

# Schweizerische Demokratie und Europäische Union

*Zur demokratischen Legitimation in der EU und den Implikationen eines EU-Beitritts der Schweiz für die schweizerische Demokratie*

## Zusammenfassung

Astrid Epiney/Karine Siegwart/Michael Cottier/Nora Refaell

A. PROBLEMSTELLUNG.....	1
B. DEMOKRATIE IN DER EUROPÄISCHEN UNION .....	2
I. GRUNDSATZ .....	2
II. VERWIRKLICHUNG DES DEMOKRATISCHEN PRINZIPI IN DER EUROPÄISCHEN UNION.....	3
C. EINBETTUNG DER SCHWEIZERISCHEN DEMOKRATIE IN DER EUROPÄISCHEN UNION.....	4
I. DIE ROLLE DER BUNDESVERSAMMLUNG .....	4
1. <i>Zu den Ergebnissen des Rechtsvergleichs</i> .....	4
2. <i>Mitwirkung der Bundesversammlung an europapolitischen Angelegenheiten</i> .....	5
II. AUSGESTALTUNG DER DIREKT-DEMOKRATISCHEN INSTITUTIONEN .....	7
D. SCHLUSSBETRACHTUNG: ZUR EINBETTUNG DER SCHWEIZERISCHEN DEMOKRATIE IM RAHMEN DER EUROPÄISCHEN UNION.....	9

## A. Problemstellung

"Demokratie und Europäische Union".

Dieses Begriffspaar erweckt häufig eine Reihe von Assoziationen, die teilweise auch sehr emotional geprägt sind. Noch verstärkt werden diese immer dann, wenn darüber hinaus auf die direkte Demokratie Bezug genommen wird. Die Problematik ist gerade in der augenblicklichen europapolitischen Diskussion und Situation der Schweiz von grosser Bedeutung. Denn letztlich verbirgt sich hinter diesen Begriffen die Frage nach den Auswirkungen eines Beitritts der Schweiz zur Europäischen Union auf die demokratische Legitimation des in der Schweiz geltenden Rechts und auf die Ausgestaltung der schweizerischen demokratischen Institutionen. Angesprochen werden also in erster Linie zwei voneinander zu unterscheidende, jedoch in enger Wechselwirkung miteinander stehende Problemkreise:

- Erstens fragt sich, ob und auf welche Weise demokratische Legitimation (auch) auf der Ebene der Europäischen Union - also eines aus Staaten zusammengesetzten besonderen Gebildes - verwirklicht werden kann. Dies stellt die Demokratietheorie insofern vor neue Herausforderungen, als sich die verschiedenen Formen demokratischer Legitimation bislang in erster Linie auf Staaten oder gewisse Gebietskörperschaften konzentriert und sich auch dort entwickelt haben. Die Problematik hat sich in der Union in den letzten Jahren insofern zugespitzt, als die (mitglied-) staatlichen Tätigkeitsbereiche, die in der einen oder anderen Form von den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben berührt sind, ständig zugenommen haben. Diese Kompetenzfülle führt dann notwendigerweise zu der Frage der (demokratischen) Legitimation dieser Handlungen; dieses zentrale Anliegen des demokratischen Prinzips kann durchaus auf die Ebene der Europäischen Union übertragen werden.

- Zweitens ist nach den Auswirkungen eines EU-Beitritts auf die nationalen Institutionen der demokratischen Legitimation zu fragen. Denn sobald Hoheitsrechte - also souveräne Entscheidungsbefugnisse - übertragen werden, fragt es sich, ob und inwieweit nationale Mechanismen in dem Sinn fruchtbar gemacht werden können, dass sie zur demokratischen Legitimation der Entscheidungen auf supranationaler Ebene beitragen (können) und damit in die supranationalen Strukturen eingebettet werden können. Relevant wird dies in erster Linie

bei der Frage nach der Einbeziehung der Bundesversammlung: Diese könnte durchaus auf den Willensbildungsprozess des Bundesrates in bezug auf seine europapolitischen Optionen - die er im Rat vertritt - Einfluss nehmen.

Da aber die Übertragung von Hoheitsrechten auch den nationalen Kompetenzbereich und den nationalen Spielraum einschränkt, ist auch den Auswirkungen eines EU-Beitritts auf die Funktionsweise nationaler demokratisch begründeter Entscheidungsmechanismen nachzugehen. Stichworte sind hier insbesondere die direkt-demokratischen Rechte. Diese Fragen können aber nicht losgelöst von den Charakteristika und Eigenarten der Europäischen Union und ihrer Rechtsordnung beantwortet werden. Diese sind einerseits massgeblich für die genauen Auswirkungen eines Beitritts; andererseits dürfte gerade die Art und Weise demokratischer Legitimation auf der Ebene der Europäischen Union grundlegend für den Handlungsbedarf auf nationaler Ebene sein und - darüber hinaus - Auskunft über die demokratische Legitimation der gemeinschaftlichen Aktionen geben, ebenfalls wohl ein wichtiges Element im Zusammenhang mit der Frage nach einem Beitritt zur Europäischen Union.

