

Längerfristige Perspektiven der europäischen Integration : die Positionierung der Schweiz nach den Beschlüssen von Nizza

Autor(en): **Büsch, Walter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **81 (2001)**

Heft 2

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-166450>

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.

Walter Büsch

LÄNGERFRISTIGE PERSPEKTIVEN DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

Die Positionierung der Schweiz nach den Beschlüssen von Nizza

Die Hauptaufgabe des EU-Gipfels in Nizza vom 9. bis 11. Dezember 2000 bestand darin, die EU-Institutionen zu reformieren, um den Weg freizulegen für die Erweiterung der Union um die zehn beitragswilligen Staaten Mittel- und Osteuropas sowie von Zypern und Malta. Welche Konsequenzen hat das sehr unterschiedlich interpretierte Resultat für die Schweiz?

Die Staats- und Regierungschefs in Nizza befassten sich mit dem Problem der Handlungsfähigkeit der Kommission. Weil jedes Land darin vertreten sein will, liess sich die Zahl nicht reduzieren, sie wird sich mit der Erweiterung im Gegenteil bis in einigen Jahren von 20 auf 27 erhöhen. Ein Abbau der Effizienz und eine Erhöhung der Bürokratie zeichnet sich demnach am Horizont ab. Im obersten Organ der EU, dem Europäischen Rat und Ministerrat, stand die Stimmengewichtung der Mitgliedstaaten sowie die Ausweitung der Mehrheitsentscheide auf Kosten der Einstimmigkeit zur Debatte. Die Staats- und Regierungschefs konnten sich in Nizza insofern einigen, als häufiger als bisher Entschlüsse mit Mehrheiten gefasst werden können. Aber das qualifizierte Mehr wurde mit 73,5 Prozent der Stimmen hoch angesetzt, wobei zusätzlich die Mehrheit der EU-Staaten, die 62 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren, den Beschluss unterstützen muss. Entscheidungen im Rat und Ministerrat sind dadurch nicht unbedingt einfacher geworden, aber es kann in bestimmten Bereichen nicht mehr ein einziger Staat wie bisher Beschlüsse mit seinem Veto verhindern. Schliesslich einigte man sich über eine zukünftig mögliche verstärkte Zusammenarbeit integrationswilliger Mitgliedstaaten, sofern sich mindestens acht Staaten an einer entsprechenden Initiative beteiligen: Die Integration Europas kann zukünftig mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten erfolgen.

Der europäische Gipfel in Nizza hat somit minimale Fortschritte gebracht, doch blieben die zentralen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung erneut ausgeklammert. Über die Stärkung des demokratischen Prinzips in der Union wurde nicht verhandelt. Die finalen Ziele der EU wurden nicht definiert: Sol-

len die Mitgliedstaaten der EU zu einem Bundesstaat zusammengeschlossen werden, wie es am Anfang der europäischen Integrationsbestrebungen Plan und Absicht war? Oder will man weiterhin auf der bisherigen Spur bleiben, bei einem staatenbundähnlichen Gebilde mit stark zentralistischen Tendenzen und sehr eingeschränkter Kontrolle durch die Völker?

Die aktuelle «Verfassung» der EU

Der *Europäische Rat* bestimmt an seinen Gipfeltreffen die Richtlinien der EU-Politik. In der Folge nimmt der Ministerrat, der in wechselnder Zusammensetzung mit den jeweils zuständigen Fachministern der EU-Staaten tagt, die Ausarbeitung vor. Der Europäische Rat, dem die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten angehören – nicht das Europäische Parlament –, bilden somit die Legislative in der Union; gleichzeitig gehören sowohl die Mitglieder des Europäischen Rats als auch die Landesvertreter im Ministerrat in ihren Nationalstaaten zur Exekutive. Dadurch wird das für jede demokratische Staatsverfassung geforderte Prinzip der personellen Trennung der Gewalten in der Rechtskonstruktion der EU verletzt.

Der Nationalstaat organisiert sich von unten nach oben: Das Volk wählt die Mitglieder des Parlaments und dieses bestimmt – sofern nicht Direktwahl vorgesehen ist – die Regierung. In der EU üben die 15 Staats- und Regierungschefs diese oberste Funktion aus; sie legen, zusammen mit der Kommission, die EU-Politik weitgehend fest. Das ist eine Konstruktion von oben nach unten; wohl wählen die Völker der EU-Staaten ihre Abgeordneten ins Europäische Parlament – die zentralen Entscheidungsbefugnisse

liegen aber bei den beiden vorgelagerten Institutionen, dem Europäischen Rat und der Kommission.

