Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 71 (1991)
Heft: 2

Artikel: Bedrohung der direkten Demokratie oder Frischluft aus Europa?
Autor: Fagagnini, Hans Peter
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-164886

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Hans Peter Fagagnini

Bedrohung der direkten Demokratie oder Frischluft aus Europa?

Die schweizerische Demokratie scheint gegenwärtig zweifach bedrängt: durch interne Ungereimtheiten und durch den Aufbruch der EG zum Binnenmarkt 1992. Was im einen Fall als Erschütterung — mit hoffentlich heilsamer Wirkung — ausgemacht werden kann, steht im andern Fall als grundsätzliches Problem an. Es geht um die Frage, welche Bedeutung die direktdemokratischen Rechte in einem neuen europäischen Umfeld noch haben können.

Zu Recht bezeichnete Dietrich Schindler[1] unlängst die direkte Demokratie zusammen mit dem Föderalismus und der Neutralität als Wesensmerkmal des schweizerischen Staates. Was hat es aber damit auf sich? Wie ist das direktdemokratische Element gegenüber Europa zu gewichten? Welchen Stellenwert nimmt es künftig ein? Anvisiert werden im folgenden vorab die Konsequenzen eines EG-Beitritts, wobei sich aber immer wieder zeigt, dass sich Demokratiefragen stellen, abgesehen davon, welches das konkrete Verhältnis der Schweiz zu Europa sein wird.

Die Ausgangslage

Was Claude Lévi-Strauss, gleich wie vor ihm Rousseau, auf der Suche nach den elementaren Formen der Macht in einer verlorenen Welt gefunden zu haben glaubte[2] und was sich derzeit deutlich genug in Osteuropa offenbart, bildet sowohl die Grundlage der schweizerischen wie der politischen Binnenstruktur der EG: Konsens begründet und begrenzt Macht.

Wo auf Dauer keine Zustimmung zum politischen Zusammenleben besteht, lässt sich keine Macht entfalten. Konsens und Zustimmung fliessen aus einem Prozess des Gebens und Nehmens, sind das Resultat eines Austausches. Ausgetauscht werden Zustimmung zu Macht und Herrschaft gegen bestimmte politische Entscheide und Leistungen, aber auch gegen Teilhabe- und Kontrollrechte. Darum gilt: je besser die Leistungen und je integrativer die Wirkungen, um so grösser der Konsens. Oder: je mehr Konsens, um so machtvoller die politischen Akteure und umgekehrt.

Entscheidend ist also die Konsensbildung. Die Vielfalt der Formen kreist um zwei Modalitäten: die konkurrenzdemokratische Konfrontation und die konkordanzdemokratische Einigung. Die eine — das Westminster Modell — weist Macht aufgrund eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen der Wähler zeitweilig zur gesamten Hand zu: wer das Rennen macht, soll für eine bestimmte Zeit regieren. Die andere Modalität gründet letztlich auf dem Einstimmigkeitsprinzip. Entscheide kommen nur zustande, wenn alle zustimmen. Macht ist damit grundsätzlich geteilt. Beide Modalitäten funktionieren in der Praxis aber meist nur, weil in ihnen Elemente der jeweils andern ebenfalls am Werke sind.

Die Schweiz und die EG sind leicht einzuordnen. Beide gründen auf dem Zusammenwirken möglichst aller ihrer Glieder. Das Moment der Einigung ist jedenfalls stärker als dasjenige der Konfrontation. Direkte Demokratie und Proporzwahlrecht führen zur Konkordanzdemokratie, machen das Zugehen aufeinander zwingend; die Bewahrung der nationalen Souveränität verbunden mit dem Einstimmigkeitsprinzip in nationalen Fragen und dem qualifizierten Mehr in andern Bereichen ebenfalls.

Herausbildung der Konkordanzdemokratie

Die konkordanzdemokratische Einigung ist in der Schweiz neu und uralt zugleich. Sie entspricht dem alten Tagsatzungsmuster, bildete sich aber im Bundesstaat erst über eine Reihe von Jahrzehnten hinweg heraus. Die 48er Bundesverfassung wollte eine auf dem Mehrheitswahlrecht beruhende repräsentative Demokratie in einer Zeit, da die meisten Kantone bereits direkte Mitwirkungsrechte (Referenden, Initiativen und Vetos) kannten.

