

Der EU-Beitritt und die direkte Demokratie der Schweiz

1. Das Problem

Jede Rechtsordnung ist hierarchisch gegliedert. Verfassungsrecht geht Gesetzesrecht vor und Verordnungsrecht ist den beiden untergeordnet. Kantonales Recht hat Vorrang gegenüber dem kommunalen Recht und beide haben sich in den Grenzen des Bundesrechts zu halten. Als oberste Stufe kommt das Völkerrecht dazu (Art. 5 Abs. 4 der Bundesverfassung).

Ein Beitritt zur EU würde über dem nationalen Recht eine weitere Ebene von beträchtlicher Bedeutung schaffen. Das EU-Recht hat Vorrang gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten. Die nationale Rechtsetzung hat sich in dessen Rahmen zu halten und, wo nötig, für dessen Konkretisierung und Umsetzung zu sorgen.

Die schweizerischen Instrumente der direkten Demokratie – Volksinitiative und Referendum – würden dadurch nicht abgeschafft, aber ihre Ausübung müsste sich inhaltlich innerhalb der Vorgaben des europäischen Rechts bewegen.

2. Die Frage

Werden Vor- und Nachteile eines Beitritts abgewogen, stellt sich die Frage, wie diese aus dem EU-Recht sich ergebenden Schranken der direkten Demokratie zu bewerten sind. Die Einen sprechen von einem Verlust an direkt demokratischen Rechten, dessen Ausmass den vom EU-Recht geregelten Materien entspricht. Sie sehen darin angesichts der Bedeutung des Verlustes einen "radikalen Umbruch". Andere halten dem entgegen, dass dieser Verlust weitgehend auch ohne Mitgliedschaft eintrete, da die Schweiz grosse Teile des EU-Rechts im eigenen Interesse auf dem Weg des autonomen Nachvollzugs übernehme.¹ Die Mitwirkungsrechte des Bürgers seien daher besser gewahrt, wenn die von ihm gewählten Organe bei der EU-Rechtsetzung mitwirken könnten, als wenn das EU-Recht nach seiner Verabschiedung jeweils übernommen werde.

Die Vertreter der ersten These machen geltend, der autonome Nachvollzug setze in jedem Einzelfall eine Entscheid der zuständigen schweizerischen Behörde voraus. Letzten Endes könne das Volk jeweils entscheiden, ob es die EU-Regeln übernehmen wolle oder eine schweizerische Lösung vorziehe. Dem halten die Vertreter der zweiten These entgegen, dass diese Entscheidungsfreiheit faktisch jedenfalls sehr eng begrenzt sei, denn in der Regel spreche das schweizerische Interesse für den Nachvollzug. Abgesehen von den wenigen Fällen, in denen das Interesse an einer schweizerischen Sonderlösung überwiegt, würde deshalb die Nichtmitgliedschaft nur scheinbar Entscheidungsrechte des Stimmbürgers bewahren, denn Rechte, die man im eigenen Interesse und aus freiem Entschluss gar nicht ausüben würde, seien gegenstandslos. Im Regelfall wären die Interessen des Stimmbürgers deshalb besser gewahrt, wenn die schweizerischen Behörden sich dafür wie die Vertreter der Mitgliedstaaten in den Organen der EU einsetzen könnten und die Schweiz nicht nur jeweils nach dem Erlass der EU-Normen über Nachvollzug oder Sonderlösung zu entscheiden hätte.

Der Thesenstreit läuft somit auf die Frage hinaus, wie nützlich für die Schweiz die Möglichkeit von Nischenlösungen sein wird.

¹ So fasst die Aussenpolitische Kommission des Ständerates in ihrem Bericht vom 18. März 2002 über die Optionen der schweizerischen Integrationspolitik das Ergebnis ihrer Anhörungen zusammen (BBI 2002, 6348).

