

Zeitschrift: Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum
Herausgeber: Forum Helveticum
Band: 16 (2007)

Rubrik: Direkte Demokratie und europäische Integration = Démocratie directe et intégration européenne

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. Siehe Rechtliche Hinweise.

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. Voir Informations légales.

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. See Legal notice.

Download PDF: 01.06.2025

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

DIREKTE DEMOKRATIE UND EUROPÄISCHE INTEGRATION

DÉMOCRATIE DIRECTE ET INTÉGRATION EUROPÉENNE

Forum Helveticum

Zürich – 1.6.2006

SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES

Paolo Barblan

Le colloque «Démocratie directe et intégration européenne» comportait deux parties. Dans la première, deux professeurs de droit ont proposé des réflexions générales sur les thèmes de l'intégration européenne et de la démocratie directe dans l'Union européenne (UE) même, en portant notamment leur regard sur l'échec de la Constitution européenne et les pistes possibles pour sortir de l'impasse. Dans la deuxième partie, des représentants des quatre partis gouvernementaux ont participé à une table ronde centrée sur le débat politique en Suisse. Les textes des six intervenants suivent cette introduction. Dans une perspective suisse, trois questions principales ont été débattues, également avec le public.

1. Dans quelle mesure nos droits populaires se trouveraient-ils limités, si la Suisse adhérerait à l'UE?

Cette question a proposé le débat «classique» entre promoteurs et opposants de l'adhésion de la Suisse à l'UE. Ces derniers verraient tomber la démocratie directe, dans l'hypothèse d'une adhésion, étant donné que le droit européen entrerait en conflit avec le droit helvétique et que le peuple suisse ne pourrait plus décider sur la base de référendums et d'initiatives. Les promoteurs d'une adhésion voient d'une part des possibilités de dérogations pour la Suisse, lorsque surviennent des conflits entre des décisions populaires et le droit européen; d'autre part, ils invitent à porter un jugement plus global sur la question, en mettant dans la balance les avantages que nous obtiendrions au niveau européen, compensant les limitations de la démocratie directe.

2. Quel est le véritable degré d'autonomie de la Suisse dans le cadre de la voie bilatérale qu'elle a choisi de suivre?

Cette deuxième question est étroitement liée à la première. Elle part de l'idée que depuis les années 80 déjà la Suisse adapte continuellement ses lois à la législation européenne, afin d'être eurocompatible. Cette situation est connue sous le nom de «reprise autonome du droit européen» (une combinaison de termes en fait contradictoire). Dans cette perspective, la Suisse a déjà perdu depuis longtemps une partie de sa souveraineté. Les adversaires de cette po-

sition rétorquent que nous n'avons repris à notre compte que des décisions d'ordre technique et que nous restons maîtres de décider de la politique fiscale, monétaire et de sécurité.

3. La démocratie directe est-elle encore d'actualité sous sa forme actuelle?

Ce débat plus fondamental s'est développé un peu en marge des deux autres questions et est parti de l'idée que la démocratie directe doit être constamment remise en question dans ses structures et adaptée, le cas échéant. Autrement, elle risque de devenir une enveloppe creuse, sans véritable contenu. C'est ce qui tendrait à se passer, lorsque nous lançons des initiatives pour des banalités, ce qui expliquerait en partie le faible taux de participation lors des votations. Les débats sur une adaptation de la démocratie directe se sont en fait endormis en Suisse. C'est pourtant maintenant, selon certains intervenants, que nous devrions lancer la discussion, et non lorsqu'il faudra s'adapter en toute hâte, sous la pression de l'UE, que ce soit dans la poursuite de la voie bilatérale ou dans le cadre d'une adhésion.

Perspectives

En résumé et avec un regard porté sur l'avenir, nous constatons qu'il y a consensus sur deux faits: premièrement, déjà maintenant la Suisse renonce à une partie de sa souveraineté, afin d'être eurocompatible; deuxièmement, avec une adhésion, les droits populaires seraient limités proportionnellement aux compétences déléguées à l'UE. Or, le vrai débat ne commence qu'à partir de ce point-là. En effet, il s'agit de savoir comment la Suisse s'intégrerait le mieux en Europe dans une optique aussi large que possible et de faire un véritable bilan: si d'un côté nous perdons une partie (supplémentaire) d'autonomie nationale, quels sont les nouveaux acquis de l'autre côté, par exemple en matière de co-décision au sein de l'UE et de coopération internationale accrue? Ce débat-là reste à faire avec urgence.