Im Austausch gegen mehr Bundeskompetenzen führte man erst mit der Totalrevision 1874 das fakultative Gesetzesreferendum ein. Das Referendum wurde damit auch auf Bundesebene vom ursprünglichen Aschenbrödel zur Königin[3]. Wie im amerikanischen Regierungssystem, das den 48er-Gründern als Vorbild diente, kam es zu einer doppelten Kontrolle, einer Kontrolle über die Wahlen in den National- und Ständerat und einer Kontrolle parlamentarischer Gesetzesvorhaben über das fakultative Referendum.

Die neue Konsensmodalität sollte sich alsbald als strukturbildend erweisen. Ein damaliger Gegner drückte dies, ungewollt weitsichtig, so aus: *«Es ist leichter, den Stier aus dem Stall zu lassen, als ihn, einmal im Besitz der Freiheit, wieder in denselben hineinzubringen.*[4]*»* Fortan mussten tatsächlich Sachentscheide mit institutionalisierten Teilhaberechten erkämpft werden. Stichwortartig verlief die Entwicklung wie folgt:

— 1891 Schaffung des Volksinitivativrechts
— 1918 Proporzwahlrecht
— 1921 Staatsvertragsreferendum
— 1937 ausserhalb der Verfassung — das Friedensabkommen
— 1947 das Anhörungsrecht der Wirtschaftsverbände im Rahmen der Wirtschaftsartikel
— 1949 Dringlichkeitsrecht.

1959 war die Zeit reif für die «Zauberformel» als Ausdruck konkordanzdemokratischer Einigung. Das bedeutete aber keinen Stillstand in der demokratischen Entwicklung. Mit dem Referendum, der Initiative und dem Proporzwahlrecht befindet sich das schweizerische System in einer selbstausgehobenen Grube, die dazu anspornt, immer mehr auszuheben. Seit 1959 kamen jedenfalls nicht unmassgebliche Änderungen hinzu: vorab das Frauenstimm- und -wahlrecht und die Ausweitung des Staatsvertragsreferendums, sodann Behandlungsfristen für Initiativen, Sammlungsfristen für Initiativen, das doppelte Ja bei Initiative und Gegenvorschlag, die Ausweitung der Vernehmlassungsverfahren und des Rechtsschutzes samt Verbandsklagen.

Dieser Ausbau schritt einher mit nie dagewesener Initiativenfreude. Seit den siebziger Jahren sind ständig 20—25 Initiativen hängig. Referenden machen übers Ganze gesehen rund sieben Prozent aller referendumspflichtigen Vorlagen aus [5]. Abzurunden ist dieses Bild durch eine sinkende Stimm- und Wahlbeteiligung. Sie liegt bei Nationalratswahlen unter 50 Prozent und bei Abstimmungen zwischen 20 und 50 Prozent — Ausnahmen bilden stark emotionalisierte Sachenentscheide. Jürgen Habermas' Wortschöpfung der *«anspruchsvollen Gleichgültigkeit»* umschreibt daher die Praxis der direkten Demokratie in der Schweiz sehr zutreffend.

Konsensprobleme und -chancen

Was steckt dahinter? Die Logik der direkten Demokratie. In dem Masse, in dem sie ausgebaut wird, schafft sie sich selber Konsensprobleme und spornt zum weiteren Ausbau an. Das zeigt sich dreifach.

Erstens vermittelt das Arsenal direkter Teilhaben mitsamt dem Konkordanzmuster mitunter nur den Eindruck von Konsens. Denn wenn alle Stellung beziehen können und bezogen haben, sind unter Umständen auch alle Lösungen verworfen [6]. Die mit jedem Mitwirkungsrecht latent oder tatsächlich verbundene Vetoposition führt faktisch zum Einstimmigkeits-

zwang und damit zu Blockaden. Jedenfalls genügen in politisch brisanten Fragen nur ganz deutliche parlamentarische Mehrheiten, wenn Volk und Stände einer Vorlage zustimmen sollen.

Kommt keine solche Einigkeit zustande, ist das Abstimmungsrisiko hoch und muss man mit einem unter Umständen völlig unbefriedigenden Status quo weiterleben.

