



Institut für Angewandte Politische Ökonomie
Institute for Applied Political Economy

Warum eine institutionelle Einbindung an die EU aus staatspolitischen Gründen abzulehnen ist



Urs Vögeli

Politikwissenschaftler & wissenschaftlicher Mitarbeiter SVP Schweiz
voegeli@svp.ch



Institut für Angewandte Politische Ökonomie Institute for Applied Political Economy

Zusammenfassung

- Die Errichtung von institutionellen Mechanismen zur Anbindung an EU Recht ist ein politischer respektive staatspolitischer Prozess und tangiert wesentlich das Schweizer Politik-, Staats- und Demokratieverständnis.
- •Eine institutionelle Einbindung ist, obwohl nur immer von Recht, Gerichten und funktionalen Mechanismen gesprochen wird, ein politischer Vorgang und darf nicht nach juristischen, technischen und funktionalen Argumenten, sondern sollte nach staatspolitischen Argumenten beurteilt werden.
- •Recht zu übernehmen, d.h. zu setzen, zu interpretieren, zu überwachen und Recht sprechen zu dürfen ist staatspolitisches Handeln.
- •Institutionelle Einbindung bedeutet eine Verlagerung auf einer Achse Volk-Parlament-Regierung-Verwaltung-Gerichte hin zu mehr Macht bei der Verwaltung und den Gerichten und beinhaltet die grosse Gefahr der Entwicklung eines Richter- und Beamtenstaates, wobei politisierte Gerichte und eine politisierte Administration, die als vermeintlich unabhängige und objektive Experteninstitutionen auftreten, politische Entscheide fällen und legislatorische Kompetenzen übernehmen, die Volk und Parlament vorenthalten wären.
- •Die Folge ist die Übernahme von Demokratie- und Partizipationsdefiziten der EU, d.h. die Akzeptanz von bürgerfernen, technokratisch legitimierten, absichtlich vor demokratischem Zugriff isolierten Institutionen, die nur über lange und intransparente Delegationsketten mit dem Volk verbunden sind.
- •Freihandel ist ohne politische und juristische Einbindung und Vereinheitlichung möglich.
- •Eine politische und diplomatische Kultur der Vermittlung, der Konsensfindung und der informellen Konfliktbewältigung sollte bevorzugt werden.



Institut für Angewandte Politische Ökonomie

Institute for Applied Political Economy

1. Einleitung

Im Rahmen der zukünftigen Verhandlungen aller Verträge mit der Europäischen Union (EU) kommt in konkreter Weise das Thema der institutionellen Einbindung der Schweiz ins EU-Rechtssystem zur Sprache. Diese institutionelle Einbindung meint eine dynamische oder auch mechanische, jedoch auf jeden Fall faktisch zwingende Übernahme von EU Recht¹ Diese institutionelle Einbindung wird mit vier konkreten Forderungen der EU an die Schweiz herangetragen²:

- Beschleunigte Übernahme neuen EU-Rechts
- Übernahme der zukünftigen EU-Rechtsprechung und deren juristischen Auslegungen
- Überwachung und Überprüfung der korrekten Anwendung der Abkommen
- Effiziente Streitschlichtungs-Maßnahmen durch Gerichte³

Wie dem Gutachten-Thürer⁴ über mögliche Formen der Umsetzung und Anwendung der Bilateralen Abkommen zuhanden des Bundesrates zu entnehmen ist, heißt dies schlicht europakonforme Harmonisierung, Auslegung, Anwendung und Weiterentwicklung unseres eigenen Rechtes, d.h. unseres Staatswesens. Selbst Thürer⁵ sieht aus demokratietheoretischer Sicht einige Probleme: „Was, aus Sicht der (formellen und substanziellen) Vertragssymmetrie, störend ist, ist allerdings die Tatsache, dass das zu übernehmende Recht einseitig von der EU geschaffen und geformt worden ist (...)“. Die Übernahme, und noch in besonderem Masse eine automatisierte Übernahme von Recht, Gesetzen, Normen und Werten, welche nicht im eigenen Land deliberativ und politisch kontrovers diskutiert, und vom Demos - oder dessen Vertretung - über sich selber formell und verbindlich gesetzt wurden, entbehrt jeglicher demokratischen Logik. Gesetze setzen und interpretieren zu dürfen, heißt staatspolitische Macht zu besitzen. Verbindliches Recht und Gesetz bedeutet Zwang, was beim Staat monopolisiert ist, und darf in einem demokratischen Staat, nur durch den Einbezug der betroffenen Bevölkerung verbindlich gesetzt werden. Das Volk, und in der Schweiz das Volk und die Stände sind konstitutiver Teil des Staates und der Rechtsetzung. Die nächste Legitimationsstufe besitzt das direkt durch Wahlen eingesetzte Parlament. Die Volksvertretung ist in der Schweiz Gesetzgeber, Volk und Stände sind die Verfassungsgeber und durch das Referendum institutionalisierte Opposition gegenüber dem Parlament.

Jede politische Entscheidung kann bezüglich ihrer staatspolitischen Ebene unterschieden werden.⁶ Die erste Ebene (politische Entscheide erster Ordnung) beinhaltet die Antwort auf normale Politikfragen, alltägliche Entscheidungen im politischen Prozess, d.h. den Prozess der direkten Rechtsetzung in den verschiedenen Politikbereichen. Eine zweite Ebene (politische Entscheide zweiter Ordnung) beinhaltet Entscheidungen, wo, wie, wann und wer Entscheidungen erster Ordnung fällen darf. Es ist dies eine Metaebene, in welcher Machttransformationsfragen beantwortet werden. Auf dieser Ebene werden Fragen beantwortet, nach welchen Spielregeln das politische Spiel gespielt wird. Im juristischen Kontext spricht man auch von Kompetenzkompetenz. Derjenige der die Kompetenz hat Kompetenzen zu verteilen, befindet sich auf dieser zweiten Ebene.



