



Wie sich die Schweiz zur EU stellt, wirkt sich auch an den Grenzen aus (Chiasso, Juni 2020).

KEYSTONE

Der bilaterale Weg braucht ein Dach

Die Schweiz könnte auf die partielle Teilnahme am EU-Binnenmarkt verzichten und auf eine Modernisierung des Freihandelsabkommens von 1972 setzen. Das hätte aber weitreichende Konsequenzen.

Gastkommentar von Andreas Schwab

Der Brexit hat die Schweizer Debatte über den europapolitischen Kurs wieder einmal angefasst. Welche Entscheidung die Schweiz auch immer darüber trifft, wie sie mit der EU weiter zusammenarbeiten will, liegt in der Souveränität der Eidgenossen. Weder die EU noch die Nachbarn mischen sich hier ein. Gleichzeitig ist auch die EU Ausdruck der souveränen Entscheidung ihrer Mitgliedstaaten, die sich die Regeln geben darf, die sie mag.

Die EU unterscheidet – wie die Brexit-Verhandlungen zeigten – klar zwischen einer (auch nur teilweisen) Teilnahme am Binnenmarkt und einem Freihandelsabkommen, denn die Tragweite der Zusammenarbeit und die wirtschaftlichen Vorteile der beiden Modelle sind nicht vergleichbar. In Freihandelsabkommen mit Drittstaaten schafft die EU zwar zu Recht Zölle und Mengenbeschränkungen ab. Kostenverursachende Handelshemmnisse bleiben jedoch bestehen, da die Vereinheitlichung der Regeln in derartigen Abkommen unmöglich ist. Im Gegensatz dazu ermöglicht die Teilnahme eines Drittstaats am Binnenmarkt die teilweise Integration in den EU-Rechtsrahmen, wodurch weit mehr Handelshemmnisse dank einem gemeinsamen europäischen Souveränitätsverständnis entfallen. Dieser fundamentale Unterschied darf nicht ausser acht gelassen werden. Die Teilnahme am Binnenmarkt kann nicht mit institutionellen Regeln eines Freihandelsabkommens verbunden werden.

Ohne dynamische Übernahme des EU-Rechts, also die zeitnahe Angleichung der eigenen Regeln an das Recht der EU, und Streitschlichtung durch den EuGH bei der Auslegung von EU-Recht könnte die EU eine partielle Teilnahme Grossbritanniens am Binnenmarkt nicht akzeptieren. Man einigte sich folglich nur auf ein Assoziationsabkommen mit Freihandel. Die fehlende gegenseitige Anerkennung erschwert oder verteuert den Handel zwischen der EU und Grossbritannien. Selbst für das nun vereinbarte Freihandelsabkommen musste Grossbritannien ehergeizige «Level playing field»-Bestimmungen akzeptieren. Insbesondere gelten die Beihilferegeln grundsätzlich für den gesamten Handel zwischen der EU und Grossbritannien. Die EU hat Grossbritannien ebenfalls eine Guillotineklause für den Teil des Abkommens zur Fischerei abgerungen, weil sie Wert auf die Gesamtheit des Abkommens legt.

Auch die Basis der bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU ist ein Freihandelsabkommen. Mit dem Abschluss der Marktzugangsabkommen wurde die Zusammenarbeit aber massgeblich vertieft: weg vom Freihandelsansatz, hin zur partiellen Teilnahme am Binnenmarkt. Die EU hatte die Marktzugangsabkommen allerdings damals als «Übergangslösung» gesehen. Nachdem die Schweiz sich vom EU-Beitrittsziel verabschiedet hat, weisen die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten seit 2008 immer wieder darauf hin, dass der bilaterale Weg ohne Rahmenabkommen an seine Grenzen stösst. Ohne ein institutionelles Dach, das die dynamische Rechtsübernahme, die einheitliche Auslegung sowie die Streitbeilegung zwischen den Parteien zusammenhält, kann ein Drittstaat nicht (partiell) am EU-Binnenmarkt teilnehmen.

Die EU hatte die Marktzugangsabkommen damals als «Übergangslösung» gesehen.