Übertragen worden ist dieser hohe Konsensbedarf auch auf den Rechtsschutzbereich. Die Verfahren bei Grossprojekten stecken voller Bremsen — selbst dort, wo, wie bei Bahn 2000, ein Volksentscheid gefallen ist.

Nur der Eindruck von Konsens herrscht aber auch deshalb, weil die direkte Demokratie und die Konkordanz natürlich Mehrheitsentscheide nicht ausschliessen. Im Gegenteil: Wenn die schweizerische Konkordanzdemokratie funktioniert, so deshalb, weil sperrige Minderheiten mit der Möglichkeit von gegen sie gerichteten Mehrheitsentscheiden rechnen müssen [7], oder Minderheiten ihre Postulate in Abstimmungen durchsetzen können. Wir sind uns deshalb nie so ganz im klaren, wer eigentlich regiert.

Zweitens verlangt die direkte Demokratie von den politischen Gruppen, dass sie ihre Chancen zusammenlegen, wenn sie erfolgreich sein wollen. Je unterschiedlicher ihre Wertgebäude sind, um so fruchtbarer kann eine solche Zusammenlegung sein [8]. Schliesslich entsteht aus Feuer und Wasser auch Dampf und damit auch Energie.

Das Zusammenspiel erzeugt aber mit der Zeit eine Homogenisierung dessen, was jede Gruppe einbringt. Heute kämpfen alle Regierungsparteien gleichermassen mit Profilproblemen. Damit sinken ihre Gewinnchancen. In der festgefügten Konkordanz scheinen neue Konstellationen jedoch kaum möglich; jedenfalls nicht, solange deutliche Kräfteverschiebungen ausbleiben.

Die Folgen sind dieselben wie überall: es kommt zu weiteren inneren Differenzierungen, womit die Unterschiedlichkeit wieder hergestellt ist. Differenzierungen äussern sich in neuen politischen Formationen und zeitweiligen Polarisierungen innerhalb des Regierungslagers.

Drittens sind die Konsensprobleme stets im Zusammenspiel mit politischen Leistungen zu betrachten. Diesbezüglich gilt das schweizerische System als innovations- und entscheidungsschwach. Das hat zwar einiges für sich. Die Kritik wird aber oft ohne übergreifenden Kontext vorgetragen. Erst vergleichende Staatstätigkeitsanalysen können Schlüssiges aussagen. Immerhin ist nicht von der Hand zu weisen, dass die doppelte Kontrolle Verantwortung diffundiert, es also schwierig ist, Verantwortliche auszumachen, und sich letztlich niemand für eine Aufgabe voll verantwortlich fühlen muss. Die schweizerische Demokratie enthält zwar eine ausgebaute Machtkontrolle und Machtteilung, aber sie erfolgt nicht über Rechen-

schaftsablagen und Vertrauensentzüge. Nicht umsonst fehlen politische Verantwortlichkeitsregeln.

Auf die Zukunft bezogen ergibt sich aus diesen drei Problembereichen kein sehr optimistisches Bild. Es verstärkt Zweifel. Je mehr Konsensgefässe geschaffen werden, um so notwendiger wird Konsens. Wer vorwiegend an Problemlösungen interessiert ist, kommt tendenziell zu kurz. Aber in jedem der drei Problembereiche liegen auch zugleich Chancen. Das vorhandene demokratische Instrumentarium ist doppelgesichtig.

So gilt Einstimmigkeit in der Public Choice-Theorie als die einzige Modalität, die dem normativen Individualismus voll entspricht. Bei Einstimmigkeit muss sich niemand einem ihm fremden Willen unterwerfen. In der Willensnation Schweiz, die aus lauter Minderheiten besteht, ist dies ein wichtiges Element. Zusammen mit dem Proporzwahlrecht bleibt die Entscheidungsautonomie der Glieder gesichert. Die Machtverteilung ist auf Dauer angelegt, so dass man losgelöst davon Sachfragen anpacken kann.

Aus den gleichen Gründen bedeutsam ist das Wechselspiel zwischen Homogenisierung und Differenzierung. Die Volksrechte bildeten in der Vergangenheit einen wichtigen Faktor der erfolgreichen Nationenbildung. Das lässt darauf schliessen, dass auch künftige neue Differenzierungsprobleme integrativ verarbeitet werden.

