

# Schweizerische Demokratie und Europäische Union

---

Das Projekt „Schweizerische Demokratie und Europäische Union: Entwicklungsperspektiven und Wechselwirkungen“ wurde im Rahmen des nationalen Forschungsprogrammes 42 (Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik) mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds durchgeführt.

Leitung: Prof. Astrid Epiney

Weitere beteiligte ForscherInnen: Dr. Karine Siegwart, lic.iur. Nora Reffaeil, lic. iur. Michael Cottier.

Dauer: 1. April 1996 bis 31. März 1998.

## Projektpublikation

*Epiney, Astrid/Siegwart Karine/Cottier, Michael/Refaeil Nora, Schweizerische Demokratie und Europäische Union: Zur demokratistischen Legitimation in der EU und den Implikationen eines EU-Beitritts der Schweiz für die schweizerische Demokratie, Stämpfli Verlag, Bern 1998, 396 S., [ISBN 3-7272-9152-4].*

**Die Frage nach den Auswirkungen eines Beitritts der Schweiz zur EU auf die demokratische Legitimation des in der Schweiz geltenden Rechts und auf die Ausgestaltung der schweizerischen direkt-demokratischen Institutionen dürfte eine der zentralen Aspekte der Diskussion um einen EU-Beitritt der Schweiz darstellen. In diesem Sinn will die vorliegende Untersuchung die damit aufgeworfenen rechtlichen Fragen aufarbeiten. Im einzelnen geht es in erster Linie um die Verwirklichung des demokratischen Prinzips in der EU und die Einbettung der schweizerischen Demokratie in der EU. Der zuletzt genannte Aspekt wird im Hinblick auf die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf Rolle und Arbeitsweise der Bundesversammlung sowie die Ausgestaltung der direkt-demokratischen Institutionen untersucht. Auf diese Weise sollen insbesondere auch die Grundlagen für eine rationalere Diskussion dieser Thematik zur Verfügung gestellt werden**

## Schweizerische Demokratie und Europäische Union

Einleitung .....	5
1. Teil Grundlagen.....	8
<b>1. Kapitel Rechtliche und tatsächliche Grundlagen in der Europäischen Union und der Schweiz.....</b>	<b>9</b>
A. Die Europäische Union: Strukturen und Charakteristika .....	9
I. Grundlage: die Struktur der Europäischen Union .....	10
II. Reichweite und Ausübung der Kompetenzen.....	13
III. Charakteristika des Gemeinschaftsrechts .....	16
1. Autonomie des Gemeinschaftsrechts .....	17
2. Vorrang des Gemeinschaftsrechts .....	18
3. Unmittelbare Wirkung .....	19
4. Umsetzung und Vollzug .....	20
a) Umsetzung.....	21
b) Vollzug .....	24
IV. Organe und Entscheidungsstrukturen .....	27
1. Grundlagen und Überblick .....	27

