Zeitschrift: Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 78 (2000)
Heft: 3

Artikel: Demokratie europapolitisch denken und umsetzen
Autor: Hänsenberger, Urs
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-341538

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Demokratie europapolitisch denken und umsetzen

Für die einen ist die EU Anlass, von einem halbdirekt demokratisch verfassten Bundesstaat zu träumen, für die anderen ist der EU-Beitritt gleichbedeutend mit dem Ende der schweizerischen halbdirekten Demokratie. Ersteres dürfte nicht nur angesichts der absehbaren Schwierigkeiten bei der laufenden EU-Erweiterung vorderhand Utopie bleiben. Letzteres dagegen ist kaum mehr als rechtspopulistische Angstmacherei, die ihren Schatten allerdings bis in diejenigen linken Kreise wirft, die ebenfalls mit dem Sonderfalldenken liebäugeln.

Urs Hänsenberger

Auffällig ist bei diesem Thema die oft schematische und technokratische Sichtweise. Unterstellt wird nicht selten eine Art verklärter demokratischer Idealzustand, bei dem jede Veränderung nur noch Verluste zu bringen droht. Vergessen gehen dabei die zahlreichen Demokratiedefizite auch in der real existierenden Schweiz oder die möglichen und notwendigen Perspektiven einer dynamischen Weiterentwicklung von Demokratie, welche sich an realen und unumkehrbaren Prozessen wie der Globalisierung oder eben an der europäischen Integration orientieren.

Für eine Erweiterung des Diskurses

Die dominierenden Demokratiediskurse neigen zu einer Verengung der Problemsicht. Oft werden im Zusammenhang mit einem möglichen EU-Beitritt lediglich die direktdemokratischen Instrumente (Volksinitiative, Referendum) problematisiert. Das gilt sowohl für einen Teil der Linken wie insbesondere auch für die Rechtspopulisten. Letztere versuchen parallel zu ihrer Kritik an der Classe politique-Demokratie auf eine quasi mythische Grösse wie den Volkswillen zu reduzieren. Autoritär-plebiszitär wird dieser Volkswille dann mit millionenschweren Kampagnen manipuliert. Die Widersprüchlichkeit derartiger Positionen manifestiert sich beispielsweise auch darin, dass in der Öffentlichkeit für den Fall eines EU-Beitritts ein Abbau der direkten Volksrechte beklagt, gleichzeitig aber ein Ausbau derselben bekämpft wird. So haben im März 2000 der Nationalrat mit 112:67 und der Ständerat mit 36:6 die Volksinitiative für ein konstruktives Referendum abgelehnt.

Noch vor der Einführung direktdemokratischer Elemente war Demokratie gleichbedeutend mit Wahldemokratie bzw. indirekter Demokratie, in der das Parlament ausschliesslich als repräsentativer Gesetzgeber fungiert, wie dies nach wie vor für die meisten westlichen Demokratien gilt. Die RepräsentantInnen vertreten im Parlament ihre WählerInnen und sollen qualifiziert auf die Rechtsetzung Einfluss nehmen und die Exekutive kontrollieren. Diese und weitere Funktionen können durch keine Volksabstimmung ersetzt werden. Deshalb müsste ein EU-Beitritt auch mit einer Parlamentsreform verbunden werden.

Auch wenn bei einem EU-Beitritt die Institutionen der halbdirekten Demokratie

im Vordergrund stehen dürften, muss an dieser Stelle daran erinnert werden, dass Demokratie – auch als gesellschaftspolitisch integrativer Faktor – im Prinzip weitere Dimensionen umfassen müsste. Partizipation und Mitentscheidung muss auch ausserhalb der unmittelbar politischen Institutionen realisiert werden, beispielsweise in der Wirtschaft oder an den Bildungsinstitutionen. Auch die Einführung der politischen Rechte für AusländerInnen gehört dazu. Hier könnte die Schweiz von der EU bzw. einzelnen EU-Mitgliedstaaten durchaus lernen. Es bleibt noch zu ergänzen, dass eine funktionierende Demokratie selbstverständlich auf Voraussetzungen wie die Garantie von Grund- und Sozialrechten angewiesen ist.

