

Stelle entscheiden. Weil sehr viele Vereinbarungen zu treffen sind, haben die meisten Staaten ein repräsentatives System. Direkte Demokratie in Reinform lässt sich auf Staatsebene praktisch nicht finden, repräsentative Demokratie dagegen schon.

Die EU selbst entspricht in ihren Grundzügen ebenfalls einem repräsentativen demokratischen System. Die EU-Parlamentarier werden direkt von den wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern der EU-Staaten gewählt. Der Rat der EU besteht wiederum aus den Ministern der gewählten nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten. Verschiedene Vorschläge stehen heute zur Diskussion, um auf EU-Ebene neben den Grundrechten auch die Bürgerrechte weiter zu verstärken. Im Verfassungsvertrag aus dem Jahr 2004 wurde u.a. die Möglichkeit einer Bürgerinitiative festgehalten: Durch die Sammlung von mindestens einer Million Unterschriften von EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern aus verschiedenen Mitgliedstaaten könnte die Kommission aufgefordert werden, neue Vorschläge in einem bestimmten Bereich auszuarbeiten. Eine direkte Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger, wie sie in der Schweiz mit Initiative und Referendum existiert, war allerdings nicht vorgesehen.

Die Schweizer Demokratie ist eine Mischform von direkter und repräsentativer Demokratie, weshalb sie auch halbdirekte Demokratie genannt wird: Das Volk wählt seine Vertreterinnen und Vertreter ins eidgenössische Parlament, bestehend aus National- und Ständerat. Diese beiden Räte, auch Kammern genannt, sind gleichberechtigt: Bei der Verabschiedung von Gesetzen müssen beide zustimmen. Ist dies der Fall, ermöglicht das fakultative Referendumsrecht den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern, eine Volksabstimmung über das vom Parlament neu beschlossene Gesetz zu verlangen. Dafür müssen 50'000 Unterschriften innerhalb von 100 Tagen ab amtlicher Veröffentlichung des Erlasses gesammelt werden.

Änderungen der Bundesverfassung sowie Vorlagen, die den Beitritt zu einer supranationalen Gemeinschaft (bspw. die EU) oder zu einer Organisation für kollektive Sicherheit (bspw. die NATO) zum Ziel haben, werden in der Schweiz immer zur Abstimmung unterbreitet (sogenanntes obligatorisches Staatsvertragsreferendum). Dabei müssen



Jährlich zwei- bis viermal entscheidet das Schweizer Volk an der Urne über Referenden und Initiativen.

sowohl die Mehrheit der Stimmenden wie auch die Mehrheit der Kantone zustimmen (Volks- und Ständemehr). Das Referendum ist in dieser Form einzigartig auf der Welt.

Die Volksinitiative bietet zudem die Möglichkeit, die Verfassung zu ändern. Um eine Volksinitiative zu lancieren, braucht es 100'000 Unterschriften. So hat das Schweizer Volk bspw. am 27. November 2005 die Volksinitiative «für Lebensmittel aus gentechnikfreier Landwirtschaft» mit 55,7% der Stimmen angenommen.

In der Schweiz sind Referendum und Volksinitiative die wichtigsten Instrumente der direkten Demokratie.

FRAGEN & AUFTRÄGE

1. Schreiben Sie fünf Eigenschaften auf, die eine Demokratie charakterisieren. Vergleichen und besprechen Sie die Ergebnisse in der Klasse.

2. Erklären Sie einer Kollegin/einem Kollegen den Unterschied zwischen einer repräsentativen und einer direkten Demokratie.
3. Diskutieren Sie in der Klasse die Vor- und Nachteile der direkten und der repräsentativen Demokratie.

