

EU und direkte Demokratie : ein Widerspruch?

Autor(en): **Gresch-Brunner, Lukas**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **78 (2000)**

Heft 3

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-341537>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

EU und direkte Demokratie: ein Widerspruch?

Die Volksrechte und der EU-Beitritt

In jeder Debatte über Sinn und Unsinn eines Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union (EU) spielt die Frage der direkten Demokratie eine zentrale Rolle. Sie gilt neben der hohen Mehrwertsteuer, den Kosten einer Mitgliedschaft und der Neutralität als das zentrale Hindernis auf dem Weg in die EU. Ständerat Bruno Frick (CVP, SZ), als Präsident der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats,

Lukas Gresch-Brunner

bezeichnet die direkte Demokratie als «nicht vereinbar mit einer EU-Mitgliedschaft»¹. Jean-Daniel Delley, Professor an der Universität Genf, hebt die schweizerischen Volksrechte und die Neutralität in den Rang von Mythen, die der Schweiz erlaubten, überhaupt zu existieren.² Auffallend an der Debatte ist die geringe Zahl wissenschaftlicher Grundlagen, die die Unvereinbarkeit der direkten Demokratie mit einem EU-Beitritt bestätigen oder widerlegen könnten.

Der Bundesrat hat sich verschiedentlich zum Verhältnis der Volksrechte zu einer EU-Mitgliedschaft geäußert:³ Bezeichnet er die Volksrechte noch 1988 als unvereinbar mit der schweizerischen direkten Demokratie, wendet sich das Blatt bereits 1993 und erreicht im neuesten Integrati-

onsbericht von 1999 eine Dimension, in der die Volksrechte kein wesentliches Integrationshindernis mehr darstellen. Der Bundesrat beruft sich in seinen Analysen auf Studien, die er von Dietrich Schindler⁴ und dem Europainstitut Zürich sowie der Universität Genf erstellen liess. So liess er sämtliche zwischen dem 1. Januar 1993 und dem 30. Juni 1998 in Bund und Kantonen durchgeführten Abstimmungen analysieren und kommt zum Schluss, dass lediglich 10% der Abstimmungen auf Bundesebene und 12% auf Kantonsebene EU-Recht widersprochen hätten.⁵ Dies verleitet ihn zur Feststellung, dass die Volksrechte «kein unüberwindbares Hindernis» für einen EU-Beitritt darstellten. Ist der Bundesrat nun Realist oder Verharmloser, Ständerat Frick ein Ewiggestriger oder ernst zu nehmender Bedenkenträger?

Das zur Verfügung stehende Material ist rein quantitativer Natur: Vorlage für Vorlage wurde summarisch auf ihr Friktionspotenzial mit EU-Recht überprüft und daraus der Schluss gezogen, ob eine Abstimmung nicht mehr oder nur noch teilweise möglich gewesen wäre. Obwohl die dargestellten Daten die Unvereinbarkeit der Volksrechte mit einem EU-Beitritt stark relativieren, wäre eine qualitative Analyse und damit eine Wertung der zu verlierenden Abstimmungsobjekte von grosstem Interesse. Es versteht sich von selbst, dass eine Vorlage über den Schwangerschaftsabbruch ungleich «wichtiger» ist als eine Abstimmung über den

¹ Im Presse-TV auf SF2 mit Frank A. Meyer vom 4. Juni 2000

² In einem Seminar über den Integrationsbericht des Bundesrates an der Universität Genf vom 27. Oktober 1999

³ v.a. Bundesrat, Berichte über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess (1988/1990), Bericht über die Aussenpolitik (1995), Integrationsbericht (1999)

⁴ Emittierter Staatsrechtsprofessor der Universität Zürich

⁵ Bundesrat, Integrationsbericht 1999, S. 327–334

Zuckerartikel in der Bundesverfassung. Eine solche Analyse ist jedoch wissenschaftlich kaum seriös durchführbar. Das Feld der Beobachtung muss deshalb erweitert werden, um die Problematik der Vereinbarkeit direkter Demokratie mit einem EU-Beitritt erfassen zu können. Dies geschieht durch die Klärung der Frage, ob die EU undemokratisch sei und die Erörterung der Möglichkeiten der Bewahrung oder des Ausbaus der direkten Demokratie in der Schweiz.

Ist die EU undemokratisch?