Das Gegenstück zur behaupteten Innovationsschwäche bildet die Vermeidung von Fehlentwicklungen. Wer nichts tut, macht auch keine Fehler. Dieser Spruch ist auf die Politik zwar nicht direkt anwendbar. Ein System aber, dass über leicht zugängliche und rasch wirkende Initiativrechte verfügt, tut gut daran, Neuerungen auszusitzen. Zumal Initiativen nicht nur der Problemlösung dienen, sondern ebenso politischen und Profilierungszwekken.

Vor allem zeigt ein Vergleich derzeit keine prekäre Lage, was seine Leistungsstandards anbelangt. Die Standards kommen zwar nicht an Ideale heran, aber an das für die meisten Erreichbare. In der Wirtschaftspolitik trägt der hohe Konsenszwang sogar eher zur Effizienz bei [9]. Im Umweltschutz nimmt die Schweiz gar einen vorderen Rang ein.

So gesehen erscheint die Zukunft rosiger. Es präsentiert sich ein Bild, in dem sich umfangreiche Teilhaberechte mit international vergleichbaren Leistungen kombinieren lassen. Verbindet man die optimistische mit der pessimistischen Sicht, ergibt sich daraus eine gedämpfte Zuversicht. Das ist eine subjektive Einschätzung, zugegeben. Sie wird — das mag auf Anhieb paradox klingen — durch die neuen europäischen Herausforderungen aber eher noch bestärkt. Denn vieles spricht dafür, dass sich das schweizerische System, genauso wie andere, weitgehend nur unter dem Einfluss äusserer Faktoren — um nicht zu sagen Bedrohungen — weiterentwickelt.

Europäische Interdependenzen

Dies mag paradox klingen, besteht doch Einigkeit über eine förmliche Demokratieeinbusse bei einem EG-Beitritt. Wo die EG zuständig ist, können weder die nationalen Parlamente oder Exekutiven verfügen, noch könnte in der Schweiz jemand das Referendum ergreifen. Das EG-Recht setzt jeder nationalen Verfassung materielle Schranken. Der zu übernehmende *acquis communautaire* wirkt als direktdemokratische Sperre. Im Blick auf den EG-Binnenmarkt der Zwölf sollen aus 3600 nationalen Gesetzen immerhin 279 europäische Rechtsakte werden, um die Freizügigkeit für Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital zu verwirklichen [10]. Bei einer verdichteten Zahl von 91 der hängigen Verfassungsrevisionsanliegen ist gegen die Hälfte EG-relevant. Miteinbezogen sind darin Volksbegehren und Anstösse aus der Bundesversammlung und dem Bundesrat [11].

Diese Einschätzung wird durch andere Untersuchungen bestätigt. So hat Alois Riklin von den 86 Volksabstimmungen zwischen 1945 und 1970 30 oder rund ein Drittel als EG-relevant ausgemacht [12]. Für die Zeit von 1973 bis 19. Juni 1987 zählt Olivier Jacot-Guillarmod von 410 referendumspflichtigen Gesetzesvorhaben ebenfalls rund ein Drittel, nämlich 126, für EG-relevant [13]. Von den Volksabstimmungen tangierten nach der gleichen Statistik sieben Referendumsvorlagen das EG-Recht, und sechs allerdings durchwegs abgelehnte Initiativen widersprachen ihm. Es handelte sich um Ausländerinitiativen, die Albatros-Initiative, die Staatsvertragsinitiative, die Ausverkaufsinitiative und die Schwerverkehrsinitiative.

Ist damit das helvetisch zulässige Mass an Demokratieeinbussen überschritten? Lässt sich überhaupt noch von Entwicklung der direkten Demokratie sprechen? Zumindest teilweise sind solche Fragen falsch gestellt. EG-Relevanz heisst nicht, dass die Schweiz in diesen Bereichen nicht mehr legiferieren könnte. Die Qualität der Berührungen ist unterschiedlich. Nicht in allen EG-Bereichen besteht ein Auftrag zur supranationalen Rechtsangleichung. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Vorschriften ist nicht weniger bedeutsam. Wirtschaftspolitisch ist das GATT mitzuberücksichtigen, dem die EG-Staaten wie die Schweiz angehören.