Die EU, eine supranationale Union

Die EU-Staaten haben sich eine immer enger werdende Zusammenarbeit zum Ziel gesetzt. Das heisst: Für gemeinsame Interessen, welche nicht besser auf nationaler Ebene realisiert werden können, sollen auf der höheren gemeinschaftlichen Unionsebene Lösungen geschaffen werden. Man nennt dieses Vorgehen supranational (überstaatlich): Gemeinschaftliche EU-Organe treffen Entscheidungen, an die sich dann die Mitgliedstaaten halten müssen. Die Nationalstaaten bestehen weiter. Entscheidungen werden jedoch vermehrt gemeinsam auf EU-Ebene getroffen und dann von allen mitgetragen.

Der Entscheid, die Zuständigkeit in gewissen Bereichen an die EU abzutreten, wird vorgängig von den Mitgliedstaaten getroffen. So haben die Mitgliedländer bspw. beschlossen, die Regeln für die Landwirtschaft und den Warenverkehr weitgehend auf EU-Ebene festzulegen. In diesen Bereichen gilt das EU-Recht. Die betreffenden EU-Richtlinien werden weitgehend einheitlich und europaweit angewendet. Daneben gibt es aber auch Bereiche, in denen die Union nur teilweise zuständig ist, weil die einzelnen EU-Länder genügend Freiraum für eigene Entscheide beibehalten wollen. Hier spricht man von «geteilter Zuständigkeit». Zu diesen Bereichen gehört bspw. die Asyl- und Einwanderungspolitik. Und schliesslich gibt es Bereiche, in welchen die Kompetenzen fast vollständig in den Händen der Mitgliedstaaten liegen, etwa in der Verteidigungspolitik oder im Steuerwesen.

Wie viel Supranationalität ist sinnvoll und nötig?

In immer mehr Tätigkeitsfeldern entscheidet die EU heute supranational. Dieser Trend ist jedoch innerhalb der EU-Mitgliedstaaten umstritten. Befürchtungen bezüglich eines «Super-Staates EU» oder

einer «Riesenbürokratie Brüssel» werden laut. Die Bürgerinnen und Bürger befürchten, immer weniger mitbestimmen zu können.

Unter anderem aus diesem Grund wurde die Möglichkeit einer «verstärkten Zusammenarbeit» eingeführt. Das bedeutet, dass in gewissen Bereichen eine Staatengruppe voranschreiten kann, während einzelne EU-Staaten nicht mitziehen. Man spricht hier von einem «Europa der zwei Geschwindigkeiten».

- Beispiele dafür sind folgende:
- **Gemeinsame Währung:** Der Euro wurde als gemeinsames Zahlungsmittel im Vertrag von Maastricht (1992) festgelegt, doch nicht alle Staaten führten den Euro ein: Grossbritannien, Dänemark und Schweden haben nach wie vor ihre nationalen Währungen beibehalten.
 - **Schengen/Grenzkontrollen:** Im Schengen-Übereinkommen (1995) wurde beschlossen, dass die Personenkontrollen an den Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten abgeschafft werden, um die Reisefreiheit der Bürgerinnen und Bürger zu erleichtern. Grossbritannien und Irland traten diesem Abkommen nur teilweise bei und kontrollieren weiterhin Personen an ihren Grenzen.
 - **Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik:** In den Verträgen von Maastricht und Amsterdam wurde eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der EU in die Wege geleitet. Eine Mehrheit der Staaten verlangte ein Vetorecht oder die Möglichkeit, bei gemeinsamen militärischen Aktionen nicht mitmachen zu müssen.

Die Skepsis gegenüber einem zentralistischen Europa soll dadurch abgebaut werden, dass die Union nur dann zuständig ist, wenn dies wirklich erforderlich und sinnvoll ist (sogenanntes Subsidiaritätsprinzip). Die Bekämpfung von Seuchen, der Bau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes oder die Bekämpfung der länderübergreifenden organisierten Kriminalität sind Bereiche, in denen eine enge, überregionale Zusammenarbeit nicht nur wünschenswert, sondern zwingend notwendig ist. Alles, was national, regional oder lokal besser zu regeln ist, soll dagegen weiterhin auf dieser Stufe geregelt werden. Das Subsidiaritätsprinzip soll in Zukunft konsequenter angewendet werden.