Die aufgeworfenen Problemstellungen dürften eines der Schlüsselemente in der wahrscheinlich bald stattfindenden Diskussion um einen Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union bilden. Vor diesem Hintergrund arbeitete das vom Nationalfonds im Rahmen des NFP 42 ("Aussenpolitik") unterstützte Projekt "Schweizerische Demokratie und Europäische Union" ihre rechtlichen Grundlagen auf, dies auch mit dem Ziel, die Grundlagen für eine rationalere Diskussion dieser Thematik zur Verfügung zu stellen. Im folgenden sollen nun die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung zusammengefasst werden.

Aus methodischer Sicht legt die Untersuchung die zur Zeit bestehende Rechtslage zugrunde, dies sowohl in bezug auf die Europäische Union als auch auf die Ausgestaltung der schweizerischen demokratischen Institutionen. Zudem beschränkt sich die Untersuchung auf die Erörterung der unmittelbaren Auswirkungen eines EU-Beitritts; ausgeblendet wird dagegen die Frage, ob bestimmte Institutionen oder Mechanismen nicht aus anderen Gründen modifiziert werden sollen. Ein EU-Beitritt wird also nach der hier verfolgten Konzeption gerade nicht als Katalysator für eine Umgestaltung des Systems an sich angesehen. Diese Konzentration auf die notwendigen Auswirkungen eines Beitritts zur Europäischen Union mit ihren heute bestehenden Charakteristika ermöglicht einerseits eine (wohl auch notwendige) Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes und erscheint andererseits auch im Sinne einer Rationalisierung der Debatte erforderlich, wird dadurch doch eine Trennung der notwendigen Rückwirkungen eines Beitritts von der Diskussion um sonstige Reformen ermöglicht.

## **B. Demokratie in der Europäischen Union**

### **I. Grundsatz**

Demokratie legitimiert die Ausübung von Macht und Hoheitsgewalt durch eine gleichberechtigte Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an der Entscheidung über die Art und Weise dieser Herrschaftsausübung. Sie bedingt einen Grundkonsens der betroffenen Bürger über die wesentlichen Merkmale und Implikationen einer demokratischen Ordnung. Auf der Grundlage des Konzepts einer zwischen den Mitgliedstaaten und den Europäischen Gemeinschaften geteilten Souveränität ist eine demokratische Legitimation der Ausübung von Hoheitsgewalt auch auf der Ebene der Europäischen Union ebenso sinnvoll wie notwendig; das Anliegen des demokratischen Prinzips kann auch auf eine supranationale Ebene übertragen werden.

Demokratie ist in der EU aber nicht nur notwendig, sondern auch grundsätzlich möglich. Insbesondere bedingt demokratische Legitimation nicht die "vorrechtliche" Existenz eines „Volkes“ im nationalstaatlichen Sinn; vielmehr ist eine Gemeinschaft von Bürgerinnen und Bürgern ("Unionsbürger"), die sich auf einen Grundkonsens verständigt haben, ausreichend. Dies sowie die Mindestbedingungen "demokratischer Infrastrukturen" (wie öffentliche

Meinungsbildung, Parteien, ein Mindestmass an Transparenz der Entscheidungen) sind - trotz aller Defizite und des Bedarfs für diesbezügliche Verbesserungen - aber auf der Ebene der Europäischen Union gegeben. Allerdings trüge es den Eigenarten der Europäischen Union nicht Rechnung, hier nationale Denkmodelle auf die europäische Ebene zu übertragen; vielmehr ist - unter Beachtung der Charakteristika der Europäischen Union - nach eigenen Wegen und Lösungen zur Verwirklichung des "demokratischen Anliegens" zu suchen.

## **II. Verwirklichung des demokratischen Prinzips in der Europäischen Union**

Demokratische Legitimation wird auf der Ebene der Union in verschiedener Form vermittelt:

- Das Primärrecht wird über die mitgliedstaatlichen Genehmigungsverfahren legitimiert: Jede Änderung der Gründungsverträge bedarf der Zustimmung aller Vertragsparteien, die ihrerseits ihre nationalen Verfahren zu beachten haben. In der Regel bedeutet dies zumindest die Zustimmung des Parlaments, in manchen Mitgliedstaaten werden aber auch Referenden abgehalten.

- Die demokratische Legitimation der im Rahmen der Union getroffenen Entscheidungen (in personeller und sachlicher Hinsicht) hängt von dem jeweils einschlägigen Verfahren ab.

Insbesondere in bezug auf die gemeinschaftlichen Rechtsetzungsakte hat sich die Beteiligung des Europäischen Parlaments (mittlerweile) erheblich erweitert, so dass in zahlreichen Bereichen von einem echten Zusammenwirken von Parlament (aus direkt gewählten Parlamentariern zusammengesetzt) und Rat (bestehend aus Vertretern der Mitgliedstaaten im Ministerrang) gesprochen werden kann; beide Organe sind im grossen und ganzen gleichberechtigt an der Entstehung eines Rechtsakts beteiligt. Dies ändert jedoch nichts daran, dass nach wie vor Bereiche bestehen bleiben, in denen der Rat das im wesentlichen entscheidende Organ bleibt. Zudem ist der Rat in jedem Fall an dem Zustandekommen von Beschlüssen (massgeblich) zu beteiligen.