In der helvetischen Debatte wird demokratisch fast ausnahmslos mit «direkt-demokratisch» gleichgesetzt: Nur Systeme, in denen das Volk in jedem Fall das letzte Wort hat, verdienen Demokratien genannt zu werden. Dass die Schweiz mit ihren direktdemokratischen Elementen ein absoluter Ausnahmefall ist, wird selten berücksichtigt. Bei diesen Betrachtungen muss man sich deshalb immer vor Augen halten, dass die EU mit ihren Institutionen ein Abbild der sechs Gründerstaaten⁶, mit Ausnahme von Frankreich allesamt parlamentarische Demokratien, und dass sie eine Schöpfung «sui generis», also kein Staat nach herkömmlichem völkerrechtlichen Muster, ist. Es ist auch sicher, dass die EU nie eine direkte Demokratie nach schweizerischem Vorbild sein wird. Bei der Frage nach der Partizipation des Volkes an politischen Entscheidungen – und das ist hier die Grundfrage – ist es vielmehr von Interesse herauszufinden, wie sich die EU seit ihrem Bestehen demokratisiert hat:

Direktwahl des Europäischen Parlaments

Seit 1979 wird das Europäische Parlament (EP), welches seit 1957 von Vertretern der Parlamente der Mitgliedstaaten

⁶ Deutschland, Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Italien

gebildet wurde⁷, in direkter Wahl von den Stimmberechtigten der Mitgliedstaaten bestellt. Damit ist das EP das am direktesten legitimierte Organ der Europäischen Union.

Machtzuwachs des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat seit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, dem Vertrag von Maastricht (1993) und dem Vertrag von Amsterdam (1999) substantiell an Einfluss gewonnen. War es früher lediglich Konsultativorgan, ist es heute in 75% der Fälle Co-Legislator, also zusammen mit dem Ministerrat gleichberechtigt an der Verabschiedung der europäischen Rechtsakte beteiligt und besitzt die Budgethoheit. Es bestehen berechtigte Hoffnungen, dass der Einfluss des Parlaments in der laufenden Regierungskonferenz 2000 weiter steigen wird. Ausserdem hat es ein Mitspracherecht bei der Bestellung und der Abberufung der Europäischen Kommission; diese Kompetenz hat den Rücktritt der Kommission Santer vor der Abstimmung über ein Misstrauensvotum provoziert: ein grosser Erfolg für das EP.

Referenden in den Mitgliedstaaten bei Vertragsänderungen

Aus demokratiepolitischer Sicht von herausragender Bedeutung ist die Häufung von nationalen Abstimmungen bei Änderungen der EG-Grundverträge. Der Vertrag von Maastricht ist 1992 am dänischen Referendum gescheitert. Die dänische Regierung legte das nachgebesserte Vertragswerk⁸ ein Jahr später nochmals dem Volk vor, welches es schliesslich akzeptierte. In diesem Fall hat das Stimmvolk einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Ausgestaltung der Europäischen Union ausgeübt. Teilweise motiviert durch das dänische Referendum, ent-

⁷ Analog der Zusammensetzung der Parlamentarischen Versammlung des Europarates

⁸ Die Dänen verlangten vor allem ein opting-out bei der Wirtschafts- und Währungsunion (Euro)

Die EU wird nie eine direkte Demokratie nach schweizerischem Vorbild sein.

Die EU
demokratisiert
sich schrittweise.

schied sich Präsident Mitterand, über den Maastrichter Vertrag in Frankreich abstimmen zu lassen, die britische Regierung ihrerseits setzte den parlamentarischen Ratifikationsprozess bis zur Genehmigung des Vertrages durch Dänemark aus. Der Amsterdamer Vertrag von 1999 wurde schliesslich in einer Mehrheit der Mitgliedstaaten dem Referendum unterstellt. Es scheint sich also auf nationaler Ebene der Trend durchzusetzen, zu wichtigen Fragen der europäischen Integration das Volk zu befragen.

Charta der Grundrechte

Aus der Sicht der BürgerIn ist die im Entstehen begriffene Charta der Grundrechte von allergrösster Bedeutung. Der Ministerrat hat einem Konvent, bestehend aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der anderen Organe der EU, den Auftrag gegeben, bis Ende 2000 eine Charta der Grundrechte auszuarbeiten. Darin sollen die politischen Grundrechte der EU-BürgerInnen definiert werden. Ziel ist es, diese Grundrechte beim Europäischen Gerichtshof (EUGH) einklagbar zu machen. Der Inhalt der Charta und die Frage der Einklagbarkeit sind heute noch nicht geklärt, aber es ist zu erwarten, dass die demokratischen Rechte der einzelnen EU-BürgerInnen in naher Zukunft durch den Zugang zum EUGH ausgebaut werden.

All diese Bausteine zeigen deutlich auf, dass sich die EU langsam, aber schrittweise demokratisiert. Es steht ausser Frage, dass diese Massnahmen in keiner Art und Weise genügen, um – zumindest aus helvetischer Sicht – von einer ausreichenden Demokratisierung der EU zu sprechen. Die EU als Subjekt kennt kein eigentliches europäisches «Verfassungs»-Referendum. Sie kennt kein Gesetzesreferendum und schon gar kein Initiativrecht, sondern lediglich ein unverbindliches Antragsrecht der BürgerInnen beim Europäischen Parlament. Da in absehbarer Zeit nicht davon ausgegangen werden

kann, dass sich dies ändert, lohnt es sich, die demokratischen Möglichkeiten in den Mitgliedstaaten näher unter die Lupe zu nehmen.

