

## **Deutsche Grüne, direkte Demokratie und Bürgerräte**

Von grüner Macht und Selbstherrlichkeit Von Ralf-Uwe Beck	S. 1
Bürgerräte und direkte Demokratie – ein Plädoyer Von Gerald Oberansmayr	S. 5

## **Rahmenvertrag; Kurzinfos**

Buchbesprechungen	S. 9
COVID-19 et démocratie Par Paul Ruppen	p. 13
Nachlese zum gescheiterten Rahmenabkommen Von Paul Ruppen	S. 15
Kurzinfos	S. 18



## edito

Im letzten Herbst haben die Deutschen Grünen an einer Delegiertenversammlung die Forderung nach direkter Demokratie auf Bundesdeutscher Ebene preisgegeben, nachdem diese Forderung seit Jahrzehnten in ihren Programmen stand. Stattdessen befürworteten sie nun das unverbindliche Instrument des Bürgerrates. Die Lehre aus der Geschichte: Parteien, dieser unvermeidlichen, oft üblen Erscheinung moderner Gesellschaften, ist bestenfalls zu trauen, wenn sie durch direkte Demokratie inhaltlich in Schach gehalten werden. Zudem zeigt sich, dass es schwierig ist in parlamentarischen Systemen direkte Demokratie durchzusetzen: sobald die Parteien, welche eventuell aus wahltaktischen Gründen direkte Demokratie fordern, sich der Macht nähern, sind sie versucht, die Forderung aufzugeben: sie hoffen dann,

ungestörter durchregieren zu können. Für die Wählerinnen und Wähler ist es oft schwierig, Parteien in diesem Falle abzustrafen. Es gibt ja noch andere wichtige Themen, und man ist gezwungen, das kleinste Übel zu wählen. Der Entscheid der Grünen war der Anlass, in diesem Magazin die Idee der Bürgerräte zu diskutieren. Wir haben zwei Vertreter von *Mehr Demokratie*, der deutschen Bewegung für direkte Demokratie in Deutschland eingeladen, den Entscheid der Grünen und die Idee der Bürgerräte eingehender zu diskutieren. *Mehr Demokratie* hatte schon selbst Bürgerräte begleitet und konnte mit dem Instrument Erfahrungen sammeln.

Paul Ruppen

### Forum für direkte Demokratie und EUROPA-MAGAZIN

Die direkte Demokratie gerät in der Schweiz zunehmend unter Druck. Ein eventueller EU-Beitritt droht, sie ihrer Substanz zu berauben. Wirtschafts-, Agrar-, Gesundheits- und Umweltpolitik würden bei einem EU-Beitritt den Entscheidungskompetenzen des Volkes weitgehend entzogen. Internationale Zusammenarbeit ist für die Lösung vieler Probleme unabdingbar. Kooperation über die Grenzen hinaus darf aber nicht als Vorwand missbraucht werden, die direkte Demokratie auszuhöhlen. Denn nur die direkte Demokratie kann eine minimale, inhaltliche Kontrolle der politischen Entscheidungsprozesse gewährleisten.

Die Wirtschafts- und Währungsunion will rohstoffverschleissendes, quantitatives Wachstum forcieren. Räumliche und wirtschaftliche Konzentrationsprozesse sollen der europäischen Wirtschaft vor den übrigen Wirtschaftsmächten einen Konkurrenzvorteil verschaffen. Unter friedens-, umwelt- und entwicklungspolitischen Gesichtspunkten sind dies Schritte in die falsche Richtung: laut EU-Parlament besteht eines der Ziele einer gemeinsamen 'europäischen Verteidigungspolitik' darin, die Interessen der Union in allen ihren Aspekten zu schützen, "einschliesslich der Versorgungssicherheit in wesentlichen Punkten, wenn diplomatische Instrumente .... dazu nicht mehr ausreichen" (A4-0171/98 (14. Mai 98) Punkt 3).

Das **Forum für direkte Demokratie** ist eine überparteiliche Bewegung von Leuten aus dem ökologisch-sozialen Lager, die der offiziellen EU-Politik gegenüber kritisch eingestellt sind. Für Europa streben wir die Dezentralisation und Demokratisierung der bestehenden Territorialstaaten, die Verstärkung der internationalen Kooperation (OSZE, Europarat, Umweltkonferenzen, Minderheitenschutz, Menschenrechte, Sozialgesetzgebung) und die Pflege des vielfältigen Kontaktes zwischen Regionen, Staaten, Organisationen und Menschen an.

Ziel des Forums ist eine breite Information der Mitglieder über europapolitische Fragen. Dazu wird 2 Mal pro Jahr das

**EUROPA-MAGAZIN** herausgegeben, das auch von Nicht-Mitgliedern abonniert werden kann. Das Forum organisiert Veranstaltungen und versucht, in den Kantonen Regionalgruppen aufzubauen und zu betreuen. Wenn Ihnen direktdemokratische Selbstbestimmung im Rahmen der Menschenrechte und dezentrale Strukturen in Europa am Herzen liegen, werden Sie Mitglied des Forums, engagieren Sie sich oder abonnieren Sie das Europa-Magazin.

Den Spenderinnen, Abonentinnen und Mitgliedern, die ihren Beitrag 2021 bereits bezahlt haben, möchten wir danken. Die übrigen möchten wir bitten, uns möglichst bald ihre jeweils freudig begrüßten Überweisungen zu machen. Wir arbeiten gratis – sind aber, wenn sich der Abo- und Mitgliederstamm nicht ausweitete, bald dem Untergang geweiht. Wie wäre es, wenn jede Leserin oder Leser uns je einen Abonnenten, eine Spenderin oder ein Mitglied sucht? Sie könnten sich z.B. auch als Lektorin oder Lektor einbringen.

Folgende und weitere Nummern des EUROPA-MAGAZINs sind noch erhältlich. Bitte pro Bestellung Briefmarken für Fr. 4.- und einen adressierten und frankierten C5-Brief-Umschlag beilegen:

- EM 2/2014 Direkte Demokratie und Grundrechte
- EM 2/2017 Dossier «EU und Sezessionismus»
- EM 2/2019 Dossier «Brexit»

**Alle Nummern seit 1999 sind auf unserer Home-Page – auch als pdf-Version – dauerhaft einsehbar. Dort kann man mit Stichworten auch in den Texten suchen, um alle Artikel mit dem entsprechenden Stichwort aufzufinden.**



Deutsche Grüne sagen der direkten Demokratie Adieu.

## Von grüner Macht und Selbstherrlichkeit

**Auf dem Weg in die Regierung schneiden die Grünen nicht nur den vermeintlich alten Zopf "Direkte Demokratie" ab. Es wird gleich auch vorgeschlagen, die Legislaturperiode des Bundestags, des deutschen Parlamentes, zu verlängern.**

Ralf-Uwe Beck\*

Kaum war Annalena Baerbock zur Kanzlerkandidatin von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gekürt worden, hat sie eine Parlamentsreform vorgeschlagen: Unter anderem soll die vierjährige Legislaturperiode des Bundestages verlängert werden.<sup>1)</sup> Weniger Wahlen, weniger Wahlkämpfe, mehr Zeit zum Regieren. Für die Bürgerinnen und Bürger aber bedeutet dies – gerechnet auf eine durchschnittliche Lebenszeit – drei bis vier Mal weniger die Gelegenheit zu haben, ihre politische Vertretung zu wählen. Der Vorschlag läuft also auf weniger Demokratie hinaus. Das sieht offenbar auch die Grünen-Chefin und schlägt vor, es solle dafür mehr per Losverfahren zusammengesetzte Bürgerräte geben.

Das klingt rund, aber tatsächlich rollt die Reform damit ins Abseits: Da wird am Wahlrecht für die gesamte Wählerschaft gekratzt, die dann darauf hoffen darf, wie bei einer Demokratie-Tombola ein Quäntchen Gestaltungsrecht zurückzugewinnen? Die Bürgerräte sind bestimmt ein exzellentes Instrument der Bürgerbeteiligung, gut geeignet auch schwierige Fragen zu lösen und Empfehlungen an die Politik zu adressieren – aber eben völlig unverbindlich. Wer ein verbindliches Mitbestimmungsrecht, wie das Wahlrecht, beschneiden will, muss es auch mit verbindlicher Mitbestimmung ausgleichen. Das geht nur mit der direkten Demokratie. Sie allein bietet neben den Wahlen verbindliche Mitbestimmung. Wer in Deutschland bisher nach einer Verlängerung der Legislaturperiode verlangt hat, sah sich deshalb von Seiten der Demokratiebewegung immer mit der Forderung konfrontiert, im Gegenzug die direkte Demokratie auch auf Bundesebene einführen zu müssen.

Die Grünen können einen solchen ausgewogenen Vorschlag aber nicht mehr machen. Bei der Verabschiedung des neuen Grundsatzprogramms hat der Grüne Parteitag im November 2020 die direkte Demokratie über Bord geworfen. Die Forderung nach Einführung und Ausbau der direkten Demokratie fand sich bis dahin so oder so ähnlich in jedem grünen Grundsatzprogramm. Nun nicht mehr. Sie setzen jetzt auf Bürgerräte, die stattdessen im Grundsatzprogramm stehen. Die würden den Diskurs befördern, Positionen ausgleichen; die direkte Demokratie dagegen würde polarisieren. Vorgeschlagen hatte das der Bundesvorstand, und die Mehrheit ist dem – knapp zwar, aber dennoch – gefolgt. Dem Vorstand war es wichtig,

sich auf dem Weg in die Regierung von der direkten Demokratie wie von einem alten Zopf zu verabschieden. Schließlich hat Co-Chef Robert Habeck selbst den Antrag vertreten, flankiert von Ex-Minister Jürgen Trittin. In ihren Reden gegen die direkte Demokratie und für Bürgerräte hat Habeck die Gefahr bemüht, die von einem erstarkenden Rechtspopulismus ausgeht, und Trittin hat dafür den Brexit als Beleg exhumiert. „Kompromiss ist Europas Wesen. ... Volksentscheide spalten“, so Trittins Formeln.<sup>2)</sup>

Dabei war der Brexit in jahrelangen Debatten längst als untaugliches Beispiel direkter Demokratie beerdigt: Es war eine von Premier Cameron angesetzte Befragung, keine verbindliche Abstimmung. Er wollte damit den eigenen Machterhalt sichern und hat folgerichtig am Tag der Bekanntgabe des Befragungsergebnisses seinen Rücktritt angekündigt. Der Brexit ist gewiss ein Musterbeispiel, aber doch eher dafür, wie eine von oben angesetzte Befragung von den Parteien populistisch missbraucht werden kann. Es gab keine saubere Abstimmungsvorlage, die Folgen eines Ausstiegs aus der EU waren lediglich in groben Zügen, aber kaum mit den Auswirkungen für den Alltag der Menschen bekannt. Eine ausgewogene Information vor der Abstimmung gab es nicht. Jede Seite hat ihre Gespenster an die Wand gemalt und Ängste geschürt, anstatt bei Licht die Argumente zu betrachten und gegeneinander abzuwägen. Das hat mit der direkten Demokratie, wie wir sie in Deutschland kennen, nichts zu tun. In keinem der Bundesländer wäre eine solche Befragung überhaupt möglich gewesen. Die direkte Demokratie ist ein Instrument in der Hand der Bürgerinnen und Bürger, in der Hand von Regierungen ist sie missbrauchs anfällig. Das hat der Brexit noch einmal eingeschränkt.

So unreflektiert wie Trittin den Brexit, hat Habeck die Gefahr des Populismus beschworen: Das Problem, das die direkte

\* Bundesvorstandssprecher von Mehr Demokratie, der Bewegung für direkte Demokratie in Deutschland; <https://www.mehr-demokratie.de/>

<sup>1)</sup> <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/die-gruenen-annalena-baerbock-will-kanzler-amtszeit-begrenzen-a-269120a4-be37-40e6-8e17-2c1eb65cb23f>, aufgerufen am 12.5.2021.

<sup>2)</sup> Statement auf dem Grünen Parteitag am 22.11.2020, Livestream Digitale Bundesdelegiertenkonferenz 2020 | Sonntag | #dbdk20 – YouTube, aufgerufen am 12.5.2021.



Demokratie „nicht schaffen darf, ist eine Stärkung des Populismus, ist ein Antiparlamentarismus mit dem Sound ‚Die da oben sind sowieso alle Verräter. Das Volk weiß es besser‘.“<sup>3)</sup> In der Tat, dem sollte die direkte Demokratie nicht Vorschub leisten. Allerdings hebt Habeck hier auf eine direkte Demokratie ab, die nur von der AfD propagiert wird. Sie hat gerade mit ihrem jüngsten Gesetzentwurf für die Einführung des bundesweiten Volksentscheids dokumentiert, dass sie die direkte Demokratie gegen den Parlamentarismus in Stellung bringen will: Vom Volk beschlossene Gesetze sollen nur per Volksentscheid wieder geändert werden können. Hier wird der Anspruch der Gleichrangigkeit der parlamentarischen und der direktdemokratischen Gesetzgebung aufgegeben, es soll eine Möglichkeit geschaffen werden, mittels direkter Demokratie die parlamentarische Arbeit zu blockieren.<sup>4)</sup> Die Regelwerke für die direkte Demokratie auf Länderebene setzen dagegen längst darauf, die parlamentarischen Verfahren mit den direktdemokratischen zu verzahnen. Es geht nicht darum, mit der direkten Demokratie politische Positionen zu zementieren, sondern eher darum, Entwicklungen anzustoßen.

Viele auf direktdemokratischem Wege gestartete Initiativen werden von den Parlamenten übernommen. Spitzenwerte von 30 bis 40 Prozent verzeichnen hier Länder wie Schleswig-Holstein, Brandenburg und Hamburg. Die direkte Demokratie setzt Impulse für Kompromisse und gegen die politische Stagnation. Das stärkt den Parlamentarismus. Es ist zu einfach gedacht, zu meinen, es gehe auf Kosten der parlamentarischen Demokratie, wenn die direkte Demokratie gestärkt oder genutzt wird. Das Verhältnis ist eher dialektisch zu denken: Haben die Bürgerinnen und Bürger die reale Möglichkeit, mit der direkten Demokratie Themen auf die politische Tagesordnung zu heben oder Politik zu kontrollieren, bewegt das die Politik. Die direkte Demokratie wirkt wie ein Damoklesschwert über der politischen Bühne, sorgt für mehr Aufmerksamkeit und Bereitschaft, Ideen und Kritik aus der Zivilgesellschaft ernst zu nehmen, für ehrlichere und weniger parteipolitisch gefärbte Auseinandersetzungen, für sorgsamere Abwägungen vor politischen Entscheidungen, für mehr Kompromissfähigkeit über parteipolitische Grenzen hinweg. Wenn Trittin sagt „Wer Menschenrechte, den Rechtsstaat, Demokratie sichern will, wer mehr Europa, wer mehr zusammenhalten will, der muss die parlamentarische Demokratie stärken.“<sup>5)</sup>, ist ihm uneingeschränkt Recht zu geben. Nur der Umkehrschluss ist fatal. Er meint, die parlamentarische Demokratie stärken zu können, indem er sie vor der direkten Demokratie schützt.

Dabei macht die direkte Demokratie, die dafür nicht einmal genutzt werden muss, die repräsentative Demokratie repräsentativer. Diese Wirkung auf den Parlamentarismus kann die direkte Demokratie nur entfalten, weil mit ihr den Bürgerinnen und Bürger ein verbindliches Instrument zugesichert ist, sich notfalls vom Regierungshandeln unabhängig zu machen, also eine Sache selbst in die Hand nehmen und bis zu einer Abstimmung durchzutragen. Kein Beteiligungsinstrument hat

so viel Kraft und kann eine solche Wirkung entfalten, auch nicht Bürgerräte. Wie soll denn der gefühlten Wahrnehmung, auf die Habeck abhebt, dass „die da oben sowieso machen, was sie wollen“, begegnet werden? Mit Bürgerräten oder der direkten Demokratie? Bürgerräte können Empfehlungen auflisten und sie aufladen mit dem Anspruch, diese würden den politischen Willen der Bevölkerung repräsentieren. Hier liegt ihre Stärke. Das heißt aber noch nicht, dass die Empfehlungen auch in Politik umgemünzt werden. Was, wenn nicht? Dann verstärkt das eher den Eindruck, die da oben würden machen, was sie wollen.

Die Grünen haben sich mit ihrer Entscheidung dafür selbst zum Beispiel gemacht. Der „Bürgerrat Demokratie“, den Mehr Demokratie e.V. im Herbst 2019 organisiert hat, verlangt mit seinen 22 Empfehlungen auch nach der Einführung des bundesweiten Volksentscheids.<sup>6)</sup> Das hat den grünen Bundesvorstand aber keineswegs nachdenklich gestimmt. Wie bei einem gemauerten Gewölbe kommt es bei der Bürgerbeteiligung auf den konisch zugehauenen Schlussstein an. Er erst legt Spannung auf das gesamte Gewölbe, so dass es nicht zusammenbricht. Die einzelnen Steine sind die Instrumente der Bürgerbeteiligung, der Schlussstein ist die direkte Demokratie – nutzbar, wenn die Politik sich ignorant zeigt. Wer also eine Hymne auf die Bürgerräte anstimmt, muss auch der direkten Demokratie das Lied singen. Aber zu der Erkenntnis sind die Grünen nicht durchgedrungen, sondern bei ihrer Furcht vor den Rechtspopulisten hängengeblieben.