Die *Kommission* verkörpert eine Art Regierung der EU. Ihr obliegt zudem die Kontrolle der EU-Generaldirektionen, der Verwaltung. «Die Kommissare sind längst Minister mit gewaltigen Geschäftsbereichen, ohne dass sie für Fehler vor dem Europäischen Parlament geradestehen müssten¹.»

Die Kommission ist zusammen mit dem Rat legislativ tätig und ist zugleich die Exekutive der EU. Die «Regierung» der EU wird aber nicht etwa durch die Völker oder die nationalen Parlamente gewählt, sondern ihre Mitglieder werden durch die Regierungen der Mitgliedstaaten bestimmt. Auch die Ernennung des Kommissions-Präsidenten durch den Rat bedarf lediglich noch der Zustimmung des EU-Parlaments.

Das *Europäische Parlament* ist demnach bezüglich seiner Mitwirkungs- und Entscheidungsbefugnisse, verglichen mit nationalen Parlamen-

ten, eine stark eingeschränkte Vertretung der Völker. «Der Kommission gegenüber steht ein Parlament, das in keiner der 15 Hauptstädte sehr ernst genommen wird. Fast die Hälfte der EU-Ausgaben, den Agrarhaushalt nämlich, regeln die Regierungen am liebsten ohne Rücksicht auf dieses Hohe Haus. Die Einführung des Euro erfolgte ohne vorgängige Konsultation der Strassburger Volksvertretung. Derart in die Verantwortungslosigkeit entlassen, agieren in Strassburg viele eifrige Abgeordnete, die keiner Ordnung gehorchen. Wenn, dann folgen sie nationalen Interessen – nicht etwa Fraktionen².»

Aus der Konstruktion der EU-Organisation – dem Europäischen Rat und Ministerrat einerseits und der Kommission andererseits – ergibt sich, dass letztlich nicht die Bürger der europäischen Völker und ihre parlamentarischen Vertreter, sondern die Regierungen, die Polit-Elite der Mitgliedstaaten, die öffentliche Gewalt der EU bestimmen und lenken.

Der Grad der demokratischen Kontrolle ist in der EU demnach weitaus geringer als im Nationalstaat, in welchem die drei staatlichen Gewalten getrennt sind und das Parlament Gesetzgeber ist. Jede Abgabe

nationalstaatlicher Souveränitätsrechte an die EU führt dadurch zwingend zu einer Schwächung der politischen Mitsprache der in der EU zusammengesetzten Völker und damit der demokratischen Willensbildung in Europa, weil das Stimm- und Wahlvolk in der EU über weitaus weniger Einfluss verfügt als im Nationalstaat. «Die nationalen Parlamente und die Bürger, die in erster Linie für die Ausübung der Souveränitätsrechte verantwortlich sind, haben grundsätzlich keine Mitbestimmungsrechte³.» Direkt-demokratische Rechte – Initiative und Referendum – fehlen, und es besteht auch nicht die Absicht, sie einzuführen. Ein Grund für dieses Verhalten ist klar: «Integrationspolitisch würden häufige Referenden vermutlich eher einen Rückschritt bedeuten, da Umfragen zufolge die Bevölkerung wesentlich skeptischer gegenüber der Europäischen Integration eingestellt ist als die Eliten in Wirtschaft und Politik⁴.»

Mit der vorgesehenen Vergrößerung der EU wird das Manko der demokratischen Öffentlichkeit, politisch mitzuwirken, entsprechend auch Verantwortung zu tragen und ihre eigene Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik zu kontrollieren, noch grösser. Die folgende Tabelle zeigt dies deutlich: Durch die Erweiterung der EU und die Festlegung der Zahl der Parlamentarier in Strassburg auf höchstens 732⁵ muss ein Parlamentsmitglied eine immer

Nationalstaaten	Einwohner (Mio)	Anzahl Volksvertreter	Einwohner je Volksvertreter
Deutschland	82,1	737 (Bundestag + Bundesrat)	111 398
Frankreich	58,6	898 (Nationalversammlung + Senat)	65 256
Italien	57,6	955 (Abgeordnete + Senat)	60 314
Spanien	39,3	605 (Abgeordnete + Senat)	64 959
Russland	147,3	628 (Staatsduma + Oberhaus)	234 554
USA	267,6	535 (Repräsentanten + Senat)	500 187
Schweiz	7,1	246 (National- und Ständerat)	28 862
Europäische Union			
EU-15	373,4	626 (jetziges EU-Parlament)	596 486
EU-15 (Regelung ab 1.1.2004)	373,4*	535 (EUV, Art. 190, Abs. 2)	697 944
EU-27	479,3	732 (EUV, Art. 190, Abs. 2)	654 781
EU-36	576,2	732 (EUV, Art. 190, Abs. 2)	787 158
EU-40**	790,3	732 (EUV, Art. 190, Abs. 2)	1 079 645