Schliesslich sind die vielen Revisionsanliegen auch daraufhin zu untersuchen, wieweit sie wirklich autochthonen Wurzeln entspringen, von anderswoher gut abgeschaut sind oder sich aus Gründen grossräumiger Problemlösung geradezu aufdrängen. Welche Rolle auch immer die Schweiz in Europa spielen wird, eines ist ohnehin gewiss: der europäische Fächer ist geöffnet. Die Politik muss die Globalisierung der Märkte und Bereiche nachvollziehen. Das macht nationale Unterschiede in vielen Politikfeldern

zu Hindernissen, schränkt den politischen Spielraum ein und setzt die Akteure unter Anpassungsdruck. Zumindest wird man sich nicht mehr nur nach eigenen Idealen, sondern noch mehr nach dem für die meisten Erreichbaren oder nach bestimmten politischen Marktleadern orientieren müssen.

Handkehrum ist trotz solcher Tendenzen keineswegs auf einen künftigen europäischen Eintopf zu schliessen. Dazu ist die kulturelle Vielfalt zu gross und bietet der politische Wettbewerb genug Raum und vor allem Anlass für Differenzierungen und Unterschiede sowie Marktnischen für die Kleinen.

Das Ausmass der Demokratieeinbusse ist also relativ. Daher bleibt seine Einschätzung eine rein politische, vielleicht sogar eine Gefühlsfrage. Abschätzbar scheint jedoch, dass die europäische Entwicklung die Schweiz in Atem halten wird, so dass man sich nicht mehr jede Konsensschwäche der direkten Demokratie leisten können wird, wenn man im europäischen Kontext bestehen will. Rekurse auf mögliche Demokratieverluste können darum auch Ausdruck einer gewissen Angst vor diesen Bewährungsproben sein.

Undemokratische Institutionen?

In solcher Gefühlslage ist man leicht versucht, die eigene Demokratie mit dem Hinweis auf die vielzitierten Demokratiedefizite der EG zu überhöhen. Die Schweiz wird sich damit aber nicht aller europäischen Herausforderungen entledigen können. Im Zusammenspiel der europäischen Staaten erfolgt kein Austausch von nationalen Demokratieeinbussen gegen supranationale oder europäische Demokratiedefizite. Im Gegenteil. Folgende Gründe sprechen dagegen:

Erstens ist unter inderdependenten Verhältnissen immer zu prüfen, ob eine Demokratieeinbusse nicht auch dann vorliegt, wenn man andernorts getroffene Entscheide autonom nachvollzieht oder sich nach grossräumigen Problemlösungen ausrichtet.

Zweitens kann man sich zwar leicht eine demokratischere EG vorstellen. Die EG ist aber heute so wenig demokratisch wie ein konföderales Gebilde, das den Mitgliedstaaten nationale Eigenständigkeit zugesteht. Was eine vollausgebaute Demokratie für Kleinstaaten bedeutet, lässt sich unschwer an der Zahl schweizerischer Parlamentarier bei einem EG-Beitritt ermessen. Von heute 518 Mitgliedern im EG-Parlament käme die Schweiz auf 18—20 Parlamentarier. Bei beschränkten parlamentarischen Kompetenzen, aber funktionierender gliedstaatlicher Autonomie, wirkt diese Zahl weniger majorisierend als bei einem ausgebauten Parlament.

Die EG ist deshalb heute und sicher auch morgen durch Verhandlungen und Konsultationen determiniert — weit mehr als andere internationale Regime. Schaltstelle ist die Kommission, deren Hauptaufgabe im Konsultationsmanagement liegt. Darin hätte die Schweiz nur eine Stimme, dafür aber wäre sie in jede Konsultation einbezogen.

Jede nationale Regierung bringt dabei ihre eigene Identität, ihre Ressourcen und vor allem ihr eigenes institutionelles Interesse ein. Was sie auf europäischer Ebene zugesteht, muss aber vor allem im Heimmarkt gut ankommen. Darum sollte auch in der Schweiz das Wahlrecht ein grösseres politisches Gewicht erhalten. Wahrscheinlich werden die Bundesräte aber bald einmal mehr danach beurteilt, ob sie die Schweiz im europäischen Willensbildungsprozess erfolgreich repräsentieren. Einen Vorgeschmack darüber geben die landwirtschaftlichen GATT-Kontroversen oder die EG-Forderung nach einem 40-t-Strassenkorridor.

