

Europäische Integration und (direkte) Demokratie

I. Thema des Seminars

a) EU und EU-Mitgliedstaaten

Das EU-Recht schränkt den politischen Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten erheblich ein. Es erfasst immer weitere Sachbereiche. Das weitem einschlägige Mehrheitsprinzip bedeutet, dass sich einzelne Mitgliedstaaten nicht gegen unliebsame neue Rechtsakte wehren können. Bisher in Richtlinien geregelte Gebiete werden zunehmend in Verordnungen überführt. Richtlinien regeln Sachbereiche mit zunehmendem Detaillierungsgrad. Der Vorrang und die unmittelbare Anwendbarkeit führen dazu, dass das EU-Recht direkt und ungefiltert, d.h. ohne weitere Deliberation oder Kontrolle durch nationale Parlamente oder Gerichte, angewendet und durchgesetzt werden. Die Breite und Tiefe der Integration erinnert an (bundes-) staatliche Gebilde. Weniger deutlich präsentiert sich die Situation in Bezug auf die institutionelle Seite der Integration. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der demokratischen Legitimation des EU-Rechts. Sie wird heftig und kontrovers diskutiert.¹

Die EU verpflichtet sich ausdrücklich zur Demokratie (Art. 2 EUV). Änderungen des Primärrechts müssen von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden; dabei bedarf es durchwegs der Zustimmung durch die nationalen Parlamente und/oder durch das Stimmvolk. Beim Erlass von Sekundärrecht wirken das Europäische Parlament und der Rat in den meisten Fällen als Co-Gesetzgeber. Ihre «Produkte» beruhen auf einer dualen Legitimation, wie sie für Zweikammersysteme in föderalen Staaten typisch ist (Art. 10 Abs. 2 EUV). Das Europäische Parlament repräsentiert die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger (Art. 14 Abs. 2 EUV). Der Rat setzt sich aus den Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten zusammen (Art. 16 Abs. 2 EUV). Dabei steht es den Mitgliedstaaten frei, die Parlamente bei der innerstaatlichen Entscheidungsfindung zu beteiligen und die Stimmabgabe des Vertreters im Rat an Weisungen zu binden. Allfälligen Partizipationsdefiziten auf Unionsebene stehen damit nationale Legitimationsbeiträge gegenüber. Die nationalen Parlamente werden bei der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips direkt beteiligt. Damit werden die unionale Ebene und die mitgliedstaatliche Ebene verschränkt (Art. 12 EUV). Der EuGH kontrolliert die Einhaltung der Verfahren und sichert die Vorherrschaft des Rechts. Seit den späten 1960er Jahren hat er sich zudem für die Entwicklung eines angemessenen Grundrechtsschutzes engagiert. Auch die vier Grundfreiheiten tragen teilweise grundrechtsähnliche Züge und dienen dem individuellen Rechtsschutz. Die Bürgerinitiative erlaubt Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern, transnationale Debatten über europäische Themen anzustossen; ansatzweise werden damit Elemente der partizipativen Demokratie eingeführt (Art. 11 Abs. 4 EUV). Dazu gehört, dass die EU seit geraumer Zeit dem Grundsatz der Offenheit verpflichtet ist (Art. 15 AEUV). Schliesslich enthalten die Verfassungen diverser Mitgliedstaaten «rote Linien». Verfassungsgerichte behalten sich vor, «ausbrechenden» EU-Rechtsakten im Notfall die Anwendung zu versagen, und tragen damit zur Akzeptanz des Systems bei.