* Die Einwohnerzahl für 2004 ist nicht bestimmbar.
** Janning Josef/Giering Claus (1999), Strategien gegen die institutionelle Erosion, in: Giering Claus/Janning Josef, Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union, Gütersloh, S. 70, nennen als potentielle Beitrittskandidaten neben Island, Norwegen und der Schweiz: Albanien, Bosnien-Herzegowina, Neu-Jugoslawien, Kroatien, Mazedonien, Türkei, Moldawien, Russland, Ukraine und Weissrussland.

grössere Zahl von Bürgern vertreten. Mit zunehmender Grösse der EU verringert sich somit das Gewicht der parlamentarischen Abordnungen der Völker Europas zusätzlich. Zudem ist das EU-Parlament demokratisch wenig legitimiert, da ein europäisches Stimm- und Wahlvolk nicht existiert, somit nach wie vor die nationalen Interessen der EU-Länder deren Politik im Wesentlichen bestimmen.

Das EU-Parlament mit 732 Mitgliedern wird als Kontrollinstanz der EU-Organe weniger bedeutsam sein als die Parlamente in den einzelnen Nationalstaaten, obwohl «das verflochtene Netzwerk von nationalen und europäischen Bürokratien (Komitologie) mit dem Brüsseler Lobby-Archipel⁶» mehr parlamentarischen Einfluss erforderte als im Nationalstaat. Tat-

sächlich ist das Gegenteil der Fall, weil die Rechtssetzung in der EU in hohem Masse durch den Europäischen Rat und nicht durch das EU-Parlament erfolgt. Das politische Übergewicht von Rat und Kommission ist in der EU ausgeprägt, was die demokratische Mitbestimmung innerhalb der EU minimalisiert. *«Wenn aber die Zustimmung zu europäischen Erlassen von der Zustimmung nationaler Parlamente oder gar der Stimmberechtigten der Mitgliedstaaten abhängig gemacht würde, würde die Gemeinschaft handlungsunfähig⁷.»* Daraus ergibt sich, dass das Modell «Schweiz», die halbdirekte Demokratie, das immer wieder als nachahmenswert dargestellt wird, in der EU auf europäischer Ebene mit Sicherheit nicht und auf nationaler wohl nur stark eingeschränkt verwirklicht werden könnte. Tatsächlich kann die EU auch nicht nach dem Muster parlamentarischer Demokratien geführt werden, weil in der EU die nationalen Staaten durch ihre Regierungsvertreter im Europäischen Rat entscheiden und die Völker lediglich insofern mitwirken, als sie bei Wahlen ihre Repräsentanten in ihre nationale Regierung wählen oder abwählen können.

Teilweise Aufgabe der direkten Demokratie?

Das Demokratieverständnis in der Schweiz unterscheidet sich grundlegend von dem der EU und ihren Vertretern – das ist die *erste* und wohl auch grösste Hürde für einen Vollbeitritt der Schweiz in die EU: Eines der obersten Anliegen des Schweizervolks ist es, die direkte Demokratie in unserem Land zu erhalten, die Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger in allen wichtigen politischen Angelegenheiten zu sichern. Das wäre bei einem Beitritt der Schweiz in die EU nur zum Teil möglich. So schreibt

*Beim Entscheid über den
Vollbeitritt der Schweiz zur EU
geht es um den tieferen Sinn der
schweizerischen direkten Demokratie,
der darin liegt, die unbeschränkte
Herrschaft von Parlament und
Regierung zu verhindern.*

der Bundesrat im Integrationsbericht, die Schweiz müsste *«in wichtigen Bereichen staatlicher Tätigkeit erhebliche Kompetenzen an eine supranationale Gemeinschaft übertragen»*. Dies betrifft die Institution des Referendums und der Volksinitiative im besonderen, die zwar mit einer EU-Mitgliedschaft ver-