Ja, die Rechtspopulisten setzen auf die direkte Demokratie, setzen sich jedoch in Deutschland weder auf der Landes- noch auf kommunaler Ebene durch. Sie ziehen mit dem Slogan

„Volksabstimmungen wie in der Schweiz“ in Wahlkämpfe. Das AfD-Grundsatzprogramm untersetzt, was tatsächlich damit gemeint ist: Es soll – wie in der Schweiz – alles zur Abstimmung kommen können.<sup>7)</sup> Dagegen ist in den Bundesländern ein Riegel vorgeschoben. Selbstverständlich können auch Volksbegehren zu Verfassungsänderungen gestartet werden. Aber Volksbegehren können auf Antrag des Parlamentes oder der Regierung vom jeweiligen Verfassungsgericht daraufhin überprüft werden, ob sie den Wesensgehalt von Grundrechten antasten. Das nämlich ist tabu. Deshalb ist die Volksgesetz-

<sup>6)</sup> [https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/ergebnisse\\_buergerrat.pdf](https://www.buergerrat.de/fileadmin/downloads/ergebnisse_buergerrat.pdf), aufgerufen am 12.5.2021.

<sup>7)</sup> Vgl. [https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/01/2016-06-27\\_afd-grundsatzprogramm\\_web-version.pdf](https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2017/01/2016-06-27_afd-grundsatzprogramm_web-version.pdf), 1.1, Seite 9, aufgerufen am 12.5.2021.

<sup>3)</sup> Siehe Fussnote 2.

<sup>4)</sup> Siehe: <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/269/1926906.pdf>, aufgerufen am 12.5.2021.

<sup>5)</sup> Siehe Fußnote 2.



gebung in den Bundesländern durchgängig dreistufig geregelt und hat eine vorgeschaltete Antragsstufe. Die Schweiz hat eine völlig andere Tradition und Praxis der Verfassungsgebung. Schweizer Volksbegehren wie das Minarettverbot oder die Ausschaffungsinitiative wären in Deutschland jedenfalls nicht zugelassen worden. „Die in Europa sonst überall schon erfolgte Versöhnung zwischen der Demokratie und den Menschenrechten steht der Schweiz erst noch bevor.“<sup>8)</sup>

Niemand sonst als die AfD propagiert für die direkte Demokratie auf Bundesebene eine Abkehr von den in den Bundesländern bewährten Grundregeln der direkten Demokratie. Bei allen Warnungen vor Rechtspopulisten, die die direkte Demokratie für ihre Ziele nutzen könnten, hat der grüne Bundesvorstand den Schutzschild der präventiven Normenkontrolle einfach ausgeblendet. Ebenso, dass sich lange Fristen für die Unterschriftensammlungen sowie gesetzlich festgeschriebene und ausgewogene Informationen vor Abstimmungen, die allen Stimmberechtigten zugestellt werden, als Standards einer guten direktdemokratischen Praxis allmählich durchsetzen. Dies beugt ebenso Populismus vor wie Alternativvorlagen, die mit zur Abstimmung gestellt werden. Bei den 24 Volksentscheiden, die es seit 1946 in sieben Bundesländern gab, kamen neun Alternativvorlagen mit zur Abstimmung. Auch Volksabstimmungen sind eben nicht zwingend, wie Habeck und Trittin auf dem Parteitag weismachen wollten, bloße Ja/Nein-Entscheidungen.

„Für welche Demokratie treten die Grünen zukünftig ein? Sollen wir allein darauf vertrauen, dass die Grünen, wenn sie an der Regierung beteiligt sind, es schon irgendwie richten?“ Die Fragen hatten vor dem Parteitag 14 Vereine und Verbände in einem Offenen Brief an die Grünen gerichtet und verlangt, die Forderung der Zivilgesellschaft nach Einführung des bundesweiten Volksentscheids nicht aufzugeben. Jetzt krähen die grünen Hähne vom Misthaufen ungelöster Probleme zurück: „Wir machen das schon.“ Ach ja, wie denn? Hier schließt die verjüngte Partei auf zu der Selbstherrlichkeit, die einst Joschka Fischer so vollmächtig verkörpert hat: Es genüge, die Grünen zu wählen, dann richten sie es schon. Als würden sie allein regieren.

Wir werden sehen, wie sich beispielsweise ein wirksamer Klimaschutz mit Koalitionspartnern gestalten lässt, für die Paris eher ein Ausflugsziel, als der Standort ist, von dem aus Klimapolitik gedacht werden muss. Gäbe es den bundesweiten Volksentscheid wäre längst ein Volksbegehren für ein wirksames Klimapaket am Start. So lässt die Entscheidung, die direkte Demokratie ins Archiv einstiger Ideen zu verbannen, tief blicken in das neue Selbstverständnis der Grünen Partei. Sie misstraut den Menschen, aber auch der eigenen Überzeugungskraft. An diese Stelle rückt allein die Macht. Wer an der Macht ist oder nach ihr strebt, den verängstigt drohender Kontrollverlust.

Das Gerede der Grünen, sie seien Bewegungspartei, hört sich nun an, wie der Gesang der Sirenen, der die Seeleute

<sup>8)</sup> Andreas Gross, Menschenrechte sind immer Rechte aller, Volksrechte sind Rechte weniger Menschen, in: ders.: Die unvollendete Direkte Demokratie. 1984-2015: Texte zur Schweiz und darüber hinaus, 2010, S. 55.

anlockt, um sie in die Irre zu führen. Die Umweltbewegung soll damit zur Wahlkampfhilfe animiert werden, bleibt aber ohne verbindliche Mitbestimmungsrechte im Regen stehen und auf die Bittsteller-Rolle reduziert. Dabei verblasst auch dieses „Bündnis 90“, mit dem suggeriert wird, die Grünen wurzelten in den Aufbrüchen der friedlichen Revolution.

Am Zentralen Runden Tisch der DDR entstand 1990 eine Verfassung für eine DDR 2.0. Enthalten war – ganz selbstverständlich – die direkte Demokratie, eine Forderung also auf dem Weg in eine demokratische Gesellschaft. Von diesem Herbst 1989 ging ein Impuls für den Ausbau der direkten Demokratie in ganz Deutschland aus. Heute gehört die direkte Demokratie zur Verfassungswirklichkeit in allen 16 Bundesländern. Sie bewährt sich und wird ständig reformiert. Und was für das Demokratiesystem in den Ländern als unverzichtbar gilt, soll für die Bundesebene untauglich sein? Trittin hat denen, die für die direkte Demokratie im grünen Grundsatzprogramm eingetreten sind, vorgeworfen, sie wollten „einen Wechsel des Betriebssystems“.<sup>9)</sup> Einspruch: Wer den bundesweiten Volksentscheid verweigert, will ein anderes Betriebssystem als in den Ländern.

Die Argumente, die Habeck und Trittin in ihren Parteitag-Statements aufgetischt haben, um die direkte Demokratie vom Tisch zu wischen, wirken verstaubt. Auch Habecks Hinweise

auf gesellschaftliche Entwicklungen, wie ein instabiles Parteiensystem oder die sozialen Medien, die polarisieren, so dass auch Volksentscheide polarisieren würden, was dafür spräche „die Bürgerräte zu nehmen“,<sup>10)</sup> zeigt weniger, dass die direkte Demokratie dem nicht gewachsen ist. Es zeigt vielmehr, dass die einstige Forderung der Grünen, die parlamentarische durch die direkte Demokratie zu ergänzen, nicht mitgewachsen ist. Die Grünen haben sich – lange allein mit ihrer Forderung nach der direkten Demokratie – darauf ausgeruht, eine Denkschneise geschlagen zu haben, aber den innerparteilichen und öffentlichen Diskurs, wie Demokratie entwickelt werden sollte, haben sie vernachlässigt. Der Vorschlag Baerbocks, die Verlängerung der Wahlperiode durch Bürgerräte zu kompensieren, reiht sich hier ein. ■

<sup>9)</sup> Siehe Fußnote 2.

<sup>10)</sup> Ebenda.



Diskussion

## Braucht Demokratie einen Wächterrat?

Im vorangegangenen Artikel von wird mittels Zitat bemängelt, dass in der Schweiz die Versöhnung zwischen Demokratie und Menschenrechten noch nicht erfolgt sei. Aus dem Kontext ergibt sich, dass diese Versöhnung dadurch erfolgt, dass ein Verfassungsgericht über die Zulässigkeit von Verfassungsinitiativen urteilt. Die Zulässigkeit ist vom Gericht zu verneinen, wenn der Wesensgehalt von Grundrechten angetastet wird. Das Verfassungsgericht wird dadurch zu einer Art Wächterrat für die Demokratie: eine Gruppe von Schriftgelehrten wacht allein über die korrekte Auslegung jenes Teils der Verfassung, welcher die Grundrechte festhält.

Es ergeben sich mehrere Probleme mit dieser Auffassung. Erstens muss man sich fragen, wer das Verfassungsgericht kontrolliert. Als menschliche Institution ist diese anfällig für Machtmissbrauch wie jede andere menschliche Institution. Das Problem wird dadurch verschärft, dass die obersten Richter ja nicht von einem neutralen Planeten eingeflogen werden können. Sie müssten von irgendeinem Gremium bestimmt werden. Und da spielt Politik direkt oder indirekt hinein. Angesichts der Gerichtsbarkeit in autokratischen, diktatorischen oder totalitären Ländern erstaunt das Urvertrauen in Gerichte, das bei Befürwortern einer absoluten Verfassungsgerichtsbarkeit aufscheint. Gerichte sind nur dann vertrauenswürdig, wenn sie in ein demokratisches System eingebunden sind.

Die Idee der Gewaltentrennung geht davon aus, dass Parlamente die Gesetze schreiben und Gerichte diese im Streitfall interpretieren und anwenden. Gefällt dem Parlament die Interpretation des Gerichtes nicht, kann es die Gesetze ändern oder präzisieren, worauf die Richter die Präzisierungen künftig anzuwenden haben. Das Parlament darf aber nicht selbst Recht sprechen, so wie die Gerichte nur im Rahmen des vom Parlament gegebenen Rahmens Recht zu präzisieren haben. Geht man vom Prinzip der Volkssouveränität aus, muss bei analoger Gewaltentrennung gelten, dass Verfassungen und Verfassungsartikel von der stimmberechtigten Bevölkerung zu bestätigen sind, und die Gerichte diese dann auszulegen haben. Richten Richter über die Zulässigkeit von Volksinitiativen, so wird die Gewaltentrennung zugunsten der Gerichte geschleift. Dies bedeutet, dass die Richter zum eigentlichen Souverän werden, da sie über die «letzten Dinge» entscheiden.

Der von Gerichten festgestellte Vorrang des Völkerrechts bei der Umsetzung mancher Volksinitiativen in der Schweiz wurde etwa dadurch gerechtfertigt, dass gemäss Artikel 190 der Bundesverfassung<sup>1)</sup> Gerichte Völkerrecht zu berücksichtigen haben. Gemäss dieser Auffassung hat die stimmberechtigte Bevölkerung durch die Annahme der Bundesverfassung sich per Volksabstimmung teilweise selbst eingeschränkt. Es stellt sich aber die Frage, ob eine solche Selbsteinschränkung nicht formell erfolgen müsste, indem ein Artikel in der Bundes-

verfassung die entsprechende Rangordnung festhalten müsste.

Implizit wurde die entsprechende Rangordnung zwar von der stimmberechtigten Bevölkerung wohl gutgeheissen, indem im Falle der «Ausschaffungsinitiative» die «Durchsetzungsinitiative», im Falle der Initiative «Gegen Masseneinwanderung» die «Begrenzungsinitiative» sowie insbesondere die «Selbstbestimmungsinitiative» in Volksabstimmungen abgelehnt wurden. Es wäre aber sicher besser, diesen Vorrang formell festzuhalten, da sonst die Gefahr droht, dass angenommene Initiativen zunehmend ihren verbindlichen Charakter verlieren.

Eine formelle oder informelle Rangordnung setzt übrigens die Volkssouveränität nicht ausser Kraft, da z.B. der Artikel 190 per Volksinitiative abgeschafft oder durch eine andere Formulierung ersetzt werden könnte. Die Rangordnung führt deshalb dazu, dass faktisch bezüglich gewisser Inhalte ein zweistufiges Verfahren zu verfolgen ist. Will man die Verfassung bezüglich eines Themas ändern, das durch den Vorrang des Völkerrechts tangiert ist, müsste man zuerst die Rangordnung per Volksabstimmung wenigstens bezüglich dieses Themas ausser Kraft setzen.

Der wichtige Stellenwert von Menschenrechten in den heutigen Debatten ist als Fortschritt zu betrachten. Andererseits sollte man sich aber auch gegen die Gefahr eines Menschenrechts-Fundamentalismus verwahren, der die geschichtliche Dimension von Menschenrechten, die Tatsache, dass Menschenrechte *deklariert* und weiterentwickelt werden, ausblenden will. Diese Art von Fundamentalismus wird nämlich antidemokratisch und verletzt das Grundrecht der demokratischen Teilhabe an der Ausarbeitung der Regeln, unter denen wir leben (s. Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO-Generalversammlung vom 10. Dezember 1948, Artikel 29). Betrachtet man die Staaten dieser Erde, sieht man, dass die fundamentalen Grundrechte vor allem von Regierungen, Militärs, Parteien und willfähigen Gerichten missachtet oder eingeschränkt werden. Entscheidungen durch die stimmberechtigte Bevölkerung sind sicher keine Garantie für die Einhaltung augenblicklich geltender Menschenrechtsstandards. Solche Garantien gibt es eh nicht. Nur die breite Verankerung der Zustimmung zu den Menschenrechten in den Bevölkerungen kann diese dauerhaft sichern – vor allem auch gegen Anmassungen von «Eliten». Ist diese breite Verankerung gegeben, muss man auch keine Angst vor dem «Volk» haben. (pr)

<sup>1)</sup> «Bundesgesetze und Völkerrecht sind für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden massgebend.»



Wie Bürgerräte und direkte Demokratie sich ergänzen können

## Bürgerräte und direkte Demokratie - ein Plädoyer

**Vielleicht wächst gerade zusammen, was zusammen gehört: Bürgerräte als Dialog- und direkte Demokratie als Machtinstrument. Jedes Instrument alleine hat Nachteile, aber zusammen könnten sie die Demokratie verändern. Doch bis dahin sind noch ein paar politische und inhaltliche Hürden zu nehmen.**

Von Dieter Halbach\*

Seit über 30 Jahren hält der Verein Mehr Demokratie die Fahne der direkten Demokratie in Deutschland hoch. Anders als in der Schweiz wurde ein 3-stufiges Verfahren entwickelt, das auch eine Verfassungsprüfung des Referendums beinhaltet, um Verletzungen des Grundgesetzes von vorneherein auszuschließen. Auf Länderebene wurde damit schon viel erreicht, aber nicht der bundesweite Volksentscheid. Jetzt entsteht mit den gelosten Bürgerräten ein starker weiterer Strang für eine dialogische Demokratie. Mit einer fast magischen Wirkung scheint dieses Modell auf einen großen Bedarf zu antworten. Es ist als ob die moderne Gesellschaft ein (digitales) Lagerfeuer bekommt, an dem sie sich als versprengter „Stamm der Vielen und Verschiedenen“ wieder versammeln kann. Die Komplexität wird dabei nicht reduziert, sondern erhält ein Gefäß. Entgegen der zunehmenden Fragmentierung und Polarisierung, entgegen all der Aufregung und dem Hass, entstehen hier durch kluge Information und Moderation in einer repräsentativen Mini-Gesellschaft gemeinsame Lösungen.

### Wie funktioniert ein Bürgerrat?

Geloste Bürgerräte boomen: Irland, Frankreich, Großbritannien...immer mehr Menschen haben von den nationalen Bürgerräten gehört und setzen große Hoffnungen in dieses neue Demokratie-Instrument. Auch Kommunale Bürgerräte schießen überall aus dem Boden. In Deutschland hat der Verein Mehr Demokratie bisher zwei bundesweite Bürgerräte umgesetzt: Einen im Jahr 2019 mit Vorschlägen zur Demokratiereform und einen 2021 im Auftrag des Bundestages zur Rolle Deutschlands in der Welt.