Trotz dieser Fortschritte benennen Kritiker weiterhin existierende Mängel und beklagen ein fortbestehendes «Demokratiedefizit». So tritt das Europäische Parlament immer noch nicht flächendeckend als gleichberechtigter Co-Gesetzgeber auf; in mancherlei sensiblen Politikbereichen entscheidet der Rat

¹ S. zu den nachfolgenden Ausführungen M. OESCH, Europarecht, 2. Aufl., 2019, Rz. 512-518.

nach wie vor allein. Auch verfügen das Parlament und der Rat über kein Initiativrecht. Die Gleichheit der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger als essentielle Voraussetzung demokratischer Teilnahme wird zwar gewährleistet (Art. 9 EUV); gleichzeitig verzichten die Verträge darauf, den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit zu verwirklichen (Art. 14 Abs. 2 EUV; degressive Proportionalität). Auch fehlen eine gemeinsame politische Öffentlichkeit und Meinungsbildung innerhalb eines homogenen europäischen Volkes; dazu gehört, dass die Entwicklung von paneuropäisch wirkenden politischen Parteien noch in den Kinderschuhen steckt. Der Europäische Rat hat sich in den vergangenen Jahren vermehrt als zentrales Entscheidungsorgan etwa bei der Bewältigung der Finanz-, Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise etabliert; dabei fehlt eine direkte demokratisch-parlamentarische Einbindung und Kontrolle. In ähnlicher Manier werden die Machtfülle der Europäischen Zentralbank und des EuGH kritisiert; ersterer wird vorgeworfen, sie würde ihr Mandat über die klassische Währungspolitik hinaus allzu grosszügig interpretieren, letzterer trifft gestützt auf die Verträge weitreichende Entscheide zur Verwirklichung des Binnenmarktes und zu weiteren Politikbereichen (z.B. Soziales, Arbeitsmarkt, Wettbewerb, Umwelt), ohne dass der Vertragsgeber – Vertragsänderungen scheitern praktisch am Einstimmigkeitserfordernis – bzw. der Rat und das Europäische Parlament ihn «umsteuern» (D. GRIMM) können. Im Vergleich zu Nationalstaaten fehlt die Möglichkeit zur Selbstkorrektur (*constitutional* bzw. *legislative response*). Weiter steht die EU den umstrittenen Massnahmen zur Aushöhlung der Unabhängigkeit der Gerichte in Polen und Ungarn weitgehend hilflos gegenüber; politisch scheint die Bereitschaft der EU klein, die Einhaltung der Grundwerte der EU – Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte – durch die Mitgliedstaaten konsequent einzufordern, und institutionelle bleiben die zur Verfügung stehenden Verfahren schwach. Schliesslich führt die enge Verzahnung der Organe in funktioneller Hinsicht dazu, dass es zeitweise schwierig ist, die Verantwortung für politische Entscheide – wie etwa die Ernennung der Kommission, bei der diverse Organe und die Mitgliedstaaten beteiligt sind – verlässlich dem einen oder anderen Akteur zuordnen zu können; das fördert weder die Akzeptanz getroffener Entscheide noch die Bereitschaft der Akteure, aus Fehlern zu lernen.

Wesentlich dürfte bei der Beurteilung der demokratischen Legitimation des Handelns der EU-Organe die Einsicht sein, dass die inhaltlichen Anforderungen an die demokratische Legitimation der EU nicht zwingend einem klassisch nationalstaatlichen Demokratiebegriff entsprechen müssen. Das wäre sachlich kaum gerechtfertigt; auch erschiene es wenig zweckmässig. Im Vordergrund steht vielmehr die Entwicklung eines unionsspezifischen Demokratiemodells, welches der EU als neuartigem Staatenverbund eigener Prägung gerecht wird.

Vor diesem Hintergrund stellen sich Forschungsfragen etwa in den folgenden Bereichen. Diese stellen grobe Orientierungshilfen dar. Die konkreten Themen der schriftlichen Arbeiten müssen darauf gestützt eingegrenzt werden. Selbstverständlich sind eigene Ideen für Themen willkommen:

