabhängig von einer EU-

Mitgliedschaft, auf jeden Fall weitergehen. Die faktische Kraft der Märkte hat die Landesgrenzen längst gesprengt. Je durchlässiger nationale Grenzen werden, desto grösser wird das Potential für Austauschbeziehungen über die Grenzen hinweg.

III. Das Problem: Einschränkung der Demokratie

Faktische wirtschaftliche Integration und Intensivierung der grenzüberschreitenden Beziehungen bedeuten, dass es immer mehr politische Probleme und Forderungen gibt, die an Landesgrenzen nicht Halt machen. Die Probleme tun uns nämlich nicht den Gefallen, territorial fein säuberlich nach Landes- und Regionengrenzen eingeteilt zu sein. Somit nimmt der Koordinationsbedarf über die Grenzen hinaus zu. Politische Organe auf verschiedenen Staatsebenen, die in einzelnen Staaten unterschiedlich konstituiert sind, müssen zusammenarbeiten.

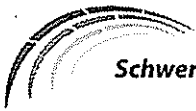
Wenn politische Probleme auf höheren Ebenen gelöst werden, so hat das, je nach Ausgestaltung des politischen Systems, unterschiedlich starke Rückwirkungen auf die Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger. In einem politischen System mit ausgebauter direkter Demokratie sind diese Rückwirkungen viel stärker als in einem rein repräsentativen System. Während in einem rein repräsentativen System vor allem das Parlament Kompetenz einbussen erleidet², stehen in der direkten Demokratie auch die Befugnisse des Elektorsats auf dem Spiel. Direkte Demokratie stellt bekanntlich ein Wesensmerkmal des politischen Systems der Schweiz dar. Kein anderer Staat der Welt kennt so traditionsreiche und vielfältige direktdemokratische Rechte wie die Schweiz.

Ich möchte nun das Problem skizzieren, das sich insbesondere für die Schweiz durch die grenzüber-

schreitende Zusammenarbeit stellt. Die Bürgerschaft in der Schweiz besitzt auf jeder Staatsebene das Recht, direkt über Sachfragen zu entscheiden. Dies betrifft sowohl Entscheidungen über Gegenstände, welche von Parlament und Regierung vorgebracht werden (Referenden), als auch über Gegenstände, welche von einem Teil des Elektorsats über die Volksinitiative zur Abstimmung gebracht werden. Der Mechanismus ist der folgende: wenn Organe einer bestimmten Staatsebene mit den entsprechenden Organen eines anderen Staates ein Problem dauerhaft lösen wollen, schaffen sie meist neue gemeinsame Organe, die sie auf eine rechtliche Grundlage stellen. Sie schliessen eine Vereinbarung ab, und nachher sind beide Seiten selbstverständlich daran gebunden.

Dies heisst für die schweizerische Seite, dass die Stimmbürgerschaft zwar gegebenenfalls zum Abschluss der Vereinbarung Stellung nehmen kann³, die gemeinsamen Organe und ihr Wirken aber nachher dem direktdemokratischen Zugriff entzogen sind. Solche Vereinbarungen sehen gewöhnlich vor, dass das neugeschaffene Organ aus Exekutivmitgliedern der beteiligten Staatsebenen besteht, aus jenen nämlich, welche diese Vereinbarung abgeschlossen haben. Unter dem Strich bedeuten solche Vereinbarungen zwischen Gemeinden oder Gliedstaaten in einem direktdemokratisch organisierten Staat nichts anderes als eine Zunahme der Entscheidungsbefugnisse der Regierung und eine Verminderung der Entscheidungsbefugnisse der Stimmbürgerschaft. Dies führt letztlich auf indirektem Weg in die Gouvernokratie.

Was jetzt recht theoretisch geklungen hat, möchte ich anhand eines konkreten Beispiels erläutern. Wenn sich Gemeinden in der Schweiz zusammenschliessen, um gemeinsam eine Kläranlage zu bauen und zu betreiben, dann kann



die Stimmbürgerschaft zum Projekt ja oder nein sagen. Ist aber die Anlage erst einmal in Betrieb, so haben allein die Organe der Kläranlage das Sagen, in denen gewöhnlich Vertreter der Gemeindeexekutiven und Gemeindeverwaltungen sitzen. Im Kanton St. Gallen nennen wir ein solches Gebilde Zweckverband.