Demokratie im europäischen Umfeld

Demokratie wird auch im Zusammenhang mit der Zunahme supranationalen Rechts oder des wachsenden faktisch-politischen Gewichts der transnationalen Konzerne in Frage gestellt (Stichwort «Globalisierung»). Dies insofern, als Demokratie vorderhand in erster Linie eine nationalstaatliche Veranstaltung bleibt und mit der zunehmenden Beschränkung der Reichweite nationalstaatlichen Handelns auch die herkömmlichen demokratischen Rechte einem gewissen Erosionsprozess ausgesetzt sind.

Aus Sicht der heute im europapolitischen Alleingang operierenden Schweiz sind dabei folgende Perspektiven relevant:

Erstens muss die Schweiz darauf bedacht sein, dort mitzureden und mitzuentscheiden, wo die auch für die Schweiz relevanten Entscheidungen fallen. In erster Linie bietet sich hier die EU an, aber auch internationale Organisationen wie die WTO oder die UNO.

Zweitens muss gerade die Schweiz als kleines, wenn ökonomisch auch durchaus potentes Land daran interessiert sein, dass transnationale Regulierungen weiter gestärkt werden und damit global ein gewisser Standard an Rechtssicherheit gewährleistet ist. Multilateralismus besitzt hier gegenüber dem von den USA oft favorisierten Bilateralismus klare Vorteile. Auch der bis heute gepflegte Bilateralismus der Schweiz gegenüber der EU markiert so letztlich eine Position der Schwäche.

Drittens müssen für die Entstehung und die Kontrolle derartiger Regulierungen Formen demokratischer Mitgestaltung gesucht und gefunden und entsprechende Reformen forciert werden.

Viertens bedeutet jedes Abseitsstehen real eine stark wachsende Zunahme von Fremdbestimmung und externen Abhängigkeiten. Im Verhältnis zur EU wird dieser Souveränitätsverlust hierzulande mit dem Begriff «autonomer Nachvollzug» vernebelt.

Demokratie bleibt vorderhand in erster Linie eine nationale Veranstaltung.

Nun ist – aus demokratiepolitischer Warte – das gegenwärtige wie auch das künftige Verhältnis der Schweiz zur EU nicht so einfach zu bestimmen. Das hängt einerseits damit zusammen, dass die EU ja kein Bundesstaat ist, sondern ein Mix aus suprastaatlichen und intergouvernementalen Elementen. Andererseits befindet sich die EU im Hinblick auf ihre Erweiterung mitten in einem institutionellen Reformprozess, dessen definitive Resultate noch nicht absehbar sind.

Es ist die intergouvernementale Dimension, die den kleinen Mitgliedstaaten überproportionales Gewicht in Kommission und Ministerrat gebracht hat. Mit dem Amsterdamer Vertrag ist sogar die Rolle der nationalen Parlamente sowie deren Zusammenarbeit in der COSAC aufgewertet worden. Entscheidender ist allerdings, dass bis auf wenige Ausnahmen der Ministerrat heute mit Mehrheitsentscheidungen beschliesst. Im Gleichschritt sind die Mitentscheidungsrechte des Europaparlaments ausgebaut worden. Ausgebaut worden sind ebenfalls die Rechte der EU-BürgerInnen mit der Einführung des Peti-

tionsrechts und des Rechts auf Information. Auch das Bekenntnis zu den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Rechtsstaatlichkeit und einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung ist präziser umschrieben und deshalb glaubwürdiger, weil erstmals ein verbindliches Verfahren festgelegt wurde, das es der Union erlaubt, Mitgliedländer, die gegen die gemeinsamen Grundprinzipien verstossen, zu sanktionieren. Obwohl also dem Kompetenztransfer nach Brüssel kein entsprechender Ausbau demokratischer EU-Institutionen gefolgt ist, geht der heutige Entwicklungsprozess in die richtige Richtung, müsste jedoch noch an Dynamik gewinnen. Entsprechend müsste die jüngst angehobene Debatte auf der Achse Berlin–Paris über eine bundesstaatliche Organisation der EU beeinflusst werden.