Drittens erinnern die EG-Strukturen an europäische Föderalismus-Varianten und nicht an das amerikanische Bundesstaatsmodell. Was auf europäischer Ebene beschlossen wird, soll auf nationaler Ebene ausgeführt werden. Die EG verfügt aber nicht über dieselben Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten, die einer Bundeslegislative und -exekutive in einem Bundesstaat zustehen. Das Interesse an nationalen Vetopositionen ist so gross wie das Interesse des schweizerischen Stimmbürgers an seiner direkten Demokratie. Das führt faktisch zum Einstimmigkeitsprinzip. Die Folgen sind die gleichen wie in der Schweiz — nur noch ausgeprägter. Denn sperrige Minderheiten laufen hier ein geringeres Risiko, dass sich Mehrheitsentscheide eines Tages gegen sie richten. In vitalen Fragen gilt Einstimmigkeit, in andern eine qualifizierte, keine einfache Mehrheit.

Einstimmigkeit führt deshalb in der EG mit geringerer Zwangsläufigkeit zu einvernehmlichen Entscheiden. Es sind auch Konfrontationsstrategien denkbar — allerdings weniger für Kleinstaaten oder jene Länder, die eine Veränderung anstreben. Innovationsschwächen sind darum noch besser auszumachen als im beschriebenen schweizerischen Kontext. Fritz Scharpf spricht von einer Politikverflechtungsfalle, einem in vielen interorganisatorischen Netzen beobachtbaren Phänomen, bei dem des Einstimmigkeitszwanges wegen ineffiziente und problemunangemessene Lösungen zustandekommen können und doch jeder ein Interesse am Zusammenbleiben behält[14]. Das heisst, interorganisatorische Netze garantieren den Akteuren Autonomie, aber, je nach Kräftekonstellation, um den Preis inadäquater Leistungen.

Wenn auch der EG-Binnenmarkt diese pessimistische Sicht relativiert, verweist sie doch darauf, dass ein Kleinstaat nicht zum vorneherein Gefahr läuft, hinsichtlich der Kompetenzen und demokratischen Einrichtungen,

auszubluten. Das Interesse an der eigenen Entscheidungsautonomie ist bei den beteiligten nationalen Akteuren im Gegenteil tendenziell stärker als das Interesse an übergreifenden gemeinsamen Lösungen. Das bestätigen auch andere Studien zum Verhalten föderalistischer Akteure[15] mitsamt den eigenen schweizerischen Erfahrungen.

Dass man mit einer Demokratieeinbusse kein Demokratiedefizit einhandeln muss, zeigt sich viertens — damit schliesst sich der Kreis — im eigenen Bereich. Die direkte Demokratie ist keine festgefügte Teilhabemasse. Sie hat sich schrittweise herausgebildet und ist weiterhin entwicklungsfähig. Die schweizerische direkte Demokratie befindet sich auf Bundesebene zudem erheblich über dem Stand, den die Bundesverfassung als Minimum vorgibt. Die *Abbildung* zeigt schematisch auf, in welchem Masse sich die gelebte Verfassung von der geschriebenen entfernt hat. Ebenso deutlich wird dabei aber auch der unterschiedliche demokratische Ansatz der EG.