Die besondere Qualität von Bürgerräten ist, dass sie die Vielfalt der Gesellschaft abbilden können. Durch einen geschützten, gut informierten und moderierten Prozess wird eine kollektive Meinungsbildung möglich. An diesem Prozess nehmen nicht nur Leute teil, die ohnehin politisch motiviert sind, sondern ein Querschnitt der Bevölkerung. Die direkte Auseinandersetzung mit anderen Meinungen und Werten schafft eine neue Qualität der politischen Ergebnisse. Die Teilnehmenden werden nach bestimmten Kriterien wie Alter, Geschlecht, Bildung usw. ausgelost. Der gemeinsame kreative Prozess führt dazu, dass die Teilnehmenden ihre eigene Haltung überprüfen und möglicherweise ändern können. Das macht die Ergebnisse für die Politik interessant und für die

Gesellschaft konsensfähig. Einige typische Stimmen aus dem letzten Bürgerrat:

- Es ist erstaunlich, was eine sehr diverse Gruppe zufällig ausgeloster Bürgerinnen und Bürger, gut geleitet von einer tollen Moderation, in so kurzer Zeit im Stande ist zu leisten. Trotz des extrem komplexen und umfangreichen Themas sind erstaunlich gute Handlungsempfehlungen entstanden, die mit großer Übereinstimmung aller Beteiligten, als Stimme der Bürger seitens der Politik erst genommen werden sollten!
- Ein Teil dieses Bürgerrates zu sein ist gefühlt als Politiker zu arbeiten, und das macht mich stolz.
- In kürzester Zeit habe ich einen tiefen Einblick in politische Prozesse erhalten und durch einen respektvollen Austausch erstmals einen Zugang zu Politik bekommen, was für mehr gegenseitiges Verständnis gesorgt und mich unglaublich bereichert hat.
- Eine inspirierende Erfahrung, wie auch politisch nicht so interessierte Bürger sich beteiligen und einbringen können, die sonst ungehört bleiben.
- Die Vorsitzende des Bürgerrates, Marianne Birthler, in ihrer Rede zur Übergabe des Bürgergutachtens an die Politik, vertreten durch den Bundestagspräsidenten Wolfgang Schäuble: „Eines hat mich dabei besonders beeindruckt: Über Generationengrenzen hinweg und auch im Wissen um beachtliche Unterschiede im Vorwissen oder in der Übung darin, sich mitzuteilen, erlebte ich Gespräche, die mit großem Respekt füreinander geführt wurden, offen und ohne heimliche Absprachen, immer im Bemühen, nicht nur die eigene Meinung zu behaupten, sondern auch die Haltung der anderen zu verstehen. Meine Damen und Herren, von dieser Diskurskultur können sich die meisten von uns, die unzählige Plenardebatten, Fraktions-, Ausschuss- und Vorstandssitzungen hinter sich haben oder gar Parteiversammlungen, eine Scheibe abschneiden.“

### Ursprung des Modells

Der Ursprung des Modells liegt in Irland. Die mit Abstand heißesten Themen dort waren die Homo-Ehe (2015) und ein neues Abtreibungsrecht (2018). Beide Empfehlungen der

\* Dieter Halbach, geb. 1953, Soziologe, Dialogbegleiter, Chefredakteur des Magazins von Mehr Demokratie, der Bewegung für direkte Demokratie in Deutschland; <https://www.mehr-demokratie.de/>



Versammlungen wurden zuerst vom Parlament übernommen und dann in Volksabstimmungen mit breiter Zustimmung (62.1 % und 66.4%) angenommen. Kaum jemand hielt diese liberalen Vorschläge jedoch vorher für mehrheitsfähig. Was in so einem Prozess möglich wird, kann an einem persönlichen Beispiel deutlich werden. Es sind Menschen wie Finbarr O'Brien und Chris Lyons, die den Unterschied machen. Beide nehmen an der Bürgerversammlung teil, Finbarr ist Schwulenhasser, seit er als Kind von einem Priester missbraucht wurde, Chris ist bekennender Schwuler, der von seiner Familie dafür verstoßen wurde. Die beiden freunden sich trotz ihrer anfänglichen Abneigung miteinander an und lernen die andere Seite kennen. Am Tag der Abstimmung steht Finbarr auf und sagt: „Das größte Problem der Menschen ist Ignoranz. Sie wissen nicht genug. Mir persönlich ging es genauso. Vor vielen Jahren wurde ich missbraucht, und danach habe ich das automatisch gleichgesetzt, schwule Männer und Missbrauch. Ich wusste es einfach nicht besser. Aber dann lernte ich, dass homosexuelle Menschen, Männer wie Frauen, normale Menschen sind.“

## Grundprinzipien der irischen Bürgerversammlung

1. **Transparenz:** Die Bürgerversammlung arbeitet transparent, alle Plenarsitzungen werden live übertragen. Alle Unterlagen sind frei zugänglich sind. Die Versammlung soll offen sein für alle Teile der Gesellschaft.
2. **Fairness:** Zu jedem Thema wird das gesamte Meinungsspektrum gehört. Die Informationen, die die Vollversammlung bekommt, sind von höchster Qualität.
3. **Stimmgleichheit:** Jedes Mitglied erhält die Möglichkeit, seine Meinung zu äußern, wenn es dies wünscht.
4. **Effizienz:** Die Versammlung wird die begrenzte gemeinsame Zeit bestmöglich nutzen. Alle Unterlagen werden im Voraus verteilt, damit sich die Mitglieder angemessen auf die Sitzungen vorbereiten können.
5. **Respekt:** Es ist wichtig, dass die Mitglieder frei ihre Ansichten äußern können, ohne Angst vor persönlichen Angriffen oder Kritik zu haben.
6. **Kollegialität:** Alle Beteiligten werden im Geiste der Freundschaft zusammenarbeiten, wenn sie diese Aufgabe gemeinsam angehen.

Roman Huber, Der Geschäftsführer von Mehr Demokratie hat sich mit einer Reisegruppe das Beispiel vor Ort angesehen. Sein Fazit: „Wir haben bei unserer Reise erleben können, wie diese Prinzipien in einer guten Anwendung eine Gesellschaft verändern können. Jede politische Talkshow, jede Veranstaltung, jedes Gespräch sei es in der Familie, mit Freunden oder mit Andersdenkenden, ja sogar die Auseinandersetzung im Parlament können davon profitieren. Wir haben also eine Menge in Irland gelernt.“ (OYA Magazin 3.4.2019)

## Bürgerräte mit direkter Demokratie

In Irland wurden die Bürgerräte mit Volksabstimmungen verbunden. Doch was passiert ohne dieses Machtinstrument?

Werden dann die Vorschläge der Beratungen auch noch gehört und umgesetzt? Schon mehren sich die kritischen Stimmen. In einem Kommentar im Spiegel schreibt Susanne Götze: „Bürgerrat klingt immer gut, ist aber meist nicht mehr als eine basisdemokratische Übung. Im schlechtesten Fall machen Politiker dann einen PR-Gag aus den gut gemeinten Vorschlägen. Alles schön und gut, demokratisch und gerecht – aber leider machtlos.“ (26.4.21)

In Teilen der Demokratiebewegung und auch bei Mehr Demokratie werden Bürgerräte schon als Ablenkungsmanöver kritisiert. Dabei ergänzen sich die zwei Werkzeuge und gleichen die jeweiligen Nachteile aus. Volksentscheide gewinnen durch vorherige Beratungen an Qualität und Zustimmungsfähigkeit und vermeiden Vereinfachung und Polarisierung. Bürgerräte gewinnen durch Volksabstimmungen an Wirkungsmacht und vermeiden Frustration und Bedeutungsverlust. Gemeinsam begegnen sie der doppelten Spaltung der Gesellschaft: direkte Demokratie der vertikalen Spaltung in Macht und Ohnmacht, Bürgerräte der horizontalen Spaltung zwischen den Menschen und unterschiedlichen sozialen Gruppen. Sie können auch eine menschliche Verbindung zur Politik herstellen, indem normale Bürgerinnen und Bürger selbst das schwierige Handwerk der Politiker kennenlernen, wie aus Problemen Lösungen entwickelt werden. Im besten Falle könnte also durch eine Kombination beider Werkzeuge eine doppelte gesellschaftliche Heilung entstehen. Sie ermöglicht damit einen sozialen Zusammenhalt und eine Befriedung, aber auch eine Befähigung der Gesellschaft mit komplexen und weitreichenden Krisen umzugehen.

## Wie aber könnte eine Umsetzung aussehen?

Bürgerräte und Volksentscheide können an mehreren Stellen miteinander verknüpft werden. Bei einem dreistufigen Verfahren also Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid kann dies vor dem Volksbegehren<sup>1)</sup>, nach dem Volksbegehren oder sogar nach dem Volksentscheid sein – mit jeweils unterschiedlichen Wirkungen. Die wohl wichtigste Variante: Nachdem die erste Unterschriftenhürde genommen ist, findet über die Inhalte der Volksinitiative ein Bürgerrat statt. Der Bürgerrat kann dann prüfen, ob alle Aspekte bedacht sind. Wenn die Initiatoren einer Volksinitiative zu sehr ihrem Eigeninteresse folgen oder auch populistisch agitieren, kann an dieser Stelle eine ausgewogenere Sichtweise erarbeitet werden. Nach dem Bürgerrat können die Initiatoren entscheiden, ob sie mit einem durch den Bürgerrat veränderten Gesetzentwurf ins Volksbegehren gehen oder ihren ursprünglichen Entwurf beibehalten. Wenn die Initiatoren mit ihrem alten Entwurf ins Volksbegehren gehen, könnte dann der Bürgerentscheid als Alternative zum Volksentscheid zur Wahl gestellt werden. Umgekehrt könnte bei Ablehnung oder Nichtbehandlung von Beschlüssen eines Bürgerrates durch das Parlament, auch ein Volksentscheid stattfinden.

## Bürgerräte ohne direkte Demokratie?

Aktuell und vermutlich auch nach der nächsten Bundestags-

<sup>1)</sup> Für die institutionellen Details s. z.B. [https://de.wikipedia.org/wiki/Direkte\\_Demokratie\\_in\\_Deutschland#Volksgesetzgebung](https://de.wikipedia.org/wiki/Direkte_Demokratie_in_Deutschland#Volksgesetzgebung)



wahl wird es kaum eine realistische Chance für eine Zwei-Drittel-Mehrheit zur Einführung von bundesweiten Volksentscheiden geben. Die Grünen haben sich gerade auf ihrem Parteitag im Herbst 2020 von ihnen verabschiedet und setzen nur noch auch Bürgerräte. Eine Kombination hätte wahrscheinlich eine Mehrheit bekommen, wurde aber nicht zur Abstimmung gestellt. Das daraufhin neu gegründete interne „Netzwerk lebendige Demokratie“ will das auf dem nächsten Parteitag korrigieren und schreibt als Begründung: „Wir sehen den Bürger:innenrat als Chance für die Stärkung der Demokratie. Dafür wollen wir verbindliche Regelungen schaffen. Sonst besteht die Gefahr, dass sie auf einen für Parlamente und Regierungen bequemen Gesprächskreis reduziert werden. Um das zu verhindern, braucht es eine gesetzliche Regelung, die das Verfahren zur Einsetzung von Bürger:innenräten und zur Relevanz ihrer Beratungsergebnisse regelt und auch ermöglicht, dass in bestimmten Fällen über vorgelegte Ergebnisse der Bürger:inneneräte auch die gesamte Bevölkerung abstimmen kann.“

Das ist auch eine zentrale Forderung im Wahlkampf von Mehr Demokratie. Bundesweite Volksabstimmungen bleiben dabei unabhängig von möglichen Kombinationen ein zentrales Ziel. Doch vielleicht sind gerade die Erfahrungen mit Bürgerräten als ein vertrauensbildender Schritt geeignet den Weg zu mehr direkter Demokratie zu ebnet? Vielleicht können sie eine kulturelle Evolution anstoßen? Der Mitbegründer der Grünen und von Mehr Demokratie, Lukas Beckmann, schreibt im MD Magazin: „Ohne dass Menschen immer wieder ermutigt und gestärkt werden, sich selbst aufzurichten, die eigene Persönlichkeit und dadurch auch Gemeinsinn zu stärken, können liberale Demokratien auf Dauer nicht überleben...Das bedeutet, dass eine demokratische Politik nicht nur an ihren Ergebnissen gemessen werden kann, sondern auch daran, wie glaubwürdig ihre Institutionen und Verfahren Demokratie verkörpern und vertrauensbildend Orientierung bieten. Demokratie muss erlebbar sein. Wir schützen und verteidigen Demokratie am besten dadurch, dass Bürger:innen den Wert von Demokratie aktiv erleben und an ihren Ergebnissen beteiligt sind.“

Bürgerräte stärken die Bedeutung von Verbundenheit bei aller Vielfalt. Die Menschen lernen zuzuhören, Emotionen und Fakten anzuerkennen, aus Unterschieden gemeinsame Lösungen zu kreieren. Damit bilden sie die Voraussetzungen für eine andere Politik, die der Staat alleine nicht schaffen kann. Die Essenz einer Demokratie – Menschenwürde und Freiheit – wird erfahrbar und könnte in dem Maße die formale Demokratie aus ihrer Angst- und Abwehrreaktion herausholen, indem sie selbst professionelle und vertrauensbildende Formate schafft.

Natürlich gibt es auch noch Verbesserungsbedarf. Manche Gruppen wie z.B. Menschen mit niedrigen Bildungsgraden

sind noch nicht vollständig repräsentiert. Auch eine Akademisierung des Prozesses durch die ausgewählten Experten und die Moderatoren der Durchführungsinstitute wird kritisch angemerkt. Doch der Lernprozess hat begonnen – und die Zukunft ruft nach solchen Lösungen. Am Centre for the Study of Existential Risk (CSER) der Cambridge University wird Krisenforschung betrieben. Die dortige Anthropologin Hagerty sagt in Angesicht der Coronakrise: „Eins haben wir jetzt ganz sicher gelernt, wenn die nächste Bedrohung kommt, brauchen wir mehr Input von vielfältigeren Gruppen. Die Widerstandsfähigkeit unserer Gesellschaften ist dann am größten, wenn wir all unser soziales Wissen zusammenbringen.“ (ZEIT 17.2.21)

Gerade in zentralen ethischen Fragen, so haben es auch die Bürgerräte in Irland mit anschließenden direkten Abstimmungen gezeigt, wird die Akzeptanz von Entscheidungen gestärkt und damit auch eine lebendig bleibende Demokratie. Auch innerhalb des Bürgerrates ist dieser Effekt zu sehen. In einer Umfrage bei der Evaluation gaben 90% von denjenigen, die mit den Ergebnissen nicht zufrieden waren dennoch an, mit dem Prozess zufrieden gewesen zu sein. Unsere von immer stärkeren Krisen und von sozialer Spaltung zerrissene Gesellschaft wird diese Verbundenheit brauchen. Eine dialogische und direktdemokratische Gesellschaft ist nötig und sie ist möglich – in Beispielen können wir sie schon am Wirken sehen. ■



## Diskussion:

### Bürgerräte – ein paar kritische Bemerkungen

Gegen «Bürgerräte» – durch Los zusammengestellte Gruppen von Personen, die unter Einbezug von Experten eine politische Debatte führen, mit dem Ziel, Lösungsvorschläge für spezifische gesellschaftliche Probleme zu erarbeiten – ist so lange nichts einzuwenden, als diese nicht gegen die Direkte Demokratie ausgespielt werden. Dies ist allerdings oft der Fall. Angesichts der Forderung nach mehr Beteiligung der regierten Bevölkerungen stellen sie ein Instrument der Regierenden dar, Beteiligung zu mimen und verbindliche Mitsprache der Bevölkerung zu verhindern. Man behält die Zügel in der Hand und kann übernehmen, was einem passt. Was passt, hat dann vordergründig eine grössere Legitimation. Vorschläge, die nicht passen, kann man fallen lassen, wobei das auf die Dauer Legitimation des ganzen Verfahrens in Frage stellen dürfte. Andererseits können Bürgerräte, da ihre Mitglieder nicht gewählt sind, auch nicht verlangen, dass alle ihre Vorschläge im Politischen Prozess aufgenommen und angemessen umgesetzt werden.

Bei manchen schwingt beim Wunsch nach Bürgerräten die Sehnsucht mit, durch freien Meinungs-austausch argumentativ zur «Wahrheit» zu finden, jenseits politischen Geplänkels. Das ist naiv – in der Politik geht es immer um unterschiedliche Werte und Interessen, die man bestenfalls mittels Kompromisse unter einen Hut bringen kann. Um entsprechende Vorschläge zu machen, können Bürgerräte nützlich sein – mit «Wahrheit» hat das aber nichts zu tun.



Es ergeben sich bei Bürgerräten durchaus ein paar Probleme. Das Losverfahren ist nicht so unschuldig, wie es vorerst den Anschein macht. Bestimmt man nach einem statistischen Zufallsverfahren eine Stichprobe – gewöhnlich wird eine geschichtete Stichprobe gezogen, die einerseits garantieren soll, dass alle sozialen Schichten, Altersgruppen, Regionen, Sprachen, etc. repräsentiert sind. Andererseits kann man durch Schichtung die Stichprobengrösse verkleinern. Dabei stellen sich zwei Probleme: Bürgerräte sind erstens zu klein, um eine wirklich repräsentative Stichprobe zu erlauben. Eine solche müsste um die 1000 Personen umfassen. In einer so grossen Gruppe wird eine Diskussion, in der sich alle frei äussern können, schwerlich zu organisieren sein. Ein intensiver Meinungsaustausch wird nicht erfolgen. Zweitens wird sich das Problem stellen, dass nicht alle ausgewählten Personen teilnehmen wollen. Dadurch wird die Repräsentativität der Stichprobe verfälscht, selbst wenn man die entsprechenden Personen durch Personen aus derselben statistischen Schicht ersetzt. Solange die Stellungnahmen der Bürgerräte nicht verbindlich sind, ist das alles kein Problem. Sie erarbeiten dann einfach eine Meinung unter anderen, wobei diese Meinung durchaus breiter abgestützt und konsensfähiger sein kann als andere Meinungen.

Ein weiteres Problem stellt die Auswahl der Experten dar. Werden die Experten von der Politik bestellt, z.B. durch die Parlamente, die Regierungen oder durch die Verwaltungen, kann dadurch die Meinungsbildung in den Bürgerräten manipuliert werden. Werden die Experten durch die Bürgerräte selbst engagiert, so stellt sich die Frage, nach welchen Verfahren diese bestellt werden. Werden die Experten nach den Zufälligkeiten der Vorkenntnis der Teilnehmenden bestimmt? Was gibt es für Alternativen?

Die Diskussionen müssen moderiert werden. Es stellt sich die Frage, wer die Moderation festlegt. Erfolgt dies aus dem politischen System heraus oder organisieren sich die Bürgerräte selbst. Es genügt nicht, die Unabhängigkeit der Moderation zu fordern. Es müssen Vorschläge gemacht werden, wie diese institutionell näherungsweise erreicht werden kann.