- EU-Verträge und (direkt)- demokratische Legitimation: Verfahren, Zuständigkeiten, Einbezug der Zivilbevölkerung, Verbesserungsvorschläge
- Direkter Einbezug nationaler Parlamente: Subsidiaritätskontrolle
- Indirekter Einbezug nationaler Parlamente: Einflussnahme und Kontrolle auf mitgliedstaatlicher Ebene
- gemischte Abkommen und (direkt-) demokratische Legitimation in der EU (Referendum in den Niederlanden, [anfänglich verweigerte] Zustimmung der Wallonie zu CETA)
- Bürgerinitiative und Rechtsetzung in der EU: (wenig) zielführender Ansatz partizipativer Demokratie?
- konsultative Befragungen in der EU (z.B. betr. Sommerzeit): (wenig) zielführende Neuerung?
- Von der «Methode Monnet» zur «Unionsmethode» - Ist der faktische Machtzuwachs des Europäischen Rats ein Problem für die demokratische Legitimation des EU-Rechts?
- Der Trilog: effiziente Rechtsetzung oder demokratiethoretisch problematisch?
- Wahlen zum Europäischen Parlament und die Einführung transnationaler (Partei-) Listen
- Das «Spitzenkandidatenkonzept»: demokratiethoretisch zielführend?

- Demokratiedefizite in der Wirtschafts- und Währungsunion: allgemeine Analyse und Verbesserungsvorschläge
- Demokratiedefizite in der Wirtschafts- und Währungsunion: Wert (-losigkeit) nationaler Referenden (z.B. Griechenland 2015)?

b) Drittstaaten: EWR/EFTA-Staaten und die Schweiz

Das EU-Recht wirkt sich mitunter in erheblichem Masse auch auf die Rechtsordnungen europäischer Drittstaaten aus. Je nach gewählter Tiefe und Dichte eines Abkommens bleibt einem Drittstaat ein rechtlich und/oder faktisch begrenzter Spielraum, in den von einem Abkommen mit der EU erfassten Bereichen eigenständig Recht zu setzen. Die politischen Weichenstellungen werden durch den EU-Gesetzgeber vorgenommen; der Drittstaat verfügt zwar über gewisse Mitwirkungsrechte (*decision shaping*), ist jedoch verpflichtet, die Regeln ebenfalls zu übernehmen. Dies gilt paradigmatisch für die EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen, welche Mitglieder des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) sind und sich verpflichtet haben, das EU-Binnenmarktrecht dynamisch zu übernehmen. Ähnliches gilt für die Schweiz, welche mit der EU durch eine Vielzahl von bilateralen Abkommen verbunden ist. Der Abschluss des von der EU geforderten institutionellen Abkommens würde bedeuten, dass die Schweiz über die Dublin/Schengen-Assoziierungsabkommen hinaus auch in weiteren Bereichen rechtlich verpflichtet wäre, abkommensrelevante Verordnungen und Richtlinien dynamisch zu übernehmen. Kommt es in der Schweiz zu einer Volksabstimmung über unionsrechtlich initiierte Abkommensänderungen und Umsetzungsmassnahmen, verkomplizieren die potentiellen Auswirkungen des Abstimmungsergebnisses auf die Beziehungen zur EU regelmässig die politische Debatte.

Darüber hinaus beeinflusst das EU-Recht das Recht von Drittstaaten nicht nur durch den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen und ihren Weiterentwicklungen, sondern auch auf dem Weg einer selbstgewählten Anpassung der eigenen Rechtsordnungen in Drittstaaten (autonomer Nachvollzug). In der Schweiz werden auf diese Weise 30-50% der Gesetzgebung auf Bundesebene direkt oder indirekt vom EU-Recht beeinflusst. Eine neue Qualität haben dabei Anpassungen, welche v.a. aus wirtschaftlichen Gründen faktisch alternativlos sind. Dies ist etwa der Fall, wenn die EU-Kommission darüber entscheidet, ob das Recht eines Drittstaates gewisse Minimalanforderungen erfüllt, und Unternehmen aus diesen Ländern gestattet wird, in der EU tätig zu sein bzw. in eine Rechtsbeziehung mit Konsumentinnen und Konsumenten oder Unternehmen in der EU zu treten (Börsenäquivalenz, Datenschutz, Versicherungsrecht).