Die Formulierung von Perspektiven für die Ausgestaltung demokratischer Legitimation auf der Ebene der Europäischen Union muss vor dem (schon erwähnten) Hintergrund erfolgen, dass die Formen demokratischer Legitimation auf der Ebene der Union nicht nach "staatlichen Vorbildern" formuliert werden dürfen, sondern den Eigenarten des besonderen Gebildes der Europäischen Union Rechnung tragen müssen. Hierzu gehört insbesondere das Nebeneinander von Union und Mitgliedstaaten sowie die Notwendigkeit eines gewissen Minderheitenschutzes. Eine in erster Linie über die mitgliedstaatlichen Parlamente vermittelte demokratische Legitimation von auf der Ebene der Union getroffenen Entscheidungen erscheint jedenfalls nicht ausreichend. Denn die Kontrolle durch die mitgliedstaatlichen Parlamente ist notwendigerweise viel zu ineffizient und grob, als dass tatsächlich die einzelnen Sachentscheide in erster Linie auf diese Weise demokratisch legitimiert werden könnten. Auch kann diese Kontrolle im wesentlichen nur über die Einflussnahme auf die jeweiligen Ratsmitglieder stattfinden, womit sie nur sehr mittelbarer Natur ist. Vor allem aber sind die mitgliedstaatlichen Parlamente strukturell nicht dazu in der Lage, Interessen auf der Ebene der Europäischen Union zu verfolgen und zu vertreten; die politischen Entscheidungen auf Unionsebene müssen nämlich als solche in Frage gestellt und in der ihnen eigenen, gemeinschaftlichen Problematik und Logik - unter Berücksichtigung der auf Unionsebene verfolgten Zielsetzungen und der auf dieser Ebene relevanten Gesichtspunkte - diskutiert werden. Diese "gesamteuropäische Perspektive" vermögen die nationalen Parlamente jedoch von vornherein aufgrund ihrer nationalen Zusammensetzung nicht zu vermitteln; sie werden immer (nur) "mitgliedstaatliche Europapolitik" betreiben.

Vor diesem Hintergrund besteht insbesondere auf folgenden Ebenen Handlungsbedarf: Legitimation des Primärrechts (Aufgabe des ausschliesslichen Abstellens auf mitgliedstaatliche Legitimationsmechanismen, ggf. sogar die begrenzte Einführung direkt-demokratischer Elemente), Erarbeitung eines präziseren Wertekatalogs zur Konsolidierung des Grundkonsenses, Komplettierung des Gleichgewichts von Rat und Parlament sowie eine erweiterte Transparenz unter Berücksichtigung der Rolle der Interessengruppen.

## C. Einbettung der schweizerischen Demokratie in der Europäischen Union

Ein EU-Beitritt der Schweiz würde zahlreiche Rückwirkungen auf die Art und Weise des Funktionierens der schweizerischen Institutionen und des schweizerischen politischen Systems entfalten. Entsprechend der Fragestellung und Anlage des vorliegenden Projekts erfolgte hier eine Beschränkung auf Aspekte, die die demokratische Legitimation hoheitlicher Entscheidungen betreffen. Dieser Blickwinkel wird dann nochmals eingeschränkt. Mit der Frage der Einflussnahme der Bundesversammlung auf europäische Angelegenheiten und den Auswirkungen eines Beitritts auf Reichweite und Ausgestaltung der direkt-demokratischen Rechte werden zwei u.E. zentrale Gesichtspunkte herausgegriffen:

- Der erste Fragenkomplex ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass auf Unionsebene der aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten zusammengesetzte Rat nach wie vor eine entscheidende Rolle bei der Entscheidungsfindung spielt, was sich kurz- oder mittelfristig auch nicht ändern dürfte. Damit drängt sich aber die Frage auf, auf welche Weise die Bundesversammlung in die entsprechende Willensbildung insbesondere des Bundesrates einbezogen werden kann.

Diese Fragestellung ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, daß zwar die nationale Exekutive in Anwendung der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen an der Willensbildung in der Union beteiligt ist, die übrigen Organe aber - insbesondere die Parlamente - aus europarechtlicher Sicht nicht in die Entscheidungsprozesse auf der Ebene der EU integriert sind.

- Beim zweiten Fragenkreis ist in erster Linie die Frage zu untersuchen, welche Auswirkungen eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union auf die direkt-demokratischen Institutionen entfalten würde und wie die Funktionsweise der direkt-demokratischen Rechte ausgestaltet werden könnte, um den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen Rechnung zu tragen.

Die wesentlichen Ergebnisse der genaueren Untersuchung dieser Fragen sollen im folgenden vorgestellt werden.

Zu erinnern ist dabei an den Umstand, dass die Überlegungen davon ausgehen, dass der aufzuzeigende Anpassungsbedarf in die augenblicklichen Strukturen der schweizerischen Demokratie eingebettet werden sollen.

### I. Die Rolle der Bundesversammlung

Bevor im einzelnen Perspektiven für die Einbindung der Bundesversammlung entwickelt wurden, ging die Untersuchung der diesbezüglichen Situation in den EU-Mitgliedstaaten nach, dies im Hinblick auf eine Eruierung der schon bestehenden Mitwirkungsmöglichkeiten und der Formulierung von Mindestbedingungen für eine effektive parlamentarische Beteiligung.