La question de la démocratie directe, comme les autres questions liées à la position de la Suisse en Europe, ne peut être abordée que dans une perspective globale. C'est en portant le débat sur les aspects multiples et concrets de l'intégration de la Suisse en Europe – en tant que membre ou non – que les atouts mais aussi les limites de la démocratie directe en Suisse pourront être débattus, et acceptés ou non, par la population de notre pays.

SYNTHESE UND AUSBLICKE

Paolo Barblan

Die Tagung «Direkte Demokratie und europäische Integration» war in zwei Teile gegliedert. Im ersten Teil griffen zwei Rechtsprofessoren Grundsatzfragen der europäischen Integration und der direkten Demokratie in der Europäischen Union (EU) auf. Dem Scheitern der EU-Verfassung und den möglichen Lösungen aus der Sackgasse wurde besondere Aufmerksamkeit zuteil. Der zweite Teil der Tagung war einem politischen Podiumsgespräch mit Vertreterinnen und Vertretern der vier Bundesratsparteien gewidmet. Die Texte der sechs Persönlichkeiten folgen dieser Einleitung. In einer Schweizer Perspektive wurden – auch mit dem Publikum – hauptsächlich drei Fragen debattiert.

1. Inwiefern würden unsere Volksrechte im Falle eines EU-Beitritts eingeschränkt?

Diese Frage präsentierte die «klassische» Debatte zwischen Befürwortern und Gegnern eines Schweizer EU-Beitritts. Letztere sähen im Falle eines Beitritts schwere Verluste für die direkte Demokratie, da das europäische Recht mit dem Schweizer Recht in Konflikt treten würde und das Schweizer Volk nicht mehr aufgrund von Referenden und Initiativen entscheiden könnte. Die Beitrittsbefürworter sehen bei Konflikten zwischen Volksentscheiden und dem europäischen Recht die Möglichkeit von Sonderregelungen für die Schweiz; zudem laden sie ein, die Frage in einer globalen Perspektive zu beurteilen, indem sie auch die Vorteile eines Beitritts auf die Waage legen, die die Einschränkungen der direkten Demokratie kompensierten.

2. Wie autonom ist die Schweiz im Rahmen des gewählten bilateralen Wegs wirklich?

Diese zweite Frage ist mit der ersten eng verbunden. Sie geht vom Gedanken aus, dass die Schweiz bereits seit den 80er Jahren ihre Gesetze ständig der europäischen Gesetzgebung anpasst, um eurokompatibel zu sein. Dieser Tatbestand ist unter der Bezeichnung «autonomer Nachvollzug» (eigentlich eine widersprüchliche Wortkombination) bekannt. In dieser Hinsicht hat die Schweiz schon seit langem einen Teil ihrer Souveränität eingebüsst. Die Gegner dieser Stellungnahme erwidern, dass wir nur Beschlüsse technischer Art übernom-

men haben und wir über unsere Steuer-, Währungs- und Sicherheitspolitik frei entscheiden können.

3. Ist die direkte Demokratie in ihrer gegenwärtigen Form noch aktuell?

Diese Grundsatzdebatte entwickelte sich etwas am Rande der beiden anderen Themen und ging von der Idee aus, dass die Strukturen der direkten Demokratie immer wieder in Frage gestellt und wenn nötig angepasst werden müssen. Es besteht sonst die Gefahr, dass sie zu einer ausgehöhlten, inhaltslosen Hülle werden. Dies könnte schon der Fall sein, wenn wir Initiativen für Banalitäten lancieren, was auch die teilweise schwache Beteiligung bei den Volksabstimmungen erklären würde. Eigentlich sind Debatten über eine Anpassung der direkten Demokratie in der Schweiz eingeschlafen. Doch diskutieren müssten wir jetzt – so die Forderung einiger Votanten – und nicht erst wenn wir uns unter dem Druck der EU in der Not anpassen müssen, sei es bei der Fortsetzung des bilateralen Weges, sei es im Rahmen eines Beitritts.