Vor diesem Hintergrund stellen sich Forschungsfragen etwa in den folgenden Bereichen. Diese stellen grobe Orientierungshilfen dar. Die konkreten Themen der schriftlichen Arbeiten müssen darauf gestützt eingegrenzt werden. Selbstverständlich sind eigene Ideen für Themen willkommen:

- Aushandlung und Abschluss völkerrechtlicher Verträge in der Schweiz: Transparenz und Einbezug der Zivilbevölkerung
- Vertragsgebung in der Schweiz: Rolle der Aussenpolitischen Kommissionen des National- und Ständerates; Rolle der Kantone; heute und in Zukunft
- dynamische Rechtsübernahme im EWR
- dynamische Rechtsübernahme in der Schweiz: Im Allgemeinen / im Rahmen der Schengen/Dublin-Assoziierungsabkommen / *de lege ferenda* gemäss InstA
- dynamische Rechtsübernahme inkl. Streitbeilegungsverfahren: geeignetes Verfahren zur Entscheidung über die Relevanz von zu übernehmendem Recht aus demokratiepolitischer Sicht
- Reformbestrebungen zur Einschränkung der direkten Demokratie bei europapolitisch induzierten Volksabstimmungen in der Schweiz (Referenden, Initiativen)
- Rolle und Bedeutung des *Decision Shaping* der EWR/EFTA-Mitgliedstaaten / der Schweiz (*de lege lata*; *de lege ferenda* gemäss dem InstA) im EU-Rechtsetzungsprozess
- Zulässigkeit dynamischer Verweisungen auf das EU-Recht im Landesrecht

II. Organisatorisches

Das Seminar richtet sich an Studierende der Rechtswissenschaftlichen Fakultät mit besonderem Interesse am Europarecht, an den Beziehungen der EU zu Drittstaaten (insbesondere der Schweiz) und an Fragen zur demokratischen Legitimation von EU-Recht. Die Teilnehmerzahl ist auf 12 Personen beschränkt.

Studierende, die am Seminar teilnehmen möchten, melden sich bis spätestens Freitag, 20. März 2020, per Email an veena.manikulam@rwi.uzh.ch, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl Oesch, an. Ein Motivationsschreiben ist nicht erforderlich. Bitte geben Sie an, ob Sie im Hauptfach oder im Nebenfach Rechtswissenschaften studieren und ob Sie eine Seminararbeit (Bachelorarbeit) oder eine Masterarbeit schreiben möchten.

Die Plätze werden unmittelbar nach Eingang der Anmeldungen vergeben und bestätigt. Die Anmeldung ist verbindlich. Die obligatorische Vorbesprechung findet am Dienstag, 24. März 2020, um 18.15 Uhr, im Hörsaal RAI-E-125 statt. Anlässlich der Vorbesprechung werden der Inhalt und die Zielsetzung des Seminars nochmals detailliert vorgestellt und mögliche Themen besprochen.

Der Leistungsnachweis besteht aus einer Seminararbeit im Umfang von 6 ECTS-Punkten (bei Masterarbeiten wird der Umfang individuell festgelegt) und der aktiven Teilnahme am Seminar in Zürich. An diesem Seminar präsentieren die Studierenden in kleineren Gruppen ein übergreifendes Thema, das später bekannt gegeben wird. Bei sehr guter Leistung in der Präsentation (Originalität, didaktische Präsentation, inhaltliche Prägnanz etc.) und aktiver Beteiligung werden die Noten der Seminar- bzw. Masterarbeiten um maximal eine halbe Note aufgerundet.

Das Seminar wird in Zürich durchgeführt. Es ist auf zwei Tage aufgeteilt; beide Tage bilden integrale Bestandteile der Lehrveranstaltung:

- Am Donnerstag, 29. Oktober 2020, findet an der Universität Zürich der 1. Zürcher Europarechtstag statt. Dabei handelt es sich um eine wissenschaftliche Tagung zum Thema «Europäische Integration, Drittstaaten und (direkte) Demokratie». Zum Abschluss dieser Tagung hält Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter einen öffentlichen Vortrag. Die Studierenden, welche das Seminar besuchen, nehmen an dieser Tagung und am Vortrag der Bundesrätin teil.
- Am Freitag, 30. Oktober 2020, wird der eigentliche Seminarteil durchgeführt, ebenfalls in den Räumlichkeiten der Universität Zürich. Dabei finden die Gruppenpräsentationen statt.

Wir freuen uns auf Ihre Teilnahme!