

*Daniel Kübler und Nenad Stojanović*

## **Ein Schweizer Beitrag zur Debatte über Demokratie in der EU**

Seit ihrer Gründung sieht sich die Europäische Union mit dem Vorwurf eines Demokratiedefizits konfrontiert.\* Zwar wurden mit dem Vertrag von Lissabon, der 2007 unterzeichnet wurde und am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, Neuerungen eingeführt, welche die demokratische Legitimierung der EU Institutionen und der Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene wesentlich verbesserten. Insbesondere wurde die Stellung des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess gestärkt und der EU-Ministerrat wurde zu mehr Transparenz verpflichtet. Dennoch ist offensichtlich, dass der Einfluss der Bürgerinnen und Bürger auf die Institutionen und Entscheidungen der EU weitaus weniger direkt und weniger weitreichend ist, als dies etwa in den einzelnen Mitgliedstaaten der Fall ist. Dementsprechend werden die Europäischen Parlamentswahlen als weniger wichtig wahrgenommen, sind weniger umstritten und führen nicht zu intensiven Debatten in einer (weitgehend inexistenten) europäischen Öffentlichkeit.

Lange Zeit spielte sich die Debatte über das Demokratiedefizit der EU vor allem in akademischen Kreisen ab. Seit dem Ausbruch der Globalen Finanzkrise im Jahre 2008 hat sich dies schlagartig geändert. Rettung und Ausfinanzierung von systemrelevanten Banken durch die öffentliche Hand brachte Staatsfinanzen einzelner Länder aus dem Lot und setzte die europäische Gemeinschaftswährung unter Druck. Die EU schnürte Rettungspakete und definierte Stabilisierungsmechanismen – mit einschneidenden Konsequenzen für die betroffenen Länder. Im Jahre 2011 führte die ultimative Aufforderung der Europäischen Zentralbank an den damaligen italienischen Ministerpräsidenten Berlusconi, seine Finanz- und Wirtschaftspolitik in Ordnung zu bringen, zum Sturz der demokratisch gewählten italienischen Regierung und zur Einsetzung eines Kabinetts aus parteilosen Fachleuten während einer mehr als einjährigen Übergangszeit. In Griechenland stürzten die rigorosen Sparmassnahmen, welche im Gegenzug für die finanzielle Unterstützung durch die EU

---

\* Wir danken Anja Giudici für ihre Mitarbeit bei der Vorbereitung dieses Sammelbandes.

und den Internationalen Währungsfonds umgesetzt werden müssen, das Land in eine politische Dauerkrise. Die vorgezogenen Parlamentswahlen von 2012 wurden von vielen griechischen Bürgerinnen und Bürgern als Wahl ohne Alternative wahrgenommen und resultierten in einer Erstarkung von populistischen Parteien und anti-demokratischen Bewegungen. Gleichzeitig machte sich in der Bürgerschaft der wohlhabenderen EU Staaten Unmut breit über die sich wiederholenden Zusagen der EU-Finanzminister, taumelnden Euro-Ländern mit immer neuen Krediten unter die Arme zu greifen. Das europäische Demokratiedefizit ist im politischen Alltag angekommen und zu einem drängenden Problem geworden.

Die wissenschaftliche Debatte über das Demokratiedefizit der EU ruft jedoch in Erinnerung, dass das Problem facettenreicher und komplexer ist, als es zunächst scheint. Besonders wichtig dabei ist der Massstab, den man zur Beurteilung der demokratischen Qualität der EU ansetzt. Sieht man in der EU in erster Linie eine zwischenstaatliche Organisation, erscheint die bestehende demokratische Kontrolle innerhalb der souveränen Nationalstaaten als ausreichend zur Legitimation von Entscheiden auf europäischer Ebene. Betrachtet man die EU jedoch als internationalen Superstaat, der Entscheidungen unabhängig vom Willen der einzelnen Mitgliedsländer trifft, impliziert dies zwingend auch direkte Mechanismen zur demokratischen Kontrolle auf europäischer Ebene. Die Beurteilung des EU Demokratiedefizits ist somit eng verbunden mit der Beurteilung der EU als einer intergouvernementale Organisation oder als einer supranationalen politischen Gemeinschaft. Das Problem besteht nun darin, dass die EU beide Modelle gleichzeitig in sich vereint. Obwohl die politische Integration seit der Gründung der EU kontinuierlich fortgeschritten ist, dominiert in gewissen Bereichen nach wie vor der Staatenbund-Charakter – etwa in der Aussen- oder Sicherheitspolitik.