Institut für Angewandte Politische Ökonomie Institute for Applied Political Economy

Der Einfluss solcher Entscheide ist nicht zu unterschätzen, da auf dieser Ebene grundsätzlich bestimmt wird, wie die politischen Institutionen ausgestaltet sind. Das institutionelle Design bestimmt letztendlich maßgebend die Ausrichtung der Tagespolitik.⁷

Eine institutionelle Ausgestaltung des Verhältnisses Schweiz-EU ist in diesem Zusammenhang mindestens eine Entscheidung zweiter Ordnung. Dies ist daher eine klar staatspolitische und zutiefst demokratische Fragestellung, welche keinesfalls nur als alltagspolitische und technisch respektive funktionale Frage behandelt werden darf. Es geht darum, wie unser Staat legitimiert ist, wie die Ausgestaltung unseres Politiksystems aussehen soll, nach welchen Grundsätzen der Staat handeln darf, eben recht gesetzt, um- und durchgesetzt wird. Eine institutionelle Einbindung, d.h. eine dynamische und mechanische Übernahme von EU-Recht und Auslegung ist ein weiterer großer Schritt zur schleichenden EU-isierung der Schweiz. Dies hat weitreichende, auch unabsehbare staatspolitische Konsequenzen auf unser politisches System, auf die Legitimität des Staatswesens und die Ausgestaltung unserer Demokratie. Diese Konsequenzen werden leider weder öffentlich diskutiert noch gründlich wissenschaftlich untersucht.⁸

¹ „Der Rat hält es insbesondere für erforderlich, einen geeigneten Rahmen zu schaffen, der auf alle bestehenden und künftigen Abkommen Anwendung findet. Dieser Rahmen sollte unter anderem einen verbindlichen Mechanismus für die Anpassung der Abkommen, an den sich ständig weiterentwickelnden Besitzstand der EU enthalten. Ferner sollte er einen internationalen Mechanismus zur Überwachung und zur gerichtlichen Kontrolle einschließen.“ (Rat der Europäischen Union 2013: 11).

² Forum Außenpolitik 2012: 2.

³ Hierbei spielt es keine Rolle, ob ausschließlich fremde Richter des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) oder die verbindlichen und autoritativen EWR/EFTA Strukturen zum Tragen kommen.

⁴ Thüerer 2011: 13.

⁵ Ebd.: 39.

⁶ Nach Pogge 1997: 164.

⁷ Eine theoretische dritte Ebene besteht darin, Entscheidung zu treffen, wo, wie, wann und wer Entscheidungen zweiter Ordnung treffen darf. Diese theoretische Überlegung könnte ad absurdum weitergeführt werden.

⁸ „Über die fortlaufende Integration der Schweiz in das Recht der EU und ihre Auswirkungen auf das schweizerische Rechtssystem und die politische Selbstbestimmung wird demgegenüber kaum sachlich und vorurteilslos diskutiert. (...) Man hütet sich, die zunehmende Fremdbestimmung zu thematisieren.“ (Oesch 2011: 24)

2. Hintergrund

Eine Dissertation an der Eidgenössisch Technischen Hochschule Zürich⁹ bringt erschreckendes zu Tage. Rund 40 Prozent der untersuchten Schweizer Gesetzesrevisionen entsprechen heute schon EU-Recht. Der Bund übernahm also teils auch dann EU-Recht, wenn dies von Brüssel nicht explizit gefordert wurde.¹⁰



Institut für Angewandte Politische Ökonomie Institute for Applied Political Economy

Die Spuren in den Schweizer Gesetzbüchern, die auf eine Anlehnung an EU-Recht hindeuten könnten, seien oft verwischt. Cottier und Liechi¹¹ umschreiben dasselbe Phänomen und verbinden dies mit einer staatspolitischen Komponente: „Das schweizerische Recht wird zunehmend von außen her determiniert; Entscheidungen der WTO und UNO, bilaterale Verträge sowie der autonome Nachvollzug beeinflussen die Wesensmerkmale der Schweiz.“¹² Dies berechtigt, von einer grundsätzlichen und schleichenden Internationalisierung und EU-isierung des Schweizer Rechts zu sprechen. So erkennen Gava und Varone¹³ in ihrer Studie unter Einbezug von diversen anderen Politologen einen Anstieg der in der Schweiz durch die Internationalisierung beeinflussten gesetzgeberischen Aktivitäten über die letzten Jahrzehnte. Vor allem die Regierung sei im legislativen Prozess stark von der EU beeinflusst. Wie stark das EU-Recht heute schon informell zur Anwendung kommt, beschreibt auch Thürer¹⁴ in seinem Papier: „Das Bundesgericht ist wegen der direkten Geltung und (gegebenenfalls) unmittelbaren Anwendbarkeit des Völkerrechts in der schweizerischen Rechtsordnung als Wächter über die Einhaltung der bilateralen Verträge in der Schweiz geeignet und hat einen integrationsfreundlichen Kurs eingeschlagen. Der Gesichtspunkt der Europafreundlichkeit als Rechtsargument (...) ist vom Bundesgericht der Sache nach mit fortschreitender Konsequenz herangezogen worden.“ Auch in anderen Bereichen des Rechts operieren heute schon Richter mit dem Argument der Europafreundlichkeit, was faktisch eine Unterwanderung des eigenen Rechts respektive Staatswesens darstellt.¹⁵ Die Konzepte des autonomen Nachvollzugs und der Europaverträglichkeit führen innerhalb der Bundesverwaltung zu einer institutionalisierten Europäisierung der Rechtssetzung auf der juristischen und administrativen Schiene.¹⁶