Die demokratiepolitische Ausgangslage der Schweiz im Hinblick auf einen EU-Beitritt ist ausgezeichnet.

Die EU – Chance für eine schweizerische Demokratiereform

Die demokratiepolitische Ausgangslage der Schweiz im Hinblick auf einen EU-Beitritt ist ausgezeichnet. Zum einen besitzt sie eine reichhaltige demokratische Erfahrung, die innovativ genutzt werden kann, zum anderen ist sie gerade auch deshalb speziell legitimiert, nach dem Beitritt selber Impulse für eine Demokratisierung der EU zu geben, wobei, wie gezeigt, auch die Schweiz nicht überall Vorbildfunktion beanspruchen kann.

Eine offensive Demokratiestrategie bedeutet die Fortsetzung einer Tradition, die dem politischen System und den politischen Entscheidungen bisher zu Recht eine hohe Legitimation verliehen hat. Es ist die Grundüberzeugung des Autors, dass diese Tradition mit einem EU-Beitritt grundsätzlich kompatibel ist. Gefordert ist allerdings der politische Wille zu einer Demokratiereform.

Die gegenwärtig am meisten diskutierte Frage ist wohl, inwieweit der mit einem EU-Beitritt verbundene Kompetenztransfer nach Brüssel das Referendumsrecht (Referendum, Volksinitiative) tangiert. Anlässlich des Integrationsberichts 1999 kam das Europa-Institut Zürich zum Schluss, dass vom 1.1.1993 bis 30.6.1998 von insgesamt 324 dem fakultativen oder obligatorischen Referendum unterstandenen Vorlagen bloss 11% der obligatorischen bzw. 14% der fakultativen Referenden ein Konfliktpotential mit dem EU-Recht enthielten (vgl. Integrationsbericht 1999, S. 332 ff.). Es besteht heute ausserhalb populistischer Diskurse deshalb weitgehend Einigkeit, dass mit einem EU-Beitritt die Verfassungsgrundlage unserer Volksrechte unverändert gelassen werden kann. Konflikte mit dem EU-Recht könnten pragmatisch angegangen werden. Sollte sich die Schweiz aus welchen Gründen auch immer gegen die Umsetzung von EU-Recht aussprechen, droht im schlimmsten Fall eine Busse durch den Europäischen Gerichtshof.

Diese Überlegungen sind allerdings noch vorwiegend defensiver und statischer Natur. Es steht ausser Zweifel, dass nach einem EU-Beitritt politische Entscheidungen im Bereich des ausschliesslich geltenden EU-Rechts dem schweizerischen Souverän entzogen bleiben. Allerdings ist mit dem EU-Beitritt auch ein Souveränitätsgewinn verbunden, insofern als die Schweiz nun in relevanten Bereichen aktiv mitentscheiden kann. Dazu kommt das Recht, an den Wahlen für das Europaparlament teilzunehmen, sowie das Recht, in allen EU-Mitgliedstaaten – sofern dort Wohnsitz genommen wird – auf kommunaler Ebene das aktive und passive Wahlrecht ausüben zu können. Mit anderen Worten: Mit dem EU-Beitritt ist auch eine Ausweitung des Geltungsbereichs der politischen Rechte und damit auch ein Gewinn an Demokratie verbunden.

