

BW

Schweizerische Demokratie und Europäische Union

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

Professor Dr. iur. Astrid Epiney
Dr. Karine Siegwart
Lic. iur. Michael Cottier
Lic. iur. Nora Refaël



STÄMPFLI VERLAG AG BERN • 1998

Inhalt

Vorwort	5
Einleitung	13
1. Teil Grundlagen.....	19
1. Kapitel Rechtliche und tatsächliche Grundlagen in der Europäischen Union und der Schweiz	20
A. Die Europäische Union: Strukturen und Charakteristika.....	21
I. Grundlage: die Struktur der Europäischen Union.....	22
II. Reichweite und Ausübung der Kompetenzen.....	27
III. Charakteristika des Gemeinschaftsrechts.....	31
1. Autonomie des Gemeinschaftsrechts.....	32
2. Vorrang des Gemeinschaftsrechts.....	34
3. Unmittelbare Wirkung.....	36
4. Umsetzung und Vollzug.....	38
a) Umsetzung.....	39
b) Vollzug.....	43
IV. Organe und Entscheidungsstrukturen.....	47
1. Grundlagen und Überblick.....	48
2. Kompetenzen und Funktionsweise von Kommission, Parlament und Rat.....	50
a) Kommission.....	51
b) Parlament.....	55
c) Rat.....	58
aa) Funktionsweise und Organisation.....	59
bb) Zur Zulässigkeit der Bindung der Ratsmitglieder an Weisungen.....	64
d) Exkurs: Die Mitgliedstaaten als selbständige Akteure im Rahmen der Europäischen Union.....	72
V. Zusammenfassung.....	73
B. Strukturelle Merkmale und Charakteristika der Demokratie in der Schweiz.....	74
I. Ausgangspunkt: Repräsentative und direkt-demokratische Beteiligungsformen.....	76
II. Konzeption des schweizerischen Regierungs- und Parlamentssystems.....	81
1. Parlament und Regierung.....	81

2. Parlament und Gesetzgebung.....	84
3. Parlament und Aussenpolitik.....	90
4. Handlungsmöglichkeiten der Parlamentarierinnen.....	94
III. Die direkt-demokratischen Instrumente.....	95
1. Initiative.....	96
2. Obligatorisches und fakultatives Referendum.....	101
IV. Exkurs: Stellung des Bundesgerichts unter besonderer Berücksichtigung des Art. 113 Abs. 3 BV.....	107
C. Zusammenfassung: Schnittstellen zwischen Gemeinschaftsrecht und schweizerischem Recht.....	109
2. Kapitel Demokratische Legitimation: Begriff und Verwirklichung in der Europäischen Union.....	115
A. Demokratiebegriff.....	115
I. Demokratie als Legitimation von Macht.....	116
II. Voraussetzungen und Anforderungen.....	119
B. Demokratische Legitimation auf der Ebene der Europäischen Union.....	122
I. Verfassung und "Grundnorm".....	125
II. Souveränität.....	126
III. Volk.....	130
1. Ausgangspunkt: Volk als pluralistische Größe.....	131
2. "Volk" und "Nation".....	133
3. Die Unionsbürger als das "europäische Volk".....	142
a) Die Unionsbürger und ihre Rechte.....	143
b) Das Europäische Parlament.....	148
IV. Zusammenfassung und Schlussfolgerung.....	149
2. Teil Demokratische Legitimation auf der Ebene der Europäischen Union.....	151
3. Kapitel: Demokratische Legitimation in der EU - eine Bestandsaufnahme.....	153
A. Ausgangspunkt: das Demokratieprinzip im Recht der Europäischen Union.....	153
B. Demokratische Legitimation des Primärrechts.....	157
C. Elemente demokratischer Legitimation in der EU.....	158
I. Wahl und Zusammensetzung der Organe.....	159
1. Europäisches Parlament.....	159

2. Rat.....	163
3. Kommission.....	165
4. Europäischer Gerichtshof.....	167
5. Rechnungshof.....	167
II. Willensbildung und Rechtsetzung.....	168
1. Rechtsetzungsverfahren.....	168
a) Mitentscheidungsverfahren.....	171
b) Zustimmungsverfahren.....	175
c) Anhörungsverfahren.....	175
2. Die Rolle der nationalen Parlamente.....	177
3. Zusammenfassung: die doppelte Legitimation durch Parlament und Rat.....	182
III. Weitere Elemente demokratischer Legitimation.....	183
1. Parteien.....	183
2. Aspekte der Transparenz der Verfahren und des Gemeinschaftsrechts.....	186
IV. Kontrolle der Beachtung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben.....	189
D. Zusammenfassende Bewertung.....	190
I. Primärrecht.....	190
II. Willensbildung und Rechtsetzung.....	192
4. Kapitel: Entwicklungsperspektiven.....	197
A. Änderungen des Primärrechts.....	198
B. Werte- und Zielkatalog.....	200
C. Willensbildung: Gleichgewicht von Parlament und Rat.....	201
D. Transparenz und Einbeziehung von Interessengruppen.....	202
3. Teil Einbettung der schweizerischen Demokratie in der Europäischen Union.....	203
5. Kapitel: Einbindung der schweizerischen Bundesversammlung.....	206
A. Ausgangspunkt: Mitwirkung der nationalen Parlamente in europapolitischen Angelegenheiten - ein Rechtsvergleich.....	207
I. Information des Parlaments.....	213
1. Umfang der Informationspflicht der Regierungen.....	217
2. Zeitliche Vorgaben.....	221
II. Parlamentsorganisation und Mitwirkungsverfahren.....	223
III. Formen parlamentarischer Einflussnahme.....	233