einbar sind, deren Tragweite aber wesentlich eingeschränkt wäre. Zu dieser Einschränkung der Volksrechte wird beschwichtigend angeführt, sie wäre nur bei einer beschränkten Zahl von eidgenössischen Vorlagen in Kauf zu nehmen. Dieser rein quantitativen Beurteilung müsste zwingend die qualitative zur Seite gestellt werden: Für die Bürgerinnen und Bürger der Schweiz wird ein Abbau ihrer Rechte vor allem dann relevant, wenn es um Stellungnahmen zu wichtigen Vorlagen geht, wie beispielsweise 1992, als über den EWR, oder im Mai 2000, als über die bilateralen Verträge abgestimmt wurde. Beim Entscheid über den Vollbeitritt der Schweiz zur EU geht es um das Grundsätzliche, um den tieferen Sinn der schweizerischen direkten Demokratie, der darin liegt, die unbeschränkte Herrschaft von Parlament und Regierung zu verhindern. Ein Abbau demokratischer Rechte widerspräche auch der in der Bundesverfassung verkörperten freiheitlichen Staatsidee der Schweiz, die stets *«nach Massgabe ihrer staatsrechtlichen Prinzipien zu deuten»⁸* ist. In der EU-28 hätte unser Land im Europäischen Rat nach der Entscheidung in Nizza voraussichtlich 9 von 345 Stimmen und im EU-Parlament ständen uns etwa 17 von 732 Sitzen zu.

Die Schweiz als eigenständiger Staat wird mit ihrer Unabhängigkeit international über mehr Einfluss verfügen, als wenn wir versuchten, in Brüssel mitzubestimmen. Die Schweiz müsste allerdings dem Ausland ihre staatlichen Strukturen deutlicher als bisher erklären und den Nutzen eines neutralen Kleinstaats als unabhängiger Vermittler in Streitfällen und als solidarischer Partner im humanitären Bereich erläutern. Die erweiterte EU hätte von einem neutralen Kleinstaat Schweiz mehr zu erwarten, als wenn wir im grossen Block Europa als 28. oder 37. Mitglied integriert wären. Denn akute Konflikte sind in Europa, insbesondere mit der EU-Erweiterung, vorprogrammiert:

- Die Lage Frankreichs – aber auch Grossbritanniens – wird in Europa mit der Osterweiterung peripher, Deutschland dagegen rückt ins Zentrum, und es wird seine ohnehin schon starke Position weiter ausbauen. Genau das, sagte man bisher, wolle die EU verhindern: den Rückfall in ähnliche Machtverhältnisse auf unserem Kontinent wie im 19. und 20. Jahrhundert.
- Andererseits verlieren mit der Erweiterung die bisher führenden EU-Länder generell an Einfluss, während die früheren Ostblockstaaten an Gewicht zulegen und vermehrt mitbestimmen werden: *Die Machtverteilung auf unserem Kontinent wird sich dramatisch verschieben.* Nach der Bevölkerung gewichtet verfügen die drei führenden EU-Staaten, Deutschland, Grossbritannien und Frankreich, in der EU-15 über einen Anteil von 53 Prozent. Die-

ser würde in der EU-36 auf 34 und in der EU-40 auf 25 Prozentpunkte zurückfallen.

- Angesichts der Grössenverhältnisse in der zukünftigen EU und der grossen Unterschiede wirtschaftlich und kulturell, aber auch in den staatspolitischen, religiösen und moralisch-ethischen Auffassungen und entsprechenden Verhaltensweisen zwischen diesen Ländern, wird die Schaffung eines Europäischen Bundesstaates während einer sehr langen Zeitspanne nicht möglich sein. Die Fortführung der jetzigen EU-Rechtskonstruktion, eines Staatenbundes mit unklaren, weil unpräzisen Kompetenzabgrenzungen, ist aus demokratischer Sicht für Europa aber nicht opportun.
- Der EU-Staatenbund wird auch für die europäische Einheitswährung in der langen Frist ein zu loses Gebilde sein. Der Euro ohne politische Union, ohne eine staatspolitisch ausreichende Grundlage, wird zu einer auf Dauer anfälligen, zur Schwäche neigenden Währung, weil die wichtigste Voraussetzung für eine stabile Währung, das Vertrauen der Anleger, weiterhin fehlen wird.
- In Nizza ist der Boden gelegt worden, um Staatengruppen innerhalb der EU zu ermöglichen, das Integrationstempo zu erhöhen. Zur Einigung Europas insgesamt wird dies allerdings nicht beitragen.

