

DIREKTE DEMOKRATIE

Einleitung

In kaum einem anderen Land der Welt sind die direktdemokratischen Instrumente derart stark ausgebaut wie in der Schweiz. Volksrechte wie das Verfassungsreferendum oder die Volksinitiative geniessen in der Schweiz seit mehr als hundert Jahren ein hohes Ansehen. Die frühe Etablierung von Volksrechten in der Schweiz diente vielen anderen Staaten – etwa den USA oder nordeuropäischen Staaten – zu Beginn der 20. Jahrhunderts als Vorbild für eigene politische Reformen.¹ Die Frage, welchen Einfluss ein Beitritt der Schweiz zur EU auf die direktdemokratischen Elemente in der Schweiz hätte, ist also durchaus berechtigt.

Merkmale

Die prägendsten Elemente der direktdemokratischen Beteiligung sind das Referendum und die Initiative. Während beim Referendum parlamentarische Tätigkeiten rückgängig oder ungültig gemacht werden können, dient die Initiative dazu, neue Bestimmungen in die Verfassung oder Gesetzgebung einzubringen. Grundsätzlich können Initiative und Referendum auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene praktiziert werden, sie werden aber auf allen Ebenen unterschiedlich gehandhabt. Während zu früheren Zeiten Volksinitiativen oftmals abgelehnt wurden, ist die Volksinitiative in jüngster Zeit von verschiedenen Parteien mit teilweise grossen Erfolgen eingesetzt worden. Trotzdem die direktdemokratischen Elemente die politische Partizipation eigentlich fördern sollten, ist gerade in der Schweiz auch immer wieder von Politikverdrossenheit die Rede. Tatsächlich liegt die Stimmbeteiligung in der Schweiz tiefer als in ihren Nachbarländern Frankreich, Deutschland und Italien.

¹ Vgl.: Gross, Andreas, Artikel «Volksrechte», in: Historisches Lexikon der Schweiz HLS, 27.12.2014, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D48664.php>, Gesehen am 14.12.2015.

Ziel & Zweck

Die direktdemokratischen Instrumente wurden in der Schweiz von Oppositionsgruppen, etwa der Arbeiterschaft, gefordert. Die Demokratische Bewegung vereinte vor allem ländliche Einwohner und erreichte einige entscheidende Änderungen hin zu mehr politischer Kontrolle und Beteiligung des Volkes an der politischen Meinungsbildung.² Auf diesen historischen Begebenheiten ruht bis heute das grundsätzliche Verständnis der direktdemokratischen Beteiligung als ein Element zum Schutz von Minderheiten und als ein Kontrollmechanismus respektive «Vetorecht» des einfachen Volkes gegen die politische Elite. Ob eine direkte Demokratie Minderheiten besser schützt als eine repräsentative Demokratie ist allerdings nicht einfach zu beantworten. Gerade nach den jüngsten Initiativen in der Schweiz steht denn auch diese Frage wieder vermehrt im Fokus der Politikwissenschaften. Erschwerend kommt in der Schweiz die Tatsache hinzu, dass kein Verfassungsgericht besteht, welches Minderheiten explizit schützen könnte. Allgemein betrachtet scheint in der Schweiz der Minderheitenschutz zum Beispiel in Bezug auf sprachliche oder auch sexuelle Minoritäten zu funktionieren, während marginalisierte Gruppen wie AusländerInnen und Muslime von direktdemokratischen Entscheiden eher negativ betroffen sind.³

² Vgl.: Bürgi, Markus, Artikel «Demokratische Bewegung», in Historisches Lexikon der Schweiz HLS, 30.06.2014, <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D17382.php>, Gesehen am 14.12.2015.

³ Vgl. bspw.: Vatter, Adrian und Danaci, Deniz, Mehrheitstyannei durch Volksentscheide? Zum Spannungsverhältnis zwischen direkter Demokratie und Minderheitenschutz, in: Politische Vierteljahresschrift, 2010, Online publiziert am 03.06.2010, http://www.ipw.unibe.ch/ueber_uns/personen/e137574/e139913/e139954/Vatter.Danaci.2010_ger.pdf, Gesehen am 14.12.2015.