Ausblicke

Zusammenfassend und im Sinne einer Zukunftsperspektive stellen wir fest, dass sich bei zwei Punkten Akteure und Publikum einig waren: Erstens verzichtet die Schweiz bereits heute auf einen Teil ihrer Souveränität, um EU-kompatibel zu sein; zweitens würden die Volksrechte bei einem Beitritt in dem Umfange eingeschränkt, als Kompetenzen an die EU übertragen würden. Die eigentliche Debatte beginnt aber erst hier. Denn es geht darum, in einer möglichst globalen Perspektive zu erkennen, wie sich die Schweiz am besten in Europa integrieren kann. Dazu müssen wir eine echte Bilanz ziehen, indem wir dem (weiteren) Verlust eines Teils der nationalen Autonomie die Gewinne gegenüberstellen, wie z.B. Mitbestimmung in der EU und intensivere Zusammenarbeit auf internationaler Ebene. Diese Debatte muss immer noch – dringend – geführt werden.

Die Frage der direkten Demokratie kann, wie die weiteren Fragen zur Stellung der Schweiz in Europa, nur in einer globalen Perspektive angegangen werden. Die Bevölkerung unseres Landes wird über die Stärken und Schwächen der direkten Demokratie nur dann richtig debattieren und dabei die nötigen Entscheide treffen können, wenn wir eine umfassendere Diskussion über die vielfältigen und konkreten Aspekte der Integration der Schweiz in Europa – als Mitglied oder nicht – führen.

SINTESI E PROSPETTIVE

Paolo Barblan

Il convegno «Democrazia diretta e integrazione europea» era suddiviso in due parti. Nella prima parte, due professori di diritto hanno proposto delle riflessioni generali sui temi dell'integrazione europea e della democrazia diretta nell'Unione Europea (UE) stessa, concentrando in particolare l'attenzione sull'insuccesso della Costituzione europea e sulle piste possibili per risolvere la situazione di stallo venutasi a creare. Nella seconda parte, i rappresentanti dei quattro partiti di governo hanno partecipato ad una tavola rotonda sul tema del dibattito politico in Svizzera. I testi dei sei relatori sono presentati dopo questa parte introduttiva. Per quel che riguarda la Svizzera, tre le tematiche principali dibattute, anche con il pubblico.

1. In che misura i nostri diritti popolari si troverebbero limitati, se la Svizzera aderisse all'UE?

Questa tematica ha riproposto il dibattito «classico» tra promotori e oppositori dell'adesione della Svizzera all'UE. Questi ultimi, nell'ipotesi di un'adesione, vedrebbero cadere la democrazia diretta dal momento che il diritto europeo entrerebbe in contrasto con il diritto elvetico e che il popolo svizzero non potrebbe più decidere sulla base di referendum e di iniziative. I promotori di un'adesione vedono invece da un lato la possibilità di deroghe per la Svizzera, nel caso in cui sorgessero dei conflitti tra decisioni popolari e diritto europeo; dall'altro lato, invitano a valutare la questione in maniera più globale, mettendo sulla bilancia i vantaggi che otterremmo a livello europeo e che compenserebbero le limitazioni della democrazia diretta.

2. Qual'è il vero grado di autonomia della Svizzera nel contesto della via bilaterale che ha scelto di seguire?

Questa seconda domanda è intimamente legata alla precedente. Essa parte dall'idea che la Svizzera già dagli anni '80 adegua continuamente le proprie leggi alla legislazione europea per essere euro-compatibile. Questa situazione è conosciuta con il nome di «ripresa autonoma del diritto europeo» (una combinazione di termini a ben vedere contraddittoria). In quest'ottica, la Svizzera

ha già perso da molto tempo una parte della sua sovranità. Gli avversari di questa posizione ribattono che ci si è adeguati unicamente su decisioni d'ordine tecnico, ma che restiamo padroni di decidere la politica fiscale, monetaria e di sicurezza.

3. La democrazia diretta è ancora d'attualità nella sua forma attuale?

Questo dibattito più fondamentale si è sviluppato leggermente a margine delle due precedenti questioni ed è partito dall'idea che la democrazia diretta deve essere costantemente rivista nelle sue strutture e adattata se necessario. Altrimenti corre il rischio di diventare un contenitore vuoto. Questo starebbe già in qualche modo verificandosi quando, ad esempio, lanciamo delle iniziative per delle banalità – il che spiegherebbe anche in parte il tasso di partecipazione relativamente basso alle votazioni. A ben vedere, i dibattiti sull'adattamento della democrazia diretta si sono assopiti in Svizzera. Tuttavia è proprio ora, secondo alcuni relatori, che bisogna lanciare la discussione, e non quando saremo costretti ad adattarci in grande fretta sotto la pressione dell'UE, sia nel prosieguo della via bilaterale sia nell'ambito di un'adesione.