#### 1. Zu den Ergebnissen des Rechtsvergleichs

In den verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind bereits zahlreiche unterschiedliche Formen parlamentarischer Mitwirkung zu finden. Die vielgestaltigen Details der in den 15 Mitgliedstaaten praktizierten Mitwirkung nationaler Parlamente in EU-Angelegenheiten zeigen auf, dass es nicht nur *eine* "gute" Ausgestaltung derselben gibt, die als einzige den Aktivitäten der Regierung in EU-Angelegenheiten eine grössere Legitimation zu verleihen vermag. Die Wahl der jeweiligen Modalitäten wird regelmässig auch entscheidend

durch die verfassungsrechtlichen und -politischen Gegebenheiten in einem Staat (mit-) bestimmt.

Gleichwohl führt die nähere Betrachtung der wesentlichen Elemente parlamentarischer Mitwirkung in den EU-Mitgliedstaaten zu der Schlussfolgerung, dass sich einige vergleichbare Strukturen und Elemente in zahlreichen Mitgliedstaaten - manchmal in Anknüpfung an die unterschiedlichen Verfassungssysteme und politischen Kulturen - herausgebildet haben, die im Sinne einer effizienten parlamentarischen Befassung mit EU-Angelegenheiten jedenfalls zu empfehlen sind und u.E. die Mindestanforderungen an eine effektive parlamentarische Einbindung bilden. Hervorzuheben sind in erster Linie folgende Punkte:

- *Information:* Die Verpflichtung der Regierung zu umfassender Information des Parlaments - unter Einschluss "interner Zusatzinformationen", etwa in bezug auf die Verhandlungspositionen - stellt die Grundvoraussetzung wirkungsvoller parlamentarischer Beteiligung dar.
- *Vorauswahl bedeutsamer Vorhaben:* Angesichts des quantitativen Ausmasses an EU-Vorhaben und diesbezüglicher Informationen drängt sich - in welcher Form auch immer - eine Vorauswahl der politisch relevanten Vorhaben auf.
- *Politische Beratung und "Europaausschüsse":* Die politische Beratung sollte - wie auch sonst die Angelegenheiten des Parlaments - in Ausschüssen zumindest vorbereitet werden. Hier dürfte sich die Bildung von "Europaausschüssen", zusammengesetzt aus speziell mit europapolitischen Fragen betrauten Parlamentariern, empfehlen. Diese sollten zumindest mitberaten können, wobei dies eine weitere Einbeziehung von Fachausschüssen jedoch nicht ausschliesst.
- *Abfassung der parlamentarischen Position:* Jedenfalls die Formulierung der ersten Fassung der parlamentarischen Position sollte schon aus Effizienzgründen an den zuständigen Ausschuss delegiert werden können. Art und Reichweite der Delegation und die Möglichkeiten der Befassung des Plenums können verschieden gehandhabt werden.
- *Berücksichtigungspflicht:* Im Sinne der Wirksamkeit der parlamentarischen Stellungnahmen ist zumindest eine Berücksichtigungspflicht vorzusehen, deren genaue Ausgestaltung aber ebenfalls variabel gehandhabt werden kann. Jedenfalls sollte hier aber - angesichts des gemeinschaftlichen Willensbildungsprozesses und der dadurch teilweise vorgegebenen und manchmal knappen zur Verfügung stehenden Zeit sowie der gemeinschaftsrechtlichen Bindungen - eine gewisse Flexibilität möglich sein.
- *Berichtspflichten:* Darüber hinaus können auch weitere (ex post) Berichtspflichten die Regierung stärker in die Verantwortung nehmen.

## 2. Mitwirkung der Bundesversammlung an europapolitischen Angelegenheiten

Im Falle einer Mitgliedschaft der Schweiz in der Europäischen Union fände eine Gewichtsverlagerung von der Legislative (Parlament und Volk) hin zur Exekutive (Bundesrat) statt. Vor diesem Hintergrund ist nach Möglichkeiten einer gewissen Einflussnahme der Bundesversammlung auf die Tätigkeiten des Bundesrates im Rahmen der Europäischen Union zu suchen.

Auf der Grundlage der Situation in den EU-Mitgliedstaaten und in Anbetracht der Charakteristika der schweizerischen Demokratie sind für diese Einbeziehung der Bundesversammlung folgende Eckpunkte von Bedeutung:

- In jedem der beiden Räte sollte eine *Europakommission* eingerichtet werden. Hier sollte zumindest der Grundsatz der Einführung einer derartigen Kommission auf Gesetzesstufe verankert werden. Die Arbeitsteilung zwischen einer derartigen Europakommission und den übrigen ständigen Kommissionen kann verschieden ausgestaltet werden. In Betracht kommen in erster Linie zwei grundsätzliche Modelle: Der Europakommission wird eine federführende Rolle zugestanden oder aber die Europakommission beschäftigt sich nur mit "Querschnittsfragen", während die spezifischen Sachbereiche in der Kompetenz der sonstigen (ständigen) Kommissionen verbleiben, auch wenn sie europapolitische Fragen betreffen.