Schweizerfranken oder Euro

Die *zweite* bedeutende Schranke, die gegen einen Vollbeitritt der Schweiz in die EU spricht, liegt im Verzicht auf den Schweizerfranken. Alle Äusserungen aus Brüssel machen klar, dass es für die Schweiz eine *opting-out*-Klausel nicht geben wird. Mit dem Vollbeitritt in die EU würde die Schweiz ihre Landeswährung demnach verlieren, sodass eine der stabilsten Währungen der Welt verschwände. Mit dem Eintritt in die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) würden wir nicht nur Investoren aus allen Ländern der Welt eine in hohem Masse werterhaltende Devise entziehen, wir würden unserem Land wirtschaftlich unermesslichen Schaden zufügen und politisch weltweit an Ansehen und Gewicht verlieren: Wir sind finanzwirtschaftlich wegen unserer Wirtschaftspolitik, nicht zuletzt wegen unserer Währung, die sich über viele Jahre hin dank einsichtiger Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank bewährt hat, in internationalen Gremien weitaus einflussreicher als es der geographischen Grösse der Schweiz entspricht.

Mit der Aufgabe unserer Währung würde die Schweiz auch wirtschaftlich geschwächt. Wir verlieren die Autonomie unserer Geld-, Währungs- und Zinspolitik. Für eine kleine, offene Volkswirtschaft ist sie von besonderer Wichtigkeit. Auf den Zins-

bonus, der mit einem starken Schweizerfranken weiterhin bei 1–2 Prozentpunkten liegen dürfte, müssten wir unter Kostenfolge für unsere Volkswirtschaft in Milliardenhöhe verzichten. Einbussen im Vermögensverwaltungsgeschäft unserer Finanzinstitute würden nicht ausbleiben; immerhin werden in unserem Land Vermögen von 3,4 Billionen Schweizerfranken verwaltet. Ein erheblicher Teil der Aufträge in diesem Geschäftsbereich, exakt nicht bestimmbar, dürfte darauf zurückzuführen sein, dass Ausländer – professionelle Vermögensverwalter und private Anleger – einen Teil ihres Vermögens in der schweizerischen Landeswährung anlegen wollen und bei diesem ersten Schritt mit Schweizer Finanzinstituten in Kontakt treten. Mit der Aufgabe unserer Währung würde der Finanzplatz Schweiz und damit die schweizerische Volkswirtschaft geschwächt: *Marcel Ospel*, VR-Präsident der UBS, beziffert den Beitrag des Bankensektors auf gegen 15 Prozent des schweizerischen Bruttoinlandprodukts (BIP), das sind rund 60 Milliarden Schweizerfranken jährlich.

Die schweizerische Volkswirtschaft insgesamt, die Finanzkraft des Landes im besonderen, nähme durch den Beitritt in die EU Schaden, was indirekt auch auf die Finanzierung unserer Bildungs- und Kulturinstitutionen zurückwirken würde. Hier schliesst sich der Kreis: Geringere Bildungsinvestitionen führen langfristig zu geringerem Wachstum, relativ kleinerem Volkseinkommen und dadurch auch zu einem Abbau der Steuereinnahmen der öffentlichen Hand. Ein Beitritt der Schweiz in die EU trafe somit über die direkt-demokratischen und wirtschaftlichen Einbussen die schweizerische Gesellschaft, die Verfassung unseres Landes, in ihrem Kern. ♦

¹ *Stabenow, Michael*, Der Strassburger Konflikt als Lehrstück für Europa, in: Giering Claus/Janning Josef, Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union, Gütersloh 1999, S. 21, Zitat aus «Die Woche» vom 15.1.1999.

² «Die Zeit» vom 18.3.1999.

³ *Schindler, Dietrich* (1997), Constitutional Aspects of the Integration Process, Sonderdruck, Hrsg. Europa Institut Zürich, S. 60/61 (Übersetzung des Verf.).

⁴ *Merkel, Wolfgang*, Legitimitätsüberlegungen zu einem unions-spezifischen Demokratiemodell, in: Giering Claus/Janning Josef, a.a.O., S. 32.

⁵ Vertrag von Nizza, Von der Regierungskonferenz über die institutionelle Reform vereinbarter vorläufiger Text, S. 72/73, EUV Art. 190, Abs. 2, Unterabsatz 1; datiert 12.12.2000.

⁶ *Merkel, Wolfgang* (1999), a.a.O., S. 35.

⁷ *Schindler, Dietrich* (1993), Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, in: Sonderdruck aus Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, S. 84.

⁸ *Giacometti Z./Fleiner F.* (1949), Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich, S. 706, Fussnote 17.

WALTER BÜSCH, geboren 1930 in Schaffhausen, studierte Wirtschaftswissenschaften an der Universität Zürich; nach der Promotion zum Dr. oec. war er als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsforschung ETH (KOF) tätig. Lehrtätigkeit für Volkswirtschaft an verschiedenen Institutionen, 1982–1996 Rektor der Kantonsschule Enge, Zürich.