Prospettive

Per riassumere e in un'ottica prospettica, constatiamo un consenso su due fatti: primo, la Svizzera rinuncia già ora ad una parte della sua sovranità in modo da essere euro-compatibile; secondo, con un'adesione i diritti popolari sarebbero limitati proporzionalmente alle competenze delegate all'UE. Ora, il vero dibattito comincia proprio da questo punto. In effetti, si tratta di sapere come la Svizzera può integrarsi in Europa, nell'ottica la più ampia possibile, e di proporre un vero bilancio: se da un lato perdiamo una parte (supplementare) d'autonomia nazionale, dall'altro quali sono i nuovi vantaggi, ad esempio in materia di co-decisione in seno all'UE e di maggiore cooperazione internazionale? Questo dibattito deve ancora essere affrontato, ma urgentemente.

La questione della democrazia diretta, come le altre questioni legate alla posizione della Svizzera in Europa, non può essere affrontata se non in un'ottica globale. Solo orientando il dibattito sugli aspetti molteplici e concreti dell'integrazione della Svizzera in Europa – in quanto membro o no –, i vantaggi così come i limiti della democrazia diretta in Svizzera potranno essere dibattuti, accettati o rifiutati dalla popolazione del nostro paese.

LA DÉMOCRATIE DIRECTE COMME PIÈGE ET COMME CHANCE POUR L'UNION EUROPÉENNE

Andreas Auer

Introduction

L'Union européenne (UE) est prise au piège de la démocratie directe. Les résultats négatifs des référendums français et hollandais des 29 mai et 1^{er} juin 2005 ont eu pour effet de bloquer tout effort d'approfondissement, en menaçant sérieusement, sinon en enterrant définitivement l'entrée en vigueur du Traité constitutionnel de 2004. La perspective réelle de futurs référendums nationaux, en France et peut-être ailleurs, sur l'adhésion de nouveaux membres, et particulièrement de la Turquie, constitue un sérieux obstacle au processus d'élargissement. Ainsi, les deux perspectives de l'Union qui sont à la fois nécessaires et complémentaires, celle de la réforme des institutions et celle de l'ouverture vers les pays de l'Europe centrale et des Balkans, se heurtent à une barrière qui est d'autant plus redoutable qu'elle a la prétention d'incarner une légitimité inégalable et inégalée: celle de la démocratie directe.

La présente contribution a pour objectif de montrer que la responsabilité de ce double et tragique blocage ne doit pas être cherchée du côté des électeurs français et hollandais qui ont voté non, mais qu'elle incombe pour l'essentiel à l'UE elle-même. Ce sont en effet les attitudes contradictoires de l'Union à l'égard de la démocratie directe, observées depuis le début du processus d'intégration et fondées principalement sur certains principes essentiels censés garantir la souveraineté des Etats membres, qui ont provoqué l'impasse actuelle. Dès lors, la sortie de l'impasse implique une reconsidération sérieuse du sens que doit revêtir, pour l'Union, la démocratie directe et, dans son sillage, une réflexion délicate sur certaines limites qu'il convient d'apporter à ces principes.

1. Les référendums nationaux sur des questions d'intégration européenne

La particularité des «référendums européens» réside en ce que, en l'état actuel du droit communautaire, ils ne peuvent être organisés que sur la base et dans le cadre du droit des Etats qui sont membres de l'Union ou qui aspirent à le

devenir. Ni les traités originaux ni le Traité constitutionnel ne consacrent en effet le référendum comme instrument du processus de décision communautaire. Il existe donc une rupture caractéristique entre l'objet de ces référendums, qui est résolument européen, et leur origine et nature, qui sont exclusivement nationales. Cette rupture a notamment pour effet que les citoyens d'un pays peuvent être appelés à se prononcer sur une question dont la réponse déploie un effet juridique contraignant non seulement pour eux-mêmes et pour leur Etat, mais pour l'Union en tant que telle, ainsi que sur les peuples et les gouvernements de tous les Etats membres.