Bei beiden Thesen ist allerdings ein wichtiger Aspekt voranzustellen. Das europäische Recht schafft eine zusätzliche, übergeordnete Normenstufe in einer territorial gegliederten Normenhierarchie. Damit wird nicht nur die Normsetzungskompetenz zur grösseren territorialen Einheit verschoben. Vielmehr werden damit Normen anderer Qualität möglich gemacht. Der Zweck der Kompetenzübertragung liegt denn auch regelmässig nicht in einer Verschiebung von Entscheidungsmacht, sondern in der Schaffung von Recht, das in gleicher Weise in allen Mitgliedstaaten Geltung hat. Dabei ist die Rechtsharmonisierung kein Ziel an sich, sondern immer nur ein Mittel, um ein als gemeinsam anerkanntes Ziel zu erreichen. Z. B. braucht ein Markt Regeln über die Produktesicherheit, über Konsumentenschutz, über den Wettbewerb. Ein Binnenmarkt kann deshalb nicht nur durch die Aufhebung nationaler, protektionistischer Regeln geschaffen werden, sondern er benötigt auch ein eigenes Recht von beträchtlichem Umfang und erheblicher Bedeutung. Durch die Übertragung von Kompetenzen wird dieses Binnenmarktrecht möglich gemacht. Nationale Rechtssetzungskompetenzen werden dadurch eingeschränkt. Diesem Verlust an Kompetenzen sind aber nicht nur die Einflussmöglichkeiten im Falle einer Mitgliedschaft gegenüberzustellen sondern in erster Linie die Teilhabe am europäischen Rechtsraum. Nur diese Teilhabe gewährt den schweizerischen Personen und Unternehmen einen diskriminierungsfreien Zugang zur EU und eine Tätigkeit in der EU auf der Basis der Gleichberechtigung.

Beispielsweise schränkt die EU die Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Mehrwertsteuer ein. Insbesondere verlangt sie einen Normalsatz von mindestens 15 %. Die Einführung dieses Mindestsatzes war Bestandteil des Binnenmarktprogramms 1992 und wurde als notwendig erachtet, um auf die Warenkontrollen an der Grenze und die damit verbundene Mehrwertsteuerabrechnung verzichten zu können. In der schweizerischen Beitrittsdiskussion ist deshalb der Kompetenzverlust bei der Ausgestaltung der Mehrwertsteuer nicht nur dem Mitwirkungsrecht bei künftigen Änderungen in diesem Bereich gegenüberzustellen, sondern er gehört zu den unabdingbaren Voraussetzungen der Abschaffung der Grenzkontrollen im Warenverkehr, die einen wichtigen Teil des EU-Binnenmarktes darstellt. Die Bewahrung der vollen Freiheit bei der Ausgestaltung der Mehrwertsteuer bedeutet somit gleichzeitig den Verzicht auf den diskriminierungsfreien Zugang zum EU-Binnenmarkt, was vitale wirtschaftliche Interessen der Schweiz berührt.

3. Die bisherigen Antworten

Im Zusammenhang mit dem Integrationsbericht 1999 sind die Auswirkungen eines EU-Beitritts auf die direkte Demokratie in drei Studien untersucht worden.² Darin wurde geprüft, wie weit die referendumpflichtigen und -fähigen Vorlagen des Bundes in der Zeit von Anfang 1993 bis Mitte 1998 mit dem EU-Recht vereinbar gewesen wären. Dieselbe Frage wurde für die kantonalen Vorlagen abgeklärt, über die in diesem Zeitabschnitt abgestimmt worden ist. Die Studien kommen zum Ergebnis, dass nur ein sehr kleiner Teil der Vorlagen – weil gänzlich mit dem EU-Recht unvereinbar - überhaupt nicht zulässig gewesen wäre (im Bund 11 % der obligatorischen Referenden und 14 % der dem fakultativen Referendum unterstehenden Erlasse; in den Kantonen 1 % der Abstimmungen). Ein grosser Teil der Vorlagen wäre problemlos gewesen (im Bund 35 % der obligatorischen Referenden und 44 % der dem fakultativen Referendum unterstehenden Erlasse; in den Kantonen 88 % der Abstimmungen). Bei einem beträchtlichen Teil der Bundesvorlagen hätten allerdings Vorgaben des EU-Rechts beachtet werden müssen und die

² Andreas Kellerhals u.a., Staatsrechtliche Auswirkungen einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union, Zürich 1999. Ferner findet sich eine Übersicht über früher geäusserte Meinungen und eine differenzierte Analyse in Pascal Mahon, Christoph Müller, Adhésion de la Suisse à l'Union européenne et démocratie directe, in Thomas Cottier, Alwin R. Koppé (Hg.), Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union, Zürich 1998.