Im Rahmenabkommen ist für die Streitbeilegung zwischen den Vertragsparteien ein Schiedsgericht vorgesehen, wobei sich die Rolle des EuGH auf die Auslegung von EU-Recht beschränkt. Das ist keine Quälerei für Drittstaaten, sondern Ausdruck der Logik, dass die Zuständigkeit für die Auslegung von EU-Recht keinem (weiteren) Gericht übertragen werden kann, wenn die Einheit der Rechtsordnung nicht gefährdet werden soll.

Natürlich könnte die Schweiz auf den EU-Binnenmarkt verzichten und die Marktzugangsabkommen kündigen – ähnlich wie dies Grossbritannien getan hat. Möglicherweise könnten Verhandlungen über die Modernisierung des Freihandelsabkommens von 1972 aufgenommen werden. Man würde dann aber von vorn anfangen. Die Verhandlungen über ein umfassendes Freihandelsabkommen wären kompliziert. Für die EU wäre sicher die komplette Abschaffung aller Zölle und Mengenbeschränkungen für Agrarprodukte erforderlich. Auch horizontale Beihilferegeln, die sich vorerst nicht nur – wie im Rahmenabkommen vorgesehen – auf den Luftverkehr beschränken, wären notwendig. Die wirtschaftlichen Vorteile eines solchen Abkommens wären kleiner, im Gegenzug würde keine Rechtsübernahme mehr verlangt. Aber ohne Personenfreizügigkeit könnte die Assoziation an Schengen und Dublin nicht weitergeführt werden. Auch der gemeinsame Forschungsraum und Erasmus sind Errungenschaften, die beiden Seiten nützen.

Gefragt ist also die Politik. Schon 2015 hatte der Bundesrat einen Bericht zum Thema «Freihandelsabkommen» veröffentlicht. Er kam zu Schluss, dass ein Freihandelsabkommen «einen Rückschritt im Vergleich zum heutigen bilateralen Vertragswerk darstellen» würde. Fassen wir es mit einem Zitat des Schweizer Schriftstellers Friedrich Dürrenmatt zusammen: «Das Ziel der Politik vermag nur etwas Selbstverständliches, nie das Glück zu sein.»

Andreas Schwab ist Vorsitzender der EU-Parlamentarier-Delegation für West- und Nordeuropa; der CDU-Europadelegierte kommt aus dem Grenzgebiet zur Schweiz.

Bei der Begründung von Gemeindefusionen werden meistens die folgenden Punkte aufgezählt: effizientere Strukturen, die Professionalisierung der Dienstleistungen und das Einsparen von Kosten. Es sind also primär administrative und finanzielle Überlegungen, die zwei oder mehr Gemeinden dazu bringen sollen, sich für eine gemeinsame Zukunft zu entscheiden. Die politisch-demokratischen sowie menschlich-gemeinschaftlichen Auswirkungen allerdings hat bisher kaum jemand hinterfragt. Zu Unrecht, denn sie spielen sehr wohl eine Rolle, auch wenn sie bei Fusionsdiskussionen immer wieder als «weiche Faktoren» verunglimpft werden.

Keine systematischen Spareffekte

In der Theorie wie auch in der Praxis werden Gemeindefusionen oft mit Spareffekten motiviert. So wird erwartet, dass sich durch verschiedene Effekte grössere Synergien nutzen lassen, welche die Kosten senken würden. Untersuchungen zu den Effizienzwirkungen von Gemeindefusionen beschränken sich bis anhin auf Fallstudien zu Einzelfällen sowie Befragungen von Gemeindevertretern. Professor Christoph A. Schaltegger von der Universität Luzern untersuchte in einem breit angelegten Forschungsprojekt 142 Gemeindefusionen aus zehn Kantonen zwischen 2001 und 2014. Schaltegger führt zu den Resultaten seiner Studie (NZZ 14. 3. 17) aus, dass über alle betrachteten Gemeindefusionen hinweg keine systematischen Spareffekte erkennbar seien. Folglich könne man auch nicht automatisch von Kosteneinsparungen durch Gemeindefusionen ausgehen.