Les référendums nationaux portant sur des questions européennes ne constituent plus une rareté, peu s'en faut¹. Depuis la création de la Communauté Economique Européenne (CEE) il y a un demi-siècle, pas moins de 45 référendums européens ont eu lieu dans 25 pays du continent². La Suisse, bien que non membre, tient la palme avec un total de neuf votations populaires portant sur ses relations avec l'Union. Suivent de près l'Irlande et le Danemark avec six consultations, la France avec trois et la Norvège, le Liechtenstein et la Suède avec deux «référendums européens». Dans seize pays, soit en Grande Bretagne, en Italie, en Autriche, en Finlande, à Malte, en Slovaquie, en Hongrie, en Lituanie, en Slovaquie, en Pologne, dans la République tchèque, en Estonie, en Lettonie, en Espagne, aux Pays Bas et au Luxembourg, les citoyens n'ont pu se prononcer qu'à une seule reprise sur des questions européennes. Trente-quatre référendums européens ont donné un résultat positif, onze se sont soldés par une décision négative.

2. Les trois catégories de référendums européens

Selon la nature de leur relation avec le processus d'intégration européenne et leurs effets de droit, les référendums européens peuvent être classés en trois catégories. Ils portent sur l'adhésion, sur l'intégration ou sur l'élargissement.

a) Les référendums d'adhésion

C'est la forme la plus fréquente et aussi la plus ancienne des référendums nationaux européens. Les électeurs sont appelés à décider si leur pays veut participer directement au processus d'intégration en devenant membre de la Communauté économique, respectivement de l'UE, en adhérant à l'Espace économique européen ou en adoptant la monnaie unique. La question est donc

celle de faire partie du club, tel qu'il se présente à un moment déterminé, ou de rester en dehors.

En tout et pour tout, parmi les 26 référendums d'adhésion qui ont eu lieu à ce jour, cinq ont donné un résultat négatif: les Norvégiens ont dit non tant à la CEE qu'à l'UE, les Suisses ont refusé l'Espace Economique Européen et la Suède et le Danemark n'ont pas voulu de l'Euro.

Au fil des ans, les référendums d'adhésion se sont ainsi imposés, dans la pratique nationale, comme un élément central du droit constitutionnel européen. Ce fait remarquable témoigne de la puissance idéologique redoutable de la démocratie directe, chaque fois qu'un acte ou une décision requièrent un haut degré de légitimité. L'adhésion représente sans doute un acte de cette nature, non seulement parce qu'elle implique un transfert substantiel de souveraineté et la reprise de l'acquis communautaire dont l'importance ne cesse de grandir, mais aussi parce qu'elle confère des droits spécifiques aux acteurs économiques, lesquels en appellent ainsi à une approbation par les citoyens.

Aux Suisses, qui ont tendance à se croire uniques, précisément en raison de leur démocratie directe fortement développée et fréquemment utilisée, le triomphe des référendums d'adhésion sur le continent européen donne une leçon bienvenue de modestie. La Suisse n'est plus vraiment un cas à part, parce que dans presque tous les Etats du continent, l'adhésion à l'Union requiert un vote populaire. Ce qui est trop souvent encore considéré en Suisse comme un obstacle de poids à l'adhésion – le référendum – est devenu dans la plupart des autres pays une porte d'entrée à l'Europe, qui ne s'est que rarement fermée. Le problème n'est donc plus d'ordre institutionnel, mais de nature psychologique et idéologique: si les électeurs Suisses n'ont jamais eu l'occasion de se prononcer directement sur la question de l'adhésion à l'UE, c'est que ni le gouvernement, ni le parlement ni même les citoyens eux-mêmes n'ont osé à ce jour la leur poser.

b) Les référendums d'intégration

Un deuxième groupe de référendums européens porte sur l'intensification du processus d'intégration à travers la révision formelle des traités fondateurs: l'Acte unique européen de 1986, le traité de Maastricht de 1992, celui d'Amsterdam de 1998, celui de Nice de 2001 et le Traité constitutionnel de 2004. Ici, la question n'est pas celle d'adhérer ou non, mais celle de poursuivre ensemble

le processus d'intégration en l'approfondissant, ou alors d'en rester au statu quo. En tout et pour tout, pas moins de quatorze référendums d'intégration ont été organisés au cours des deux dernières décennies, avec dix résultats positifs et quatre échecs.