Instrumente zur Sicherung der direkten Demokratie

Wie bereits ausgeführt, ginge mit dem EU-Beitritt aufgrund der möglichen Friktionen mit EU-Recht, welches über dem nationalen Recht zu stehen hätte, ein Verlust an direkter Demokratie einher. Dieser Verlust könnte durch die Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten auf EU-Ebene jedoch kompensiert werden. Heute befinden wir uns im Zustand des autonomen Nachvollzugs, in dem EU-Recht vielfach in demokratiepolitisch höchst bedenklicher Weise in unser Recht einfließt. Als Beispiel dient die Unzahl von Verordnungen, die die Verwaltung teilweise wortwörtlich aus dem *acquis communautaire*⁹ übernimmt und der Bundesrat kraft seines Amtes beschliesst. Andere Beispiele sind die EU-Tauglichkeitsprüfung jedes Gesetzesvorhabens im Dienst für Gemeinschaftsrecht des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD). Krönung des Nachvollzugs sind die Liberalisierungsvorhaben des öffentlichen Sektors (Bahn, Telekommunikation, Post, Energie), welche allesamt im Zuge der europäischen Liberalisierungswelle unternommen wurden. Möchte man hier dagegenhalten, wäre dies – wenn überhaupt – nur im Rahmen der EU-Mechanismen möglich. Diese Situation ist demokratiepolitisch unwürdig und eigentlich unhaltbar.

Welches wären nun aber die Möglichkeiten, um im Szenario EU-Mitgliedschaft der Schweiz die Volksrechte zu erhalten oder gar auszubauen?

⁹ Gesamter EU-Rechtsbestand (Verträge und sekundäre Rechtsakte wie Richtlinien, Verordnungen)

Konstruktives Referendum

Dieses im Herbst zur Abstimmung stehende Geschäft ist aus proeuropäischer Warte zu begrüssen. Durch die nur teilweise Anfechtung und die «konstruktive Anreicherung» eines beschlossenen Gesetzes kann die EU-Kompatibilität eines Erlasses sichergestellt werden.

Volksinitiativen

Nach geltender Rechtslage und Praxis werden Initiativen, welche Völkerrecht widersprechen, teilweise oder ganz für ungültig erklärt. In welcher Form EU-widerrechtliche Initiativen behandelt werden sollen, lässt Raum für Kreativität. Sie könnten beispielsweise als verbindliche Aufforderung an den Bundesrat dienen, die Forderungen solcher Volksinitiativen im Ministerrat vorzubringen.

Vertragsänderungen

Es versteht sich von selbst, dass die Änderung der EU-Verträge jedes Mal die Ratifikation der Mitgliedstaaten voraussetzt; in der Schweiz bedeutete dies ein obligatorisches Referendum.

Mandatserteilung

In einigen Mitgliedstaaten ist die demokratische Absicherung von Entscheidungen im Ministerrat sehr weit fortgeschritten. So besitzen beispielsweise das österreichische und das dänische Parlament Europakommissionen, welche den Ministern für anstehende Ministerratssitzungen genau definierte Mandate mit auf den Weg geben. In der Schweiz könnten in Ergänzung zu einer Europakommission Volksabstimmungen über Mandate statt-

finden, welche die Minister zu befolgen hätten.¹⁰

Gesetzesinitiative

Durch die Einführung der Gesetzesinitiative könnte das Schweizer Volk in einem einfacheren Verfahren (z. B. analog Referendum) wichtige Inputs für die Rechtsetzung auf europäischer Ebene setzen.

Schlussfolgerung

Es gibt noch sehr viel Raum für Überlegungen der Sicherung oder des Ausbaus der direkten Demokratie im Szenario EU-Mitgliedschaft der Schweiz. Durch die Globalisierung und die immer weiter fortschreitende Integration der Mitglieder der Europäischen Union wird die Souveränität unseres Landes und damit des Volkes Stück für Stück unterminiert. Entscheidend werden auch die Ergebnisse der zurzeit stattfindenden Regierungskonferenz über die Institutionen der EU für unser Land sein: Es ist nämlich zu befürchten, dass die überproportionale Vertretung von (bevölkerungsmässig) kleinen Staaten wie der Schweiz abgebaut wird. Aber als Nichtmitglied ist man nur Zaungast, wenn die Spielregeln der neuen europäischen Ordnung aufgestellt werden.

¹⁰ Aus praktischen Gründen wohl nur für die Sitzungen der Staats- und Regierungschefs durchführbar

Lukas Gresch-Brunner war bis Ende August 2000 Generalsekretär der Neuen Europäischen Bewegung Schweiz (NEBS).