Wie funktioniert die Europäische Union?

Ähnlich wie ein Nationalstaat hat die EU Institutionen wie eine Regierung, ein Parlament und ein oberstes Gericht.

Der **Europäische Rat:** Mindestens zweimal im Jahr treffen sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten zu einem Gipfeltreffen, dem Europäischen Rat, um die politischen Leitlinien der EU festzulegen. Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse. Er ist das wichtigste politische Organ.

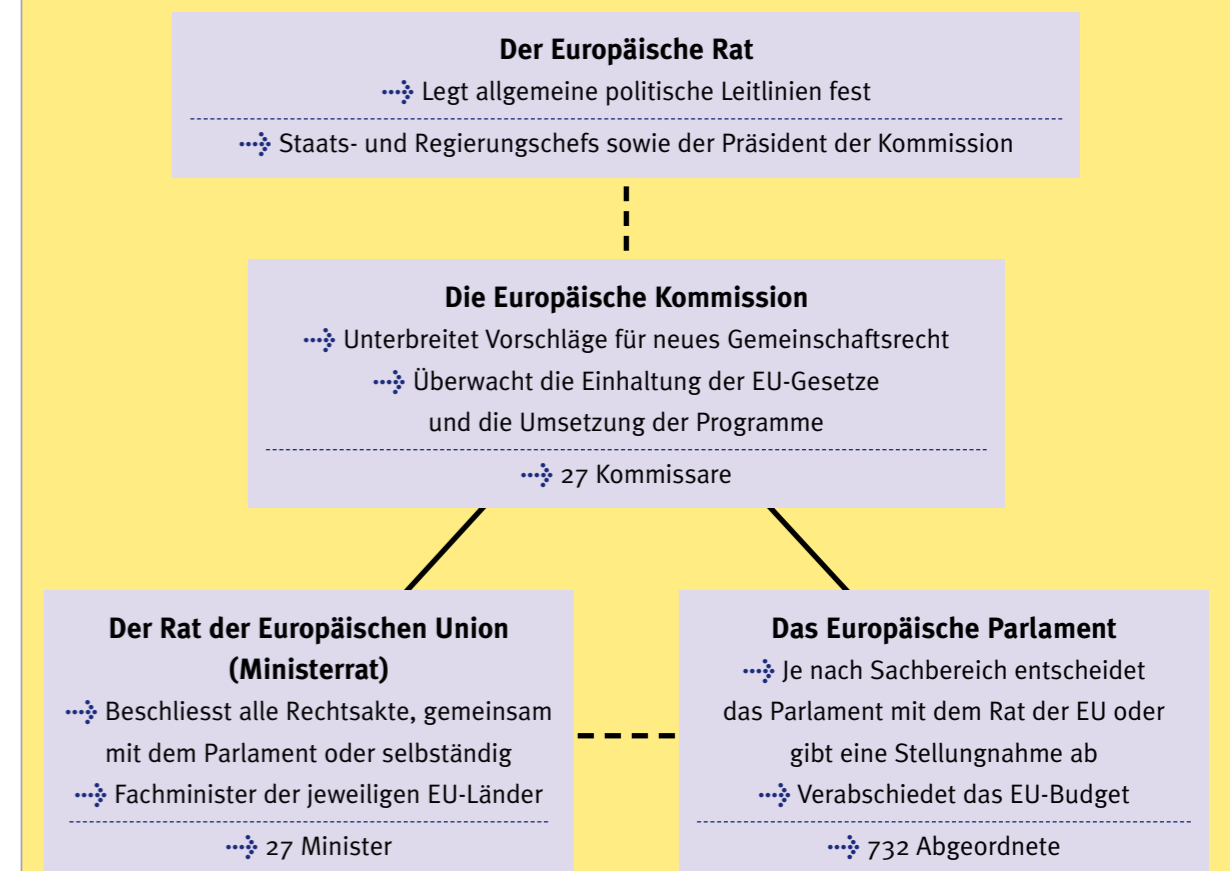
Der **Rat der EU** (Ministerrat): Er ist das wichtigste gesetzgebende Organ und Entscheidungsgremium der EU mit Sitz in Brüssel. Der Ministerrat erlässt sogenannte Verordnungen und Richtlinien – also die «Gesetze» der EU – allein oder in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament. Jedes EU-Mitgliedsland ist nach Sachgebiet durch seinen zuständigen Fachminister vertreten: Werden z.B. Ver-