Im Wirkungsbereich der Zweckverbände ist die direkte Demokratie faktisch ausgeschaltet. Würde eine Gemeinde die Kläranlage alleine betreiben oder würden die beteiligten Gemeinden fusionieren, blieben die direktdemokratischen Rechte, einschliesslich des Finanzreferendums, vollständig gewahrt⁴. Je mehr Zweckverbände es gibt – und die Tendenz geht eindeutig in diese Richtung –, desto stärker wird die direkte Demokratie eingeschränkt. Analoges gilt für die Zusammenarbeit unter den Kantonen⁵.

Ganz ähnlich ist der Mechanismus, wenn Staaten auf EU-Ebene zusammenarbeiten, oder wenn Kantone mit Gliedstaaten anderer Länder kooperieren. Der "Souveränitätsverlust" von Staaten oder Kantonen, den eine Vereinbarung mit sich bringt, wird kompensiert durch das Mitspracherecht auf übernationaler Ebene. Der Verlust trifft hauptsächlich das Stimmvolk, der Gewinn bleibt ausschliesslich bei den Exekutiven. Es ist deshalb durchaus richtig, zu argumentieren, dass die institutionelle Integration in Europa zunächst eine Einbusse an Demokratie bringt.

Nun kann man dazu zwei Positionen beziehen. Die eine lautet, dass dies eben der Preis ist, den wir für die Integration in Europa bezahlen müssen. Kein Mitgliedstaat der EU konnte seine eigenen politischen Institutionen völlig unverändert belassen. Mit der direkten Demokratie sei dies genauso. Die andere Position sagt, dass wir darüber nachdenken müssen, wie wir die Institutionen so reformieren können,

dass sowohl die Kooperation möglich wird wie auch direkte Mitsprachemöglichkeiten des Volkes gewahrt bleiben.

Ich vertrete hier ganz klar die zweite Position. Ich möchte aufzeigen, dass es bei der regionalen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit möglich ist, die schweizerischen direktdemokratischen Institutionen kooperationsstauglich zu machen, und ich werde gleich einen konkreten Vorschlag unterbreiten. Wir müssen uns bewusst sein, dass die direktdemokratischen Institutionen nicht an der Wiege der Schweiz zum Abholen bereitgestanden sind, sondern dass sie sich in einem jahrhundertelangen Prozess herausgebildet haben und ständig modifiziert worden sind. Dabei waren die Gemeinden und Kantone gewissermassen die Versuchslabors.

IV. Distrikt für grenzüberschreitende Zusammenarbeit

Ich betrachte im folgenden ausschliesslich die Zusammenarbeit von Gemeinden und Kantonen in Grenzregionen mit entsprechenden territorialen Einheiten im Ausland⁷. Der Bedarf an Zusammenarbeit nimmt zu, wie die Beispiele der Regionen Tessin/Norditalien, Genferseeraum, Regio Raetia, Regio Basiliensis⁸ oder Bodenseeraum⁹ zeigen. Wie in der Region Basel¹⁰ dürften aber die Träger der Zusammenarbeit allerorten vornehmlich Behörden und Verwaltungen sein, während die breite Bevölkerung davon weitgehend unberührt bleibt. Man darf sich deshalb nicht wundern, wenn sich kein regionales Bewusstsein herauszubilden vermag.

Wie kann man nun beides unter einen Hut bringen, grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Beteiligungsmöglichkeiten der Bürgerschaft? Mit einem Organisationsmodell, das ich in Anlehnung an ent-

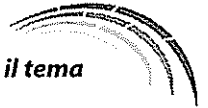
sprechende Formen der Zusammenarbeit von Gemeinden in US-Gliedstaaten Distrikt¹¹ nennen möchte. Dieser Distrikt wäre gewissermassen eine Spezialgemeinde mit repräsentativdemokratischen Organen und direktdemokratischen Instrumenten. Wie ist ein solcher Distrikt aufgebaut und wie funktioniert er?

An dieser Stelle kann ich nur eine grobe Ideenskizze präsentieren; zur Ausarbeitung der Details wäre die Einsetzung eines Forschungsteams aus Juristen, Ökonomen und Politikern erforderlich. Im konkreten Fall müsste die Struktur des Distrikts natürlich der Aufgabe angemessen sein. Nicht jeder Distrikt müsste über ein eigenes Parlament verfügen.