Le référendum d'intégration est d'une toute autre nature que le référendum d'adhésion. Alors qu'un résultat négatif du second ne concerne que le pays en question, qui reste en dehors de l'Union, un non lors du premier déploie des effets contraignants pour le peuple et les gouvernements de tous les Etats membres et pour l'UE en tant que telle. Le refus norvégien de 1994 a eu pour conséquence que ce pays est resté en dehors de l'UE; celle-ci en est certes affectée, mais elle n'en est pas morte. Les refus français et hollandais de 2005 en revanche signifient bel et bien, en droit, la mort du Traité constitutionnel, même si tous les autres Etats devaient le ratifier. On assiste à une curieuse, sinon perverse inversion de niveaux: les électeurs d'un pays se prononçant selon leur droit national enterrent un projet communautaire. C'est un peu comme si le non des hommes appenzellois au suffrage féminin, lors du scrutin fédéral du 7 février 1971, avait privé toutes les femmes suisses du droit de vote³.

Les référendums d'intégration ne sont «européens» que par le fait que leur résultat affecte directement le processus d'intégration: s'il est positif, le processus peut continuer et s'achever éventuellement par une révision des traités; s'il est négatif, le processus est bloqué et la révision échoue en principe. Il n'en reste pas moins que ces référendums sont et restent des événements nationaux: seuls les électeurs nationaux sont consultés, selon des procédures et des règles qui sont nationales et dans une perspective qui est également nationale.

Pire: les référendums d'intégration ne peuvent pas être considérés comme des instruments démocratiques dans le vrai sens du terme. En se prononçant sur une révision des traités, les citoyens d'un Etat prennent une décision dont l'effet principal n'est pas national, mais communautaire, en ce sens que l'échec de la révision que provoque une réponse négative affecte directement tout autre Etat membre et l'Union en tant que telle. Le peuple exerce ainsi une compétence qui dépasse, et de loin, les limites à l'intérieur desquelles son irresponsabilité peut être justifiée et dûment compensée. Voici pourquoi la voie du référendum pour ratifier une révision des traités, trop souvent empruntée par les autorités exécutives ou législatives pour esquiver une responsabilité et la déléguer à un organe qui ne peut l'assumer, n'est pas vraiment démocratique.

On peut ajouter que les référendums d'intégration violent ou risquent de violer la liberté de vote de chaque citoyen, parce que le résultat du scrutin, étant influencé et potentiellement faussé par les enjeux exclusivement nationaux, ne traduit pas la volonté librement exprimée de la majorité des votants sur l'enjeu véritable, qui est européen. La jurisprudence du Tribunal fédéral portant sur la liberté de vote dans la démocratie directe cantonale pourrait servir utilement d'exemple⁴.

L'expérience de ces vingt dernières années montre ainsi que la démocratie directe nationale trouve dans le processus de l'intégration européenne une limite structurelle, qui découle de l'une de ses caractéristiques principales – l'irresponsabilité du peuple comme organe de l'Etat. Il est temps d'admettre que les référendums nationaux sur des questions d'intégration européenne sont contraires à la nature de la démocratie politique.

c) Les référendums d'élargissement

Le troisième groupe de référendums européens concerne les cas, rares en pratique, mais promis à un grand avenir, où les électeurs d'un pays membre sont appelés à se prononcer sur l'adhésion à l'Union d'un pays non membre. La question ici est de permettre ou d'interdire à un Etat de faire partie du club.

Les référendums d'élargissement se distinguent des référendums d'adhésion en ce que les citoyens ne se prononcent pas sur l'adhésion de leur pays, mais sur celle d'un pays tiers. Ils se différencient des référendums d'intégration parce que le vote ne porte pas sur une révision des traités, mais bel et bien sur un accord particulier d'adhésion. L'inversion des niveaux atteint son comble: les électeurs d'un Etat décident de l'adhésion d'un autre Etat avec pour conséquence qu'un refus affecte principalement cet autre Etat et son peuple, avant de toucher par ricochet l'ensemble de l'Union.