Diese Europäisierung und Internationalisierung der Schweiz meint im Wesentlichen nicht nur, dass das Recht und die Einzelentscheidungen (Entscheide erster Ordnung) mehr und mehr der EU angeglichen werden, sondern dass das politische Gesamtsystem Schweiz von diesem überflutenden Einfluss verändert wird.¹⁷ In Bezug auf die schleichende EU Integration der Schweiz sprechen Cottier und Liechi¹⁸ innerhalb des Schweizer Institutionengefüges von einer „Verlagerung der Gewaltenteilung“ oder sogar von einem „stillen und laufenden Verfassungswandel“. Täschler¹⁹ meint diesbezüglich, dass „die Internationalisierung vieler Politikfelder Entscheidungsprozesse und somit die demokratische Legitimität beeinträchtigt“. So ist es in Diggelmanns²⁰ Untersuchung „in allen (...) Phasen des Rechtsetzungsprozesses zu einer gewissen Machtverschiebung von der Legislative auf die Exekutive“²¹ gekommen. Außerdem diagnostiziert er einen „Substanzverlust“ bei den direktdemokratischen Institutionen. Dies führe zu einem Partizipationsdefizit²²: „Die Internationalisierung hat sich vor allem auf die Bürgerpartizipation negativ ausgewirkt“. Des Weiteren spricht Fischer²³ von einer Schwächung der traditionellen Gesetzgebungsprozesse und einer Stärkung der Exekutive und der Verwaltung in stark internationalisierten Politikbereichen. Gerade deswegen scheinen laut Kriesi und Trechsel²⁴ tendenziell die formalen Verfahren (z.B. reguläre Vernehmlassungsverfahren) durch informelle Konsultationen abgelöst zu werden. Das rasche Tempo von internationalen Verhandlungen führe dazu, dass übliche Fristen und der Einbezug aller interessierten und relevanten Kreise nicht stattfinden könne.



Institut für Angewandte Politische Ökonomie Institute for Applied Political Economy

Für Kriesi und Trechsel scheint daher klar zu sein, dass die Exekutive relativ zu privaten Akteuren und relativ zum Parlament durch die Internationalisierung gestärkt wird. Verwaltungsakteure und sogenannte unabhängige Experten gewinnen somit deutlich an Einfluss zu Ungunsten der traditionellen Akteure wie Parteien und Verbände. Täschler²⁵ spricht schlicht von „einer Zentralisierung der Macht“ und von einem klaren „Machtgewinn der staatlichen Akteure“. Gemäß Chantal Vögeli²⁶ Forschung wird deutlich, dass internationalisierte Politik deutlich „bürokratisch-zentralistischer“ abläuft, das heißt, die Regierung und Administration eine zentralere Rolle einnehmen. Außerdem kann man bei Linder²⁷ lesen, dass bei internationalen Reformen Bundesrat und Bundesbehörden eine außergewöhnlich starke Rolle spielen. Die Exekutiven werden auf Kosten anderer innenpolitischen Akteure gestärkt. Er erwähnt außerdem eine „[b]bedeutsame Einschränkung der direkten Demokratie“. Cottier und Liechti²⁸ untersuchten die Beeinträchtigung der Schweizer Demokratie infolge der Europäischen Integration als Gesamtsystem:

1. „Die zunehmende Internationalisierung des Rechts führt de facto zu einem Rückbau der direkten Demokratie. (...) Obgleich diese Instrumente rechtlich voll zur Verfügung stehen, dürften sie längerfristig an praktischer Bedeutung verlieren.“
2. „Verlagerung von Macht und Regelungskompetenzen auf Regierung und Verwaltung, zulasten des Parlaments“
3. „In einzelnen Bereichen hat die Integration indessen zu wesentlichen stillschweigenden und faktischen Kompetenzverschiebungen zugunsten des Bundes geführt (...).“ Der Schweizer Föderalismus, welcher als kompetitiver Föderalismus selbstbestimmender, teilautonomer Einheiten (Kantone) verstanden wird, werde zunehmend relativiert.²⁹ Stattdessen wird ein anderes Konzept von Föderalismus eingeführt, welches sich auf funktionale Mechanismen stützt und kooperativer Föderalismus genannt wird. Dieser Föderalismus priorisiert die Mitwirkungsrechte vor der Selbstbestimmung.
4. Der Integrationsprozess „erodiert die Grundlagen der Neutralität“: „In dem Masse wie die Europäische Union eine gemeinsame Außenpolitik zu entwickeln vermag, reduziert sich auch hier Bedürfnis und Legitimität [der Schweizer Neutralitätspolitik]. Wo die Schweiz im Alleingang vorgeht, wird sie möglicherweise irritieren. Wo sie sich anschließt, wird sie keinen Einfluss nehmen können.“

Abschließend meinen Cottier und Liechti³⁰, dass „die Internationalisierung des Rechts und die europäischen Integration profunde Einflüsse auf die politische Kultur und das Regierungssystem“ hätten. Dies belegt mehrfach, dass die politikwissenschaftliche Forschung eine Demokratie- und Staatsveränderung und sogar einen Demokratieverlust infolge der Internationalisierung und Europäisierung diagnostiziert.³¹