Es ist die Vertiefung der politischen Integration der EU, die eine Verstärkung der demokratischen Kontrolle nötig macht. Aus Schweizer Sicht liegt diese Feststellung auf der Hand. Denn auch die Schweiz ist eine “Willensnation” und heute ein Bundesstaat, der sich im 19. Jahrhundert aus einem Staatenbund heraus entwickelt hat. Auch in der Schweiz ging die politische Integration, der Weg vom Staatenbund zum Bundesstaat, einher mit einer Vertiefung der Demokratie auf Bundesebene. Es bestehen also durchaus Parallelen zwischen dem Prozess der politischen Integration der EU heute und der Entwicklung des Schweizer Bundesstaates seit 1848. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Prozess der Staatswerdung in der Schweiz ist somit durchaus aufschlussreich für die Diskussion über die demokratische Frage in der EU. Ganz besonders gilt dies für den Zusammenhang zwischen politischer Integration und direkter Demokratie, die in der

Schweiz im ausgehenden 19. Jahrhundert eingeführt wurde und seither zur Integration und Stabilisierung des schweizerischen Staatswesens wesentlich beigetragen hat. Auch bezüglich der heutigen Funktionsweise und Probleme von Instrumenten der direkten Demokratie bietet die Schweiz – jenseits einer zu vermeidenden mythischen Überhöhung – durchaus pragmatischen Anschauungsunterricht.

Der Diskussion dieses möglichen Schweizer Beitrags zur Debatte über die Demokratie in der EU waren die fünften Aarauer Demokratietage gewidmet, die das *Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)*, ein akademisches Forschungsinstitut der Universität Zürich und der Fachhochschule Nordwestschweiz, am 22. und 23. März 2013 durchführte. Der vorliegende Tagungsband basiert hauptsächlich auf den Referaten und Forschungsergebnissen, welche an dieser Veranstaltung gehalten bzw. vorgestellt wurden. Der Band gliedert sich thematisch in vier Teile.

Die Beiträge im ersten Teil greifen die Frage des Demokratiedefizits der EU auf und reflektieren die Herausforderungen, aber auch die Chancen, die sich aus der gegenwärtigen Krise ergeben. In seinem Gastbeitrag schildert *Günter Verheugen*, ehemaliger Vizepräsident der Europäischen Kommission, dass sich die EU hinsichtlich ihrer weiteren Entwicklung in einer Suche nach der Quadratur des Kreises befindet. Für ihn ist klar, dass eine Vertiefung der politischen Integration nur möglich ist, wenn dabei gleichzeitig der demokratische Charakter der EU ausgebaut wird. Dies gelingt allerdings nur, wenn wieder integrationsfreundliche Mehrheiten in den Mitgliedstaaten entstehen. Aber von solchen Mehrheiten ist man gegenwärtig weit entfernt, nicht zuletzt aufgrund des Unmuts gegenüber dem europäischen Krisenmanagement der letzten Jahre, der letztlich auf demokratische Defizite zurückzuführen ist. Verheugen vertritt die Ansicht, dass Demokratie in der EU nur im Sinne von Konsensdemokratie funktionieren kann, letztlich also auf Machtteilung aufbauen muss. Vertrauen für Europa zu schaffen bedeutet auch, die Nationalstaaten wieder zu stärken, sich vermehrt am Prinzip der Subsidiarität zu orientieren. Die Antworten auf die Finanzkrise waren stark durch die intergouvernementale Logik geprägt und entstanden ausserhalb der Verträge (z.B. der Europäische Stabilitätsmechanismus, der Fiskalpakt). Verheugen weist aber auch eindringlich auf die Probleme hin, nämlich dass die grossen Länder – allen voran Deutschland und Frankreich – in intergouvernementalen Mechanismen mehr Gewicht haben. Vergemeinschaftung stellt hingegen auch den Einfluss kleinerer Mitgliedstaaten sicher. Die EU wird in absehbarer Zeit weiterhin sowohl auf intergouvernementalen Prozessen, als auch auf supranationaler Integration beruhen und widersetzt sich somit den gängigen normativen

Demokratiemodellen. Die Besonderheiten der EU, schliesst Verheugen, erfordern auch eine Demokratie *sui generis*.