Vorlage wäre in mehr oder weniger wichtigen Teilen unzulässig gewesen (im Bund 52 % der obligatorischen Referenden und 41 % der dem fakultativen Referendum unterstehenden Erlasse).³

Die Autoren der Studien weisen selbst darauf hin, dass diese Zahlen interpretationsbedürftig sind und bestenfalls die Grössenordnung der Auswirkung auf die schweizerische Referendumsdemokratie angeben können.⁴ Schon die Zuordnung einer Vorlage kann im Hinblick auf die Bewertung äusserst problematisch sein. So ist die Abstimmung von 1993 über die Erhöhung des Benzinzolls als gänzlich unzulässig einzustufen. Im selben Jahr wurde der Benzinzoll in eine Verbrauchssteuer umgewandelt. Mit dieser rein formalen Aenderung wurde die fiskalische Belastung der Treibstoffe mit dem EU-Recht vereinbar und eine Erhöhung wäre ohne weiteres zulässig gewesen. Vor allem aber sind diejenigen Bundesvorlagen, für die das EU-Recht Einschränkungen gebracht hätte, ganz unterschiedlich zu gewichten. Die vom EU-Recht geforderten Aenderungen können wie beim Benzinzoll politisch unerheblich sein oder bis in den Kerngehalt der Vorlage gehen. Die Gewichtung ist kaum allgemein gültig vorzunehmen, da sie vom politischen Standpunkt des Betrachters bestimmt wird.

Die Aussenpolitische Kommission des Ständerats erwähnt in ihrem Bericht diese Zahlen überhaupt nicht. Sie behauptet ohne Begründung, der EU-Beitritt würde eine neue Definition grundlegender Werte wie der direkten Demokratie verlangen und daher einen Umbau der Schweiz in wesentlichen Politikbereichen bedingen.⁵ Allgemein ist die Meinung weit verbreitet, dass die Volksrechte durch einen Beitritt wesentlich eingeschränkt oder gar ausgehöhlt würden. Dabei wird häufig von der Vorstellung einer zentralistischen und regulierungsfreudigen EU ausgegangen, die mit der Wirklichkeit wenig gemein hat.

4. Die Antwort der Nebs

Die Nebs nimmt die Frage der Auswirkungen eines EU-Beitritts auf die Volksrechte sehr ernst. Auch die Nebs schätzt den Wert der direkten Demokratie in der Schweiz hoch ein und sieht deshalb Einschränkungen der Volksrechte in der Folge eines EU-Beitritts als nachteilig an. Die Tragweite dieser Einschränkungen ist jedoch sorgfältig abzuschätzen und zu gewichten. Es wäre ein für die Zukunft der Schweiz verhängnisvoller Fehler, die Volksrechte zu tabuisieren, indem jede Einschränkung als unannehmbar hingestellt wird. Eine solche Tabuisierung ohne Rücksicht auf den Umfang und den Inhalt der Einschränkungen führt dazu, die Schweiz von den europäischen und globalen Entwicklungen abzukoppeln, indem auf ausländische Ereignisse im besten Falle reagiert aber auf eine Gestaltung im Verbund mit anderen Ländern verzichtet wird.

Zur Einschätzung der Beitrittsfolgen für die Volksrechte leisten die bisher vorgenommenen statistischen Analysen trotz ihrer Interpretationsbedürftigkeit einen wichtigen Beitrag. Sie zeigen, dass das Volk auch nach einem Beitritt noch in grossen und wichtigen Bereichen unabhängig vom EU-Recht frei entscheiden kann. Dazu kommen die noch grösseren Bereiche, in denen das EU-Recht zwar gewisse Regeln aufstellt, den Mitgliedstaaten aber Gestaltungsspielräume belässt, die im Einzelfall unterschiedlich weit bemessen sind. Auch hier können die Volksrechte noch weitgehend zum Zug kommen.

Mit aller Deutlichkeit ist dazu aber festzuhalten, dass diese Analysen nur angeben, wie viel an direkter Demokratie auch nach einem Beitritt noch möglich ist, nicht aber, wie stark die Volksrechte durch den Beitritt tatsächlich eingeschränkt werden. Um den wirklichen Demokratieverlust in Folge eines Beitritts zu bemessen, sind die Einschränkungen, die sich aus dem Beitritt ergeben, zuerst einmal zu vergleichen mit

³ Für den Bund vgl. S. 18, 19; für die Kantone vgl. S. 129.