Im Herbst 2000 stimmen wir über die Volksinitiative «Mehr Rechte für das Volk dank dem Referendum mit Gegenvor-

schlag» (sog. konstruktives Referendum) ab. Das konstruktive Referendum ist Bestandteil der von der SP Schweiz verfolgten europapolitischen Strategie der flankierenden Massnahmen. Hier erhält es seine Bedeutung im Zusammenhang mit der innenpolitischen Umsetzung von EU-Richtlinien, wo die EU-Mitglieder – im Gegensatz zum direkt wirksamen EU-Verordnungsrecht – einen gewissen Spielraum behalte und wo das konstruktive Referendum beispielsweise als Instrument für eine möglichst sozial- und umweltverträgliche Rechtsumsetzung genutzt werden könnte. Ein weiteres zusätzliches Volksrecht könnte die Volksmotion sein, mit der der Bundesrat beauftragt würde, in Brüssel in die und die Richtung zu verhandeln.

Die EU kommt nicht darum herum, (nationale) Volksentscheide auch zu respektieren. Dänemark hat nach seinem Volks-Nein zum Maastrichter Vertrag das Opting out für die Währungsunion erhalten. Ebenso klar ist, dass ohne die eindeutigen Volksentscheide in der Schweiz zur LSVA und zur NEAT die bilateralen Verhandlungen im Bereich Landverkehr nicht so schnell abgeschlossen worden wären und erst recht nicht mit den für die Schweiz noch knapp akzeptablen Konditionen bezüglich der Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene.

Ohne Reformen würde mit einem EU-Beitritt aber auch das Verhältnis von Exekutive und Parlament auf Kosten von Letzterem verändert. Obwohl die Mitsprache des Parlaments in der Aussenpolitik in den vergangenen Jahren etwas ausgebaut und in der nachgeführten Verfassung (Art. 166) entsprechend verankert worden ist, braucht es zusätzliche Massnahmen. Nötig wären erstens neben den aussenpolitischen Kommissionen spezielle Europakommissionen, wie sie EU-Mitgliedländer bereits kennen. Zweitens muss eine Professionalisierung des Parlaments mindestens für den Bereich der Europapolitik erfolgen, will das Parlament in einer Situation, in der die Aussen- immer mehr zur Innenpolitik wird, noch gestaltend mitwirken können. Gewinnen würden die eidgenössischen Räte auch mit der bereits erwähnten intensivierten Zusammenarbeit der nationalen Parlamente in EU-Angelegenheiten.

Nur angetönt sei an dieser Stelle noch, dass sowohl die Globalisierungsprozesse wie auch die europäische Integration nach einer schweizerischen Föderalismusreform verlangen würden, die unter anderem auch den Einflussverlust der Parlamente wegen der Zunahme der Formen überregionaler und -kantonaler Zusammenarbeit beseitigen müsste. Kein tauglicher Ansatz dazu ist allerdings das Projekt des neuen Finanzausgleichs.

Fazit

Ein EU-Beitritt bedeutet also alles andere als das Ende der schweizerischen Demokratie. Diese müsste – wie gezeigt – allerdings in einigen Aspekten reformiert bzw. neu erkämpft und in den europäischen Kontext gestellt werden. Wie die Wahlen ins Europaparlament zeigen, ist es jedoch nicht einfach, demokratisches Verhalten und demokratische Legitimation zu «internationalisieren». Bei den WählerInnen dominieren in der Regel nach wie vor nationale Legitimationsmuster. Auch deshalb wird der Nationalstaat in der EU vorderhand ein stabiles Standbein bleiben. Dies allerdings unter der Bedingung immer engerer Kooperation und Vernetzung. Das war schliesslich die ursprüngliche Intention des Friedensprojekts EWG. Und ohne diesen stabilen Raum des Friedens und Sicherheit ist eine lebendige Demokratie undenkbar.

Urs Hänsenberger ist Sozialwissenschaftler und Mitarbeiter der Redaktion der Roten Revue.

Fotos: Iris Krebs