2.	Kompetenzen und Funktionsweise von Kommission, Parlament und Rat.....	29
a)	Kommission .....	29
b)	Parlament.....	32
c)	Rat.....	34
aa)	Funktionsweise und Organisation .....	35
bb)	Zur Zulässigkeit der Bindung der Ratsmitglieder an Weisungen .....	38
d)	Exkurs: Die Mitgliedstaaten als selbständige Akteure im Rahmen der Europäischen Union.....	43
V.	Zusammenfassung.....	44
B.	Strukturelle Merkmale und Charakteristika der Demokratie in der Schweiz.....	45
I.	Ausgangspunkt: Repräsentative und direkt-demokratische Beteiligungsformen.....	46
II.	Konzeption des schweizerischen Regierungs- und Parlamentssystems .....	49
1.	Parlament und Regierung .....	49
2.	Parlament und Gesetzgebung .....	51
3.	Parlament und Außenpolitik.....	55
4.	Handlungsmöglichkeiten der ParlamentarierInnen .....	58
III.	Die direkt-demokratischen Instrumente.....	59
1.	Initiative.....	60
2.	Obligatorisches und fakultatives Referendum.....	63
IV.	Exkurs: Stellung des Bundesgerichts unter besonderer Berücksichtigung des Art. 113 Abs. 3 BV .....	67
C.	Zusammenfassung: Schnittstellen zwischen Gemeinschaftsrecht und schweizerischem Recht.....	68
<b>2. Kapitel</b>	<b>Demokratische Legitimation: Begriff und Verwirklichung in der Europäischen Union.....</b>	<b>72</b>
A.	Demokratiebegriff.....	72
I.	Demokratie als Legitimation von Macht .....	73
II.	Voraussetzungen und Anforderungen.....	74
B.	Demokratische Legitimation auf der Ebene der Europäischen Union.....	77
I.	Verfassung und "Grundnorm" .....	79
II.	Souveränität.....	79
III.	Volk.....	82
1.	Ausgangspunkt: Volk als pluralistische Größe.....	83
2.	"Volk" und "Nation" .....	84
3.	Die Unionsbürger als das "europäische Volk".....	91
a)	Die Unionsbürger und ihre Rechte.....	91
b)	Das Europäische Parlament .....	95
IV.	Zusammenfassung.....	96
2. Teil	Demokratische Legitimation auf der Ebene der Europäischen Union.....	97
<b>3. Kapitel:</b>	<b>Demokratische Legitimation in der EU - eine Bestandsaufnahme .....</b>	<b>98</b>
A.	Ausgangspunkt: das Demokratieprinzip im Recht der Europäischen Union .....	98
B.	Demokratische Legitimation des Primärrechts.....	101
C.	Elemente demokratischer Legitimation in der EU .....	101
I.	Wahl und Zusammensetzung der Organe .....	102
1.	Europäisches Parlament.....	102
2.	Rat.....	104
3.	Kommission .....	106
4.	Europäischer Gerichtshof .....	107
5.	Rechnungshof.....	107
II.	Willensbildung und Rechtsetzung.....	108
1.	Rechtsetzungsverfahren .....	108
a)	Mitentscheidungsverfahren .....	110
b)	Zustimmungsverfahren.....	112
c)	Anhörungsverfahren .....	113

2.	Die Rolle der nationalen Parlamente.....	113
3.	Zusammenfassung: die doppelte Legitimation durch Parlament und Rat .....	117
III.	Weitere Elemente demokratischer Legitimation .....	117
1.	Parteien.....	118
2.	Aspekte der Transparenz der Verfahren und des Gemeinschaftsrechts.....	120
IV.	Kontrolle der Beachtung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben.....	122
D.	Zusammenfassende Bewertung .....	122
I.	Primärrecht.....	122
II.	Willensbildung und Rechtsetzung.....	124
<b>4. Kapitel:</b>	<b>Entwicklungsperspektiven</b> .....	<b>127</b>
A.	Änderungen des Primärrechts.....	128
B.	Werte- und Zielkatalog .....	129
C.	Willensbildung: Gleichgewicht von Parlament und Rat .....	129
D.	Transparenz und Einbeziehung von Interessengruppen .....	130
3. Teil	Einbettung der schweizerischen Demokratie in der Europäischen Union.....	131
<b>5. Kapitel:</b>	<b>Einbindung der schweizerischen Bundesversammlung</b> .....	<b>133</b>
A.	Ausgangspunkt: Mitwirkung der nationalen Parlamente in europapolitischen Angelegenheiten - ein Rechtsvergleich.....	134
I.	Information des Parlaments .....	137
1.	Umfang der Informationspflicht der Regierungen.....	140
2.	Zeitliche Vorgaben.....	143
II.	Parlamentsorganisation und Mitwirkungsverfahren.....	145
III.	Formen parlamentarischer Einflussnahme.....	151
1.	Überblick .....	152
2.	Form und Gewicht parlamentarischer Mitwirkung .....	152
a)	Parlamentarischer Prüfungsvorbehalt ("parliamentary reserve").....	152
b)	Parlamentsbeschlüsse und ihre (rechtlichen) Wirkungen.....	154
c)	Politische und rechtliche Verantwortlichkeit der Ratsvertreter .....	157
d)	Beteiligung an den Beratungen der Regierung .....	159
e)	Beteiligung an der Vertretung nach aussen.....	159
f)	Mitwirkung bei der Ernennung von Amtsträgern der EU .....	160
IV.	Schlussfolgerungen: Mindestanforderungen an eine effektive parlamentarische Einbindung .....	160
B.	Beteiligung der Bundesversammlung .....	161
I.	Prämissen .....	162
1.	Grundsatz der Mitwirkung des Parlaments.....	162
2.	Einbettung in die Arbeitsweise der Bundesversammlung.....	163
3.	Exkurs: die Mitwirkung der Bundesversammlung in aussenpolitischen Angelegenheiten unter besonderer Berücksichtigung der aussenpolitischen Kommissionen .....	163
II.	Mitwirkung der Bundesversammlung in EU-Angelegenheiten.....	166
1.	Information.....	166
2.	Organisation .....	169
a)	Einrichtung eigener "Europakommissionen" .....	169
b)	Arbeitsteilung zwischen Europakommissionen und ständigen Kommissionen .....	171
c)	Vorbereitung der politischen Beratung .....	174
3.	Mitwirkung und Kompetenzen.....	174
a)	Europakommissionen und Plenum.....	175
aa)	Ausschliessliches Stellungnahmerecht des Plenums .....	175
bb)	Europakommissionen als "Miniparlamente" .....	176
cc)	Plenum und Europakommissionen.....	177
b)	Bundesversammlung und Bundesrat - zu den Wirkungen parlamentarischer Stellungnahmen.....	179