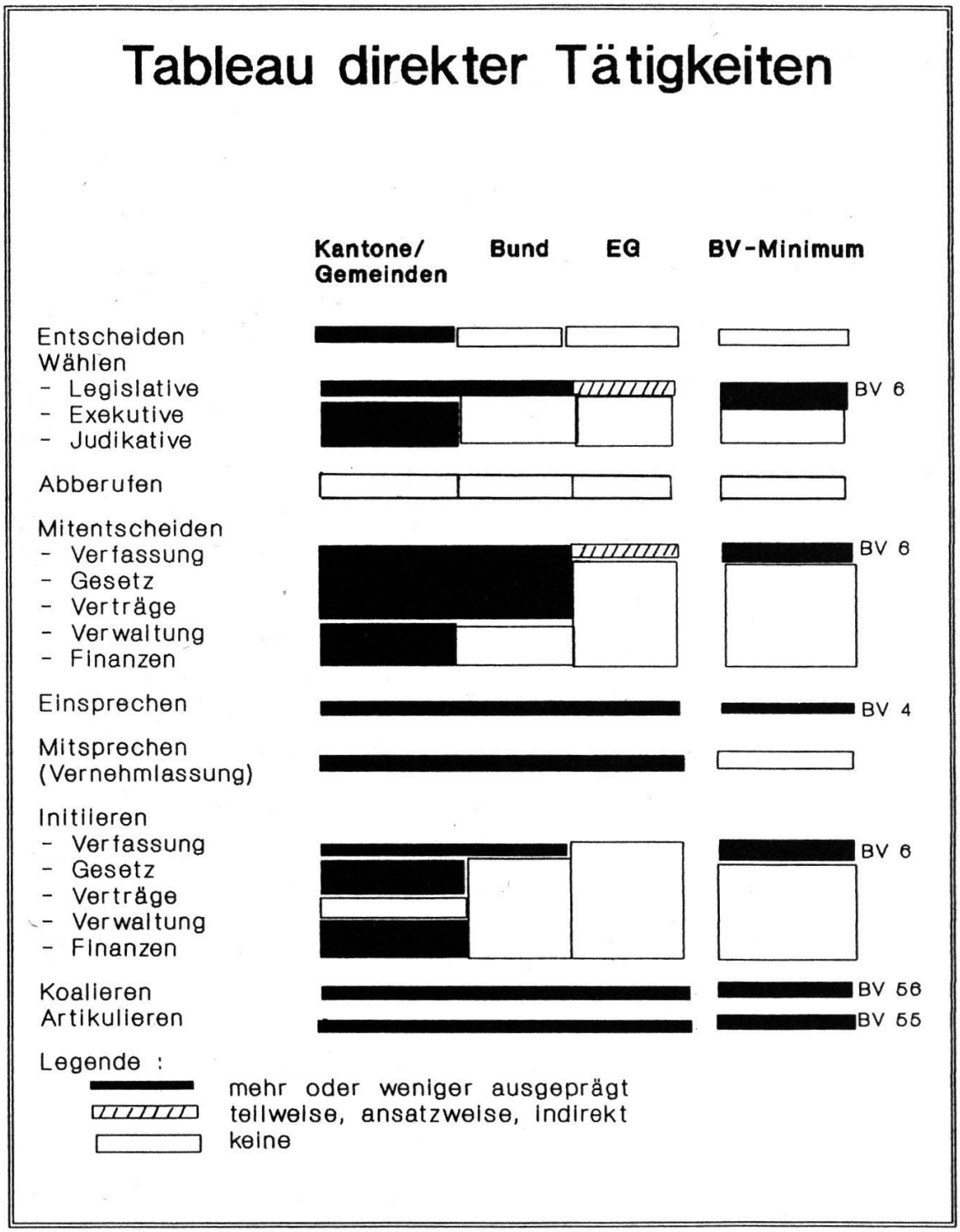
Vor allem aber lassen sich europäisch bedingte Demokratieeinbussen intern mit weiteren Ausbauschritten auf Bundesebene kompensieren. Man denke beispielsweise an die Einheitsinitiative oder ein auf Grossvorhaben beschränktes Verwaltungsreferendum. Beide würden befürchtete Demokratieeinbussen mehr als wettmachen. Beide würden die Kritik auffangen, initiieren lasse sich nur auf Verfassungsebene, und bei wirklich wichtigen Fragen bestehe doch kein Mitwirkungsrecht.

Man kann gegen solche Vorschläge allerdings einwenden, sie seien auch sonst zu haben oder befänden bereits im Anmarsch. Sie lassen sich aber mit Blick auf äussere Perspektiven besser belegen. Auch in den Kantonen und Gemeinden ist wahrscheinlich die Demokratie nicht allein der kleineren Verhältnisse wegen stärker ausgebildet als im Bund. Es war und bleibt hoffentlich das Verlangen, sich eigenen Freiraum zu erhalten, im Spiel.