Zunächst zum Territorium. "Grundeinheit" eines Distrikts wäre die Gemeinde. Ein Distrikt umfasst mehrere Gemeinden oder Regionen in verschiedenen Staaten. In der Bodenseeregion wären dies beispielsweise die Gemeinden Bregenz, Lindau und St. Margrethen oder die Gliedstaaten Vorarlberg, Bayern, Baden-Württemberg, Thurgau und St. Gallen. In jeder Gemeinde oder Region entscheidet das Elektorat frei, welchem Distrikt es angehören möchte.

Abb. 1: Die Struktur eines grenzüberschreitenden Distrikts (Siehe nebenstehende Abbildung)

Das Elektorat besteht¹² aus allen Wahlberechtigten der beteiligten Gemeinden oder Regionen. Ein "Ausländerstimmrecht" ist insofern gegeben, als alle Angehörigen von Nationen, die am Distrikt beteiligt sind, unabhängig von ihrem Wohnort innerhalb des Distrikts wahlberechtigt sind. Welche Kompetenzen hat das Elektorat? Es wählt das Distriktsparlament. Ferner hat es direktdemokratische Rechte. Solche direktdemokratischen Institutionen, die über Landesgrenzen hinausgreifen,



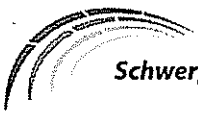
Organ	Befugnisse/Aufgaben	Personenkreis/Rekrutierungsbasis
Elektorat	Wahl des Distriktsparlaments Obligatorisches Referendum über rechtliche Grundordnung Fakultatives Finanzreferendum Initiative als allgemeine Anregung	Die Wahlberechtigten in den beteiligten Gemeinden
Distriktsparlament	Wahl und Entlassung des Distriktsrates Entscheidungsvorbereitung für Elektorat Budgethoheit Setzung von Zielen und Erteilung von Leistungsaufträgen für den Distriktsrat Controlling	Die Wahlberechtigten in den beteiligten Gemeinden Mitglieder regionaler und lokaler Räte sind wählbar Verhältnisswahlrecht mit Wahlkreisen Amtszeitbeschränkung
Distriktsrat	Entscheidungsvorbereitung für das Distriktsparlament Umsetzung der Zielsetzung Leistungsvereinbarungen mit Leistungserbringern Führung der Verwaltung	Politiker und parteipolitisch unabhängige Manager
Distriktsgerichtshof?	Rechtsprechung	

wären weltweit etwas Einzigartiges. Über die rechtliche Grundordnung des Distrikts und deren Änderung wird zwingend abgestimmt (obligatorisches Referendum). Dem fakultativen Referendum – ausgelöst durch das Sammeln einer Anzahl Unterschriften in einer vorgegebenen Frist – unterstehen beträchtliche Ausgaben sowie die Erhebung von Steuern und Gebühren. Mittels der Volksinitiative als allgemeine Anregung kann das Elektorat auch eine Innovationsfunktion wahrnehmen. Für eine Übergangszeit müsste man sich die

Einführung eines sog. Doppelmehrs¹³ überlegen: das heisst, für die Annahme einer Vorlage ist nicht nur die Mehrheit der Stimmenden im gesamten Distrikt erforderlich, sondern auch die Mehrheit der Stimmenden im Distriktsterritorium in jedem Staat. Dies aus der Erkenntnis heraus, dass ein solcher Distrikt anfangs nur mit einem breiten landesübergreifenden Konsens überhaupt überlebensfähig ist. Ganz ähnlich wie die EU würde ein solcher grenzüberschreitender Distrikt nämlich nur durch Kooperation und Konsens,

nicht aber durch Konfrontation funktionieren.

Das Distriktsparlament wird nach dem Verhältnisswahlrecht in mehreren Wahlkreisen gewählt. In jedem beteiligten Staat besteht mindestens ein Wahlkreis. Die Sitze werden nach dem Verhältnis der Wohnbevölkerung auf die Wahlkreise verteilt. Die Zahl der Sitze hängt von der Grösse und der Vielgestaltigkeit des Distrikts ab. Unter dem Gesichtspunkt der Repräsentativität wäre ein grosses Gremium erwünscht; unter



dem Kriterium der Effizienz eher ein kleines. Die Hürde zur Erlangung eines Mandats sollte indessen erheblich sein, damit es als knappes Gut auch begehrt ist.