Diggelmann³² fasst dies aus staatspolitischer Sicht zusammen: „Mittel- bis langfristig dürfte die Internationalisierung mit Blick auf den Verfassungskonsens ein ernst zu nehmendes Problem darstellen. Es ist mit einer weiteren Verlagerung der Politik in den internationalen Bereich zu rechnen, die zu einem weiteren Abbau der Leistungsfähigkeit der Institutionenordnung im Integrationsbereich führen dürfte.“



Institut für Angewandte Politische Ökonomie Institute for Applied Political Economy

Der Beitrag der Institutionenordnung an den Erhalt der Binnensolidarität dürfte auf Dauer deutlich abnehmen.“ Und weiter³³: „Diese Ausführungen machen deutlich, dass die Internationalisierung der Politik den Staat nicht nur «transformiert», wie gelegentlich verharmlosend formuliert wird, sondern in einem grundlegenden Spannungsverhältnis zu den ideellen Grundlagen des Staates als Organisationsform politischer Herrschaft steht. Die Internationalisierung unterspült rechtlich und faktisch wichtige Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung des Anspruchs auf umfassende Gemeinwohlzuständigkeit, die für die Integration zu politischen Gemeinschaft von Bedeutung ist.“

Wie viel mehr würde eine institutionelle, d.h. dynamische Einbindung unseres politischen Systems zu Ungunsten der direkten Partizipation der Bevölkerung verändert. Konkret kommt zum Beispiel Lavenex³⁴ zum Schluss, dass bei einer weiteren Formalisierung der Beziehungen zwischen der EU und der Schweiz dies zu einer weiteren Verrechtlichung des Staatshandelns führen würde. Damit einhergehend ist eine Tendenz zu hierarchischem und weniger auf Bürgerpartizipation ausgerichtetem Regierungshandeln zu erwarten. Diese Tendenzen sind aber leider schon zu beobachten. Mit den Argumenten der steigenden Komplexität und Globalisierung wird eine Verklausulierung des Staatswesens und der internationalen Politik vorangetrieben, welche das Feld des Regierens scheinbar nur noch Funktionären, Richtern und Experten überlässt.

⁹ Schlaefli (2012) schreibt über eine Dissertation von Sabine Jenni, welche sich mit der Frage „Wieviel EU-Recht steckt in Schweizer Gesetzen?“ auseinandersetzt.

¹⁰ Oesch (2011:20) spricht von „rund 30 bis 50 Prozent des gesamten Bundesrechts“. Ausserdem beziehe sich dieser „autonome Nachvollzug längst nicht mehr auf den traditionellen Bereich des Warenverkehrs und auf Regelungsbereiche mit grenzüberschreitender Wirkung“: „Das EU-Recht gewinnt auch in anderen Gebieten an Bedeutung und dringt immer weiter in das schweizerische Recht ein.“

¹¹ Cottier/Liechti 2008:56.

¹² World Trade Organisation (WTO). United Nation Organisation (UNO).

¹³ Gava/Varone 2012: 204.

¹⁴ Thürer 2011: 14.

¹⁵ „Der Bundesrat veröffentlichte 1988 seinen ersten umfassenden Integrationsbericht. Als einen zentralen Pfeiler seiner Europapolitik führte er dabei die Politik der Europaverträglichkeit ein: Neue Gesetze und Verordnungen wie auch die Änderung von bestehenden Erlassen sollen im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses durch die Verwaltung systematisch auf ihre Europakompatibilität überprüft werden. Das schweizerische Recht soll auch ohne staatsvertragliche Verpflichtung an das europäische angeglichen werden. Damit wurde die Politik des autonomen Nachvollzugs zu einer grundlegenden Rechtsetzungsmaxime erhoben, welche die schweizerische Rechtsordnung als politisches Leitmotiv in ihrer ganzen Breite durchdringt.“ (Oesch 2011: 15)

¹⁶ So spricht Oesch (2011: 15-17) davon, dass unser Recht „dem europäischen gleichsam systematisch nachgebildet wird. Die Einführung der „Europafreundlichkeitsprüfung“ hätte innerhalb der Bundesverwaltung einen „Europareflex“ geschaffen, welcher durch einen selbst gewählten und sogar vorangetriebenen Nachvollzug (autonomer Nachvollzug) die „fortlaufende Europäisierung des schweizerischen Rechts“ bewirke.



Institut für Angewandte Politische Ökonomie Institute for Applied Political Economy

¹⁷ So zum Beispiel erwähnt bei Kux (2008: 178) am konkreten Beispiel der bilateralen Abkommen: „In den Tiefenstrukturen des politischen Systems der Schweiz bewirken die bilateralen Abkommen erheblich mehr als vordergründig wahrnehmbar ist.“

¹⁸ Cottier/Liechti 2008: 56, 60.

¹⁹ Täschler 2008: 6.

²⁰ Diggelmann 2005: 19.

²¹ Hierzu auch Sciarini et al. (2004: 366): „(...) Europeanization strengthens state executive actors not only vis-à-vis private actors, but also vis-à-vis the legislative body.“

²² Diggelmann 2005: 120.

²³ Fischer 2005.

²⁴ Kriesi/Trechsel 2008: 125-128.

²⁵ Täschler 2008: 109-110.

²⁶ Vögeli 2003 und 2007.

²⁷ Linder 2005: 390.

²⁸ Cottier/Liechti 2008: 47-60.

²⁹ Auch laut Kux (2008: 177) sind Tendenzen „zu einer Unterlaufung des Föderalismus durch fortschreitende Zentralisierung“ in der Schweiz bereits erkennbar.