Fazit

Im Verhältnis der Schweiz zu Europa und speziell zur EG bildet das Demokratiemoment und die direkte Demokratie nur einen Aspekt unter mehreren. Was sich als zutreffende neue Beziehung herauskristallisieren wird, kann erst eine Bilanz aller Aspekte aufzeigen. Es wäre falsch, das künftige Verhältnis nur nach einem einzigen Kriterium zu beurteilen.

Unter dem betrachteten Gesichtspunkt ist eine Demokratieeinbusse wahrscheinlich so oder so absehbar, welches auch immer das künftige Verhältnis der Schweiz zu Europa sein wird. Die konkrete Einschätzung ist allerdings schwierig. Dennoch behält die schweizerische Demokratie sogar



bei einem EG-Beitritt Zukunftschancen. Es öffnen sich breite Konsultationstore in einem Gebilde, dessen Grundstruktur der Schweiz eigentlich vertraut sein müsste und das den Gliedern Entscheidungsautonomie belässt. Gestärkt werden müsste das Wahlrecht. Möglich sind interne kompensatorische Ausbauschritte, die europäische Einflüsse kompensieren

könnten. Alles in allem deuten deshalb viele Anzeichen darauf hin, dass — einigermassen kluges politisches Handeln vorausgesetzt — die Demokratie, dieses eine von drei Herzstücken des schweizerischen Staatswesens, keine substantielle Auszehrung erleiden muss, im Gegenteil, von aussen mehr als heute Frischluft zugeführt bekommt, das heisst unter Anpassungsdruck gerät und so zu Leistungen anspornt.

[1] Dietrich Schindler: Die EG und die schweizerischen Eigenheiten. In: Schweizer Monatshefte 11/1989, 889ff. — [2] Claude Lévi-Strauss: Traurige Tropen. Köln/Berlin 1970, 269ff. — [3] Carl Hilty: Das Referendum im schweizerischen Staatsrecht. In: Archiv für öffentliches Recht. Bd. 2, 1887, 211. — [4] Hilty, 218. — [5] Hans Peter Hertig: Volksabstimmungen. In: Ulrich Klöti (Hrsg): Handbuch Politisches System der Schweiz, Bd. 2, Strukturen und Prozesse. Bern/Stuttgart 1984, 250. Die Berechnung erstreckt sich auf die Zeit zwischen 1874 und 1980 und umfasste 1266 Vorlagen. Gegen 93 Vorlagen wurde das Referendum ergriffen, wobei 39 Vorlagen durchkamen. — [6] Peter Graf Kielmansegg: Das Experiment der Freiheit. Zur gegenwärtigen Lage des demokratischen Verfassungsstaates. Stuttgart 1988, 91 f. — [7] Fritz W. Scharpf: Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: PVS 1985, 351. — [8] Claude Lévi-Strauss: Strukturale Anthropologie II. Frankfurt am Main 1975, 403. — [9] Lehner/Nordhause-Janz: Die politische Ökonomie gesellschaftlicher Verteilungskonflikte: Möglichkeiten, Grenzen, und Defizite staatlicher Wirtschaftspolitik. In: Sonderheft PVS 1988, 45. — [10] Horst Werner: Perspektiven und Probleme des gemeinsamen Marktes 1993; Michael Kreile: Politische Dimensionen des europäischen Binnenmarktes. Beide in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24—25/1989 vom 9. Juni 1989. — [11] Hans Urs Willi: Die Entwicklung im schweizerischen Bundesverfassungsrecht (1989). In: ZSR 1990. — [12] Alois Riklin: Schweizerische Demokratie und EWG. Vortrag vom 18. April 1972. — [13] Olivier Jacot-Guillarmod: Conséquences, sur la démocratie suisse, d'une Communauté européenne. Rapport présenté au Sous-groupe «Neutralité et aspects institutionnels» du Groupe de travail du DFAE sur les relation Suisse-Europe vom 5. August 1988. — [14] Fritz W. Scharpf, Politikverflechtungsfalle, 349f. Der Cecchini-Bericht spricht gar von einem ökonomischen Inzest. Vgl. Paolo Cecchini: Europa 92. Der Vorteil des Binnenmarktes. Baden-Baden 1988, 42. — [15] Vgl. auch Arthur Benz: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat. Opladen 1985; Fritz W. Scharpf: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Sonderheft der PVS 1988, 61 ff.

«1992 kommt bestimmt — aber wann?»

Ralf Dahrendorf