In der Schweiz taucht die Forderung nach Bürgerräten weniger häufig auf als in Ländern, die bisher auf der jeweiligen Ebene nur die parlamentarische Demokratie kennen.<sup>1)</sup> Angesichts der Möglichkeit effektiver und fast<sup>1)</sup> verbindlicher Teilhabe, die von den Regierenden in der Schweiz auf absehbarer Zeit nicht effektiv in Frage gestellt werden kann, ist die Institution der Bürgerräte für diese sinnlos. Sie können die Bürgerräte nicht als Alternative zu tatsächlicher Teilhabe ins Spiel bringen. Für die Bevölkerung sind die Bürgerräte ebenfalls kein wirkliches Thema, da man ja abstimmen kann. Trotzdem könnten Bürgerräte in der Schweiz sinnvoll eingesetzt werden: Man könnte diese einsetzen, um Abstimmungen vorzubereiten. Statt oder zusammen mit den Stellungnahmen der offiziellen Schweiz könnten deren Schlussfolgerungen und Empfehlungen im Abstimmungsbüchlein stehen.

<sup>1)</sup> Sie tauchte etwa als Forderung nach einem Zukunftsrat auf, <https://www.zukunftsrat.ch/de/home/>

<sup>2)</sup> s. z.B. Alpeninitiative, deren Text nicht wortgetreu umgesetzt wird.

Zudem könnte man sich vorstellen, dass Vertreter der Bürgerräte in Vorabstimmungssendungen in Radio und Fernsehen auftreten, wie z.B. der Arena.

Die Grüne Fraktion reichte am 24. 09. 2020 im Nationalrat eine Parlamentarische Initiative ein, welche die Einführung eines Bürgerrats bezüglich des Themas Klima forderte (Klimarat)<sup>2)</sup>. Die 200 Teilnehmer sollen durch Los auf 8 Jahre bestimmt werden und in regelmässigen Sessionen tagen. Der Klimarat hätte weitreichende Kompetenzen: er sollte u.a. direkt Motionen und parlamentarische Initiativen zuhanden des Parlaments beschliessen können, welche analog zu Kommissionsvorstössen der parlamentarischen Kommissionen von Bundesrat und Parlament beschleunigt zu behandeln wären. Er hätte zudem die Kompetenz, Volk und Ständen mit Zweidrittelsmehr einen Antrag auf eine Verfassungsänderung vorzulegen. Einem nicht-gewählten Gremium so viele und wichtige Kompetenzen zu verleihen, ist wohl ziemlich fragwürdig. Die Klima-Frage ist wichtig, es gibt aber auch andere wichtige gesellschaftliche Probleme. Entsprechend könnte man für jedes der entsprechenden Themen einen Bürgerrat mit den gleichen Kompetenzen fordern.

Es lohnt sich, die Begründungen anzuführen, welche von der Grünen Fraktion für die Parlamentarische Initiative vorgebracht wurden.

«Angesichts der enormen und dringenden Herausforderung der Klimakrise gilt es, neue Wege zu erproben, um schnellere, ambitioniertere und gleichzeitig breit und demokratisch abgestützte Lösungen für mehr Klimagerechtigkeit zu finden.

Die französische „Convention Citoyenne pour le Climat“, ein ebenfalls durchs Los repräsentativ gewählter Klimarat, hat nach Konsultation mit verschiedenen Wissenschaftler\*innen und interner Debatte klimapolitische Forderungen verabschiedet, welche in ihrer Ambition deutlich über das hinausgehen, was gewählte Regierungen und Parlamente bisher beschlossen haben.

An diesem Beispiel zeigt sich, dass die Institution eines per Los repräsentativ bestellten Klimarats unter wissenschaftlicher Beratung und professioneller, aber unabhängiger Moderation möglicherweise eher als gewählte Parlamente geeignet ist, die nötigen, weitgreifenden Massnahmen zu debattieren und in den demokratischen Prozess einzubringen welche gleichzeitig mehrheitsfähig und geeignet sind, die Klimakrise tatsächlich rasch und wirksam anzugehen.»

Hier ist anzuführen, dass auch in Parlamenten klimapolitische Forderungen erhoben werden, «welche in ihrer Ambition deutlich über das hinausgehen, was gewählte Regierungen und Parlamente bisher beschlossen haben.». Dazu braucht es keinen Klimarat. Zudem ist nicht ersichtlich, dass Vorschläge eines Klimarates mehrheitsfähiger sein sollten als vom Parlament erarbeitete Vorschläge, vor allem dann, wenn sie wie von den Grünen erwünscht, weiter gehen als parlamentarische Gesetzesentwürfe. (pr) ■

<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20200467>



## Buchbesprechungen



### Wer hat Angst vor Wilhelm Tell?

Der in Oxford lehrende Historiker Oliver Zimmer hat ein lesenswertes Essay zum Thema Demokratie und Globalisierung geschrieben. Manche Referenzen sind etwas literarisch – der Einfluss von Belletristik-Historikern

auf den Gang der Geschichte und die Bildung von Ideologien wird dadurch wohl überschätzt. Andererseits erlauben entsprechende Analysen die Darlegung spezifischer Ideologien.

Zwei Eingangszitate beleuchten die Stossrichtung des Essays bestens: «Was wir gern vergessen: Unser gelehrtes Reden darüber, wann ‘das Volk’ beziehungsweise ‘die Mehrheit’ das Vertrauen erhalten soll (von uns?), über Fragen des Rechts zu entscheiden, hat etwas von dem Hochmut eines John Stuart Mill, wie er sich, von oben herab, Gedanken macht zum Selbstbestimmungsrecht der Eingeborenen in Indien» (Jeremy Waldron, 1999).

Und ein Zitat von George Orwell «Führt man sich den servilen oder prahlerischen Mist zu Gemüte, der über Stalin, die Rote Armee etc. von ziemlich intelligenten und vernünftigen Leuten geschrieben wird, wird man gewahr, dass sich hier eine Art von Dislokation vollzogen hat. In Gesellschaften wie der unsrigen ist es für einen als intellektuell geltenden Menschen nämlich ungewöhnlich, eine starke Bindung zu seinem Land zu empfinden. Die öffentliche Meinung – beziehungsweise jener Teil der öffentlichen Meinung, dessen sich der Intellektuell bewusst ist – wird ihm eine solche Haltung verbieten. Die meisten Leute aus seiner Umgebung sind skeptisch oder unzufrieden, und so ist die Wahrscheinlichkeit gross, dass er aus Nachahmungssucht oder Feigheit dieselbe Haltung einnimmt: er wird jener Form des Nationalismus abschwören, die ihm am nächsten liegt, ohne dadurch einer genuin internationalistischen Haltung auch nur ein Stücklein näher gekommen zu sein. Er hat immer noch das Bedürfnis nach einem Vaterland, und so findet er es irgendwo im Ausland. Einmal fündig geworden, wird er sich in exakt jenen Emotionen suhlen, von denen er sich emanzipiert zu haben glaubt» (Notes On Nationalism, 1945, [http://seas3.elte.hu/coursematerial/LojkoMiklos/George\\_Orwell\\_Notes\\_on\\_Nationalism\\_\(1945\).pdf](http://seas3.elte.hu/coursematerial/LojkoMiklos/George_Orwell_Notes_on_Nationalism_(1945).pdf)).

Zum Titel «Wer hat Angst vor Wilhelm Tell» meint Zimmer, das mit Tell sei nur halbwegs ironisch gemeint. «Die ironischen fünfzig Prozent beziehen sich auf den ehemaligen Volkshelden als historische Figur». Zimmer hat also keineswegs die Absicht, die Diskussion über die historische Existenz Tells aufs Tapet zu bringen. Gänzlich unironische gemeint sei hingegen die Frage nach der Angst vor Tell: «Woher rühren die Angst vor demokratischer Mitbestimmung und die damit einhergehende, heute wieder ganz unverhohlen geäusserte Sympathie für technokratische und autoritäre Ansätze in der Politik?». Bei der Frage gehe es

also weder um Tell als historische Figur noch um die Schweiz oder Grossbritannien noch um links oder rechts. Es gehe vielmehr um das alte Thema der politischen Herrschaft.

Die Antwort auf die Frage hängt mit der Globalisierung zusammen, die zu einem verstärkten Primat der Wirtschaft über die demokratische Politik führt. Dies führt etwa dazu, dass die globale Wirtschaftsmacht China – mit tatkräftiger Unterstützung westlicher Staats- und Wirtschaftsführer – den demokratisch verfassten Staat in seine Schranken weist, wie das Verhalten der westlichen Regierungen in Bezug auf Empfänge des Dalai Lama zeigt.

Die Globalisierung manifestiert sich auch in einem Primat des globalen Raums vor den konkreten Orten: dem Vorrang der mobilen «Eliten» vor den lokal verankerten Bevölkerungen. Erstere nutzen die von der Globalisierung fortlaufend produzierten Krisen fleissig als Legitimation für den Ruf nach mehr «globalen Lösungen» im Bereich der Wirtschaft, des Rechts, der Umwelt-, Sicherheits- und Gesundheitspolitik, wodurch die Tendenz zu neuen Klumpenrisiken verstärkt wird. Demokratie als selbstbewusste Praxis von Bürgerinnen und Bürgern wird dadurch überall gefährdet.

An die Stelle demokratischer Teilnahme tritt zunehmend eine ihrer Substanz entleerte Formaldemokratie, die er DINO (Democracy in Name Only, Demokratie nur dem Namen nach) nennt. Symptomatisch diesbezüglich ist die EU. Zimmer zitiert Hans Magnus Enzensberger: «Man schätzt, dass über 80% aller Gesetze nicht mehr von den Parlamenten, sondern von den Brüsseler Behörden beschlossen werden. Genau weiss das niemand. Streng genommen handelt es sich dabei nicht, wie im klassischen Rechtsstaat, um Gesetze, sondern um Direktiven, Richtlinien und Vorschriften. Das entspricht durchaus dem autoritären Duktus, den die Brüsseler Behörden bevorzugen».

Zimmer verordnet die damit einhergehende Ideologie der «Eliten» als eine Form von Liberalismus, der mit dem klassischen politischen Liberalismus nichts mehr zu tun habe. Der neue Liberalismus sei eher eine Art universalistische Offenbarungsreligion. Dagegen hätte es sich beim klassischen Liberalismus um eine auf die Lösung praktischer Probleme ausgerichtete politische Doktrin gehandelt, deren Ziel es war, die Sicherung der für die Ausübung der politischen Freiheit nötigen Bedingungen zu schaffen. Zu diesen Grundbedingungen gehörten zwingend auch die Demokratie. Politischer Liberalismus und Demokratie bildeten – nach einem schwierigen Start, da die Liberalen zu Beginn möglichst wenig Demokratie wollten – eine Vernunft-ehe.

Der neue Liberalismus ist das Weltbild gut ausgebildeter Schichten. Deren Vertreter wurden auch als WEIRDS bezeichnet (Western, Educated, Industrial, Rich and Developed – westlich, gebildet, industriell, reich und entwickelt). Die WEIRDS vertreten Positionen, die in der allgemeinen Bevölkerung nur sehr bedingt geteilt werden – und gleichzeitig dominieren sie dank ihrer Position in den Medien, Universitäten und anderen Kulturinstitutionen die



veröffentlichte Meinung. Der Hang zu technokratischen Lösungen vermählt sich mit einem auf das Individuum und seine Rechte zentrierten Supranationalismus.

Gemäss Zimmer lässt sich der neue Liberalismus anhand von vier weltanschaulichen Leitlinien genauer charakterisieren:

*Erstens:* radikaler Individualismus. Er beinhaltet den Glauben, dass man seine Position in der gesellschaftliche Statusordnung einzig und allein der eigenen Leistung beziehungsweise dem eigenen Versagen zuzuschreiben habe. Nicht soziale oder kulturelle Zugehörigkeit, sondern angeblich durch individuell Fähigkeiten und Leistung erworbenes Verdienst entscheiden gemäss dieser Auffassung über Lebenschancen. Der «Nationalstaat» wird als Überbleibsel einer zu überwindenden Vormoderne dargestellt, der aufgrund seiner Grenzziehungen gegen aussen als altbacken gilt, als Hindernis auf dem Weg der persönlichen Selbstverwirklichung.

*Zweitens:* radikale Verrechtlichung der Politik. Die Vertreter des neuen Liberalismus befürworten die Verrechtlichung der politischen, bislang von demokratischen Aushandlungsprozessen geprägten gesellschaftlichen Praxis. Dadurch verringert sich Bedeutung der Demokratie in ihren verschiedenen Spielarten, inklusive der parlamentarisch-repräsentativen.

*Drittens:* radikaler Supranationalismus. Der «Nationalstaat» wird als gefährliches Relikt aus dem Zeitalter des Nationalismus betrachte. Die Entwicklung hin zur Globalen Führung (global governance) gilt den neuen Liberalen als alternativlos – als Ausdruck eines naturhaften Vorgangs, in dem sich eine höhere Vernunft offenbart. Wer die supranationale Weltanschauung infrage stellt, muss damit rechnen, als Populist oder Nationalist beschimpft zu werden. Politische Gegner werden oft nicht als Personen mit anderen Ansichten wahrgenommen, sondern als moralische Mängelwesen. Während der klassische Liberalismus gemäss Zimmer politische Entscheidungen als Produkt des Streits unterschiedlicher Meinungen betrachtete, entpuppt sich der neue Liberalismus als autoritäre Ideologie, da sich diese als alternativlos betrachtet.

*Viertens:* radikaler Elitismus. Der neue Liberalismus betreibt eine neue Art von sozialer Ausgrenzung. Beschimpfung der übrigen Bevölkerungen und eigenes moralisches Sich-Aufplustern sind die zwei Seiten der Medaille. Das Verhalten dient dazu, neue meritokratische Hierarchien und Dynastien zu errichten.

Zimmer fasst zusammen: Als Säulen des neuen Liberalismus wirken die im 19. Jahrhundert zur Blüte gebrachten, von der Aufklärung inspirierten Geschichtsphilosophien. Es handelt sich um moderne Mythen. Diesen gemäss lassen sich historische Vorgänge in eine universale Entwicklungslogik eingliedern. Einheitlichkeit gilt als progressiv, Vielfalt als Ausdruck eines primitiven Stadiums menschlicher Entwicklung. Daraus entsteht in dieser Ideologie eine krude Spaltung in Anhänger und Gegner des «Fortschritts», ein Dualismus von Zivilisation und Barbarei, die u.a. für Anhänger dieser Ideologie den europäischen

Imperialismus legitimierte. In der heutigen Fortsetzung dieser Ideologie manifestiert sich Fortschritt u.a. in der Überwindung des «Nationalstaats» durch supranationale Integration. Im Gegensatz zum Imperialismus des 19. und frühen 20. Jahrhunderts, der die vermeintlichen, zu zivilisierenden Wilden in Afrika, Indien oder Asien suchte, residieren die kulturell Minderbemittelten heute mitten in der westlichen Welt: wer z.B. die EU kritisiert oder gar ablehnt, dokumentiert seine zivilisatorische Zurückgebliebenheit.

Zimmer befürwortet eine Einstellung, die geschichtsphilosophischen Versuchungen nach allen Seiten hin widersteht: Jede Vermischung von Mythos und Geschichte muss zurückgewiesen werden. Die «progressiven» nach «Europa» oder «der Welt» hinführende Mythen Erzählungen sind genauso abzulehnen, wie die nationalistischen, welche die Menschen im «nationalen Reduit» verewigen wollen.

Zimmer äussert sich auch zum Rahmenvertrag und stellt Verbindungen zum Brexit her. Diesen deutet er als Ausdruck der sozialen Spaltung in Grossbritannien, die teilweise hausgemacht ist, andererseits aber durch die EU befeuert wurde. Durch deren Politik der Privilegierung mobiler «Eliten» gegenüber der mehrheitlich sesshaften Bevölkerung ausserhalb der urbanen Dienstleistungszentren fördert die EU die soziale Spaltung, besonders durch die Personenfreizügigkeit. Diese wirkte besonders in einem Land wie Grossbritannien, wo mächtige Teil der Wirtschaft den Import billiger Arbeitskräfte zum Geschäftsmodell erhoben hatten. So konnte man sich um die Investitionen in die Ausbildung der Leute drücken.

Ähnliche Tendenzen deuten sich in der Schweiz zumindest an, wobei auch hier die Beziehung zur EU eine entscheidende Rolle spielt. Das wurde in den letzten Jahren deutlich, als die EU den Druck und die Drohgebärden gegenüber der Schweiz systematisch erhöhte, um die Schweiz stärker ins Rechts- und Regelsystem der EU einzubinden. Was auf dem Spiel steht, ist gemäss Zimmer jener Gesellschafts- und Sozialvertrag, dem die Schweiz neben ihrem Wohlstand weitgehend auch ihre soziale Kohäsion verdankt. Daniel Lampart, Chefökonom des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes, machte gemäss Zimmer die entsprechende Grosswetterlage deutlich: das durch das Freizügigkeitsabkommen mit der EU geförderte Lohndumping wird von Schweizer Wirtschaftskreisen unterstützt, darunter auch vom «Wirtschaftsflügel» der SVP, der die EU sonst politisch bekämpft. Die EU-Freizügigkeit ermöglicht es den wirtschaftsliberalen Gruppierungen, sich vom Projekt der nachhaltigen Produktivitätsförderung vor Ort zu verabschieden. Laut Lampart funktioniere der Gesellschaftsvertrag in der Schweiz vorab dank der Gesamtarbeitsverträge, die durch das Rahmenabkommen gefährdet gewesen wären. Dabei ist die Ursache des Problems nicht unbedingt die EU-Freizügigkeit an sich, sondern bei jenen wirtschaftsliberalen Kreisen zu finden, die sich um ihre soziale Verantwortung drücken.

*Oliver Zimmer (2020), Wer hat Angst vor Tell? Unzeitgemässes zur Demokratie, Echtzeit Verlag, Basel.*



## Projekt Europa: eine kritische Geschichte

Kiran Klaus Patel, Professor für Europäische und Globale Geschichte und Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Geschichte an der Universität Maastricht,

legt – angesichts dieser Titel – eine bemerkenswert kritische Geschichte der EU vor, wobei seine Darlegungen durch die vielen Sowohl-Als-Auchs – offensichtlich Ausfluss des Stebens nach Ausgewogenheit – oft eher unpräzise sind.