³⁰ Cottier/Liechti 2008: 60.

³¹ So betitelt Kux (2008: 175) beispielsweise die bilateralen Abkommen in seiner Untersuchung als „wenig demokratisch, intransparent und nicht souverän“.

³² Diggelmann 2005: 157.

³³ Ebd.: 210.

³⁴ Lavenex (2009: 568) spricht von „more hierarchical, strongly legalised and non-participatory external governance“.

3. Entmachtung des Volkes – Ermächtigung von Eliten

Auf welche demokratischen Prinzipien und Werte müssen wir uns gefasst machen, wenn unsere Rechtsetzung, Rechtsentwicklung und Rechtsinterpretation immer mehr von der EU bestimmt wird? Wie hoch ist die Legitimität dieser Gestaltungsmacht, welche wir an die EU auslagern? Mit welchen Formen von Demokratie werden wir konfrontiert sein? Das von vielen Wissenschaftlern beobachtete Phänomen des Demokratiedefizits der EU müsste aufhorchen lassen. So argumentieren beispielsweise die Forscher Follesdale und Hix³⁵, dass die EU an einem Demokratiedefizit leidet. Börzel³⁶ spricht im europäischen Kontext von einem „allgemeinen Trend der Entparlamentarisierung“.³⁷ EU-Integration heiße Stärkung der Exekutiven und Schwächung der Parlamente³⁸.



Institut für Angewandte Politische Ökonomie Institute for Applied Political Economy

Die EU basiere auf technokratischer Legitimation und intransparenter Verfahren, sei deshalb ein bürgerfernes Konstrukt. Sie³⁹ sprechen bei absichtlich von direkter demokratischer Kontrolle abgeschirmten Institutionen wie der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank oder den Europäischen Gerichtshöfen von einer Art aufgeklärtem, wohlwollendem Autoritarismus'. Außerdem seien diese isolierten, expertokratisch legitimierte Akteure stark durch private, partikuläre Interessengruppen beeinflussbar. Die Verteidiger der EU⁴⁰ betonen gerade, dass die EU, als regulative Institution nicht demokratisch legitimiert sein soll, eine Politisierung dieser nur als funktional angesehenen Themen zu verhindern sei, eine Isolation von gewissen Entscheid Trägern gut sei und daher eine nur indirekte demokratische, fachliche Legitimierung ausreiche. Das Demokratiedefizit der EU wird des Weiteren beispielsweise von Pogge⁴¹ als konkretes Partizipationsdefizit umschrieben. Die minimalsten Kritiker sprechen von einem Glaubwürdigkeitsdefizit⁴². Autoren wie Gross⁴³ skizzierten schon in den 1990ern, dass „die Manipulationsmöglichkeiten der Regierenden gegenüber den Bürger/innen in Sachen EU groß“ sind. Sogar Thüerer⁴⁴ attestiert in seinem Papier ungute Tendenzen innerhalb der EU: „Die Tendenz zur Verrechtlichung und richterlichen Überwachung ist ein Kennzeichen des europäischen Integrationsprozesses in seinen verschiedenen Ausgestaltungen.“ Es ginge um „verbindliche, rechtskräftige Entscheidungen, gesteuert durch den Zwang zur Einhaltung von Fristen und geregelt nach Maßgabe prozessualer Farinnessgebote“. Schlagworte wie Rechtsstaatlichkeit, Effizienz, Professionalität, Funktionalität, Unabhängigkeit und Unparteilichkeit führen zu einer immer fernerer Rechtfertigung politischer Macht bei Technokraten und Richtern. Zum Thema Richterstaat äußerte sich auch schon Neff⁴⁵: „In der EU ist die richterliche Gewalt nicht jenes Bollwerk, das für die Individualrechte und gegen die Zentralbürokratie kämpft, sondern der kooperative Partner der Kommission, der die Macht der Exekutiven stützt und legitimiert (...).“ Robert Neff⁴⁶ behauptet in seiner Abhandlung zum Thema „Soll Völkerrecht Landesrecht brechen?“ über den zunehmenden Stellenwert internationale Gerichte, dass „[d]ie eigentliche politische Entscheidungsgewalt (...) sich von der Legislativen (Volk und Parlament) über die Exekutive (Regierung und Administration) zur Judikativen (internationale Gerichtshöfe)“ verlagert. Er hegt ebenfalls den Verdacht, dass die Tendenz bestehen könnte, dass politische Entscheide via internationale Institutionen „am oft anspruchsvollen demokratischen Willensbildungsprozess „vorbeigeschmuggelt“ werden“. Im Kontext der Schweiz spricht Thüerer⁴⁷ unverfroren von einer „gewisse[n] Stärkung der Administrativgewalt im Staat und allenfalls ein gewisses Zurücktreten der schweizerischen Föderalismustradition“ und betont somit eine von ihm sogar befürwortete antidemokratische Entwicklung bei einer weiteren Annäherung an die EU und deren Recht: „Auch ist m.E. ganz allgemein davor zu warnen, dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum – ein „schweres Geschütz“ der Demokratisierung der „auswärtiger Gewalt“, wie es sonst in keinem Staat besteht – einen überdimensionalen Stellenwert einzuräumen, da dies zu einer Lähmung der aussenpolitischen Handlungsfähigkeit und in letzter Konsequenz zu Gefahr einer Isolierung des Landes führen könnte.“ Nicht zu Unrecht sprechen die Autoren Kyl, Feith und Fonte⁴⁸ in ähnlichem Kontext von einem ‚Krieg des Rechts‘ und illustrieren anschaulich wie das neue internationale Recht die demokratische Souveränität unterspült.