Im Ergebnis erscheint eine flexible Lösung mit grundsätzlicher Federführung der Europakommission sachgerecht: Diese ist federführend für die Beratung der die Europäische

Union betreffenden Angelegenheiten zuständig. Allerdings kann und soll sie - insbesondere bei spezifischen Fragen - die übrigen ständigen Kommissionen beiziehen. Denkbar ist auch, dass sie ihnen ganz oder teilweise die Beratung eines Geschäftes delegieren kann. Allen Kommissionen sollte jedenfalls das Recht zustehen, sich mit einer Sache zu befassen.

Vorstellen könnte man sich etwa folgende Regelung auf der Ebene des GVG:

"(1) Beide Räte schaffen je eine Europakommission. Diese ist mit der Beratung von die Europäische Union betreffenden Fragen betraut.

(2) Die Europakommission zieht nach Bedarf die anderen ständigen Kommissionen bei. Sie kann ihnen die Beratung eines Geschäftes ganz oder teilweise übertragen.

(3) Die anderen ständigen Kommissionen können jederzeit zuhanden der Europakommission oder des Plenums Stellungnahmen zu sich im Rahmen der Europäischen Union stellenden Fragen abgeben. "

- Der Bundesrat sollte verpflichtet werden, das Parlament bzw. die Europakommissionen in umfassender Weise über die Entwicklungen in der Europäischen Union zu *informieren*.

In diesem Sinn könnte folgende Bestimmung in das GVG eingeführt werden:

"(1) Der Bundesrat informiert die Europakommissionen umfassend und umgehend über die Entwicklung von Vorhaben auf der Ebene der Europäischen Union, unter Einbezug des Fortgangs von Rechtsetzungsprozessen.

(2) Der Bundesrat veröffentlicht mindestens einmal im Jahr einen Bericht über die Stellung der Schweiz in der Europäischen Union. "

- Den Europakommissionen können insofern besondere Rechte zugestanden werden, als ihnen die Befugnis zur *Abgabe von Stellungnahmen* direkt zuhanden des Bundesrates eingeräumt werden kann. Hier sind verschiedene Formen der Delegation denkbar (in jedem Einzelfall, in näher umschriebenen Fällen oder aber in allgemeiner Form). Möglich ist es auch, diese Delegation auf die Abgabe blosser Stellungnahmen zu beschränken, irgendwie geartete "besondere Wirkungen" jedoch den Äusserungen des Plenums vorzubehalten. Darüber hinaus sollte dem Plenum in jedem Fall die Möglichkeit offenstehen, die Beratung und abschliessende Stellungnahme „an sich zu ziehen“. Die Einräumung derartiger, im Vergleich zu den Befugnissen der übrigen Kommissionen besonderer Kompetenzen bedarf jedenfalls einer gesetzlichen Grundlage.

Je nach gewählter Variante könnte eine derartige Vorschrift verschieden formuliert werden, wobei hier nur die Varianten „Plenum und Europakommission“ berücksichtigt werden:

"Das Plenum beider Räte kann den Europakommissionen das Recht zur Stellungnahme im Einzelfall delegieren. ",

oder:

"Die Europakommissionen können immer dann selbständig Stellungnahmen abgeben, wenn keine wichtigen schweizerischen Interessen (wie insbesondere die Zuständigkeiten der Kantone, die verfassungsrechtliche Ordnung) betroffen sind. Die Befugnisse des Plenums bleiben in jedem Fall vorbehalten.",

oder:

"Die Europakommissionen haben grundsätzlich das Recht, selbständig Stellungnahmen abzugeben, unter Vorbehalt der Befassung des Plenums."

Die Rechtswirkungen selbständiger Stellungnahmen der Europakommissionen könnten aber auch etwa in folgender Form beschränkt werden:

"Den selbständigen Stellungnahmen der Europakommissionen kommen keine besonderen Bindungswirkungen zu."

- Der Bundesrat müsste die Stellungnahmen der Europakommissionen bzw. des Plenums jeder der beiden Räte zumindest berücksichtigen, ggf. "in besonderem Masse". Auf diese Weise könnte die Grundlage für eine möglichst effektive Berücksichtigung der Anliegen des Parlaments gelegt werden.

Eine "strikte" Bindungswirkung erscheint nicht nur aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht bedenklich, sondern auch nicht sinnvoll. Hierdurch würde der europapolitische Spielraum des Bundesrates wohl zu sehr eingeschränkt.

Eine solche Berücksichtigungspflicht implizierte insbesondere auch eine Begründungspflicht, falls von den Stellungnahmen der Räte abgewichen wird. Hierfür wäre eine Regelung auf Verfassungsebene notwendig.

Vorstellen könnte man sich hier folgende Formulierung:

- "(1) Jeder der beiden Räte (bzw. die Europakommissionen) können Stellungnahmen zu europapolitischen Fragen zuhanden des Bundesrates abgeben.
- (2) Der Bundesrat hat bei seiner Tätigkeit im Rahmen der Europäischen Union die Stellungnahmen der Räte bzw. der Europakommissionen der Räte zu Rechtsetzungsvorhaben (in besonderem Masse) zu berücksichtigen.
- (3) Will der Bundesrat in wesentlichen Punkten von der Stellungnahme der Räte bzw. der Europakommissionen abweichen, hat er diese unter Erläuterung seiner Ansicht nochmals zu konsultieren, soweit die Umstände dies erlauben."