1. Überblick.....	234
2. Form und Gewicht parlamentarischer Mitwirkung.....	235
a) Parlamentarischer Prüfungsvorbehalt ("parliamentary reserve").....	235
b) Parlamentsbeschlüsse und ihre (rechtlichen) Wirkungen.....	237
c) Politische und rechtliche Verantwortlichkeit der Ratsvertreter.....	242
d) Beteiligung an den Beratungen der Regierung.....	244
e) Beteiligung an der Vertretung nach aussen.....	245
f) Mitwirkung bei der Ernennung von Amtsträgern der EU.....	246
IV. Schlussfolgerungen: Mindestanforderungen an eine effektive parlamentarische Einbindung.....	247
B. Beteiligung der Bundesversammlung.....	248
I. Prämissen.....	249
1. Grundsatz der Mitwirkung des Parlaments.....	250
2. Einbettung in die Arbeitsweise der Bundesversammlung.....	251
3. Exkurs: die Mitwirkung der Bundesversammlung in ausserpolitischen Angelegenheiten unter besonderer Berücksichtigung der ausserpolitischen Kommissionen.....	252
II. Mitwirkung der Bundesversammlung in EU-Angelegenheiten.....	256
1. Information.....	256
2. Organisation.....	260
a) Einrichtung eigener "Europakommissionen".....	260
b) Arbeitsteilung zwischen Europakommissionen und ständigen Kommissionen.....	264
c) Vorbereitung der politischen Beratung.....	267
3. Mitwirkung und Kompetenzen.....	269
a) Europakommissionen und Plenum.....	269
aa) Ausschliessliches Stellungnahmerecht des Plenums.....	270
bb) Europakommissionen als "Miniparlamente".....	272
cc) Plenum und Europakommissionen.....	272
b) Bundesversammlung und Bundesrat - zu den Wirkungen parlamentarischer Stellungnahmen.....	275
aa) Prämissen.....	275
bb) Parlamentsvorbehalt.....	278
cc) Zu den Rechtswirkungen parlamentarischer Stellungnahmen.....	279
dd) Exkurs: zum Referendum.....	282
4. Zusammenfassung: zum gesetzgeberischen Handlungsbedarf.....	283

6. Kapitel:	Ausgestaltung der direkt-demokratischen Institutionen	289
	A. Zu den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an die direkt-demokratischen Institutionen und ihrer Einbettung in die Europäische Union.....	289
	B. Ausgestaltung der direkt-demokratischen Institutionen im Rahmen einer EU-Mitgliedschaft.....	294
	I. Grundlagen: Problemstellungen und -eingrenzungen.....	294
	1. Erlassformen: Delegationen an Bundesrat und/oder Bundesversammlung und Betroffenheit der direkt-demokratischen Rechte.....	294
	2. Die Rolle des "fehlenden Gestaltungsspielraums".....	298
	3. Die Figur des "nachträglichen Referendums".....	300
	4. Notwendigkeit verfahrensmässiger Absicherung der Gemeinschaftsrechtskonformität der nationalen Rechtsordnung?.....	301
	5. Quis iudicabit?.....	303
	II. Ausgestaltung der direkt-demokratischen Rechte.....	303
	1. Referendum.....	305
	a) Ausgangspunkt: Parallele Ausgestaltung der Referendumsrechte.....	305
	b) Obligatorisches und fakultatives Referendum - fünf Szenarien.....	308
	aa) Fünf Szenarien.....	309
	bb) Zusammenfassende Bewertung.....	315
	cc) Exkurs: zur Kontrolle durch das Bundesgericht.....	317
	2. Initiative.....	319
	a) Das Gemeinschaftsrecht als materielle Schranke des Initiativrechts.....	320
	b) Ausgestaltung des Verfahrens.....	321
	aa) Zuständigkeit zur Überprüfung der Gültigkeit von Initiativen - drei Szenarien.....	322
	bb) Zeitpunkt der (Un-) Gültigerklärung einer Initiative - drei Szenarien.....	328
	c) Exkurs: Initiative als europapolitisches Instrument.....	331
	C. Zusammenfassende Bewertung.....	332
4. Teil	Zusammenfassung und Schlussbetrachtung.....	335
7. Kapitel	Zusammenfassung	335
8. Kapitel	Schlussbetrachtung: zur Einbettung der schweizerischen Demokratie im Rahmen der Europäischen Union	342

Anhang: Mitwirkung nationaler Parlamente in EU-Angelegenheiten - Rechtsquellen.....	347
Literatur.....	353
Abkürzungen.....	391