Institut für Angewandte Politische Ökonomie Institute for Applied Political Economy

Sie zeigen auf, dass es aus demokratiethoretischer Sicht unlogisch ist und zu ideologischem Missbrauch führt, wenn entgegen der Lehre der Gewaltenteilung immer Öfter Richter und exekutive Verwaltungsbeamte und Diplomaten, anstelle des Parlamentes und des Volkes legislative, d.h. gesetzgeberische Aufgaben wahrnehmen.⁴⁹ Aber genau dies geschieht mit Hilfe des internationalen Rechts, d.h. auch mit Hilfe des EU-Rechts, dass bürgerferne Akteure Gesetze ausarbeiten, beschließen und die Interpretationshoheit beanspruchen.

Die vermeintliche Objektivität und Unabhängigkeit, scheinbare Wissenschaftlichkeit und Expertise solcher Akteure führt in repräsentativ-demokratischen Systemen zu einer Entparlamentarisierung, in diversen Ländern zu einer Entnationalisierung Weg vom Volk, hin zu einer Expertokratie, in der Politiker, Ideologen, Richter, Wissenschaftler, Funktionäre und Lobbyisten vor direkter demokratischer Kontrolle weitestgehend abgeschirmt sind und diese Abschirmung auch noch als moderne Demokratie verkaufen. Diese staatspolitische Logik funktioniert nach einem Top-down Muster (von Oben nach Unten). In der Sprache der Philosophie würde man von Platons Philosophenherrschaft sprechen. Eine intellektuelle Elite befindetet, was für die ganze Bevölkerung allgemeingültig und verbindlich das Beste ist. In anderem Kontext spricht man von „social Engineering“. Der Staat, d.h. die Elite im Staat befindetet, wie die Gesellschaft sich zu entwickelt hat und steuert diese Entwicklung von Oben. So lässt sich auch die Harmonisierungs- und Vereinheitlichungswut der EU-Technokratie erklären. Entfremdung, Verdrossenheit und Desintegration, Verlust an Vertrauen und Identifikation mit dem Gemeinwesen Staat sind die inzwischen sichtbaren Folgen dieser Entwicklung.

³⁵ Follesdal/Hixs (2006) Artikel mit dem Titel „Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone und Moravcsik“.

³⁶ Börzel 2000: 247.

³⁷ Kux (2008: 178) meint interessanterweise dieses Phänomen auch innerhalb der Schweiz zu erkennen: „Die kantonalen Parlamente werden hingegen zu „staatsnotariellen Ratifizierungsämtern“ degradiert (...).“ Die Exekutiven und die Verwaltung sind die maßgeblich durch die europäische Integration gestärkten Akteure auf kantonaler Stufe.

³⁸ „Governments are able to undertake policies at the European level that they cannot pursue at the domestic level, where they are constrained by parliaments, courts and corporatist interest groups.“ (Follesdal/Hixs 2006: 537)

³⁹ Ebd.: 544-546.

⁴⁰ Z.B. Majone und Moravcsik (ebd.: 537-541).

⁴¹ „On the one hand, ordinary citizens of the EU have very little meaningful influence on the political decisions (...). Ordinary citizens of the EU have had very little meaningful influence on the designing of the emerging European institutions, which have been shaped and modified by a small politico-bureaucratic elite.“ (Pogge 1997: 163)

⁴² Majone 2000.

⁴³ Gross 1996: 220, 233.



Institut für Angewandte Politische Ökonomie Institute for Applied Political Economy

⁴⁴ Thürer 2011: 31-32.

⁴⁵ Nef 2009: 5.

⁴⁶ Ebd.: 19-21.

⁴⁷ Thürer 2011: 34-35.

⁴⁸ „If U.S. judges or officials enforce new international laws, they are engaged in lawmaking, which is a legislative, not a judicial, function.“ (Kyl et al. 2013: 122)

⁴⁹ „[I]nterpretations made by foreign government officials and judges and by nongovernmental organizations, none answerable to American voters.“ (Ebd.: 116) intellektuelle Elite befindet, was für die ganze Bevölkerung allgemeingültig und verbindlich das Beste ist. In anderem Kontext spricht man von „social Engineering“. Der Staat, d.h. die Elite im Staat befindet, wie die Gesellschaft sich zu entwickelt hat und steuert diese Entwicklung von Oben. So lässt sich auch die Harmonisierungs- und Vereinheitlichungswut der EU-Technokratie erklären. Entfremdung, Verdrossenheit und Desintegration, Verlust an Vertrauen und Identifikation mit dem Gemeinwesen Staat sind die inzwischen sichtbaren Folgen dieser Entwicklung.

4. Eigenständigkeit, direkte Demokratie und Föderalismus

Das Schweizer Politiksystem funktioniert von Unten nach Oben (Bottom-up). Die letztendlich staatliches Handeln legitimierende und konstituierende Macht liegt auf Bundesebene bei Volk und Ständen. Die Gemeindeautonomie bietet auf lokaler Ebene ein weiteres Korrektiv, welches staatliche Macht nach Unten absichert und wenn nötig korrigiert. Die Einbettung des Staates und der Rechtsetzung in der Gesellschaft wird dadurch gewährleistet. Reflexion und Inklusion sind natürlicher Bestandteil eines solchen Staats- und Politikverständnisses. Dieses auf Konsens ausgerichtete Politikverständnis bedeutet die Einbindung der relevanten und interessierten Kreise in die politische Meinungs- und Entscheidungsfindung, sowie in die Durchsetzung, was die Rechtsetzung, Interpretation und Umsetzung wesentlich miteinschließt. In der Schweiz wird dieses Verständnis durch 6 politische Prinzipien und Institutionen gelebt:

1. Direkte Demokratie
2. Subsidiarität
3. Föderalismus/Gemeindeautonomie/vertikale Gewaltenteilung
4. Möglichst direkte Wahl von politischen Vertretern
5. Milizarmee
6. Vernehmlassungskultur
7. Unabhängigkeit und Neutralität

Diese demokratischen Institutionen sind auf ein nach Eigenverantwortung und Subsidiarität gegründetes Staatswesen ausgerichtet. Die Mündigkeit der Bürger wird vorausgesetzt. Ein Vertrauensverhältnis zwischen Bürger und Staat, in welchem der Bürger sogar über Sachentscheide befinden kann, er als Milizsoldat eine Waffe nach Hause bekommt und er selber seine eigene Steuererklärung ausfüllen kann,



Institut für Angewandte Politische Ökonomie Institute for Applied Political Economy

ist nur so möglich. Dieses Staatsverständnis hat gemäß Hohenstein⁵⁰ republikanisch-genossenschaftliche Wurzeln. Kennzeichnend für diese eidgenössisch-republikanische Staatstheorie seien folgende Prinzipien:

1. -Kultur der Vermittlung, der Mediation, der informellen und unkonventionellen Konfliktbewältigung
2. -Keine zentralisierten Zwangsmaßnahmen, kein Bundesvollzug
3. -Vertikale Gewaltenteilung/ausgeprägter Föderalismus
4. -Milizsystem (nicht-berufsmäßige Ausübung von Ämtern)
5. -Halbdirekte Demokratie
6. -„Treu und Glauben“ als Rechtsgrundsatz, „Bedingungen, die man nicht schriftlich festhält“, Billigkeit und Fairness, Recht ohne Zwang

Statt eines zentralistischen und hoch formalisierten Leviathans, werden gemäß Hohenstein bei Konflikten Adhoc-Gerichte, Schlichtungs- und Schiedsstellen bevorzugt. Ziel sei es Richter aus den eigenen Reihen zu rekrutieren und „informelle, schmiegsame und gütliche Vereinbarungen“ zu treffen. Auch Cottier und Liechi⁵¹ betonen beim Schweizer Politikverständnis die Werte der Konsensfindung, Pragmatismus und das Ringen um praktikable Kompromisse. Wie sonst in der internationalen Diplomatie üblich, bedeutet eine konkrete Anwendung dieser Grundsätze auf internationaler Ebene bei Uneinigkeiten die Einsetzung von gemischten Ausschüssen, welche nach dem Konsensprinzip funktionieren, allenfalls Schiedsgerichte, welche zur Verhandlung und Schlichtung beitragen. Dies müsste auch die Lösung im Umgang mit der EU sein.

Freier Handel und Weltoffenheit verlangt kein einheitliches Recht und keine gemeinsamen politischen oder gerichtlichen Institutionen. Souveränität, Eigenständigkeit und Selbstbestimmung sind keine veralteten Prinzipien, sondern untrennbarer Teil unseres Staats- und Demokratieverständnisses, welches uns eine fast einmalige politische und wirtschaftliche Stabilität beschert hat, sowie Frieden, Wohlstand und Gleichheit. Freiheit wurde nach Außen im Sinne der Unabhängigkeit gewahrt und nach Innen im Sinne der Mitgestaltung und einer liberalen Staats- und Wirtschaftsordnung gelebt. Eine institutionelle Einbindung an das EU-Recht, wie es zur Zeit geplant ist, mit dynamischer Rechtsanpassung und fremden Richtern, widerspricht der Bundesverfassung und dem obersten Ziel des Landes, der Wahrung der Freiheit und Unabhängigkeit von Volk und Ständen: „Der autonome Nachvollzug beruht auf einem bewussten politischen Entscheid, das schweizerische Recht europakompatibel auszugestalten und unterschiedliche legislatorische Lösungen möglichst zu vermeiden.“ Und dies „grundsätzlich unabhängig davon, ob (...) die europäische Lösung (...) die überzeugendste darstellt“.⁵² Dies entspricht nicht der staatlichen, politischen und juristischen Unabhängigkeit, sondern einer EU abhängigen Rechtsetzung. Jene Rechtsetzungskompetenz obläge aber Volk und Parlament, welche souverän und unabhängig Recht und Verfassung setzen und verändern dürfen.



Institut für Angewandte Politische Ökonomie Institute for Applied Political Economy

Gegen eine weitere Harmonisierung und Angleichung an EU Recht, sowie weitere Einführung von Mechanismen und Institutionen, welche dynamisch das Recht eines anderen Staates (der EU) übernehmen und daher zu einer weiteren Vereinheitlichung und Zentralisierung führt, spricht Nobelpreisträger Carl Spitteler⁵³ Zitat über das eidgenössisch-republikanische Denken, welches sich in vielen Punkten deutlich von der momentan vorherrschenden europäisch-elitären Staatsphilosophie unterscheidet und deshalb entschieden zu verteidigen ist:

„Das gerade verleiht der schweizerischen Republik ihre zähe Lebenskraft, dass sie niemals den Anspruch erhoben hat, eine logische oder moralische Idealrepublik zu sein, dass sie die Menschen und Einrichtungen lassen mochte, wie sie sie gefunden, dass sie für jede Sorte von Zweibein Platz hat, für den Hirten wie den Bauern, für den Bürger wie den Adeligen, Platz sogar für jedermanns Fehler, Schwächen und Eitelkeiten.“

⁵⁰ Holenstein 1998: 53-69.