⁴ Vgl. S. 12, 13, 127, 128.

⁵ Bericht, BBl 2002 6332, 6338

den Bereichen, in denen im Falle der Nicht-Mitgliedschaft das EU-Recht im autonomen Nachvollzug übernommen wird. Soweit die Schweiz im eigenen Interesse EU-Recht übernimmt, kann nicht von einem Demokratieverlust gesprochen werden. Die Einflussmöglichkeiten des Schweizer Bürgers wären in diesen Bereichen im Falle einer Mitgliedschaft sogar grösser, da immerhin die von ihm unmittelbar (Parlament) oder mittelbar (Regierung) gewählten Organe im EU-Rechtsetzungsverfahren mitwirken könnten.

Analysen über den Umfang des autonomen Nachvollzugs wurden bisher nicht publiziert.⁶ Sie sind zur Klärung der Diskussion sicher erwünscht. Zur Prüfung der Beitrittsoption wird es ohnehin notwendig sein, die im Integrationsbericht 1999 vorgenommene Inventarisierung der für einen Beitritt erforderlichen Änderungen des schweizerischen Rechts zu aktualisieren. Dieses Inventar könnte ohne grossen zusätzlichen Aufwand so erstellt werden, dass daraus der Umfang der durch autonomen Nachvollzug hergestellten Übereinstimmung mit dem EU-Recht ersichtlich wird.

Solche retrospektive Analysen, wie weit die Volksrechte eingeschränkt worden wären, wenn die Schweiz bereits in einem früheren Zeitpunkt der EU beigetreten wäre, sind sicher nützlich. Noch wichtiger ist es aber, auch in Betracht zu ziehen, wie sich die EU entwickeln wird und welche Konsequenzen sich daraus für die Schweiz ergeben. Auf Grund der 60 jährigen Geschichte der europäischen Integration, den in dieser Zeitspanne geschaffenen Strukturen und der Diskussion um den EU-Verfassungsvertrag kann diese Entwicklung ziemlich zuverlässig prognostiziert werden.

Seit ihrer Gründung hat es unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften immer unterschiedliche Auffassungen darüber gegeben, wieviel Harmonisierung notwendig und nützlich sei. Die Harmonisierung war aber nie ein Ziel an sich, und bei der Diskussion über die Frage, wie weit sie als Mittel zu einzusetzen sei, musste ihre Nützlichkeit jeweils im Einzelfall nachgewiesen werden. Selbst die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen in einem unbehinderten Binnenmarkt wurde zwar öfters als wünschbar bezeichnet, aber angesichts unterschiedlicher Auffassungen der Mitgliedstaaten nur dort durchgesetzt, wo die staatlichen Massnahmen die Wettbewerbsverzerrung selbst zum Ziel hatten, wie vor allem bei den Beihilfen. In der Steuer- und Sozialpolitik z.B. vermochte sich dagegen eine Harmonisierung mit dem Ziel der Wettbewerbsgleichheit nicht einmal ansatzweise durchzusetzen. M.a.W. der sogenannte Wettbewerb der Systeme behielt den Vorrang.

Dass sich zentralistische Vorstellungen nicht durchsetzen konnten und auch in Zukunft nicht durchsetzen werden, liegt in der Struktur der EU begründet. Sie erhält ihre Zuständigkeiten durch Staatsverträge, die nur mit der Zustimmung aller Mitglieder zustande kommen. Niemand überträgt Kompetenzen, wenn er sich daraus nicht Vorteile verspricht. Nur dort, wo über Ziele und Mittel grundsätzlich ein Konsens besteht, haben die Grundverträge für die weitere Konkretisierung Mehrheitsbeschlüsse eingeführt, wie vor allem für das Binnenmarkt-, das Umwelt- und Teile des Arbeitsrechts. Aber auch dort, wo Mehrheitsbeschlüsse möglich sind, würde die Schweiz keinen Regeln unterworfen, die ihr gänzlich zuwiderlaufen. Einmal ist es in einer EU mit 26 oder mehr Mitgliedern in der Regel möglich, genügend andere gleich gesinnte Mitgliedstaaten zu finden, um eine Sperrminorität zu bilden. Sodann hat die EU noch immer Rücksicht genommen, wenn ein Mitglied in einer Frage ein vitales Interesse geltend gemacht hat.