Eine andere Perspektive nimmt der Beitrag von *Kostas Chryssogonos* und *Stylianos-Ioannis G. Koutnatzis* ein, die eindrucksvoll die demokratischen Dilemmata darstellen, welche die Reaktion auf die europäische Staatsschuldenkrise aus der Sicht eines besonders betroffenen Mitgliedslands bieten: Griechenland. Für die griechische Rechtsordnung hat die Umsetzung der europäischen Rettungspakete gravierende Folgen, dem die verfassungsgerichtlichen Kontrollmechanismen nichts entgegenhalten können: eine Machtverschiebung zu Gunsten der Exekutive, substanzielle Eingriffe in die Gesetzgebung (z.B. im Bereich der Renten und des Arbeitnehmerschutzes), Einschränkung der Souveränität durch die Troika. Der Beitrag von Chryssogonos und Koutnatzis zeigt aber auch, dass die Ursachen für die gegenwärtige Situation in Griechenland auch in politisch-institutionelle Pathologien der griechischen Demokratie selbst liegen. Klientelismus und Patronagesysteme haben die Verbindung zwischen substanzieller Politik und Wahlergebnissen gelockert. Als ein Hauptproblem sehen die Autoren das Fehlen von innerparteilicher Demokratie, das den Parteispitzen einen viel zu starken Einfluss gibt. In Kombination mit institutionellen (Wahlrecht) und anderen Faktoren (Parteienfinanzierung sowie polarisierende Medienberichterstattung), welche die beiden grossen Parteien PASOK und Neue Demokratie (ND) bevorzugten, ist in Griechenland unter einer demokratischen Oberfläche ein politisches System entstanden, das durch eine Mischung von feudalen und absolutistischen Elementen gekennzeichnet ist. Die Staatsschuldenkrise offenbart somit nicht nur Demokratiedefizite in der EU, sondern auch in den Mitgliedstaaten.

Die Komplexität der Mehr-Ebenen-Demokratie in der EU greift *Francis Cheneval* in seinem Aufsatz aus theoretischer Sicht auf. Er vertritt die These, dass die EU weder als Demokratie noch als Föderation zu verstehen ist – beides sind eigentlich, so Cheneval, “gegensätzliche” Begriffe –, sondern als “Demoikratie”, d.h. eine multilaterale Demokratie, die auf die Existenz verschiedener Völker (*demoi*) anstatt eines einzelnen Volkes (*demos*) Rücksicht nimmt. Cheneval unternimmt ein Gedankenexperiment nach dem Muster von John Rawls, d.h. er stellt sich eine “Urzustandssituation” vor, in der sowohl Vertreter der Völker als auch Vertreter der Bürgerinnen und Bürger der jeweiligen “Grundinstitution” gedanklich versammelt werden. Die beiden Typen von Vertretern müssen nun die Grundprinzipien der (europäischen) Demoikratie ausarbeiten, die hinter dem “Schleier der Unwissenheit” als akzeptierbar erscheinen. Cheneval arbeitet sieben solche Prinzipien aus, u.a. das Prinzip der Nicht-Diskriminierung der Staatsvölker und Bürger, sowie zwei Prinzipien der Sprachengerechtigkeit. Das mag alles abstrakt

klingen. Es handelt sich aber um eine willkommene und originelle normativ-analytische Perspektive, die uns ermöglicht, die aktuellen Ereignisse in der EU besser zu begreifen. Tatsächlich analysiert der Autor am Schluss seines Beitrages einige dieser Ereignisse und schlägt dabei eine Brücke zu den Beiträgen von Verheugen und Chrysogonos/Koutnatzis. Er kommt zum Schluss, dass “die Qualität der Demoikratie ein Resultat von nationalen und supranationalen Strukturen und von deren Interaktion ist”, und deshalb eine auf die supranationalen Institutionen beschränkte Analyse für die Demoikratie inadäquat ist.