⁵¹ Cottier/Liechti 2008: 45-46.

⁵² Oesch 2011: 18.

⁵³ Maissen 2006: 592

5. Quellen

Börzel, Tanja A. (2000): *Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung?* In: *Politische Vierteljahrschrift* 41(2): 225-250.

Cottier, Thomas/Liechti, Rachel (2008): *Schweizer Spezifika: Direkte Demokratie, Konkordanz, Föderalismus und Neutralität als politische Gestaltungsfaktoren.* In: **Breuss, Fritz/Cottier, Thomas/Müller-Graff, Peter-Christian/Hatje, Armin (Hrsg.):** *Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess.* Baden-Baden: Nomos: 39-62.

Diggelmann, Oliver (2005): *Der liberale Verfassungsstaat und die Internationalisierung der Politik: Veränderungen von Staat und Demokratie in der Schweiz.* Bern: Stämpfli.

Fischer, Alex (2005): *Die Auswirkungen der Internationalisierung und Europäisierung auf Schweizer Entscheidungsprozesse.* Zürich: Rüegger Verlag.

Follesdal, Andreas/Hix, Simon (2006): *Why there is a democratic deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik.* In: *JCMS* 44(3): 533-62.

Forum Aussenpolitik (2012): Die institutionellen Fragen zwischen der Schweiz und der EU. Ein kommentiertes Musterabkommen. *foraus-Diskussionspapier* Nr. 11.

Gava, Roy/Varone, Frédéric (2012): *So Close, Yet So Far? The EU's Footprint in Swiss Legislative Production.* In: S. Brouard et al. (eds.): *The Europeanization of Domestic Legislatures. Studies in Public Choices.* Heidelberg: Springer Science+Business Media: 197-221.



Institut für Angewandte Politische Ökonomie Institute for Applied Political Economy

- Gross, Andreas (1996):** *Auf der politischen Baustelle Europa. Eine europäische Verfassung für eine transnationale Demokratie eröffnet auch der Schweiz neue Integrationsperspektiven.* Zürich: Realotopia Verlagsgenossenschaft.
- Holenstein, Elmar (1998):** *Kulturphilosophische Perspektiven. Schulbeispiel Schweiz. Europäische Identität auf dem Prüfstand. Globale Verständigungsmöglichkeiten.* Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Kriesi, Hanspeter/Trechsel, Alexander H. (2008):** *The politics of Switzerland: continuity and change in a consensus democracy.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Kux, Stephan (2008):** Die Umsetzung der bilateralen Abkommen in den Kantonen. In: Breuss, Fritz/Cottier, Thomas/Müller-Graff, Peter-Christian/Hatje, Armin (Hrsg.): *Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess.* Baden-Baden: Nomos: 39-62.
- Kyl, Jon/Feith, Douglas J./Fonte, John (2013):** The War of Law. How New International Law Undermines Democratic Sovereignty. In: *Foreign Affairs* July/August 2013.
- Lavenex, Sandra (2009):** Switzerland's Flexible Integration in the EU: A Conceptual Framework. In: *Swiss Political Science Review* 14(4): 547-575.
- Linder, Wolf (2005):** *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven.* Bern: Haupt Verlag.
- Maissen, Thomas (2006): *Die Geburt der Republic. Staatsverständnis und Repräsentation in der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft.* Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Majone, G. (2000):** The Credibility Crisis of Community Regulation. In: *Journal of Common Market Studies* 38(2), 273-302.
- Nef, Robert (2009):** Soll Völkerrecht Landesrecht brechen? Ein staats-politisches Gutachten. Zürich: *Schweizer Monatshefte Sonderthema* Nr. 4.
- Oesch, Matthias (2011):** Die Europäisierung des schweizerischen Rechts. In: *Kleine Staaten innerhalb und ausserhalb der EU.* Springer Verlag.
- Pogge, Thomas (1997): Creating Supra-National Institutions Democratically: Reflections on the European Union's Democratic Deficit. In: *The Journal of Political Philosophy* 5(2): 163-182.
- Rat der Europäischen Union* (2013): Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern. Brüssel den 8. Januar 2013 (09.01). 5101/13.
- Schlaefli, Samuel (2012): Wieviel EU-Recht steckt in Schweizer Gesetzen? **Homepage der ETH Science.** (http://www.ethlife.ethz.ch/archive_articles/121206_ewr_rechtsanpassung_sch) Upload: 16.05.2013.
- Sciarini, Pascal/Fischer, Alex/Nicolet, Sarah (2004): How Europe hits home: evidence from the Swiss case. In: *Journal of European Public Policy* 11(3): 353-378.
- Täschler, Lucius (2008):** *Spieltheoretische Analyse des Einflusses der Internationalisierung auf innenpolitische Entscheidungsprozesse.* Zürich: Liz. Universität Zürich.
- Thürer, Daniel (2011): *Gutachten über mögliche Formen der Umsetzung und Anwendung der Bilateralen Abkommen.* Gutachten zuhanden des Schweizerischen Bundesrates. Zürich.
- Vögeli, Chantal (2003):** *Politische Entscheidungsstrukturen in der Schweiz: ein Vergleich innen- und aussenpolitischer Entscheidungsprozesse im Bereich Arbeitslosenversicherung.* Zürich: Liz. Universität Zürich.
- Vögeli, Chantal (2007):** *Vom Inhalt zur Struktur? Eine komparative Analyse schweizerischer innen- und aussenpolitischer Entscheidungsprozesse.* Zürich: Diss. Universität Zürich.