aa) Prämissen .....	179
bb) Parlamentsvorbehalt.....	180
cc) Zu den Rechtswirkungen parlamentarischer Stellungnahmen .....	181
dd) Exkurs: zum Referendum .....	183
4. Zusammenfassung: zum gesetzgeberischen Handlungsbedarf .....	184
<b>6. Kapitel: Ausgestaltung der direkt-demokratischen Institutionen</b> .....	<b>187</b>
A. Zu den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an die direkt-demokratischen Institutionen und ihrer Einbettung in die Europäische Union.....	187
B. Ausgestaltung der direkt-demokratischen Institutionen im Rahmen einer EU-Mitgliedschaft .....	190
I. Grundlagen: Problemstellungen und -eingrenzungen .....	190
1. Erlassformen: Delegationen an Bundesrat und/oder Bundesversammlung und Betroffenheit der direkt-demokratischen Rechte.....	190
2. Die Rolle des "fehlenden Gestaltungsspielraums" .....	192
3. Die Figur des "nachträglichen Referendums".....	194
4. Notwendigkeit verfahrensmässiger Absicherung der Gemeinschaftsrechtskonformität der nationalen Rechtsordnung?.....	195
5. Quid iudicabit?.....	196
II. Ausgestaltung der direkt-demokratischen Rechte .....	196
1. Referendum .....	197
a) Ausgangspunkt: Parallele Ausgestaltung der Referendumsrechte.....	197
b) Obligatorisches und fakultatives Referendum - fünf Szenarien .....	199
aa) Fünf Szenarien .....	200
bb) Zusammenfassende Bewertung.....	203
cc) Exkurs: zur Kontrolle durch das Bundesgericht .....	205
2. Initiative.....	206
a) Das Gemeinschaftsrecht als materielle Schranke des Initiativrechts.....	207
b) Ausgestaltung des Verfahrens .....	208
aa) Zuständigkeit zur Überprüfung der Gültigkeit von Initiativen - drei Szenarien .....	209
bb) Zeitpunkt der (Un-) Gültigerklärung einer Initiative - drei Szenarien.....	212
c) Exkurs: Initiative als europapolitisches Instrument.....	214
C. Zusammenfassende Bewertung .....	215
4. Teil    Zusammenfassung und Schlussbetrachtung .....	217
<b>7. Kapitel    Zusammenfassung</b> .....	<b>217</b>
<b>8. Kapitel    Schlussbetrachtung: zur Einbettung der schweizerischen Demokratie im Rahmen der Europäischen Union</b> .....	<b>221</b>
<b>Anhang:    Mitwirkung nationaler Parlamente in EU-Angelegenheiten - Rechtsquellen</b> .....	<b>224</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>228</b>
<b>Abkürzungen</b> .....	<b>255</b>