Er möchte jedenfalls nicht unkritisch das Bild der EU, das diese gerne von sich selber zeichnet, übernehmen: die EU stellt sich gerne dar als Inbegriff für «Friedensstiftung, Wirtschaftswachstum, eine an Werten orientierte Politik sowie ein zusammenwachsendes Europa.» Zum anderen verwahrt Patel sich auch gegen die Darstellung der EU als bürokratisches Monster, das Geld verschwendet, nationale Souveränität zersetzt und im besten Fall einfach überflüssig ist, im schlimmsten jedoch brandgefährlich. Er möchte die vielen Mythen, die sich um die Geschichte der EU-Integration ranken auf einen kritischen Prüfstand stellen, aber ebenso jene Vorwürfe, mit denen sich die EU oft konfrontiert sieht. Es geht ihm also um eine kritische Geschichte, die sich fragt, wie und warum die EU wirklich entstand und was sie leistete – jenseits des Wunschbilds politischer Sonntagsreden und billiger Polemik.

Interessant ist seine Darstellung der Entstehung der EG/EU. Von späterer Warte aus stellt sich vieles als kontinuierliche Entwicklung aus einer Gründungsakte heraus dar – dies ist aber laut Patel eine Täuschung. In den 15 Jahren nach dem Ende des zweiten Weltkrieges gab es teilweise konkurrierende internationale Organisationen, besonders in Westeuropa. Bereits in den 1950er Jahren erreichten Internationalisierung und Globalisierung ein solches Ausmass, dass die westeuropäischen Staaten keine abgeschlossenen Einheiten mehr bildeten (wenn sie das je waren) – sie waren untereinander und global stark vernetzt. In der in der kurzen Phase zwischen 1945 und 1948 wurden global rund hundert internationale Organisation gegründet. Bis 1960 schwoll die Gesamtzahl internationaler Organisationen weltweit von 832 auf 1255 an.

Die EG war eine internationale Organisation unter viele, auch unter jenen, die in Westeuropa gegründet wurden. Sie kümmerte sich in erster Linie um Wirtschaftsprobleme, aber auch da war sie nicht allein. Mit diesen befassten sich mehr als 20 weitere Organisationen, die in den ersten 15 Jahren nach Ende des Zweiten Weltkrieges in Westeuropa Wurzeln schlugen. Zu den vergleichsweise bekannten, wie dem Europarat und der OECD, gesellt sich viele weitere wie etwa



die Wirtschaftskommission für Europa (UNECE), die EFTA oder die Europäische Zahlungsunion. Im Vergleich zu vielen anderen Initiativen auf internationaler Ebene umfasste die EG auffallend wenige Mitgliedsstaaten. Sie war Zwerg, nicht Riese.

Angesichts dieser Tatsache stellt sich die Frage, wieso ausgerechnet diese Organisation sich zu einem zentralen Faktor in Mittel-West-Europa gemausert hat – mit supranationalem Charakter und heute 27 Mitgliedstaaten.

Diese Frage ist nicht einfach zu beantworten. Unterschiedlichste Faktoren spielten eine Rolle. Patel nennt drei von ihm ausgesehen wesentliche: *Erstens* erwies ich der aus der EWG kommende Fokus der Gemeinschaft auf eine Zollunion und einen Gemeinsamen Markt als wichtig. Von dieser ökonomischen Logik aus gab es viele funktionale Verbindungen zu anderen Politikbereichen. Bereits in den 1950er Jahre erkannte man das und sprach von «Spill over»-Effekten von einem Politikfeld zum anderen. So hatte die Errichtung des Gemeinsamen Marktes etwas Auswirkungen auf so verschiedene Gebiete wie Hygienestandards, Verbraucherschutz, berufliche Ausbildung oder Sozialpolitik. Der Einbezug anderer Politikfelder ergab sich allerdings nicht automatisch, sondern hing davon ab, ob spezifische Interessen sich die entsprechenden Probleme für eine entsprechende Politik zu Nutze machten.

*Zweitens* kam bei der EG-EU-Integration der Aspekte des zwingenden Rechtes hinzu. Das langsame Entstehen einer eigenen Rechtskultur mit hohem Verbindlichkeitsgrad gab der Gemeinschaft einen grossen Wachstumsvorteil im Vergleich zu anderen westeuropäischen Organisationen. Letztere waren zumeist auf die freiwillige Kooperation der Mitgliedstaaten angewiesen, eher breit gehaltene Empfehlungen in Landesrecht zu überführen. Zudem konnten Bürgerinnen und Bürger der Gemeinschaft unter gewissen Bedingungen EG-Recht selbst juristisch durchsetzen, was in Organisationen wie der OECD oder dem Europarat nicht möglich war. Ganz allgemein erwies sich der EG-Gerichtshof (EuGH) immer wieder als treibender Faktor, den Kompetenzbereich der EG zu vergrössern, indem er das marktbezogene Mandat der Verträge weit auslegte (z.B. das bekannte Cassis de Dijon-Urteil).

*Drittens* verfügte die EU über grössere finanzielle Ressourcen als die anderen westeuropäischen Organisationen. Das Budget der OECD zum Beispiel erlaubte kaum mehr als die Finanzierung des Sekretariats und eigener statistischer Forschungen. Ähnlich verhielt es sich beim Europarat, dessen Geschichte voll von Klagen über seine unzureichende finanzielle Ausstattung ist. Die EWG und Euratom verfügten demgegenüber über eigene Einnahmen, was sie gegenüber den Mitgliedstaaten unabhängiger machten, zumal die Entscheidung über die Verfügung des Geldes grösstenteils bei der EG-Kommission lag. Gemeinsam halfen diese drei Faktoren der EG, mit der Zeit zum zentralen Forum unter den westeuropäischen Organisationen zu werden.

Ein eigenes Kapitel widmet Patel dem Thema «Frieden und Sicherheit». Gemäss Patel profitierte der EG-Integrationsprozess zunächst weit mehr von der europäischen



Nachkriegs-Friedensordnung, als dass er diese selbst wesentlich geprägt hätte. Gemäss Patel ist es zugleich wichtig, zwischen verschiedenen Friedensbegriffen zu unterscheiden, vor allem zwischen drei Dimensionen: Aussöhnung zwischen den Mitgliedstaaten, den Beitrag der EG zum Frieden in einer hauptsächlich durch den Kalten Krieg definierten Welt, sowie drittens den sozialen Frieden in den Mitgliedstaaten. In Sicherheitsfragen spielt die EG erst spät und erst noch eine ziemlich nachrangige Rolle, während in dieser Hinsicht die jeweilige Aussenpolitik der Mitgliedstaaten, besonders der ehemaligen Grossmächte ausschlaggebend blieb. Zudem standen die «Sechs» keineswegs für «Europa» und nicht einmal für Westeuropa, sondern lediglich für ein Kleinwesteuropa. Dies reduzierte ihren potenziellen Beitrag zur Sicherung des Friedens deutlich.

Trotzdem wurde der Friedenspathos schon früh zelebriert, als z.B. 1962 Charles de Gaulle und Konrad Adenauer gemeinsam an der berühmt gewordenen Friedensmesse in der gotischen Kathedrale von Reims teilnahmen. De Gaulle verwies auf die «grosse europäische und globale Aufgabe, die Deutsche und Franzosen gemeinsam vollenden müssen». 22 Jahre später traten François Mitterand und Helmut Kohl bewusst in die Fussstapfen ihrer Vorgänger, als sie sich auf dem ehemaligen Schlachtfeld von Verdun die Hände gaben. «Die EG war demnach Europa, und Europa stand für Frieden. Bedenkt man einerseits, wie wenig die EG für Friedensfragen zuständig war, und andererseits die breite Spur der Gewalt, die sich durch die Geschichte der Alten Welt und ihrer Verhältnisse zu anderen Teilen des Globus zieht, zeigt sich wie gewagt diese doppelte Behauptung war. Wirkmächtig konnte dieses Narrativ nur werden, weil sich niemand für die Details und die konkreten Ergebnisse des Einigungsprozesses interessierte». Patel schreibt dem EG-Integrationsprozess insofern eine gewisse friedensstiftende Rolle zu, als sich bei den an der EG-Entwicklung beteiligten «Eliten» eine Kultur des Kompromisses entwickelte.

Ein weiteres Kapitel widmet Patel dem Beitrag der EG/EU zum Wirtschaftswachstum und Wohlstand in den Mitgliedstaaten. Der Spiegel befand dazu schon 1969, dass die Frage nach diesem Beitrag «kaum zu beantworten» sei. Gemäss Patel sind die Befunde zu den ökonomischen Effekten der EG erstaunlich spärlich. Sie werden in der politikhistorischen Forschung zum Einigungsprozess weitgehend ignoriert. «Das an sich ist bereits aufschlussreich – bedenkt man, wie sehr Integration stets über ihre Wohlstandeffekte gerechtfertigt wurde». Die Entwicklung der frühen EG fällt mit den sogenannten glorreichen Dreissig zusammen, der rasanten Wirtschaftsentwicklung in den dreissig Jahren nach dem zweiten Weltkrieg. Ob diese rasanten Wirtschaftsentwicklung jedoch der EG-Integration zuzuschreiben ist, ist allerdings fraglich: Zwischen 1950 und 1973 wuchs das Bruttoinlandprodukt in der Bundesrepublik Deutschland und in Italien durchschnittlich pro Kopf und Jahre jeweils um 5.0 Prozent. In Frankreich lag der entsprechende Werte bei 4.0, in Belgien bei 3.5 und in den Niederlanden bei 3.4 Prozent. Dies muss mit dem Wachstum in Ländern ausserhalb

der EG verglichen werden: In Österreich, das in dem Zeitraum kein EG-Mitglied war, stieg das Bruttoinlandprodukt gemittelt um 4.9 Prozent; im politisch instabilen Griechenland um ganze 6.2 Prozent. Spanien und Portugal, damals Diktaturen, kamen auf 5.8 bzw. 5.7 Prozente. Bulgarien stand bei 5.2 Prozent, Jugoslawien bei 4.4 Prozente und die Sowjetunion immerhin bei 3.4 Prozente.

Ein weiteres Kapitel widmet Patel dem Thema den «Werten und Normen». Anlässlich der Präambel des 2004 parafierten – aber schliesslich an den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden gescheiterten – Verfassungsvertrages entspann sich ein heftiger Streit über die Werte und Normen der EU. Kontrovers war etwa, ob es einen Gottesbezug geben solle, wie unter anderem die Regierungen von Polen, Irland und Italien sowie Kirchenvertreter forderten. Frankreich lehnte dies seiner laizistischen Tradition folgend ab, aber auch andere Stimmen äusserten schwerwiegende Bedenken. So belies man es dabei, in der Präambel recht allgemein auf die «kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen Europas» zu verweisen und jene Werte, «die den Humanismus begründen: Gleichheit der Menschen, Freiheit, Geltung der Vernunft». An dieser Aufzählung wurde lange gefeilscht. Versuche etwas die «Geltung des Glaubens», die «Renaissance» oder «das Christentum» in sie aufzunehmen, erwiesen sich als nicht mehrheitsfähig. Die Kontroverse verweist gemäss Patel darauf, dass die häufig bemühte Formel von der EU als Wertegemeinschaft den Blick auf all jene Konflikte verdeckt, die sich seit der Nachkriegszeit über solche Fragen entfalten. Die EG definierte sich keineswegs seit ihren Anfängen in den 1950er Jahren explizit als Wertegemeinschaft und auch in Folgezeit tat sie sich häufig schwer, ihre Werte und Normen zu bestimmen, und mehr noch, zu ihnen zu stehen.

*Kiran Klaus Patel, Projekt Europa: eine kritische Geschichte, München: C.H.Beck.*



**Eine Plattform für politisch-theoretische Debatten**  
**Anregende Lektüre schafft Einblicke, Durchblicke und Analysen als Kompass durch eine komplexe Welt.**



**Jetzt bestellen und abonnieren!**

Renforçons les parlements, prenons des mesures plus transparentes et fondons-les sur des faits !

## COVID-19 et démocratie

**Les crises sonnent l'heure du pouvoir exécutif aux dépens des processus démocratiques.**

Par Paul Ruppen

### Droits fondamentaux

Les mesures prises en Suisse pour combattre la circulation du coronavirus touchent à plusieurs droits fondamentaux :

- La liberté de réunion : par exemple, l'interdiction de manifestations ou la restriction du nombre de personnes qui peuvent se réunir. En conséquence, la capacité de se faire une opinion est entravée. L'interdiction de réunion est même étendue au domaine privé avec, par exemple, l'impossibilité de rendre visite à ses proches en maison de retraite.
- La liberté de croyance : par exemple, l'interdiction d'organiser des offices religieux ou d'y participer.
- La liberté de mouvement : l'interdiction de voyager librement, l'obligation d'une quarantaine.
- La liberté professionnelle : l'interdiction d'ouvrir des magasins, l'interdiction de manifestations culturelles, l'interdiction pour les guides de montagne d'exercer leur métier.
- La liberté de propriété : la disposition de sa propriété comme par exemple l'exploitation d'un magasin.

Il ne s'agit pas ici, a priori, de critiquer les mesures prises, mais de constater à quel point celles-ci ont porté atteinte aux libertés fondamentales. Le but de cet article est de formuler quelques exigences qui devraient permettre de gérer des pandémies de la façon la plus démocratique possible.

### Le rôle du parlement

Au printemps 2020, lorsque la pandémie est apparue, les Chambres fédérales se sont mises en congé de manière abrupte. En prenant certaines mesures de sécurité adaptées, il aurait cependant été tout à fait possible de continuer les sessions parlementaires. L'annulation pure et simple de la session par les parlementaires eux-mêmes, telle que nous l'avons vue au printemps 2020, est tout simplement inacceptable.

Seuls les parlements devraient être habilités à restreindre les libertés fondamentales. La Constitution pourrait être en ce sens modifiée et le parlement serait ainsi chargé d'examiner les mesures sanitaires et de prendre les décisions qui s'imposent. Il n'y a aucune raison à ce que le parlement ne puisse pas arriver en temps utile aux décisions nécessaires.

Il est vrai que la démocratie parlementaire n'est pas la forme la plus accomplie de la démocratie. Mais, comparée aux décisions imposées par un gouvernement sans aucune transparence, elle comporte quand même nombre d'avantages démocratiques : le débat qui a lieu entre les différents partis permet d'élargir l'éventail des arguments qui sont avancés. On peut ainsi espérer que toutes les propositions raisonnables soient mises sur la table. Il est alors possible pour les citoyens et citoyennes de suivre les débats et de se rendre compte sur

quelles bases les décisions sont prises. Il faudrait en même temps que les informations mises à la disposition des parlementaires soient publiées et librement accessibles.

Un autre avantage du processus parlementaire consiste dans le fait que les parlementaires sont plus proches des populations concernées. On garantit ainsi une prise en compte des intérêts de la société dans un sens plus large.

Les Chambres fédérales ont discuté et adopté pendant l'été 2020 une loi « Covid-19 » qui sera soumise au peuple en juin 2021. Cette loi comporte toutefois de nombreuses formulations avec le verbe « pouvoir » qui laissent au gouvernement une large marge d'appréciation lorsqu'il s'agit de limiter les droits fondamentaux. Ce point a été critiqué par des spécialistes du droit constitutionnel. Il faudrait s'assurer que le parlement soit véritablement chargé du pouvoir législatif.

Concernant les dispositions mises en œuvre par ordonnance, celles-ci doivent être compréhensibles et les circuits de décision documentés. Le parlement doit pouvoir les annuler à tout moment.

### Communication et discussion des objectifs

C'est au parlement de discuter les objectifs pendant la pandémie, de les adapter et de les justifier régulièrement. Faut-il éviter la surcharge des unités de soins intensifs ? Attendre le développement d'un vaccin efficace et sûr et jusque-là maintenir le nombre d'infections aussi bas que possible ? Exterminer le virus ? Ou bien faut-il apprendre à vivre avec le virus ? En fonction de l'objectif choisi, ce ne sont pas les mêmes indices qui sont importants. Il faut communiquer de façon claire la pertinence d'un indice mis en avant par rapport à l'objectif fixé. Le choix de l'objectif lui-même doit être l'objet d'un débat public et non pas en coulisses, ni être modifié sans que ce soit clairement annoncé au public.

### Proportionnalité concernant les objectifs recherchés

Une fois que les objectifs sont clairement adoptés, il convient d'examiner les mesures appropriées : avant de restreindre certains droits fondamentaux par ordonnance, il faut s'assurer



qu'il n'existe pas de moyens moins contraignants assurant une protection sanitaire tout aussi bonne. La course vers les mesures les plus strictes dans le but de démontrer ses propres capacités d'action serait de cette façon exclue – tout comme la tentation de mener une politique symbolique ou de vouloir « éduquer » la population.

Il faudra aussi démontrer et documenter quels buts justifient quelles mesures, et quels critères permettent de conclure que les mesures ont été un succès. L'utilité des mesures sanitaires devient alors vérifiable. Lorsqu'il n'est pas possible de quantifier l'atteinte d'un objectif à l'aide de chiffres concrets, un débat public sur les mesures à prendre est nécessaire.

## Limitation de durée

Toute mesure sanitaire, même si à première vue elle paraît minimale, doit être limitée dans le temps. Une discussion sera donc nécessaire lors de son prolongement éventuel et sa pertinence pour la réalisation de l'objectif fixé pourra être examinée.