- Sinnvoll wäre darüber hinaus auch die Einführung eines sog. "*Parlamentsvorbehalts*". Dieser stellt sicher, dass der Bundesrat - wenn möglich - einer (endgültigen) Beschlussfassung auf europäischer Ebene entgegentritt, wenn dem Parlament bzw. den Europakommissionen nicht genügend Zeit zur Beratung zur Verfügung gestanden hat.

Ein solcher Parlamentsvorbehalt könnte etwa wie folgt lauten:

"Der Bundesrat ist verpflichtet, im Rahmen seiner Möglichkeiten (auf Antrag der Europakommissionen) einer endgültigen Beschlussfassung auf der Ebene der Europäischen Union entgegenzuwirken, falls die Räte (bzw. die Europakommissionen) keine angemessene Möglichkeit zur Beratung der Materie hatten."

Derartige Stellungnahmen der Räte sollten auf der Grundlage des geltenden Systems nicht dem Referendum unterstellt werden. Dies wäre auch insofern nicht sonderlich sinnvoll, als solche Positionenbezüge häufig auch einen eher begrenzten Präzisionsgrad aufweisen werden.

Erinnert sei an dieser Stelle aber auch an den Umstand, dass eine derartige Einbindung des Parlaments zwar im Sinne einer Fortentwicklung seiner Rolle in supranationalen Gemeinwesen ebenso sinnvoll wie notwendig ist; sie vermag jedoch keinesfalls eine eigene demokratische Legitimation auf der supranationalen Ebene selbst zu ersetzen.

## **II. Ausgestaltung der direkt-demokratischen Institutionen**

Die direkt-demokratischen Rechte in der Schweiz beziehen sich auf den Erlass verschiedener Arten von Rechtsakten. Mit einer Mitgliedschaft der Schweiz in der Europäischen Union gehen aber auch und gerade zahlreiche Pflichten zum Erlass von Rechtsakten - insbesondere im Rahmen der Verpflichtung zu Vollzug und Umsetzung des Gemeinschaftsrechts, aber auch zur Anpassung des bestehenden Rechts - einher. Zudem sind auf der Grundlage der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nicht nur gemeinschaftsrechtswidrige Praktiken unzulässig, sondern schon allein der Fortbestand gegen Gemeinschaftsrecht verstossender nationaler Bestimmungen trägt den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nicht Rechnung. Damit ergeben sich die beiden grundlegenden Anforderungen an Voraussetzungen und Funktionsweise der schweizerischen direkt-demokratischen Rechte:

- Einerseits dürften in der Schweiz keine dem Gemeinschaftsrecht widersprechenden Rechtsakte erlassen werden können. Insofern brächte ein EU-Beitritt für die Schweiz (weitere) *materielle Grenzen der Gesetzes- und Verfassungsrevision* mit sich.
- Andererseits müsste sichergestellt werden, dass die Schweiz alle Rechtsakte erlassen kann, die zu *Umsetzung und Vollzug* des Gemeinschaftsrechts notwendig sind. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang daran, dass gerade an die Umsetzung von Richtlinien in bezug auf Rechtsklarheit und Aussenwirkung recht hohe Anforderungen gestellt werden. Darüber hinaus ist auch die *Anpassung* geltenden nationalen Rechts an die Erfordernisse des Gemeinschaftsrechts notwendig.

Das Prinzip des Vorrangs des übergeordneten vor dem untergeordneten Recht ist übrigens der schweizerischen Verfassungsordnung nicht unbekannt, wie die ausführliche Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den Beziehungen Bundesrecht – kantonales Recht verdeutlicht. Trotz dieser wichtigen und grundlegenden Anforderungen könnten die direkt-demokratischen Strukturen (obligatorisches und fakultatives Referendum und Initiative) in ihrer heutigen Form grundsätzlich beibehalten werden. Dies hängt auch mit dem Umstand zusammen, dass die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in aller Regel mehr oder weniger weite Gestaltungsspielräume eröffnen, so dass den Mitgliedstaaten die Art und Weise der Anpassung ihrer Rechtsordnung an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in diesem Mass freisteht. Zudem ist dem Gemeinschaftsrecht keine Verpflichtung zu entnehmen, bestimmte Verfahren einzurichten, die die Gemeinschaftsrechtskonformität des nationalen Rechts sicherstellen (sollen).