Herausforderungen bei einem allfälligen EU-Beitritt

Prinzipiell kann davon ausgegangen werden, dass die Schweiz ihre direktdemokratischen Mittel auch bei einem Beitritt zur EU behalten könnte.⁴ Hierfür müssten aber wohl einige Anpassungen vorgenommen werden. So wäre etwa ein Organ zu schaffen, welches die Verträglichkeit von Volksinitiativen mit dem europäischen Gesetzessrahmen überprüfen müsste. Eine verfassungsrechtliche Instanz fehlt bis heute in der Schweiz und ist ein Grund dafür, dass populistische Initiativen, die sich zum Teil auch gegen bestimmte Minderheiten richten, zur Abstimmung vorgelegt werden können. Auch der föderale staatliche Aufbau der Schweiz würde bei einem Beitritt nicht verschwinden. Den drei Ebenen Gemeinde, Kanton und Bund würde einfach eine vierte Ebene, die EU, übergestülpt. Der Föderalismus geniesst auch in der EU einen hohen Stellenwert und ist beispielsweise mit dem Begriff Subsidiarität in den Verträgen festgeschrieben. Mit dem Ausschuss der Regionen stärkt die EU zudem den Einfluss der Regionen innerhalb der EU. Die Schweiz wäre als Mitglied der EU ungefähr mit zehn Personen in diesem Ausschuss vertreten und könnte so vermehrt regionale Einflüsse geltend machen. Allgemein muss gesagt werden, dass die Mitbestimmung der Schweiz nur mit einem Beitritt zur EU gewährleistet ist, denn nur mit einem Beitritt verfügt die Schweiz über Vertreter in allen wichtigen Institutionen der EU, etwa dem Europäischen Parlament, der Kommission oder dem Ministerrat. Ein so genanntes Demokratiedefizit findet sich also gerade weil die Schweiz nicht Teil der EU ist, und nicht wie von verschiedenen Seiten immer wieder behauptet wird, falls die Schweiz der EU beitrete.

⁴ Siehe hierzu bspw.: Epiney, Astrid (et al.), Schweizerische Demokratie und Europäische Union. Zur demokratischen Legitimation in der EU und den Implikationen eines EU-Beitritts der Schweiz für die schweizerische Demokratie, Bern, 1998, S. 342 oder Mahon, Pascal und Müller Christoph, Adhésion de la Suisse à l'Union européenne et démocratie directe, in: Cottier, Thomas und Kopše Alwin, R., Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union. Brennpunkte und Auswirkungen, Zürich 1998, S. 449 – 485, hier S. 473.

⁵ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, bspw. Artikel 21: Diskriminierungen (...) sind verboten, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 18.12.2000, C 364, S. 13, http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf, Gesehen am 14.12.2015.

Schutz der Minderheiten in der EU

Wir haben in einem ersten Teil den Schutz der Minderheiten und das Vetorecht als entscheidende Elemente der direktdemokratischen Mitbestimmung vorgestellt. Auch die EU verfügt über diese Instrumente. Kleinststaaten genießen beispielsweise ein Vetorecht bei wichtigen Fragen wie der Gemeinsamen Sicherheits- und Aussenpolitik GASP oder der Steuerpolitik (Einstimmigkeit). Ebenso stellen Kleinststaaten in wichtigen Gremien wie dem Ministerrat, dem Europäischen Gerichtshof EuGH oder dem Rat der Zentralbank gleichviele Vertreter wie die Grossstaaten, nämlich jeweils eine Vertreterin/ einen Vertreter. Weiter werden in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zahlreiche Bestimmungen aufgeführt, die den Schutz von Minderheiten zum Ziel haben.⁵ Mit der Bürgerinitiative wurde ausserdem in der EU ein Instrument geschaffen, das der Volksinitiative in der Schweiz ähnelt, auch wenn die Durchsetzungskraft der Bürgerinitiative derzeit (noch) umstritten ist.

Schluss

Betrachtet man die direktdemokratischen Elemente der Schweiz als zentrale Elemente des Minderheitenschutzes und der Kontrollausübung auf die politische Tätigkeit, so müssen in Bezug auf einen allfälligen Beitritt der Schweiz zur EU folgende Punkte hervorgehoben werden: 1) Die direktdemokratischen Elemente liessen sich auch in der EU halten. 2) Auch die föderale Struktur der Schweiz müsste nicht aufgegeben werden. 3) Der Minderheitenschutz und die Kontrolle der politischen Entscheidungsträger durch die Bürger sind in der EU ebenso vorhanden wie in der Schweiz.