## Diversification des comités consultatifs

Les délibérations concernant la politique sanitaire à adopter doivent être menées de façon interdisciplinaire. Une pandémie n'est pas seulement un problème de virologie, mais aussi un problème de soins médicaux. Au-delà de ces aspects, il faut aussi s'assurer du concours des sciences sociales, de l'éthique, de l'économie et des sciences politiques. Il faut aussi penser aux « effets collatéraux » : isolation sociale, états anxieux et dépressions, montée de la violence conjugale, réduction des services sanitaires, conséquences économiques et existentielles.

La prise en compte de tous ces aspects rend difficile leur appréciation, ce qui nécessite, à côté de l'expertise scientifique et médicale, l'apport du savoir commun et la compétence des citoyens et citoyennes. Une population éclairée, qui réfléchit constitue en effet le plus grand atout dans la lutte contre la pandémie. On sait par expérience que les mesures que l'État édicte par voie d'ordonnance sont rarement assez différenciées et la population les accepte difficilement. En tenant compte de son avis, on peut éviter ou corriger la mise en œuvre de mesures inadaptées et peu efficaces.

Des points de vue divergents qui se font jour dans les comités consultatifs doivent être communiqués.

## Décisions compréhensibles

Les décisions prises doivent être compréhensibles et, dans la mesure du possible, basées sur des évidences. Les décisions politiques doivent être prises sur des bases empiriques et scientifiques. En même temps, la liberté de l'information doit être assurée : les documents stratégiques, les analyses de scénario, les rapports des experts, les calculs modèle des agences fédérales et instituts devraient être publiés automatiquement. Les cellules de crise mises en place par les gouvernements, leur procédure de constitution et leur composition doivent être connues.

Lorsque les acteurs politiques manquent de données, ils devraient faire en sorte que celles-ci soient complétées.

## Evaluer la gestion de la crise

La gestion de la crise par les autorités politiques et les administrations aux différents niveaux doit être évaluée et des leçons pour l'avenir doivent être tirées.

## Solidarité sur le plan mondial

Compte tenu des relations économiques mondiales et des voyages touristiques il serait illusoire de croire que la fermeture des frontières ou des mesures prises dans un seul pays permettrait de durablement éloigner le virus de son propre pays. La crise du coronavirus a eu l'effet d'un accélérateur des inégalités au niveau mondial. Les plus dures conséquences touchent les plus faibles. De nombreux hommes et femmes ont perdu leur travail et, dans les pays pauvres, n'ont plus de revenus. En même temps, les prix ont augmenté de façon générale en raison de l'effondrement du commerce, avec comme conséquence le fait que même l'alimentation de base est devenue hors de prix pour de nombreuses personnes. La communauté internationale doit donc venir à l'aide des populations les plus démunies. Il faudrait aussi qu'un vaccin efficace et sûr soit disponible partout dans le monde. ■

## « Créer du consensus »

La commission de l'UE a solennellement lancé le 9 mai 2021 à Strasbourg « la conférence sur l'avenir de l'UE ». Une initiative « historique » et « sans précédent » visant à « renforcer la connexion avec nos citoyens », s'est extasiée Dubravka Suica, commissaire à la démocratie et à la démographie (sic !). On lance une assemblée plénière de 108 députés nationaux, de 108 eurodéputés, de 54 représentants des Etats, de délégués de la Commission, du comité des régions, du comité économique et social, des partenaires sociaux, des ONG. Plus 108 simples citoyens. La plénière sera dotée de panels, d'une plateforme informatique, d'un comité exécutif, d'une présidence tricéphale... Le tout devant aboutir au premier semestre 2022, c'est-à-dire sous présidence française (et juste avant le scrutin présidentiel).

Emmanuel Macron se targue d'avoir été l'initiateur de ce coup de génie (comme déjà en 2018, lors d'un grand débat à l'échelle de l'UE dont nul ne se souvient), et prévoit une préparation hexagonale dudit débat : à l'automne, des conventions régionales devraient réunir des citoyens tirés au sort.

Ces pathétiques gesticulations soulignent en creux le désarroi des élites face à la désaffection populaire quant à leur projet d'intégration européenne

Pour sa part, celui qui entra à l'Elysée en 2017 en héraut de l'Europe exhorte désormais à « résister au défaitisme ambiant ». <https://ruptures-presse.fr/actu/editorial-mai-conference-avenir-europe/>



Der Machtpoker der EU hat vorläufig Schiffbruch erlitten.

## Nachlese zum gescheiterten Rahmenabkommen

**Das völlig ungleichgewichtige Rahmenabkommen Schweiz-EU ist gescheitert. Dies, obwohl der Bundesrat der EU schon viel zu weit entgegengekommen ist: mit der Einwilligung zur Ausweitung der Guillotine-Klausel und der Anerkennung des demokratisch unkontrollierten EU-Gerichtshofes als letzter Instanz bei Auslegungsdifferenzen bezüglich des automatisch zu übernehmenden EU-Rechts. Die EU wollte – stur auf ihren Machtvorteil setzend – ihren Standpunkt durchsetzen und ist damit, jedenfalls vorerst gescheitert. Eventuell wird sie ihre Politik der Nadelstiche fortsetzen, wodurch sie allerdings nur beweist, sie nicht ein Projekt europäischer Zusammenarbeit ist.**

Von Paul Ruppen

Nachdem sich die Diskussionen ums Rahmenabkommen über Jahre hinweg hingezogen hatten und man kaum mehr den Überblick bezüglich der Aufs und Abs wahren konnte, kam die Angelegenheit zu einem Ende. Als der Vertragsentwurf nach einiger Geheimniskrämerei und zuerst nur auf Französisch vorlag – offenbar war man sich des Sprengstoffs der Vorlage bewusst – konnte man diesen genauer studieren und man musste sich die Augen reiben. Was da stand, war eine besonders krasse Form eines vertraglich vereinbarten Ungleichgewichts<sup>1)</sup>. Entsprechend zögerlich verhielt sich der Bundesrat, zog nach öffentlicher Kritik am Entwurf des Abkommens nachträglich rote Linien und verlangte Präzisierungen. Widerstand ergab sich bezüglich verschiedener Punkte:

- Lohnschutz (Widerstand von den Gewerkschaften),
- Unionsbürgerrichtlinie (Widerstand aus bürgerlichen Kreisen),
- staatliche Beihilfen (Widerstand von den Kantonen),
- automatische Rechtsübernahme in den Bereichen der Verträge,
- Ausweitung der Guillotine-Klausel,
- «Erneuerung» des Freihandelsabkommens von 1972 und Unterstellung des Abkommens unter die Guillotine-Klausel und schliesslich
- die Anerkennung des EU-Gerichtshofes – jenes politischen Gerichtes der Gegenseite, das für seine eigenmächtigen Erweiterungen des EU-Rechtes besonders zu Lasten von Arbeitnehmern bekannt ist – als letzter Instanz bei Auslegungsdifferenzen.

Der Bundesrat pickte sich aus diesen Punkten die ersten drei heraus, wohl weil hier klar definierter Widerstand von Kräften kam, die das Rahmenabkommen in der Volksabstimmung mit grosser Wahrscheinlichkeit hätte scheitern lassen. Hier wollte er Nachbesserungen. Die übrigen Punkte betreffen souveränitätspolitische Aspekte, welche dem Tagesgeschäft verpflichtete politische Kräfte weniger interessierten. Man war entsprechend bereit, ein gutes Stück Souveränität, Voraussetzung der Demokratie, leichtfertig zu opfern. Da die EU auf stur stellte, ist das Abkommen schliesslich am 26. Mai 2021 offiziell gescheitert, wobei sich das Hinsiechen vor dem endgültigen

(1) für eine detaillierte Analyse s. <https://www.europa-magazin.ch/europamagazin/Aktuell/Dossiers-Schweiz/16/cmd.14/audience.D>, oder in der Papierversion EM 2/2019, S. 17).

Tod noch über Monate wegzog. Da muss hinter den Kulissen viel «gegangen» sein.

### Letztes Aufbäumen der Rechtsliberalen

Als das Scheitern greifbar wurde, rührten sich die Rechtsliberalen<sup>2)</sup> aller Parteien und stellten sich nochmals auf die Hinterbeine. In schneller werdendem Rhythmus versuchten sie – wohlwollend von den staatlich subventionierten Medien unterstützt – das Unvermeidbare noch in letzter Minute abzuwenden.

Ende Februar 2021 meldete sich eine 60-köpfige Gruppe mit dem Namen Progresuisse zu Worte: die beiden Alt-CVP-Bundesräte Doris Leuthard und Joseph Deiss, die Rektoren der Universitäten Bern, Zürich und St. Gallen, der CEO der schweizerisch-amerikanischen Handelskammer Martin Naville, der Ex-Economiesuisse-Präsident Heinz Karrer, die Europa-Rechtlerin Christa Tobler, die nimmermüden EU-phoriker Eric Nussbaumer (SP-Nationalrat), Elisabeth Schneider-Schneiter (CVP-Nationalrätin) und Doris Fiala (FDP-Nationalrätin) sowie die Präsidenten der beiden Aussenpolitischen Kommissionen, Tiana Angelina Moser (GLP-Nationalrätin) und Damian Müller (FDP-Ständerat). Ebenfalls dabei: der Ex-FDP-Präsident Philipp Müller, der seine Partei in seiner Amtszeit dazu brachte, ein «Ja aus Vernunft» zum Rahmenvertrag zu beschliessen, sowie Walter B. Kielholz, Präsident der Swiss Re, und der Privatbankier Yves Mirabaud. Die Zusammensetzung spricht Bände.

Gemäss Homepage ist «progresuisse» eine Bewegung, die den «konstruktiven Kräften, die für stabile und dauerhafte Beziehungen zur EU stehen, eine Stimme geben will». «progresuisse» will eine substanzielle und konstruktive Debatte über die Tragweite des Rahmenabkommens und die Zukunft der europäischen Partnerschaft anregen. Wer sollte da etwas dagegen haben?<sup>3)</sup>

<sup>2)</sup> Rechtsliberal definiert als «Befürwortung von mehr deregulierter Wirtschaft – z.B. Abbau von Lohnschutz – und weniger Demokratie». Diese Definition schliesst nicht aus, dass Rechtsliberale im Übrigen gesellschaftspolitisch «aufgeschlossen» sind.

<sup>3)</sup> <https://progresuisse.ch/de/>, eingesehen am 13. 6. 2021).



Der erwähnte Kielholz flippte in der «Samstagsrundschau» von SRF vom 3. 4. 2021 dann allerdings völlig aus<sup>4)</sup>. Angesichts des Eifers, mit dem das Abkommen schlechtgeredet werde, diagnostizierte der Wirtschaftskapitän bei den Gegnern des vorliegenden Rahmenabkommens «Wahnvorstellungen», «krankhafte Fieberschübe», «Opportunismus» und plädierte für eine Versachlichung der Diskussion – nach seinen Ausfälligkeiten weiss man, was er darunter versteht.

Am 9. April meldet sich CVP-Altbundesrat Koller in den CH-Media-Zeitungen zu Wort und warnt davor, den Vertrag vorschnell und «nur aufgrund von ideologischen Schlagworten ohne eingehende Sachdiskussion» abzulehnen. Auch hier wird eine Sachdiskussion gefordert, indem man den anderen die Verwendung ideologischer Schlagworte vorwirft. Wenn man aber z.B. die in der Schweiz geltenden Regelungen zum Lohnschutz kennt und diese mit den entsprechenden Textstellen im Rahmenabkommen vergleicht, braucht es nicht viel Ideologie, um zu verstehen, dass es beim Rahmenabkommen u.a. eindeutig um die Verschlechterung des Lohnschutzes in der Schweiz geht. Dabei ist die oft erwähnte 8-Tageregel und deren geforderte Verkürzung auf 4 Tage nicht einmal das Hauptproblem. Die EU wollte, dass Kauttionen nur von Firmen verlangt werden dürfen, die in der Vergangenheit schon einmal gegen die Regeln verstossen hatten. Zur Überprüfung von Scheinselbstständigkeit hätte die Schweiz erst im Nachhinein Kontrollen vornehmen und das Vorlegen von Dokumenten verlangen dürfen.

Am 19. April meldeten sich die Spitzen der Industrie- und Handelskammern von 25 Kantonen in einem Brief an den Bundesrat zu Worte. Sie warnten vor einem Scheitern des Rahmenabkommens, da dies «schwerwiegende Nachteile» für die Wirtschaft mit sich bringe. Wie die Industrie- und Handelskammern auf «schwerwiegende Nachteile» kommen, ist nicht ersichtlich. Bisher vorliegende Studien beziffern jedenfalls die Wachstumsgewinne der Bilateralen Verträge auf ungefähr 0.5 % pro Jahr – wobei diese Studien immer von empirisch kaum überprüfbareren Voraussetzungen ausgehen und eher spekulativ als wirklich wissenschaftlich sind. Aber sie sind sicher seriöser als aus der Luft gegriffene «schwerwiegende Nachteile» eines eventuellen und langsamen Auslaufens der Wirkungen mancher der bilateralen Teilverträge.

Am 28. April 2021 wandten sich 30 Sozialdemokraten in einem Brief an die SP-Parteileitung und die Fraktion und forderten eine «offenere europapolitische Diskussion».

Darunter sind neben alt Bundesrat Moritz Leuenberger auch vier amtierende Regierungsratsmitglieder wie Beat Jans (BS) und Jacqueline Fehr (ZH), drei Stadtpräsidenten und zahlreiche ehemalige Regierungsrats- und Nationalratsmitglieder sowie pensionierte Topleute aus der Bundesverwaltung, Alt-

<sup>4)</sup><https://www.srf.ch/news/wirtschaft/swiss-re-praesident-walter-kielholz-9-11-praegte-ihn-staerker-als-die-finanzkrise>

Bundesrätin Ruth Dreifuss, die frühere Waadtländer Ständerätin Yvette Jaggi, der Basler Regierungspräsident Beat Jans, Ex-SBB Chef Benedikt Weibel oder der Zürcher Alt-Regierungsrat Markus Notter.<sup>5)</sup> Während der Brief vor allem eine offene Diskussion wünscht, wogegen vermutlich wenige etwas einzuwenden haben, wird z. B. Markus Notter deutlicher: Er spricht von einer «Wahrnehmungsstörung» bei seiner Partei und bei der offiziellen Schweiz, weil diese nicht zur Kenntnis nehmen wollten, dass der Vertragsentwurf für die Schweiz viele Vorteile bringt.

Am 9. Mai wurden die Ergebnisse einer Umfrage publiziert, die angeblich eine breite Unterstützung der Schweizer Bevölkerung für das vorliegende Rahmenabkommen nachwies. Von den befragten Stimmberechtigten würden zum Umfragedatum 64 Prozent in einer Abstimmung Ja oder «eher Ja» zum vorliegenden Rahmenabkommen sagen, heisst es in einer Mitteilung des Verbands Interpharma, die die Umfrage in Auftrag gegeben hatte. Die Frage lautete: «*Eines dieser aktuell diskutierten Abkommen ist das sogenannte institutionelle Abkommen Schweiz-EU. Dieses Abkommen soll die 5 heute existierenden Marktzugangsabkommen und alle zukünftigen Verträge zwischen der Schweiz und der EU unter ein neues vertragliches Dach stellen. Damit könnten die bestehenden Verträge effizienter und schneller an neue Gegebenheiten angepasst und neue Teilverträge einfacher ausgehandelt werden. Das Abkommen ist in der Schweiz umstritten. Würde ein solches institutionelle Abkommen Schweiz-EU zur Abstimmung kommen, wären Sie dann bestimmt dafür, eher dafür, eher dagegen oder bestimmt dagegen?*» So wie die Frage gestellt ist, kommt selbstverständlich eine Mehrheit heraus. Wer ist schon gegen Effizienz und Schnelligkeit bei Vertrags-Anpassungen sowie Erleichterungen beim Abschliessen neuer Verträge?

15. Mai wurde per Indiskretion aus dem Bundesrat der «Amherd-Plan» publik. Bundesrätin Viola Amherd soll im Bundesrat vorgeschlagen haben, bei der Unionsbürgerrichtlinie teilweise nachzugeben. Im Gegenzug müsste die EU der Schweiz eine Art Schutzklausel im Bereich der Richtlinie zugestehen. Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrates stützte diesen Plan und forderte den Bundesrat auf, bei der Unionsbürgerrichtlinie nach einem Kompromiss zu suchen. Auch die SP hatte schon vorgeschlagen, bei der Unionsbürgerrichtlinie nachzugeben, um den Lohnschutz zu retten. Ein entsprechender Kompromiss hätte allerdings die demokratiepolitischen Probleme nicht gelöst und die völlig unakzeptable Ausweitung der Guillotine-Klausel wäre akzeptiert worden.