Gleichwohl implizierten die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts einige Änderungen, die jedoch eher punktueller Natur sind und das System der Volksrechte in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht beeinträchtigen dürften. Die massgeblichen Gesichtspunkte können wie folgt zusammengefasst werden:

- Sowohl beim obligatorischen als auch beim fakultativen Referendum könnten auch im Falle einer EU-Mitgliedschaft grundsätzlich die "normalen" Verfahren Anwendung finden. Damit würden auch Umsetzungs- und Vollzugsakte grundsätzlich - d.h. bei Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen - dem Referendum unterstellt; allerdings griffe immer dann die auch ansonsten anwendbare selbständige Verordnungskompetenz des Bundesrates (Art. 102 Ziff. 5 BV), wenn tatsächlich kein Gestaltungsspielraum mehr bleibt. Zudem wäre es sinnvoll, im Hinblick auf die Vermeidung "gegenstandsloser" Referenden eine Befugnis der Bundesversammlung (oder allenfalls auch des Bundesrates) in der Verfassung vorzusehen, die diese ermächtigt, reine Anpassungen schweizerischer grundsätzlich referendumpflichtiger Vorschriften an die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts immer dann vorzunehmen, wenn tatsächlich kein Gestaltungsspielraum besteht. Angesichts der Tatsache, dass es hier um eine Rechtsfrage geht, die zudem auch von der gemeinschaftlichen Rechtslage abhängt, ist die Möglichkeit der (inzidenten) gerichtlichen Überprüfung der Einhaltung dieses Kriteriums vorzusehen. Auf diese Weise könnte auch der EuGH über das Vorabentscheidungsverfahren (Art. 177 EGV) einbezogen werden.

Vorstellen könnte man sich hier folgende Formulierung:

"(1) Die Bundesversammlung kann durch einen nicht referendumpflichtigen Bundesbeschluss Anpassungen von Bestimmungen der Bundesverfassung, von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen an Vorgaben des Gemeinschaftsrechts vornehmen, sofern der innerstaatlichen Rechtsetzung kein Gestaltungsspielraum verbleibt.

(2) Das Bundesgericht kann die Einhaltung der Voraussetzungen des Absatz 1 in Zusammenhang mit einem Anwendungsakt überprüfen. "

- In bezug auf die Volksinitiative erscheint es zumindest aus rechtspolitischer Sicht sinnvoll, die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts als materielle Schranke des Initiativrechts ausdrücklich in die Verfassung aufzunehmen.

Einzuführen wäre etwa folgende Bestimmung:

"Die Teilrevision der Verfassung darf nicht gegen Verpflichtungen aus dem im Rahmen der Europäischen Union geltenden Recht verstossen."

Darüber hinaus wären dann auch die Grundzüge der Verfahren und Kompetenzen, die die Einhaltung dieser Vorgabe sicherstellen sollen, in der Verfassung zu verankern. Hier bieten sich in bezug auf die beiden in diesem Zusammenhang zentralen Fragen - das zur Ungültigerklärung befugte Organ und der Zeitpunkt der Ungültigerklärung - verschiedene Möglichkeiten an.

Während in bezug auf das zuständige Organ eine alleinige Kompetenz des Bundesgerichts wohl nicht realistisch ist, könnte immerhin - auch vor dem Hintergrund des Art. 177 EGV (Vorabentscheidung durch den EuGH) - ein Zusammenwirken der

Bundesversammlung und des Bundesgerichts erwogen werden; die Formulierung einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Bestimmung könnte sich an Art. 177a VE 96 anlehnen.

Die Wahl des Zeitpunktes der Ungültigerklärung ist massgeblich für die genaue Formulierung der entsprechenden verfassungsrechtlichen Bestimmung.

Zudem sollte die Möglichkeit der *Teilungültigerklärung* einer gegen Gemeinschaftsrecht verstossenden Initiative verankert werden.

## **D. Schlussbetrachtung: zur Einbettung der schweizerischen Demokratie im Rahmen der Europäischen Union**

Versucht man eine zusammenfassende Bewertung der Perspektiven der Einbettung der schweizerischen Demokratie im Rahmen der Europäischen Union, so drängen sich in erster Linie zwei Bemerkungen auf.

- Erstens bedeutete ein Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union keinen bedeutenden Einbruch in die derzeit bestehenden Formen direkt-demokratischer Legitimation in der Schweiz: Die direkt-demokratischen Rechte könnten als solche aufrecht erhalten werden; hier dürften sich insgesamt nur wenige Modifikationen als notwendig erweisen. Allerdings wird ihr materieller Anwendungsbereich entsprechend den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts eingeschränkt. Deutlich wird damit auch die Rolle des Ausmasses des den Mitgliedstaaten verbleibenden Gestaltungsspielraums.

- Im Hinblick auf eine effektive Einbeziehung der Bundesversammlung in die Willensbildung des Bundesrates und damit die Teilnahme der schweizerischen Vertreter an der Meinungsbildung auf europäischer Ebene dürften zwar einige Anpassungen ebenso sinnvoll wie notwendig sein. Sie könnten sich aber relativ unproblematisch in die Strukturen der augenblicklichen Arbeitsweise des Parlaments einfügen.

Allerdings ist an dieser Stelle auch an die mit der vorliegenden Untersuchung in Zusammenhang stehenden Frage der Regierungszusammensetzung hinzuweisen: Es ist durchaus fraglich, ob die augenblickliche Zusammensetzung der Landesregierung aus insgesamt sieben Bundesräten eine effektive Beteiligung an der Willensbildung auf europäischer Ebene ermöglichen würde oder ob hier nicht - insbesondere in bezug auf die Zahl, aber auch im Hinblick auf einen vermehrten Rückgriff auf Staatssekretäre - faktisch eine grundlegende Regierungsreform notwendig wäre. Auch wenn dieser Aspekt aus der vorliegenden Untersuchung ausgeklammert wurde - steht er doch nur sehr mittelbar im Zusammenhang mit der demokratischen Legitimation von Entscheidungen -, dürften die Rückwirkungen hier nicht zu unterschätzen sein.