kehrfragen behandelt, treffen sich die Verkehrsminister in Brüssel. Bei den Abstimmungen haben die Länder je nach Bevölkerungsgrösse mehr oder weniger Stimmenanteile im Ministerrat. Deutschland hat 29 Stimmen, Österreich besitzt mit acht Millionen Einwohnern deren zehn.

Die **Europäische Kommission:** Sie hat ihren Sitz in Brüssel und ist vergleichbar mit der Regierung eines Landes. Sie wacht über die korrekte Umsetzung der EU-Gesetze und erarbeitet Vorschläge für neue Rechtsvorschriften. Jeder Mitgliedstaat ist durch einen Kommissar oder eine Kommissarin vertreten. Rund 24'000 EU-Beamte arbeiten für die Kommission. Diese wird vom Europäischen Parlament gewählt und kontrolliert: Das Parlament kann ihr sein Misstrauen aussprechen und eine Kommission sogar absetzen, wenn es ihr nicht mehr vertraut.

Das **Europäische Parlament:** Es tagt abwechselnd in Strassburg und in Brüssel. Die Abgeordnete

Zusammenspiel der EU-Institutionen



ten des Parlaments werden alle fünf Jahre direkt gewählt und vertreten dabei proportional die 480 Millionen EU-Bürgerinnen und -Bürger. Die Anzahl Abgeordnete pro Land richtet sich nach dessen Bevölkerungsstärke. Das Parlament kann an den verschiedenen Gesetzen der EU mitwirken. Allerdings verfügt es über vergleichsweise weniger Kompetenzen als die nationalen Parlamente der Mitgliedsländer, beispielsweise kann es keine Gesetze initiieren (= einleiten, den Anstoss geben). Das Europäische Parlament entscheidet zudem über das EU-Budget.

Weitere Organe sind der **Europäische Gerichtshof** und der **Europäische Rechnungshof**, beide mit Sitz in Luxemburg. Der Europäische Gerichtshof entscheidet bei Streitigkeiten über die richtige Auslegung des Gemeinschaftsrechts. Der Rechnungshof kontrolliert, ob die EU-Gelder korrekt verwendet werden und ist somit das «finanzielle Gewissen» der EU.

Was wäre, wenn die Schweiz der EU beitreten würde?

Würde die Schweiz der EU beitreten, könnte sie bei den Entscheidungen der EU-Organe gleichberechtigt mitwirken, ihre Interessen einbringen und gemeinsam mit den anderen EU-Staaten abstimmen. Dies wäre insofern eine Verbesserung der aktuellen Situation, als viele EU-Beschlüsse schon heute Auswirkungen auf die Schweiz haben.