Am 18. Mai 2021 berichtete die Presse von einer Allianz von EUphilen, die – eventuell durch die oben erwähnten Umfrageergebnissen gedopt – den Vertrag notfalls mithilfe des Stimmvolks retten wollten – und sie hatten dafür bereits einen fixfertigen Entwurf für einen Initiativtext in der Tasche. Erarbeitet wurde dieser von den Rechtsprofessoren Andreas Kley und Roger Zäch; involviert waren auch Thomas Cottier, emeritierter Professor für europäisches Wirtschaftsrecht, und

<sup>5)</sup>[https://sp-ps-section.eu/wp-content/uploads/2021/05/2021.04.28-Aufruf\\_SP\\_def-28-4-2021.pdf](https://sp-ps-section.eu/wp-content/uploads/2021/05/2021.04.28-Aufruf_SP_def-28-4-2021.pdf)



der ehemalige Aargauer Ständerat und Alt-Bundesrichter Thomas Pfisterer (FDP). Betitelt ist der Entwurf, als «eidgenössische Volksinitiative für eine sofortige Ratifikation des institutionellen Abkommens der Schweiz mit der EU». Konkret wird darin gefordert, dass das Rahmenabkommen innert eines Monats nach Annahme der Initiative durch den Bundesrat ratifiziert wird – «allenfalls mit ausgehandelten Verbesserungen», wie es im Initiativtext heisst. Anschliessend ginge das Abkommen zur Genehmigung ans Parlament; hinterher wäre je nachdem immer noch ein Referendum möglich. Die Initiative sieht ausserdem vor, dass die «Beteiligung der

Der EU-Botschafter Petros Mavromichalis verlangte Ende März 2021 eine Volksabstimmung zum Rahmenvertrag: «Die EU erwartet deshalb vom Bundesrat, dass er das gemeinsam ausgehandelte Abkommen unterstützt und dem Parlament und Volk zur Ratifizierung unterbreitet. Dies würde verschiedene Dossiers deblockieren.» Wer die Haltung der EU zu Volksabstimmungen kennt (s. EM 1/2020, S. 19: «Der Kampf der EU gegen nicht-genehme demokratische Ergebnisse» von www.German-Foreign-policy, auch unter <https://www.europa-magazin.ch/europa-magazin/Aktuell/Dossiers-Themenfokus/Demokratie/69/cmd.14/audience.D>), ist vielleicht erstaunt über diese Forderung. Nun, Brüssel kennt wenig Prinzipien, wenn's um die Durchsetzung der eigenen Interessen geht und hoffte vermutlich – wohl auf Grund der Meinungsumfragen – in einer Volksabstimmung mehr Erfolg zu haben als im Bundesrat.

Schweiz am Binnenmarkt» als Grundsatz in der Verfassung verankert wird. Es ist klar, dass das Vorgehen völlig unrealistisch ist und nur einen Zweck verfolgte: man wollte nochmals Unterstützung für das Rahmenabkommen signalisieren.

Am 20. Mai 2021 wurde durch Indiskretion aus der Bundesverwaltung von einem Geheimpapier berichtet, das vor «gravierenden Folgen für Schweiz» warnte. Die Aussenpolitische Kommission des Nationalrats (APK-N) hatte sich darüber beschwert, dass ihr dieses Papier vorenthalten wird. Journalisten gelangten in den Besitz des Papieres, behielten es aber für sich, wohl um vehementer vor den «gravierenden Folgen» warnen zu können. Das Papier soll gemäss Journalisten nämlich zum Schluss kommen, dass ein Scheitern des Rahmenabkommens bei den 24 untersuchten Politikfeldern in ungefähr 10 Fällen schwerwiegende Folgen hätte. Nun, die Ausführungen eines Geheimpapier kann man nicht diskutieren. Problematisch ist das entsprechende Leck in der Verwaltung, die Produktion offenbar äusserst einseitiger Papiere durch die Verwaltung und die Schaumschlägerei der Journalisten im Gefolge der Indiskretion – Kampagnen-Journalismus eben. Der Bundesrat wäre gut beraten gewesen, das Papier sofort zu publizieren.

## Nach dem Abbruch

Nach dem Abbruch der Verhandlung durch den Bundesrat erfolgte das übliche Zeter und Mordio – im Vergleich zur Endzeitstimmung, die nach dem EWR-Nein verbreitet wurde,

handelte es sich allerdings nur um einen müden Abklatsch. Im Schnellzugstempo wurde von Medtech-Firmen berichtet, die Problem beim Export in die EU haben. Man liess sich ausgiebig über die Möglichkeit des Endes der Teilnahme an den EU-Forschungsprogrammen aus. Die Strombranche nutzte die Gelegenheit, um ihre Anliegen zu deponieren und vom Ende der Versorgungssicherheit zu warnen. Es ist zu vermuten, dass die EU unbedingt beweisen will, dass sie nicht für Zusammenarbeit in Europa steht und versucht wird, die Schweiz zu piesacken. Immerhin reagierte sie mit solchen Massnahmen auf das Abstimmungsergebnis der «Masseneinwanderungsinitiative», obwohl diese noch nicht umgesetzt war. Sanktionen ergreift die EU auch präventiv – wenigstens gegen kleine Länder!

Der Bundesrat will als Zeichen des guten Willens möglichst schnell die Kohäsionsmilliarde freigeben, wobei das Vorhaben durchaus vor Hürden steht. Die Eidgenössischen Räte beschlossen damals, dass die Schweiz die Zahlungen nur freigibt, wenn die EU sie nicht mit Strafmassnahmen wie bei der Börse diskriminiert. Der Parlamentsentscheid müsste also von den Räten rückgängig gemacht werden, obwohl die EU die Börsenäquivalenz immer noch nicht anerkennt. Das Parlament soll in der Herbstsession entscheiden. Kritiker sind gegen eine bedingungslose Auszahlung. Bei einem weiteren Hindernis geht es um eine Sprachregelung. Für die zweite Kohäsionsmilliarde braucht es eine Absichtserklärung (MOU) mit der EU, die die allgemeinen Modalitäten sowie den Verteilungsschlüssel für die Empfängerstaaten regelt. Die EU-Kommission beharrte bis anhin explizit darauf, dass beide Seiten festhalten, dass die Kohäsionsmilliarde der Eintrittspreis für den partiellen Schweizer Zugang zum Binnenmarkt ist. Die Schweiz ist zwar

bereit, Projekte in strukturschwächeren EU-Ländern zu subventionieren, nicht aber einen Eintrittspreis für den Zugang zu einem Markt zu zahlen.

Zufrieden zeigten sich die Gewerkschaften, die gegenüber dem Druck des rechts-liberalen Flügels der SP erstaunliche Festigkeit und Ruhe zeigten: Der SGB «begrüssst den Entscheid des Bundesrates zum Rahmenabkommen, der den eigenständigen Lohnschutz gewährleistet. Der SGB steht für gute und geregelte Beziehungen mit der EU. Doch der Preis eines Verhandlungsabschlusses über dieses Rahmenabkommen wäre für die Arbeitnehmenden in der Schweiz zu hoch gewesen. Der Verhandlungsverlauf hat gezeigt, dass der Lohnschutz durch das Abkommen substantiell geschwächt und der Service public gefährdet würde. Das wäre für die Gewerkschaften nicht akzeptabel gewesen.»<sup>6)</sup>

In der Sozialdemokratischen Partei ging es vorerst etwas turbulent zu. Nach mehreren Tagen Zeitungslektüre wusste man nicht mehr so recht, ob die SP nun den EWR-, den EU-Betritt oder einfach nur mehr Bilaterale Verträge wollte. Die

<sup>6)</sup> SGB News-Letter vom 2. Juni 2021



beiden ersten Optionen würden den bisherigen Lohnschutz jedenfalls schleifen. «Zwar präferiert die SP wegen des vollen Mitspracherechts den EU-Beitritt, aber da dies innenpolitisch schwierig werden könnte, darf man den EWR als Zwischenlösung nicht ausschliessen», sagt SP-Fraktionspräsident Roger Nordmann (NZZ am Sonntag, 30. Mai). Gemäss NZZ am Sonntag wollte er am 1. Juni ein Postulat einreichen, in dem er den Bundesrat unter anderem auffordert, Vorteile und Nachteile des EWR-Beitritts darzulegen. Ein Blick auf die die entsprechende Seite des Nationalrates zeigt aber, dass er dies bleiben liess.<sup>7)</sup>

Am 6. Juni 2021 hiess es dann in der Sonntagszeitung, die SP wolle den Bundesrat zu EU-Beitrittsverhandlungen zwingen. Zur Stärkung von Demokratie und Souveränität sei «die volle Mitwirkung in der EU für unser Land der beste Weg, nach dem Scheitern des Rahmenvertrages. Nur wenn wir beitreten, können wir über die Regeln, die wir so oder so übernehmen müssen, auch mitbestimmen», begründet SP-Nationalrat Molina seinen Vorstoss. Die Begründung sagt für Kenner der EU-Institutionen viel über das Demokratieverständnis von Molina aus: Demokratie besteht für Molina offenbar darin, dass vor allem die Exekutive und die Bundesverwaltung in Brüssel mitreden kann – mit einem Stimmengewicht von ca. 3% – zu Lasten von Parlament und stimmberechtigter Bevölkerung. Pierre-Yves Maillard, SP-Nationalrat und Präsident des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes wollte sich bezeichnender Weise zum Vorhaben nicht äussern.

Am 12. Juni 2021 tönte es vom SP-Co-Präsidenten Cédric Wermuth dann so: «Jetzt müssen alle Optionen auf den Tisch, ohne Tabus. Klar ist für mich: Auch ein EU-Beitritt muss das Leben der Menschen verbessern und den Schutz der Löhne und der direkten Demokratie gewährleisten» (12. Mai 2021, Der Bund, S. 11). Meint er das ernst, wär's dann mit dem EU-Beitritt auf absehbare Zeit gewesen. ■

<sup>7)</sup> <https://www.parlament.ch/de/biografie/roger-nordmann/1279>

## Kurzinfos

### Wer ist der höchste Richter im Lande?

EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat am Mittwoch, den 9. Juni 2021 im Namen der Kommission einen Brief an die deutsche Kanzlerin Angela Merkel geschickt. Dieses sogenannte Aufforderungsschreiben ist der erste Schritt eines Vertragsverletzungsverfahrens. Brüssel wirft Berlin vor, dass Deutschland die EU-Verträge nicht eingehalten hat.

Konkret kritisiert die Kommission allerdings nicht die Regierung von Angela Merkel, sondern das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe. Dieses habe den Europäischen Gerichtshof (EuGH) nicht als letzte Instanz anerkannt. Das sei ein Verstoss gegen EU-Recht, schreibt die Kommission.

Im Fokus steht ein Urteil von Mai 2020, das für grosses Aufsehen gesorgt hat. Das Gericht in Karlsruhe urteilte, dass die Europäische Zentralbank (EZB) mit ihrem umfangreichen Anleihenkaufprogramm PSPP ihre Kompetenzen überschritten habe. PSPP ist ein Instrument der extrem expansiven Geldpolitik

### «Best-Case-Szenario»

Der Italiener Luca Visentini ist Generalsekretär des Europäischen Gewerkschaftsbundes, dem 89 nationale Organisationen angehören, und hat sich in den vergangenen Jahren wiederholt für dessen Schweizer Mitglieder ins Zeug gelegt. Brief um Brief schrieb er an von der Leyen, versuchte die verschiedenen AkteurInnen an einen Tisch zu bringen und warb um Verständnis für den Wunsch, den Lohnschutz nicht zu schwächen. Vergeblich.

Natürlich sollte man sich nie über einen Verhandlungsabbruch freuen, sagt Visentini, doch angesichts der Schwierigkeiten erachtet er das Ende des Rahmenvertrages als «Best-Case-Szenario». Gar kein Abkommen sei schliesslich immer noch besser als ein schlechtes. «Für die Schweizer Gewerkschaften ist das ein wichtiger Schritt im Bemühen um einen besseren Schutz für die Arbeiter.» Und das nütze auch den EuropäerInnen: Seien diese nämlich bei ihrer Arbeit in der Schweiz nicht durch flankierende Massnahmen geschützt, drohe Lohn-dumping – und damit die Ausbeutung von EU-BürgerInnen.

Der 52-Jährige beklagt den fehlenden Einsatz der Kommission für tragfähige Lösungen und kritisiert ihren Druck auf die Schweiz. «Die Entsenderichtlinie besagt, dass für gleiche Arbeit am gleichen Ort gleicher Lohn gilt. Bei der Umsetzung der Regeln in den Mitgliedsländern darf sich die EU nicht einmischen, also sollte sie dies auch nicht bei einem Drittland wie der Schweiz tun», findet Visentini. WoZ, 3. Juni 2021.

der EZB, die seit Jahren besonders in Deutschland von gewissen Kreisen scharf kritisiert wird. Damit versucht die Zentralbank, die europäische Wirtschaft in Schwung zu halten, und sorgt auch für niedrige Zinsen. An solchen haben insbesondere die hochverschuldeten Staaten wie Italien und Frankreich ein grosses Interesse.

Den Grund für die Kompetenzüberschreitung sahen die Richter in Karlsruhe in der Tatsache, dass die EZB ihrer Meinung nach nicht ausreichend aufgezeigt hatte, dass die Anleihenkäufe verhältnismässig sind. In der Folge verbot das Gericht der deutschen Zentralbank, an diesem Programm teilzunehmen. Die EZB kauft die entsprechenden Papiere nämlich zu einem grossen Teil über die 19 Zentralbanken der EU-Staaten mit dem Euro als Währung.

Besonders explosiv am Urteil des Bundesverfassungsgerichts war aber, dass Karlsruhe erstmals einen Ultra-vires-Akt festgestellt hat. Es hatte nämlich den EuGH zu Rate gezogen, und das höchste Gericht der EU mit Sitz in Luxemburg



befand, dass PSPP nicht über das Mandat der EZB hinausgeht. Das deutsche Gericht erklärte in seinem Urteil, dass der EuGH über seine Zuständigkeiten hinausgegangen sei. «Damit hat das deutsche Gericht ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs seiner Rechtswirkung in Deutschland beraubt und gegen den Grundsatz des Vorrangs des EU-Rechts verstossen», schreibt die Kommission.

Brüssel ist der Ansicht, dass das deutsche Urteil einen «schwerwiegenden Präzedenzfall» darstellt, sowohl für die künftige Praxis des deutschen Verfassungsgerichts als auch für die obersten Gerichte anderer Mitgliedstaaten. Nun hat die Regierung von Angela Merkel zwei Monate Zeit, um auf den Brief aus Brüssel zu antworten.

Nur stellt sich jetzt die Frage, was denn Berlin genau tun soll. Schliesslich wird die Regierung kaum das Bundesverwaltungsgericht in die Schranken weisen wollen. Eine unabhängige Justiz gehört schliesslich auch zum Kern der Rechtsstaatlichkeit, wie sie die EU-Verträge vorsehen.

Der deutsche EU-Parlamentarier Markus Ferber von der CDU bezeichnete den Entscheid auf dem Kurznachrichtendienst Twitter als «schwer nachvollziehbar». Er frage sich, wem ein solches Verfahren helfen solle und welche Ziele die Kommission verfolge. Das Problem sei bereits aus dem Weg geräumt, so Ferber weiter. Es gebe damit keinen guten Grund für die Prinzipienreiterei der Kommission.

Ende April hatte das Bundesverfassungsgericht in einem Beschluss erklärt, dass Bundesregierung und Bundestag in Deutschland nun die Verhältnismässigkeit der EZB-Käufe ausreichend überprüft hätten und damit die Bundesbank weiterhin an den Anleihenkaufprogrammen der EZB mitmachen könne.

Mehr Verständnis bringt der EU-Parlamentarier Sven Giegold von der Grünen Partei dem Vorgehen der Kommission entgegen. Ein Vertragsverletzungsverfahren sei der geeignete Weg, um den rechtlichen Konflikt zu lösen, schreibt er in einer Stellungnahme. Giegold hatte ein solches Verfahren im Mai 2020 in einem Brief an von der Leyen gefordert. Es gehe darum, die europäische Rechtsgemeinschaft zu sichern. Treten die nationalen Höchstgerichte in einen Wettstreit mit dem Europäischen Gerichtshof, würde die europäische Rechtsordnung zum Flickenteppich, so der Deutsche. Das Karlsruher Urteil sei eine Steilvorlage für rechtspopulistische Regierungen gewesen. Dadurch würden Ungarn und Polen ein mächtiges Instrument gegen das EU-Recht erhalten.

Gerade mit Polen streitet sich die EU seit längerem über die mangelnde Rechtsstaatlichkeit in dem Land, die Rolle des EuGH und der Hierarchie von europäischem und nationalem Recht. Die ungarische Verfassung geniesse Vorrang vor unliebsamen EuGH-Urteilen, liess im Mai 2020 auch der ungarische Ministerpräsident Viktor Orban verlauten, als das EuGH in Sachen Unterbringung von Asylbewerbern nicht nach seinem Gusto entschieden hatte. NZZ, 10. Juni 2021.



## Auf Krawall gebürstet

Die EU-Kommission ist bekannt dafür, ihren Einfluss und ihre Macht gegenüber den Mitgliedsstaaten stets ausweiten zu wollen. Das bekam jüngst auch Deutschland zu spüren. Gegenüber dem Kanzleramt und den Finanz- und Wirtschaftsministerien hat die Kommission verdeutlicht, dass Deutschland sein Reformprogramm nachbessern müsse, um die ihm aus dem Aufbaufonds zustehenden Mittel von ungefähr 24 Milliarden Euro erhalten zu können. Im Einzelnen solle Deutschland Reformen an seinem zu progressiven Steuersystem vornehmen, die finanzielle Tragfähigkeit seines Rentensystems stärken, reglementierte Berufe öffnen und das Ehegattensplitting abschaffen.

War es da nicht um Digitalisierung, Klimaschutz und um den Rechtsstaatsmechanismus gegangen? Und was hat das deutsche Ehegattensplitting damit zu tun? Fällt das deutsche Ehegattensplitting neuerdings in EU-Zuständigkeit? Wer so vorgeht, ist auf Krawall gebürstet. <https://makroskop.eu/05-2021/macht-und-machtlosigkeit/> 04. Februar 2021



## EU setzt Grossbritannien unter Druck

Am Rande des G7-Gipfels im englischen Cornwall hat sich ein neuer Streit um den Brexit angebahnt: EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und EU-Ratspräsident Charles Michel forderten die Regierung in London auf, sich an die Vereinbarung über Warenkontrollen in Nordirland zu halten. Auch der französische Präsident Emmanuel Macron appellierte bei einem bilateralen Treffen an den Premierminister Boris Johnson, sein Wort zu halten. Der Brite wiederum erwartete von der EU seinerseits Kompromissbereitschaft.