Damit werden denn auch die im Zusammenhang mit der Frage eines Beitritts zur Europäischen Union zentralen Fragen deutlich:

Es geht zunächst weniger um "Einbussen" an direkter Demokratie denn um die Frage, ob eine Übertragung der Hoheitsrechte in dem entsprechenden Umfang und die Einbindung der Schweiz in eine supranationale Organisation gewünscht wird oder aber nicht. Die Implikationen für die Volksrechte sind dann (nur) eine notwendige Konsequenz einer derartigen Übertragung von Hoheitsrechten, denn selbstverständlich würde ihr materieller Anwendungsbereich in dem Masse der Existenz gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben eingeschränkt. Diese Einschränkungen gelten im übrigen auch für alle sonstigen Träger staatlicher Gewalt, wie insbesondere die Bundesversammlung.

Ausschlaggebend ist damit die Frage, wie weit denn die Befugnisse der Gemeinschaft tatsächlich gehen sowie ob und in welcher Form die Gemeinschaft von ihnen Gebrauch gemacht hat. Während die erste Frage dahingehend beantwortet werden kann, dass es heute kaum einen Bereich gibt, der von vornherein nicht Gegenstand gemeinschaftlicher Tätigkeiten sein könnte, sind die beiden anderen Fragen ungleich komplexer. Hier geht es letztlich darum, genau zu eruieren, wie weit Tragweite und Aussagegehalt des Primärrechts gehen, in welchem Umfang gemeinschaftliches Sekundärrecht gesetzt wurde (und ggf. noch wird) und welchen Gestaltungsspielraum diese gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben den Mitgliedstaaten einräumen. Diese Fragen können letztlich nur im Hinblick auf bestimmte Rechtsgebiete unter

der Voraussetzung ihrer genauen Analyse beantwortet werden und bedingen somit eine umfassende Untersuchung des gesamten Gemeinschaftsrechts und eine umfassende Untersuchung des gesamten schweizerischen Rechts (letzteres insbesondere im Hinblick auf die Eruierung der Divergenzen). Selbstverständlich konnte und sollte dies nicht Gegenstand des vorliegenden Projekts sein<sup>1</sup>. Nicht zu verkennen ist jedoch, dass zumindest ein gewisser Überblick über diese Fragen zu den für die Entscheidung für oder gegen einen Beitritt notwendigen Grundlagen gehört.

Immerhin kann an dieser Stelle in bezug auf die immer wiederkehrende Frage des Ausmasses des mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraums festgehalten werden, dass dieser gerade bei umsetzungsbedürftigen Rechtsakten häufig eher weit ausfällt, was auch durch die weiter bestehende Vielfalt an entsprechenden Regelungen in den Mitgliedstaaten bestätigt wird. Die Befürchtung, ein EU-Beitritt führte zu einer materiellen "Entleerung" der Volksrechte, dürfte daher nicht gerechtfertigt sein.

Schliesslich ist daran zu erinnern, dass mitgliedstaatliche Mechanismen - insbesondere der Einbezug des Parlaments in die Willensbildung der Exekutive - zwar einen gewissen Beitrag zur demokratischen Legitimation von auf der Ebene der Union getroffenen Entscheidungen leisten können; gemeinschaftliche Legitimationsmechanismen können auf diese Weise aber keinesfalls ersetzt werden. Vor diesem Hintergrund ist die Frage nach der Ausgestaltung demokratischer Legitimation auf der Ebene der Union nicht zu vernachlässigen, führt doch ein Beitritt zur Europäischen Union im Gefolge der Übertragung von Hoheitsrechten zu einer Verringerung staatlicher Befugnisse und einem erweiterten Einfluss europäischer Rechtsakte. Zwar bestehen hier durchaus noch Defizite, und auch der Amsterdamer Vertrag hat hier allenfalls teilweise Verbesserungen gebracht; insgesamt aber dürfte sich die Europäische Union auf dem Weg zu effizienteren demokratischen Legitimationsmechanismen befinden. Zu beachten ist hier ferner, dass jede "automatische" Übertragung nationaler Konzepte auf die Europäische Union von vornherein scheitern muss, kann damit doch nicht den Eigenarten der Europäischen Union Rechnung getragen werden. Nicht zu verkennen ist aber auch, dass Fragen der Legitimation und Transparenz für die Zukunft der Europäischen Union eine zentrale Bedeutung zukommen werden.

---

1 Vgl. aber das ebenfalls im Rahmen des NFP 42 geförderte Projekt „Tendenzen und Perspektiven im europäischen Umweltrecht: Implikationen für die Schweiz“ (*Astrid Epiney/Hanspeter Pfenniger/Andreas Furrer/Viola Bölscher*), in dessen Rahmen diesen Fragen in bezug auf einige neuere Instrumente des gemeinschaftlichen Umweltrechts nachgegangen wird.