Weil die Schweiz mit ihren Nachbarländern stark verflochten ist, hat sie ein Interesse daran, dass ihre eigenen Regeln und Gesetze nach Möglichkeit «europaverträglich» sind, d.h. denjenigen der EU in den wichtigen Punkten entsprechen. Dies gilt insbesondere für den wirtschaftlichen Bereich: Wo die schweizerischen Marktzulassungsnormen eines Produkts nicht den EU-Standards entsprechen, erleidet die Wirtschaft, d.h. der Produktionsstandort und Arbeitsplatz Schweiz, Nachteile. Gesetze von grenzüberschreitender Bedeutung werden darum in der Schweiz systematisch auf ihre Europaverträglichkeit geprüft. Es soll vermieden werden, dass ungewollt oder unnötigerweise Rechtsunterschiede geschaffen werden. Man spricht hier auch oft von einem «autonomen Nachvollzug» von EU-Recht durch die Schweiz. Mit einem

EU-Beitritt wäre die Schweiz an der Entwicklung des EU-Rechts aktiv beteiligt und könnte dieses über ihre Vertreter/-innen in den EU-Organen beeinflussen.

Umgekehrt müsste sich die Schweiz als EU-Mitglied – wie jeder andere Mitgliedstaat – an die gemeinschaftlich auf EU-Ebene getroffenen Beschlüsse halten. Das hätte Auswirkungen auf die Entscheidungskompetenzen des nationalen Parlaments, auf die Volksrechte sowie auf die Kompetenzen der Kantone, die insbesondere für die Umsetzung und den Vollzug des EU-Rechts zuständig sind. Bei EU-Richtlinien könnten Schweizer Parlament und Volk zwar über die nationale Umsetzung der in der Richtlinie vorgegebenen Ziele entscheiden. EU-Verordnungen müssten dagegen ohne weitere Genehmigung durch den schweizerischen Gesetzgeber direkt übernommen werden. Dies ergäbe gewisse Einschränkungen – auch für die Volksrechte: Die Möglichkeit, Volksinitiativen zu lancieren und Gesetzesreferenden zu ergreifen, würde soweit erhalten bleiben, als diese nicht mit dem EU-Gemeinschaftsrecht in Konflikt treten. In den Bereichen, in denen die EU keine Gesetzgebungskompetenz hat, würden die Entscheide weiterhin bei Schweizer Parlament und Volk liegen. Wichtig wäre daher die Zusammenarbeit von Kantonen, Bundesparlament und Bundesrat im Vorfeld der Entscheidungen auf EU-Ebene.

FRAGEN & AUFTRÄGE

4. *Supranationalität bedeutet, dass die einzelnen Länder in gewissen Bereichen ihre Kompetenzen in eine übergeordnete Institution verlagern.*

a) *Diskutieren Sie in Gruppen die Vor- und Nachteile von supranationalen Regelungen. In welchen Politikbereichen wäre es sinnvoll, gesamteuropäische Regeln aufzustellen? Geben Sie dazu Beispiele an.*

b) *Wo möchten Sie die nationalen Zuständigkeiten nicht übertragen?*

c) *Welche Rolle spielt die Schweizer Souveränität in Bezug auf die Beziehung zur Europäischen Union?*

5. *Erklären Sie einer Kollegin/einem Kollegen die wichtigsten Organe der EU. Wie heissen diese Organe? Wofür sind sie verantwortlich? Beurteilen Sie gegenseitig, ob Ihre Erklärungen stimmen.*

GLOSSAR

supranational = «überstaatlich». Die Mitgliedstaaten einer regionalen oder internationalen Organisation übertragen die Entscheidungskompetenz an Organe dieser Organisation. Ein Beispiel ist die Europäische Union bzw. deren erster Pfeiler, die Europäischen Gemeinschaften. **intergouvernemental** = «zwischen den Regierungen». Im Gegensatz zu supranationalen Entscheidungen werden intergouvernementale Entscheidungen von den Mitgliedstaaten einer regionalen oder internationalen Organisation gemeinsam gefällt.