Wählbar in das Distriktsparlament sind ausdrücklich auch Mitglieder regionaler und kommunaler Räte. Diese könnten als Schnittstelle zu den Gliedstaaten und Gemeinden dienen. Eine Legislaturperiode dauert sechs Jahre. Die Amtszeit ist auf zwei Legislaturperioden beschränkt. Das Distriktsparlament ist ein Milizparlament, d.h. die Mitglieder üben ihr Amt neben einem Hauptberuf aus. Die Entschädigung muss indessen dem Zeitaufwand angemessen sein, weil sonst unweigerlich die Rekrutierungsbasis verschmälert wird. Es darf weder passieren, dass sich Berufspolitiker mit dem neuen Mandat ein ohnehin schon ansehnliches Gehalt aufbessern noch dass Amateurpolitiker durch den hohen Zeitaufwand und das geringe Entgelt abgeschreckt werden.

Das Distriktsparlament hat alle jene Entscheide vorzubereiten, die obligatorisch oder fakultativ der Volksabstimmung unterstehen. Es verfügt über die Budgethoheit, die es vornehmlich über Globalbudgets ausübt. Es wählt, kontrolliert und entlässt den Distriktsrat. Im Sinne der Grundsätze des New Public Managements lässt es dem Distriktsrat einen grossen Handlungsspielraum. Das Parlament führt, in dem es klare Ziele setzt und Leistungsaufträge erteilt. Die Erfüllung der Ziele und die Einhaltung der Leistungsaufträge sind periodisch zu überprüfen.

Der vom Parlament gewählte *Distriktsrat* setzt sich aus Politikern und aus parteipolitisch unabhängigen Managern zusammen. Sie bilden ein Kollegium. In der Anfangszeit müsste jeder der beteiligten Staaten ein Mitglied stellen. Die

Mitglieder können vom Distriktsparlament jederzeit entlassen werden. Der Distriktsrat führt die Distriktsverwaltung, setzt die vom Parlament getroffenen Entscheide um und arbeitet in Richtung der von ihm gesetzten Ziele.

In der Anfangszeit ist kein eigenes *Distriktsgericht* notwendig. Die Aufgabe der Rechtsprechung könnte den Regionalgerichten in den einzelnen Nationalstaaten übertragen werden. Wenn sich aber mit der Zeit mehrere Distrikte in einer Region herausbilden, müsste man die Einsetzung eines Distriktsgerichtes prüfen, das für verschiedene Distrikte zuständig wäre.

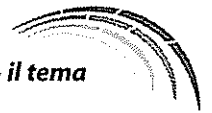
Welche Aufgaben erfüllt ein Distrikt? Man kann einem Distrikt eine oder mehrere spezifische Aufgaben zuweisen. Zur Hauptsache wären dies Aufgaben, die heute in der Kompetenz der Gemeinden, Kreise und Gliedstaaten liegen. In Frage kämen höhere Ausbildungsstätten, kulturelle Einrichtungen, die Trinkwasserversorgung und -sicherung, die Elektrizitätsversorgung, der Fremdenverkehr, die Müllabfuhr und -beseitigung, Einrichtungen des Gesundheitswesens. Dabei ist es wichtig, dass der Distrikt für die Bereitstellung der Leistungen verantwortlich ist. Die eigentliche Produktion der Leistungen könnte er auch Privaten übertragen. Für die Bodenseeregion habe ich die Schaffung eines Distriktes für Verkehrsfragen vorgeschlagen¹⁴. Ein solcher Distrikt könnte Träger des öffentlichen Nahverkehrs auf der Schiene und auf dem Wasser sein und die Interessenvertretung der Bodenseeregion in Bezug auf die Anbindung ans Europäische Hochleistungsnetz und die NEAT wahrnehmen.

Über welche Ressourcen verfügt ein Distrikt? Wo der Distrikt eine marktähnliche Leistung erbringt, finanziert er sich über deren Verkauf weitgehend selbst. Daneben gibt es

Distrikte, die öffentliche Aufgaben erfüllen und über hoheitliche Befugnisse verfügen. Diese erheben eigene Steuern und Abgaben. Was die Erhebungsgrundlage solcher Abgaben sein wird, müsste noch genauer studiert werden. Man könnte, wie in der EU, die Finanzierung über Budgetmittel aus den beteiligten Gliedstaaten und Regionen sicherstellen, wobei die Wirtschaftskraft Basis der Beitragsleistung wäre. Denkbar wäre – wie in den USA – die Erhebung eines moderaten Zuschlags zur Mehrwertsteuer. Weil die Leistungserbringer nicht voll dem Wettbewerb ausgesetzt sind, ist es wichtig, dass eine "konsumentengestützte" Kontrolle durch das fakultative Finanz- und Gebührenreferendum stattfindet.