Das Hauptthema des zweiten Teiles dieses Bandes – ganz auf Englisch geschrieben – ist die Frage, ob das Schweizer Beispiel für die Debatte über Demokratie in der EU als Anschauungsbeispiel, oder sogar als Modell dienen könnte. Die Frage ist zwar nicht neu – schon in den 1950 Jahren wurde die Schweizer Erfahrung oft als ein möglicher Weg für die europäische Integration zitiert – hat aber an ihrer Aktualität nichts verloren. Die europäische Integration und die politische Integration der Schweiz zeigen nämlich mehrere Parallelen auf. Beide Organismen stehen vor ähnlichen Herausforderungen (z.B. wie kann man eine stabile Demokratie in einem mehrsprachigen Kontext aufbauen?) und haben ähnliche institutionelle Antworten gefunden (z.B. Föderalismus, Machtteilung). Aber während es der Schweiz gelungen ist, einen gemeinsamen *demos* aufzubauen (nicht zuletzt dank Institutionen wie der direkten Demokratie), entwickelt sich Europa eher in die Richtung einer “democracy” – wie Cheneval argumentiert – in der verschiedene *demoi* ko-existieren.

In seinem Aufsatz zeigt sich *Jean Blondel* überzeugt, dass die EU von der Schweiz viel lernen *kann* und viel lernen *muss*. Der Autor fokussiert, erstens, auf die Regelung des Verhältnisses zwischen Kantonen und Bund in der Schweiz, welche er anhand der Entstehung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) nachzeichnet. Zweitens diskutiert Blondel die Rolle der direkten Demokratie und argumentiert, dass die EU sich von der Schweiz inspirieren lassen solle (dazu mehr im dritten Teil dieses Bandes). Schlussendlich wird die Schweizer Politik der Neutralität angesprochen: die EU solle am besten dieses Beispiel folgen und sich nicht zu viel (wenn überhaupt) in die Angelegenheiten anderer Staaten auf anderen Kontinenten einmischen.

Auch der Beitrag von *Frank Schimmelfennig* widmet sich den Parallelen zwischen den Prozessen der politischen Integration in der Schweiz und in der EU. Er stellt dabei jedoch nicht eine statische Analyse von bestehenden institutionellen *Strukturen* in den Vordergrund. Sein vergleichender Ansatz formuliert vielmehr einen dynamischen Fokus auf die *Prozesse der Demokratisierung* (bzw. *Demoi*kritisierung) in der EU und in der Schweiz. Nach einer Zusammenfassung der demokratischen Prozesse in der Schweiz

und in der EU hebt der Autor zwei “frappierende Ähnlichkeiten” (*striking similarities*) hervor: günstige internationale Rahmenbedingungen, sowie das Zusammenspiel zwischen Demokratisierung und Zentralisierung. Die Differenzen dürfen aber nicht übersehen werden: die wirtschaftliche und kulturelle (d.h. sprachliche, religiöse und ethnische) Vielfalt Europas ist viel grösser als die in der Schweiz und Mitte des 19. Jahrhunderts waren die Schweizer Kantone keine herausgebildete “Nationen” oder völlig unabhängige Staaten, wie das am Anfang der europäischen Integration mit den europäischen Staatsnationen der Fall war. Als Folge davon kann die direkte Demokratie keine ähnliche Auswirkungen haben: in der Schweiz hat sie integrierend gewirkt und einen einheitlichen *demos* gestärkt, während sie in der EU die nationalen Cleavages und die Autonomie der verschiedenen *demos* neu artikuliert hat.