Grossbritannien will die im Dezember 2020 unterzeichnete Brexit-Vereinbarung neu verhandeln. Dagegen gab es Widerspruch: Innerhalb der EU sei man sich einig über die Notwendigkeit, "das umzusetzen, worauf wir uns geeinigt haben", sagten von der Leyen und Michel. Johnson müsse die der EU gegebenen Zusagen einhalten, forderte auch Macron. Frankreich sei bereit für eine Wiederbelebung der französisch-britischen Beziehungen. Diese erfordere jedoch die Einhaltung des durch die Brexit-Vereinbarungen definierten Rahmens.

Johnson rief die EU seinerseits dazu auf, Pragmatismus und Kompromissbereitschaft bei den Post-Brexit-Regelungen für Nordirland zu zeigen. Er verstehe den Wunsch der EU, sagte er nach dem Treffen mit Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU), Macron, von der Leyen und Michel. Der Schutz des Karfreitagsabkommens in Nordirland stehe für ihn jedoch an erster Stelle. Johnson schloss ausdrücklich nicht aus, die vereinbarte Notfallklausel für die irische Grenze zu ziehen, den sogenannten Artikel 16. Das würde Kontrollen an der Grenze zwischen Nordirland und dem EU-Mitglied Irland auslösen. Die Zeit, 12. Juni 2021.



## Italien – Drama in drei Akten

Zehn Jahre nach Mario Monti und seiner Technokratenregierung ist Anfangs 2021 eine weitere ehemalige Führungskraft von Goldman Sachs im Palazzo Chigi eingezogen.

Mario Draghi behauptet von sich – wie früher Mario Monti, aber auch wie Emmanuel Macron im französischen Präsidentschaftswahlkampf von 2017 –, dass er über den Parteien stehe und die aufgeklärte Sicht des Experten vertrete. Dabei bewegt sich Draghi nur exakt zwischen den von Brüssel eingerammten Pflöcken, die da heißen „orthodoxe Haushaltspolitik“ und „Neoliberalismus“. Dennoch beansprucht er, die Kluft zwischen rechts und links zu überbrücken. Denn der ehemalige Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB) hat es geschafft, das komplette italienische Parteienspektrum von links bis rechts außen hinter sich zu versammeln.

Das gilt auch für die Parteien, die durch ihre Opposition gegen die orthodoxe Haushaltspolitik groß geworden sind: Draghi konnte sich sogar die Unterstützung der Fünf-Sterne-Bewegung (M5S) und der Lega sichern, die beide mit ihrem Versprechen, die Sparpolitik zu beenden und sich dem EU-Diktat zu widersetzen, die Parlamentswahl vom 4. März 2018 gewonnen hatten.

Dass rechtsextreme Minister in Draghis Regierung sitzen, hat innerhalb der EU erstaunlich wenig Aufsehen erregt; und zwar weder in den Hauptstädten noch in den Medien, die die nationale Koalition als musterhaftes Produkt des gesunden Menschenverstands feierten. Es gab auch keine Empörung über eine demokratische Kultur, in der es möglich ist, dass im März 2018 das Wahlvolk mehrheitlich gegen die von Brüssel diktierte Sparpolitik stimmt und drei Jahre später ohne neuerlichen Urnengang eine Regierung serviert bekommt, die genau diese Politik vertritt. *Le Monde diplomatique*, April 2021, S. 1, weiterlesen in <https://monde-diplomatique.de/artikel/15746258>

## EU-Kommission: Pensionsantrittsalter hinauf auf 70!

Die EU-Kommissions-Vize-Präsidentin Dubravka Suica ließ vor Kurzem die Katze aus dem Sack: Mit Verweis auf ein Grünbuch der EU-Kommission fordert sie bis 2040 die Anhebung des Pensionsantrittsalters auf 70 Jahre im EU-Durchschnitt, für Österreich auf 71 Jahre, für einige osteuropäische Staaten sogar auf 75 Jahre.

Die Argumentation der EU-Kommission ist simpel: Die Lebenserwartung der Menschen steigt, die Zahl der Erwerbstätigen schrumpft. Daher müsse das Antrittsalter für die Pension bis 2040 deutlich angehoben werden. Was sofort auffällt: Produktivität und Verteilung spielen für die EU-Kommission offenbar keine Rolle. Ob mehr Pensionierte durch weniger Erwerbstätige finanziert werden können, hängt maßgeblich von der Produktivität der Erwerbstätigen ab – und wie diese verteilt wird. Auch bei den Kommissaren sollte sich herumgesprochen haben, dass wir heute mit einer durchschnittlichen Arbeitszeit von 40 Stunden in der Woche deutlich besser leben als zu Zeiten, wo die Menschen noch 60

Stunden und mehr in den Fabriken malochten und es keine Pensionsversicherung gab.

Warum spielt diese ökonomische Binsenwahrheit für die Kommission keine Rolle? Wohl weil man diese wachsende Produktivität in Form von wertschöpfungsbezogenen Sozialversicherungsbeiträgen auch an die ältere Generation umverteilen müsste. Genau das aber wird von der EU-Kommission auf Biegen und Brechen bekämpft. Es gibt kaum ein „europäisches Semester“, wo die EU-Staaten von der Kommission nicht ermahnt werden, die sog. „Lohnnebenkosten“ zu senken, um die Interessen der exportorientierten Großindustrie zu bedienen.

Zum Zweiten fällt auf, dass die Kommission ca. 16 Millionen Menschen einfach vergisst. Denn so viele sind derzeit in der EU arbeitslos. Würde dieses Millionenheer durch eine entsprechende Vollbeschäftigungspolitik sozial und ökologisch sinnvoll in Lohn und Brot gebracht werden, ließen sich die Finanzierungsprobleme der sozialen Kassen leicht lösen. Doch auch in diesem Fall dürfte die Demenz der Kommission interessengeleitet sein. Hat doch gerade die von der EU-Kommission exekutierte und von den Eliten der großen EU-Staaten, insbesondere Deutschlands, angetriebene Austeritätspolitik im letzten Jahrzehnt die Arbeitslosigkeit sprunghaft in die Höhe getrieben – vor allem in jenen Ländern, die direkt von EU-Kommission, EZB und IWF unter die Knute von „Strukturanpassungsprogrammen“ gezwungen wurden.

Die EU-Kommission schlägt 70 Jahre als Pensionsantrittsalter vor – im EU-Durchschnitt. Dieses Pensionsantrittsalter wird für die einzelnen EU-Staaten aufgeschlüsselt: für Österreich soll es bei 71 Jahren liegen. Noch viel stärker soll das Pensionsantrittsalter in osteuropäischen Staaten angehoben werden. Die Begründung könnte zynischer nicht sein: Da das neoliberale EU-Konkurrenzregime dazu geführt hat, dass die osteuropäische Peripherie immer stärker ökonomisch ausblutet, wandern immer mehr, insbesondere junge und gut qualifizierte Menschen Richtung Westen ab. Diese massive Umverteilung von armen zu reichen Staaten fällt den wirtschaftlich Ausgebluteten bei den Pensionen ein weiteres Mal auf den Kopf. Statt diesen neoliberalen Wahnsinn zu beenden, sollen jene, die nicht aus Osteuropa abwandern, gleich von der Werkbank oder dem Bürosessel in den Sarg hüpfen. Für Rumänien etwa schlägt die EU-Kommission ein Pensionsantrittsalter von 75 Jahren vor. Die durchschnittliche Lebenserwartung in Rumänien liegt bei knapp über 75 Jahre.

Hauptnutznießer der Verschlechterung öffentlicher Pensionssysteme sind die großen privaten Pensionsfonds und Versicherungskonzerne. Die Drehtür zwischen diesen und der EU-Kommission rotiert besonders häufig. Diese Konzerne haben intensiv dafür lobbyiert, dass die EU-Kommission 2019 die EU-Verordnung für ein „Europaweites Privates Altersvorsorgeprodukt“ (PEPP) auf Schiene brachte. Ausgeblendet wird dabei, dass sich die Privatisierung der Altersvorsorge in vielen Staaten als regelrechtes Debakel erwiesen hat.

Die EU-Kommission betont zwar, dass die Anhebung des Pensionsantrittsalters nur ein Vorschlag sei, da die EU in dieser



Frage keine unmittelbare Kompetenz hat. Doch schon in der Vergangenheit setzte die EU-Kommission Instrumente wie den EU-Fiskalpakt oder den ESM ein, um Ländern, die die EU-Budgetregeln nicht einhalten konnten, zu brutalen Sozialabbaumaßnahmen zu zwingen. Mit dem sog. „Next Generation Fund“ (ursprünglich: Corona-Wiederaufbaufonds) steht der EU-Kommission nun eine scharfe Waffe zur Verfügung, um ihren „Empfehlungen“, die sie im Rahmen des „europäischen Semesters“ an die EU-Staaten verteilt, Nachdruck zu verleihen. So wurde Ende 2020 klammheimlich durchgesetzt, dass die EU-Kommission die Vergabe von Mitteln aus dem „Next Generation Fund“ mit der Umsetzung solcher „Empfehlungen“ junktieren kann. Im Klartext: Kein Sozialabbau, kein Geld.

Bereits im Vorjahr hat die Kommission eine sog. „technische Note“ an die Regierungen verschickt, in der diesen angeraten wurde, die Corona-Krise zu nutzen, um „eine starke Dynamik für eine ehrgeizige Reformagenda“ zu entfachen. Diese werde „wirtschaftliche, soziale und politische Kosten“ verursachen, die „typischerweise spezifische Gruppen treffen“, wie etwa „Arbeiter, Rentner, Beschäftigte im öffentlichen Dienst, Kranke und Familien mit Kindern“. Kurzum, die breite Mehrheit der Bevölkerung. Gerald Oberansmayr (17.2.2021). <https://www.solidarwerkstatt.at/soziales-bildung/eu-kommission-pensionsantrittsalter-rauf-auf-70-bis-75-jahre>

### Nationalrat: keine höheren Hürden für Staatsverträge

In der Schweiz gilt die etwas kuriose Situation, dass Volk und Stände sich zwar über Volksinitiativen und Verfassungsänderungen aller Art äussern können, von Kuhhörnern bis zu Musikunterricht, bei wichtigen internationalen Abkommen hingegen nur wenig zu sagen und nur ganz selten das letzte Wort haben. Der fehlende Parallelismus zwischen Landesrecht und Völkerrecht wird zwar weitherum als staatspolitisch wenig befriedigend angesehen, doch gelöst wurde das Problem bisher nicht. Und dabei dürfte es vorerst bleiben, denn auch der jüngste Anlauf scheint zum Scheitern verurteilt.

Der Nationalrat hat es am Dienstag, 4. Mai 2021, gegen die Stimmen der SVP abgelehnt, auf eine Vorlage einzutreten, die Staatsverträge von Verfassungsrang dem obligatorischen Referendum mit doppeltem Mehr unterstellen will. Der Ständerat hatte das Geschäft im letzten Herbst mit grossem Mehr unterstützt: Jeder Staatsvertrag, der zwingend eine Verfassungsänderung mit sich bringt oder der die Grundrechte, den Föderalismus oder die Staatsorganisation betrifft, soll Volk und Ständen zur Abstimmung vorgelegt werden.

Diese Regelung sei zu unpräzise, die Frage, wann ein Abkommen das obligatorische Referendum erfordere, werde zu schwierigen Abgrenzungsfragen führen, so der Tenor in der grossen Kammer. Die Vorlage schaffe keinen Mehrwert, im Gegenteil. Namentlich auf der linken Seite wollte man nichts davon wissen, den Ständen mehr Mitsprache zu geben. Die Kantone dürften beim Abschluss neuer Menschenrechtsverträge kein Vetorecht erhalten, hiess es.

Gleichzeitig wurde beschwichtigend darauf hingewiesen, dass das Parlament schon heute über das ungeschriebene Recht

verfüge, einen Staatsvertrag aufgrund seiner Bedeutung und Tragweite freiwillig Volk und Ständen vorzulegen. Diese Art des Referendums sui generis – man kann von einem Referendum von Parlaments Gnaden sprechen – wurde erstmals beim Beitritt der Schweiz zum Völkerbund im Jahr 1920 angewandt, ebenso beim Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und der EG von 1972 und beim Beitritt zum EWR 1992. Justizministerin Karin Keller-Sutter wandte erfolglos ein, dass Volksrechte kodifiziert sein sollten und dass es angesichts der zunehmenden Bedeutung internationaler Verträge richtig sei, für besonders wichtige Abkommen das doppelte Mehr vorzusehen, wie dies heute bei jeder Verfassungsänderung der Fall sei.

Die Vorlage geht nun zurück an den Ständerat. Angesichts der klaren Ablehnung in der grossen Kammer dürfte der Wille, an der Vorlage festzuhalten, dort allerdings nicht allzu gross sein. NZZ, 5. Mai 2021, S. 8

### Katalonien-Konflikt: EU-Parlament entzieht Puigdemont und zwei Mitstreitern die Immunität

Der Rechtsausschuss des Europaparlaments hatte einen Antrag des spanischen Obersten Gerichtshofes auf Aufhebung der Immunität Puigdemonts und zweier Mitstreiter geprüft und für diesen Schritt plädiert. Das EU-Parlament folgte dem Antrag. Damit verlieren nicht nur Puigdemont, sondern auch seine beiden früheren Minister Clara Ponsatí und Toni Comín ihre Immunität als EU-Parlamentarier. Die Entscheidung macht den Weg für die spanische Justiz frei, einen neuen Auslieferungsantrag für die Politiker zu stellen.

400 der 705 Parlamentarier von der Europäischen Volkspartei (EVP), den Sozialdemokraten, den Nationalkonservativen und Teilen der Liberalen stimmten für den Vorschlag des Rechtsausschusses. Das Ergebnis zeigt, dass die EU lokalen Selbstbestimmungsbestrebungen keinen Schutz bietet. NZZ, 10. März 2021, S. 3

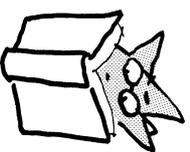
Die Kurzinfos stellen freie Bearbeitungen der Quellentexte dar und brauchen deren Stossrichtung nicht wiederzugeben. Werden Sätze vollständig verwendet, wird dies nicht eigens vermerkt. Weitere Kurzinfos auf dem Internet. NZZ: Neue Zürcher Zeitung, Zürich, Falkenstr. 11, CH-8021 Zürich

Werkstatt-Rundbrief, Werkstatt Frieden & Solidarität, Waltherstr. 15, 4020 Linz, Tel. 0732/771094, Fax 0732/797391, [www.werkstatt.or.at](http://www.werkstatt.or.at)  
<https://www.german-foreign-policy.com/>

# Forum pour la démocratie directe

social, écologique et critique à l'égard de l'Union Européenne

## EUROPA-MAGAZIN



für dezentrale politische Strukturen in Europa

FÜR DIREKTE DEMOKRATIE

für aktive Menschenrechts- und Minderheitenpolitik

gegen die Schaffung einer europäischen Grossmacht

*für das Europa der Demokratien, gegen das Europa der Nationen*

FÜR UMWELTSCHUTZ

FÜR EINE GLOBALE AUSGEWOGENE ENTWICKLUNG

GEGEN DIE NEOLIBERALE DAMPFWALZE

FÜR KOOPERATION STATT ZENTRALISATION

- Schicken Sie mir das EUROPA-MAGAZIN zur Ansicht
- Ich möchte beim Forum (bei Gelegenheit) mitpolitizieren.
- Ich möchte das EUROPA-MAGAZIN abonnieren (2 x jährlich - 30 Franken)
- Ich möchte Mitglied des Forums werden und zahle den Mitgliederbeitrag von Fr. 50.- (30.- für wenig verdienende) (Inklusive Abonnement EUROPA-MAGAZIN).

Name: \_\_\_\_\_

Vorname: \_\_\_\_\_

Strasse: \_\_\_\_\_

Ort: \_\_\_\_\_

**Einsenden an:** Forum für direkte Demokratie, Luternauweg 8, CH-3006 Bern (Telefon (0041-31-7312914; Fax: 0041-31-7312913; PC: 30-17465-5) Wenn Sie das EUROPA-MAGAZIN abonnieren oder Mitglied des Forums werden wollen, verwenden Sie am besten gleich den beteiligenden Einzahlungsschein. Die Einsendung dieses Talons erübrigt sich.

### Redaktionsadresse:

EUROPA-  
MAGAZIN

Luternauweg 8

3006 Bern

Tel: 0041-31 - 731 29 14

Fax: 0041 -31 - 731 29 13

### Impressum

#### Herausgeber:

Forum für direkte Demokratie  
EU-kritisch, ökologisch, sozial

#### Redaktion:

Paul Ruppen (pr)

#### Lektorat:

Gerard Devanthery, Christian Jungen,

*Logos und Bücherstern:* Josef Loretan

*Entwicklung und Konzeption der Website:*

Chris Zumburn Ventures, CH-2610 Mont-  
Solet

#### Redaktionsadresse:

EUROPA-MAGAZIN, Luternauweg 8,  
3006 Bern, Tel. 0041 -31 - 731 29 14

Fax: 0041 -31 - 731 29 13

<http://www.europa-magazin.ch>

E-Mail: [forum@europa-magazin.ch](mailto:forum@europa-magazin.ch)

Druck: Valmedia AG, 3930 Visp

Auflage: 1500

*Erscheinungsweise:* 2 mal jährlich

Jahrgang 29, Nr. 74, Juni 2021

*Abonnement:* Fr. 30.-, Euro 30.-

*Redaktionsschluss:* 30. Oktober 2021



<http://www.europa-magazin.ch>



9006  
Bern  
Luternauweg 8  
Europa-Magazin  
Retouren und  
Mutationen:

Post

CH-3006

Brig P.P.