Distrikte sind sowohl hinsichtlich des Territoriums wie der Aufgabenerfüllung flexibel. Eine Gemeinde oder Region kann mehreren Distrikten angehören. Verschiedene Distrikte können sich territorial überlappen. Freilich muss die Zahl der Distrikte begrenzt bleiben, weil sonst keine Identifikation mehr möglich ist. Das Gestrüpp der Konkordate und Regierungskonferenzen darf nicht ersetzt werden durch ein Dickicht von Distrikten. Insbesondere darf es nicht mehr als eine Handvoll unterschiedlicher Parlamente geben, weil sonst die verantwortlichen Politiker in der Bevölkerung kaum mehr bekannt sind¹⁵. Denkbar ist, dass ein einziges Parlament für verschiedene Distriktsräte zuständig ist. In bestimmten Fällen könnte das Elektorat auch direkt die Distriktsräte wählen¹⁶, ohne Zwischenschaltung eines Parlaments. Ohnehin wird es in den meisten Grenzregionen so sein, dass es einen territorialen Kern gibt, der in alle Distrikte einbezogen sein wird.

Bei meinem Vorschlag handelt es sich um einen ersten Entwurf, der noch nicht ausgereift ist. Der Klärung bedürfen insbesondere noch völker-



rechtliche Fragen. Gleichwohl ist mein Organisationsmodell recht konkret, was natürlich auch mehr Angriffsflächen für Kritik bietet. Es gibt sicher hunderte von Einwänden, wieso der Distrikt die ungeeignete Form der Zusammenarbeit ist, wieso er in dieser Form niemals funktionieren kann...

Solche Einwände gibt es immer, wenn eine neue Idee auftaucht. In der Praxis wird man pragmatisch und schrittweise vorgehen müssen, d.h. ein einmal eingeführter Distrikt muss offen bleiben für kontinuierliche Anpassungen. Es gibt ja zu Beginn keine anderen Erfahrungen, auf die man abstellen kann. Und wie oben gesagt: direktdemokratisch abgestützte grenzüberschreitende Zusammenarbeit gibt es bislang nirgends auf der Welt.

Schon an dieser Stelle möchte ich kurz auf drei Einwände eingehen, die auftauchen werden. Es wird befürchtet, dass eine "multiple Bürgerschaft" entstehen könnte, die keine genaue Identifikation mit einer territorialen Einheit mehr aufkommen lässt. Meine Antwort: Schon heute agiert der Bürger in verschiedenen territorialen Einheiten bzw. Wahlkreisen. Die alleinige Identifikation mit einem Nationalstaat scheint mir im Zeitalter der Globalisierung ein überholtes Konzept zu sein. Wir sind heute multipel betroffen in verschiedenen Lebenszusammenhängen.

Jede Distriktsbildung schafft auch Grenzen gegen aussen und identifiziert damit jene im Inneren als Gemeinschaft. – Der Distrikt fördert die Betroffenheitsdemokratie und den Egoismus. Antwort: Das Gegenteil scheint mir der Fall zu sein. Der demokratisch organisierte Distrikt fördert die Identität und damit auch die Solidarität. In einem Distrikt werden Kosten und Nutzen verteilt; man kann nicht den Nutzen auf Kosten der anderen erlangen, weil sonst kein Entscheid zustandekommt. – Der

Distrikt entzieht den Gemeinde- und Regionalexekutiven Kompetenzen. Antwort: Dies ist richtig und auch beabsichtigt. Die Exekutiven waren nämlich bisher jene Organe, denen ausschliesslich der Kompetenzzuwachs zukam. Die Schnittstelle zu den Gemeinden kann man herstellen, in dem die Mitglieder der Exekutiven in das Distriktsparlament wählbar sind. Wahlorgan wäre freilich nicht die Gemeinde, sondern das Elektorat des gesamten Distrikts.