Im letzten Beitrag des zweiten Teiles wirft *Joseph Lacey* einen kritischen Blick auf die Thesen von Blondel und Schimmelfennig und schlägt neue Forschungsfragen für einen Vergleich Schweiz-EU vor. Erstens, die Struktur der politischen Parteien, bzw. die Interaktionen zwischen den Parteien auf der Ebene der einzelnen Staaten bzw. Kantone und ihren “Mutterparteien” auf der Ebene der EU bzw. der Schweiz. Zweitens, das Verhältnis und die Kompetenzen zwischen dem schweizerischen Bundesrat und der Bundesversammlung, die einen Weg aufzeigen könnten, um die Rolle der EU-Kommission in Bezug auf das EU-Parlament besser zu legitimieren. Schlussendlich ortet Lacey grosses analytisches Potential in einem Vergleich zwischen den “citizenship regimes” in der EU und in der Schweiz. Es gibt nämlich starke Hinweise, dass eine ganz besondere Relation zwischen *demos* und *demos* in beiden Fällen vorhanden ist (die Einbürgerungsverfahren z.B. sind hauptsächlich die Sache einzelnen Staaten bzw. Kantone).

Im dritten Teil des Bandes wird die mögliche künftige Rolle der direkten Demokratie in der EU diskutiert. Grundsätzlich fällt auf, dass die EU ein sehr ambivalentes Verhältnis zu direktdemokratischen Institutionen hat. Einerseits führte der europäische Integrationsprozess zu einem bemerkenswerten Ausbau und zu einer Ausweitung der Nutzung von direkt-demokratischen Instrumenten in den Mitgliedsländern geführt. Andererseits haben die zahlreichen nationalen Volksabstimmungen zum Beitritts-, Vertiefungs- und Erweiterungsprozess die Legitimität der EU-Institutionen eher geschwächt als gefördert. Die mit dem Lissabonvertrag eingeführte Europäische Bürgerinitiative (EBI) ist die einmalige Chance, die direkte Demokratie europaweit zu stärken. Mit den Implikationen des Lissabonvertrags und der Europäischen Bürgerinitiative setzen sich die Beiträge von Fernando Mendez, Nadja Braun Binder und Lorenz Langer vertieft auseinander.

Der Text von *Fernando Mendez* bietet einen Überblick über die Folgen des Lissabonvertrags für die EU, unter besonderer Berücksichtigung des “direkt-demokratischen Dilemmas”. Der Autor definiert die EU als ein “föderales System” (also nicht als föderalen Staat) und zeigt anhand verschiedener Beispiele, inwiefern dieses System durch den Lissabonvertrag weiter reformiert bzw. gestärkt worden ist. Als wichtigste demokratische Innovation dieses Vertrages sieht er die Europäische Bürgerinitiative. Diese stellt aber die EU vor ein Dilemma. Auf der einen Seite beschränkt die Regel der doppelten Einstimmigkeit (*double unanimity lock*) die Möglichkeiten einer Verfassungsänderung. Auf der anderen Seite gibt es immer mehr Ansprüche der Bürgerinnen und Bürger auf einen direkten Input, um die Richtung der EU-Integration besser zu beeinflussen.

Auch der Beitrag von *Nadja Braun Binder* beschäftigt sich mit der EBI, aber aus juristischer Sicht. Zunächst situiert sie die EBI im europäischen Vertragswerk und stellt die Funktionsweise der EBI dar. Ihre Ausführungen machen klar, dass die EBI kein direkt-demokratisches Recht im engeren Sinne, sondern vor allem ein Agenda-Setting Instrument ist. Dennoch, so Braun Binder, könnte die EBI eine Grundlage zur Weiterentwicklung der direkten Demokratie innerhalb des Vertragswerks darstellen. Nicht nur beweist die Einführung der EBI die grundsätzliche Vereinbarkeit des europäischen Vertragswerks mit Institutionen der direkten Demokratie. Die zu erwartenden europaweiten Debatten über konkrete Vorstösse mittels EBI könnten zudem zur Stärkung einer europäischen Öffentlichkeit beitragen. Braun Binder schliesst mit der Darstellung von möglichen Schritten zum weiteren Ausbau der direkten Demokratie in der EU. Am vielversprechendsten scheint ihr die Entwicklung eines fakultativen Sekundärrechts-Referendums auf EU Ebene.