Es bleibt aber die Frage, ob es für die Schweiz nicht doch vorteilhafter wäre, als Nicht-Mitglied abweichende Regelungen treffen zu können. Bis heute sind solche Vorteile nicht namhaft zu machen. Die Schaffung von

⁶ Mahon, S. 472, (Anm. 2) weist auf eine nicht publizierte Berner Lizentiatsarbeit hin, die den autonomen Nachvollzug in den Jahren 1993-1995 untersucht. Von den in dieser Periode verabschiedeten Bundesgesetzen enthielten 6 Widersprüche zum EU-Recht, 21 entsprachen dem EU-Recht und 19 wurden davon nicht berührt.

Standortvorteilen, wie Steuern, Arbeitsrecht, Löhne und Lohnnebenkosten, Infrastruktur, Bildung liegt nach wie vor in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. Einzig bei der Gewährung individueller Vergünstigungen zur Anwerbung von Investoren oder zur Erhaltung einzelner Unternehmen setzt das Beihilferecht der EU gewisse Schranken, die aber von der Schweiz ohnehin nicht überboten werden.

Auch wo es nicht um Standortvorteile geht, macht das EU-Recht in der Regel keine Vorgaben, die spezifisch schweizerische Politiken wesentlich behindern würden. Das bestätigt der Integrationsbericht 1999 mit seiner Uebersicht der Auswirkungen des EU-Rechts auf die Schweiz. In Einzelfällen mag zwar das schweizerische Recht Abweichungen enthalten, doch kommt diesen nicht ein Wert zu, der einen Verzicht auf die Mitgliedschaft rechtfertigen würde. Zudem ist zu bedenken, dass die Schweiz als Mitglied für ihre Lösungsansätze eintreten könnte und damit auch Erfolg hätte, wenn diese wirklich besser sind.

Eine Ausnahme ist einzig die Landwirtschaftspolitik. Die Schweiz hat bisher durch Importschutz, Subventionen und Abgeltungen für beträchtlich höhere Einkommen ihrer Bauern gesorgt. Auch hier läuft die Entwicklung aber auf eine Annäherung hinaus, weil einerseits in der Schweiz die Kosten der Landwirtschaftspolitik nicht weiter ansteigen sollen und andererseits in der EU mit der Ablösung der Einkommensstützung von den Produktpreisen der Spielraum für nationale Subventionen grösser werden könnte. Landschaftspflege und Besiedelung als neue Ziele der Landwirtschaftspolitik legen nahe, dass deren Finanzierung vermehrt den Mitgliedstaaten überlassen wird, weil diese Ziele weitergehend als die Produktion national und regional definiert werden können. Fraglich bleibt allerdings, wie gross die Einkommensunterschiede in der Landwirtschaft der Schweiz und der EU im Zeitpunkt eines Beitritts noch sein werden und wie weit diese durch Sonder- und Uebergangsregeln überbrückt werden können.

Als weitere Beispiele von wichtigen Abweichungen werden das Bankgeheimnis und die Verkehrspolitik genannt. Als Mitglied hätte jedoch die Schweiz auf Grund der Einstimmigkeitsregel oder der Allianz mit Staaten in gleicher Interessenlage mindestens so viel erreicht und die ausgehandelten bilateralen Lösungen könnten bei einem Beitritt für dieselbe Frist als Uebergangsregeln beibehalten werden.

Als Vorteil einer Nichtmitgliedschaft wird auch die autonome Währungspolitik genannt. Allerdings wird diese nicht durch direkt demokratische Instrumente gesteuert. Einzig die Verschuldungsgrenzen des Stabilitätspaktes schaffen Vorgaben für allenfalls direkt demokratisch getroffene Entscheide finanzpolitischer Natur. Diese Vorgaben liegen aber über den Werten, welche die Schweiz seit jeher aus eigenem Entschluss anstrebt. Eine allfällige Beteiligung an der Währungsunion bringt deshalb keine reale Einschränkung der Volksrechte.

Die Nebs ist deshalb der Meinung, dass bei einer realistischen Gesamtbetrachtung der tatsächliche Verlust an Spielraum für die direkte Demokratie die Nachteile nicht aufzuwiegen vermag, die sich ergeben, wenn die Schweiz auch weiterhin europäische Entwicklungen nicht mitgestaltet, sondern sich davon abkoppelt oder ihnen hinterherhinkt.