V. Grenzüberschreitendes regionales Bewusstsein

Zum Schluss greife ich nochmals die Frage nach dem Sinn und der Perspektive der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf. Ganz unabhängig von der institutionellen Ausgestaltung macht grenzüberschreitende Zusammenarbeit Sinn. Einmal können die Grenzregionen aller Länder durch verstärkte Zusammenarbeit mit dem Ausland die eigene Randlage überwinden und haben dadurch zugleich ein Sprungbrett in den jeweilig anderen Staat. Die Zusammenarbeit der politischen Eliten und der Verwaltungen ist unabdingbar, um grenzüberschreitende Probleme gemeinsam zu lösen. Wie das Näherrücken der Nationalstaaten dient auch das Näherrücken der Grenzregionen letztlich der Sicherung des Friedens, indem, ganz nach der Idee von Jean Monnet, ein so starkes Band der Verbundenheit gezogen wird, das dem Krieg kein Durchkommen erlaubt.

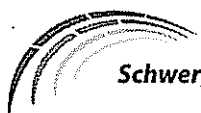
Was Menschen in einer Region über Landesgrenzen hinaus miteinander verbindet, ist nicht eine gemeinsame Sprache oder eine gemeinsame Bürgerschaft, sondern gemeinsame historische Wurzeln, gemeinsame Probleme, gemeinsame Interessen und gemeinsame Entwicklungsperspektiven.

Um das Band der Verbundenheit zu konsolidieren, müssen sich

freilich auch die Menschen einander näher kommen. Erst dann wird sich allmählich ein regionales Bewusstsein¹⁷ und eine regionale Identität herausbilden. Dies lässt sich meiner Meinung nach nur erreichen, wenn die Grenzen durchlässiger werden und möglichst viele Menschen in allen beteiligten Staaten in den gemeinsamen politischen Willens- und Entscheidungsbildungsprozess einbezogen werden. Das Mittel dazu ist der demokratisch organisierte Distrikt. Nicht nur Regierungen und Verwaltungen, sondern breite Bevölkerungskreise sollen daran partizipieren. Ein Distrikt soll die Bürgerschaft nicht nur mit besseren Leistungen (= Output) versorgen, sondern durch Beteiligung (= Input) demokratische Legitimität und Stabilität sicherstellen.

Die Distriktsbildung wird Folgen haben für den intermediären Bereich. Es ist damit zu rechnen, dass sich mit der Zeit auch die politischen Parteien grenzüberschreitend organisieren werden, denn sie müssen zur Vorbereitung der Wahlen und Abstimmungen landesübergreifend kooperieren. Das gleiche gilt für die Interessenverbände, die sich ebenfalls distriktsweit organisieren würden¹⁸. Durch die gemeinsamen Institutionen, Wahlen und Abstimmungen gibt es auch gemeinsame Diskussions- und Entscheidungsgegenstände. Ein Distrikt bietet die Chance zur Herausbildung einer politischen Öffentlichkeit über die Grenzen hinaus. Ein gemeinsamer Medienraum wird sich formen. Dank gemeinsamer Institutionen, Öffentlichkeit und Medien wird sich mit der Zeit ein grenzüberschreitendes regionales Gemeinschaftsbewusstsein herausbilden.

Der grenzüberschreitende Distrikt hat noch andere Vorteile. Mit der Wahrung der (direkt)demokratischen Rechte können in der Schweiz Verlustängste bezüglich der direkten Demokratie zerstreut werden.



Schliessen sich Grenzregionen der Schweiz mit solchen des benachbarten Auslandes zusammen und machen damit gute Erfahrungen, fällt später auch eine politische Öffnung gegenüber ganz Europa leichter. Den ausländischen Partnerregionen erlaubt der Distrikt, Erfahrungen mit der direkten Demokratie zu sammeln, die im Ausland zwar oft diskutiert, aber kaum praktiziert wird.

Die politische Integration Europas ist bislang zur Hauptsache "von oben" erfolgt, durch die nationalen Regierungen. Mein Vorschlag wäre ein Ansatz, die Integration auch von unten her in Angriff zu nehmen. Diesen Ansatz verstehe ich zugleich als einen konstruktiven schweizerischen Beitrag zur Demokratisierungsdiskussion innerhalb der EU. Und konstruktive Diskussionsbeiträge sind bei unseren ausländischen Freunden sicher eher gefragt als die bekannte "neutrale Besserwisserei".

¹ Vgl. Karl Kaiser, Globalisierung als Problem der Demokratie, in: Internationale Politik, 4/1998, S. 3 - 11.

² Die nationalen Parlamente in den EU-Staaten haben das Problem erkannt und sind bestrebt, sich Kompetenzen zurückzuholen. So gibt es mittlerweile in Dänemark, der BRD und Österreich spezielle Europa-Ausschüsse.