*Lorenz Langer* greift in seinem Beitrag die von Nadja Braun Binder aufgeworfene These auf und untersucht, ob die EBI ein Keimling für die Weiterentwicklung der direkten Demokratie in der EU ist oder nur ein partizipatives Placebo. Er zeigt zunächst, dass die EBI als Ergänzung der repräsentativen Demokratie zu verstehen ist – wie das in der Schweiz bei der Einführung der direktdemokratischen Instrumenten ja auch der Fall war. Es geht also darum abzuschätzen, wie gross der Schritt in Richtung direkte Demokratie ist, der mit der EBI tatsächlich gemacht wird. Angesichts der formellen und materiellen Schranken, denen die EBI unterworfen ist, bleibt Lorenz Langer vorsichtig und kommt zu einem pessimistischeren Schluss als Nadja Braun Binder. Konkret macht er “dezidiert paternalistische Tendenz” aus, die “das Instrument der Bürgerinitiative mehr als Fremdkörper denn als inhärenter Bestandteil des institutionellen Gefüges der Union wahrzunehmen scheint”. Er weist auch darauf hin, dass die EBI trotz reger Nutzung

in der europäischen Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wird. Der Lackmустest steht allerdings noch aus, nämlich wie die EU mit erfolgreich zustande gekommenen Bürgerinitiativen umgeht. Vielversprechende Ansätze sind durchaus vorhanden – Langer nennt insbesondere die *Right to Water* Initiative, welche verhindern will, dass Wasserversorgung von Binnenmarkt auszunehmen ist.

Der letzte Teil dieses Sammelbandes ist der Frage der politischen Bildung im schweizerischen und europäischen Kontext gewidmet. Es ist festzustellen, dass die “Weltregion Europa” auch in der Bildung zunehmend eine steuernde und vereinheitlichende Kraft entfaltet. Beschlüsse wie derjenige zu den Bologna-Reformen gestalten die Strukturen und Steuerungsmechanismen der Bildungslandschaften neu. Inhaltlich ausgerichtete Bildungsprogramme wie solche zur Förderung eines demokratischen friedlichen Bewusstseins in den europäischen Migrationsgesellschaften prägen die Problemwahrnehmung und -bearbeitung. Sie sind Produkt einer Verständigung im Rahmen der bzw. im Kontakt mit den EU-Gremien. Steuerungsentscheide zeigen sich so als machtvolle politische Zugriffe auf die demokratischen Institutionen und Subjekte. Die Beiträge in diesem Teil des Sammelbandes analysieren die Internationalisierung bzw. Europäisierung der schweizerischen Bildungspolitik.

*Vera Sperisen* zeigt anhand der Reform der Lehrerausbildung und der Definition des Lehrplans 21, wie internationale Bildungstrends auch in der schweizerischen Bildungspolitik zum Taktgeber wurden. Dabei war “Soft-Governance” der Transmissionsriemen: Meinungsbildung durch internationale Organisationen wie die OECD, wissenschaftlich durchgeführte Vergleiche (PISA Studie), sowie die Formulierung von internationalen Standards. Sperisen zeigt auf, dass der internationale Diskurs der Treiber hinter dem Politikwandel in der Schweiz war. Die Schweizer Bildungspolitik wurde auch ohne formelle EU-Mitgliedschaft europäisiert. Solche fordern die Regeln der Demokratie heraus: wie stellt man die demokratische Kontrolle eines Diskurswandels sicher. Sperisens Analyse relativiert somit den stark auf institutionelle Aspekte konzentrierten Fokus der Debatte über das Demokratiedefizit in der EU.

Der letzte Beitrag stammt von *Béatrice Ziegler* und diskutiert die normativen Ziele von politischer Bildung auf europäischer Ebene und in der Schweiz. Ihre Analyse weist darauf hin, dass sich die EU nicht mehr nur als ein Projekt zur wirtschaftlichen Integration versteht, sondern sich zunehmend auch die Sinnfrage stellt und diese mit dem Bezug zu einer europäischen Wertegemeinschaft beantwortet. In der Schweiz hat politische Bildung keine lange Tradition; es geht eher um staatsbürgerliche Erziehung, auffallend ist der stark historische Zugang zum Politischen.