Im Bereich der Verwaltungsaufgaben sei ein kleiner Spareffekt erkennbar, bei den Gesamtausgaben würden jedoch keine systematischen Spareffekte deutlich. Laut Schaltegger ist davon auszugehen, dass die Einsparungen im Verwaltungsbereich durch Ausgabensteigerungen in anderen Budgetpositionen wieder kompensiert würden.

Gemeindefusionen führen zu Demokratieverlust

Bei Diskussionen über Gemeindefusionen werden zumeist Effizienzkriterien erörtert, die einer Überprüfung nicht standhalten. Lokale politische Netzwerke werden zerschlagen.

Gastkommentar von René Roca

Auch bei den Indikatoren «Bevölkerungsentwicklung» und/oder «Immobilienpreise» liessen sich keine systematischen Unterschiede zwischen fusionierten und nicht fusionierten Gemeinden feststellen. Das Resultat ist also absolut enttäuschend, ein «Nullergebnis».

Die Aussage, dass eine Gemeindefusion Spareffekte erzeuge, muss mittlerweile als «Fusionsmythos» bezeichnet werden. Als prominentes Beispiel wurde in den Medien dem Glarnerland während des Fusionsprozesses ein «Fusionskater» attestiert, da sich anstelle von Einsparungen rote Zahlen eingestellt hatten.

Gemeindefusionen haben vor allem auch schwerwiegende Auswirkungen auf die Demokratie. Laut einer Studie des Zentrums für Demokratie (ZDA) lösen Fusionen einen eigentlichen «Schock» für die lokale Demokratie aus. Messbar, so die Studie, zeige sich dies in einer tieferen Stimmbeteiligung. Die Menschen interessieren sich also weniger für die Politik und klinken sich aus den milizbasierten gesellschaftlichen Strukturen aus. Solche Aspekte werden bei Fusionen von Gemeinden bis heute klar vernachlässigt.

Der Schock, so die Studie des ZDA, sei für kleine Gemeinden, die sich grösseren anschlossen,

stärker. In den Gemeinden funktionierten lokale politische Netzwerke. Diese würden durch eine Fusion zerschlagen. Die erste Konsequenz sei, wie schon erwähnt, eine tiefere Stimm- und Wahlbeteiligung bei kommunalen Urnengängen. Die zweite sei, dass Vertreter lokaler Bewegungen oder Parteien geringere Wahlchancen hätten und sich aus der politischen Szene verabschiedeten.

Die Konsequenzen einer Fusion für die lokale Demokratie sollten sich die Gemeindebürger bewusst machen und sich klar vor Augen führen, was auf dem Spiel steht. Die Menschen möchten sich grundsätzlich am Gemeinwesen beteiligen. Das zeigt sich sehr schön bei unserem Milizsystem. Eine Fusion untergräbt diesen Willen, das Gemeinwohl aktiv mitzutragen. So gehen die besten Kräfte eines Gemeinwesens verloren.

Gemeindeautonomie stärken

Als Konklusion kann festgehalten werden, dass Gemeindefusionen grundsätzlich nicht als Rezept für Kostenersparnisse oder Qualitätssteigerungen dienen. Weiter kann gezeigt werden, dass die pragmatische Kooperation und problemorientierte Zusammenarbeit unter den Gemeinden auch ohne Fusion wichtige Synergiepotenziale erschliessen kann.

Gemeindefusionen sind nicht der «Königsweg», um die Herausforderungen der Zukunft zu meistern. Im Gegenteil, es gilt, das Milizsystem und die Gemeindeautonomie zu stärken, damit die Qualität der Demokratie nicht noch mehr leidet und die Menschen sich nicht aus dem öffentlich-gemeinwohlorientierten Leben verabschieden.

René Roca betreibt das Forschungsinstitut direkte Demokratie. Dieser Beitrag ist die überarbeitete Fassung seines Referats an der (virtuell durchgeführten) Aargauer Gemeindefusionstagung 2020 zum Thema «Chancen und Risiken von Gemeindefusionen».