³ Vorbildlich in dieser Beziehung sind die neuen direktdemokratischen Rechte, welche in die Verfassung des Kantons Bern von 1993 Eingang gefunden haben.

⁴ Am 7. Juni 1998 haben 57,5 Prozent der Genfer Stimmenden die Fusion der Universitätsspitaler Genf und Waadt abgelehnt. "Mit der Schaffung einer überkantonalen Institution hätte die Bevölkerung nämlich hinnehmen müssen, dass sich das medizinische Fusionsgebilde der demokratischen Kontrolle entzog." (St. Galler Tagblatt vom 9. Juni 1998, S. 9.) Würden die beiden Kantone als Ganze fusionieren und dann die Spitäler zusammengelegt, blieben die direktdemokratischen Mitsprachemöglichkeiten gewahrt.

⁵ Bei der Bundesverfassungsrevision von 1874 hat man zur Durchsetzung eines weiteren direktdemokratischen Rechtes auf Bundesebene, nämlich des fakultativen Gesetzesreferendums, wie folgt argumentiert: Durch die Zentralisation würden der Bürgerschaft in den Kantonen direktdemokratische Kompetenzen entzogen. Dies müsse durch mehr direkte Demokratie auf Bundesebene kompensiert werden.

⁶ Als Beispiel: das Gesetzesveto, das der Kanton St. Gallen 1831 einführt, wurde in den Kantonen in einem 30jährigen Lernprozess sukzessive zum heutigen fakultativen Gesetzesreferendum umgeformt.

⁷ Einige Ideen für die Adaptation der direktdemokratischen Rechte im Hinblick auf die europäische Integration der Schweiz habe ich entwickelt in: Direkte Demokratie und die Annäherung der Schweiz an die EG, in: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 32/1992, S. 205 - 217.

⁸ Beatrice Speiser, Europa am Oberrhein, Diss. Basel 1993.

⁹ Heinz Müller-Schnegg, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Bodenseeregion, Diss. St. Gallen 1994.

¹⁰ Vgl. die unlängst erschienene St. Galler Dissertation von Regula Zoller Schepers, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein. Analyse der politischen Strukturen, Prozesse und Leistungen in grenzüberschreitenden Kooperationsorganen, Bamberg 1998.

¹¹ Das interessante Modell der FOCJ (Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions) von Bruno S. Frey und Reiner Eichenberger geht von einer anderen Fragestellung aus. Ihnen geht es um die Dezentralisierung innerhalb der EU, also gewissermassen um die Aufspaltung des Ganzen in Teile. Mir geht es um die demokratische Organisation der Zusammenarbeit von Teilen. Vgl. Bruno S. Frey, Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Tübingen 1997. Der von Frey postulierte Wettbewerb von FOCJ um die Mitgliedschaft von Gemeinden kann kein konstituierendes Merkmal von Distrikten der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sein, da der territoriale Kern einer Grenzregion nicht austauschbar ist.

¹² Der leichten Lesbarkeit wegen verwende ich bei der Formulierung der folgenden Vorschläge durchwegs den Präsens.

¹³ Dieser Vorschlag lehnt sich natürlich an das bei obligatorischen Verfassungsreferenden in der Schweiz notwendige Volks- und Ständemehr an.

¹⁴ Silvano Moeckli, Bindung durch Verbindung in der Bodenseeregion, Beiträge und Berichte des Instituts für Politikwissenschaft der Universität St. Gallen, 265/1997.

¹⁵ "Special districts tend to be politically invisible." Charles G. Bell / Charles M. Price, California Government Today. Politics of Reform? 3rd edition, Chicago 1988, S. 317.

¹⁶ In der Gegend von San Francisco wählt das Distriktsselektorat seit 1974 direkt die Direktion des Bay Area Rapid Transit district (BART).

¹⁷ Zum Verhältnis von direkter Demokratie und gesamteuropäischer Bürgeridentität vgl. Pascal Jacobs, Der Homo oeconomicus und die integrierende Wirkung eines europäischen Referendums, in: Erne/Gross/Kaufmann/Kleger, Transnationale Demokratie. Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa, Zürich 1995, S. 246 - 260.

¹⁸ Man denke etwa an das Interesse an gemeinsamen Umwelt- und Sozialstandards. Schon bald zu reden geben werden gemeinsame Ladenöffnungszeiten