Souveränität = Oberhoheit, höchste Gewalt, Unabhängigkeit, Letztentscheidungsbefugnis. Ein Staat ist souverän, wenn er seine Entscheidung unabhängig von den anderen Staaten treffen und dementsprechend auch ausführen kann. Die enge Vernetzung der Staaten bewirkt, dass de facto heute kein Staat mehr als uneingeschränkt «souverän» bezeichnet werden kann.

repräsentative Demokratie = Das Volk eines Staates wählt seine Vertreterinnen und Vertreter ins Parlament. Politische Entscheide werden vom Parlament getroffen.

direkte Demokratie = Das Volk fällt die Entscheidungen. Teilweise versteht man darunter auch eine starke Beteiligungsmöglichkeit des Volkes, wie sie in der Schweiz durch die Mischform von repräsentativer und direkter Demokratie mit Referendum und Initiative besteht (auch halbdirekte Demokratie genannt).

Vetorecht = Ein Mitgliedstaat kann einen Entschcheid blockieren, indem er Einspruch erhebt, also das Veto (Lateinisch: veto = ich verbiete) einlegt. Im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UNO) kommt ein Beschluss nur dann zustande, wenn keines der fünf ständigen Mitglieder (USA, China, Russland, Frankreich, Grossbritannien) ein Veto einlegt.

NATO = Nordatlantikpakt-Organisation. Die NATO ist ein Bündnis von 26 Staaten aus Nordamerika und Europa, die gemeinsame sicherheits- und verteidigungspolitische Ziele haben.

Kapitel 3

Demokratie und Bürgerrechte in Europa

Worum geht es?

Nach dem Durcharbeiten dieses Kapitels wissen Sie:

- wie die Demokratie in der Schweiz und in der EU funktioniert;
- wie die Bürgerrechte in der Schweiz und in der EU ausgestaltet sind;
- was supranationale Politik bedeutet;
- welche Auswirkungen die supranationale Politik der EU für ihre Bürger bewirkt.
- wie die Schweiz als Nichtmitglied der EU durch die gemeinsame Politik und das Recht der EU beeinflusst wird.

Die Demokratien der Schweiz und der EU-Staaten

Die Schweiz wie auch die Mitgliedstaaten der EU sind Demokratien, welche sich durch folgende Merkmale auszeichnen:

- Volkssouveränität: Die Staatsgewalt geht vom Volk aus. Das Volk trifft Entscheidungen in Wahlen beziehungsweise Abstimmungen.



Die Landsgemeinde, eine der ältesten und einfachsten Formen direkter Demokratie.

- Anerkennung der Menschenrechte (Recht auf Leben und Würde, Recht auf freie Meinungsäusserung, Glaubens- und Versammlungsfreiheit usw.) und der Bürgerrechte (Recht auf Staatszugehörigkeit, Wahlrecht, Niederlassungsfreiheit, Schutz vor Auslieferung usw.).
- Teilung der Staatsgewalt: Die Staatsgewalt ist in eine legislative, exekutive und judikative Gewalt geteilt. Die Legislative (Volk und/oder Parlament) ist die gesetzgebende Gewalt, d.h. sie beschliesst die Gesetze. Die Exekutive (Regierung und Verwaltung) ist die ausführende Gewalt und sorgt dafür, dass die Gesetze umgesetzt werden. Die Judikative (Gerichte) ist die rechtsprechende Gewalt.
- Rechtsstaat: Der Staat muss sich wie die einzelnen Bürgerinnen und Bürger an die Verfassung und die Gesetze halten.
- Pluralismus: Die verschiedenen Interessen der Bürgerinnen und Bürger werden in der Politik von einer Vielzahl von Parteien, Verbänden, Vereinen oder Bewegungen wahrgenommen und vertreten.
- Schutz der Minderheiten (bspw. sprachliche, kulturelle, religiöse Minderheiten).

Demokratie kann sich durch verschiedene Staatsformen in den einzelnen Ländern unterscheiden. In einer direkten Demokratie entscheidet das Volk durch Abstimmungen. In einer repräsentativen oder indirekten Demokratie wählt das Volk Vertreter (Abgeordnete, Parlamentarier), die dann an seiner



Sitzung der 732 Abgeordneten des Europäischen Parlaments in Strassburg.