Ici la démocratie ne sert pas seulement de prétexte, elle devient une parodie. A nouveau, l'enjeu de l'élargissement aura tendance à être obscurci par des questions de politique nationale. Il n'y a rien de démocratique que de demander aux citoyens d'un pays de décider de l'adhésion d'un autre pays, parce que le résultat affecte principalement le gouvernement et le peuple de l'Etat candidat, sans même que la volonté de ce peuple ne soit prise en considération. Faisant implicitement appel aux instincts les plus bas, comme un sentiment de supériorité, un nationalisme exagéré, voire la xénophobie, le procédé manque

singulièrement de cette qualité qui est le propre des instruments de démocratie directe: la légitimité. Enfin, le référendum d'élargissement peut avoir pour effet de contrecarrer le référendum d'adhésion: même si les Suisses se décidaient un jour d'adhérer à l'Union, cette décision devrait être appuyée par une majorité de citoyens français...

3. Les étapes d'un nouvel itinéraire

Si l'Union est fondée, entre autres, sur le principe de la démocratie, qui est commun aux Etats membres (art. 6 par. 1 du Traité sur l'Union européenne TUE), ce principe ne doit pas céder le pas face à n'importe quelle expression de l'identité nationale de ces Etats que l'Union s'engage à respecter (art. 6 par. 3 TUE)⁵. Au lieu de s'incliner devant chaque manifestation de l'identité nationale, fût-elle antidémocratique, et sacrifier ainsi l'un des principes les plus essentiels sur lesquels elle se fonde, l'Union devrait prendre la démocratie au sérieux et imposer son respect aux Etats tant dans la procédure d'adhésion de nouveaux membres que dans celle de la ratification de la révision des traités. En d'autres termes, il s'agit de rétablir une concordance pratique entre les deux préceptes contenus à l'art. 6 TUE.

a) Rendre obligatoire le référendum d'adhésion

Comme premier pas, l'Union pourrait et devrait rendre obligatoire le référendum d'adhésion pour tous les nouveaux Etats membres. Ce référendum peut en effet être considéré aujourd'hui comme une institution démocratique de base, directement liée au processus d'intégration, dont aucun Etat candidat ne devrait pouvoir se départir. Pour demander à devenir membre de l'Union, l'Etat candidat doit respecter les principes énoncés à l'art. 6 TUE, dont notamment celui de la démocratie (art. 49 al. 1 TUE). Il s'agirait d'interpréter cette exigence en ce sens que, du côté de l'Etat candidat, la décision d'adhérer ou de ne pas adhérer peut seulement être prise par le peuple.

On sait que le Conseil européen de Copenhague de juin 1993 a arrêté pour la première fois, sur la base de l'art. 49 TUE, des critères politiques et économiques pour l'adhésion, de même que des critères relatifs à l'acquis. Si les critères économiques requièrent l'existence d'une économie de marché, les critères politiques engagent les pays candidats à se doter d'institutions stables garantissant notamment la démocratie. Rien n'empêcherait à première vue le Conseil

européen, tirant la leçon de l'expérience de la dernière décennie, de soumettre l'adhésion à un nouveau critère, de nature juridique, qui serait la tenue d'un référendum d'adhésion.

b) Bannir le référendum d'intégration et le référendum d'élargissement

Le deuxième pas, assurément plus délicat, consisterait à interpréter le renvoi aux règles constitutionnelles des Etats membres figurant aux art. 48 par. 3 et 49 par. 2 TUE à la lumière des principes statués à l'art. 6 par. 1 TUE et principalement de la démocratie, pour interdire aux Etats membres de recourir au référendum pour procéder à la ratification des révisions des traités et des accords d'adhésion. Il suffirait probablement que le Parlement ou le Conseil européen prenne acte du fait – ou que la Cour de justice des communautés décide – que les référendums d'intégration, ainsi que les référendums d'élargissement ne sont pas compatibles avec les exigences de l'art. 6 TUE, en raison de leurs effets pervers et destructeurs sur le processus d'intégration.

Certes, il en résulterait une sensible restriction de la souveraineté des Etats membres, surtout lorsque, comme c'est le cas en Irlande pour la révision des traités et en France pour l'élargissement, ces référendums sont rendus obligatoires par les constitutions nationales. Mais si le caractère non démocratique des référendums d'intégration et des référendums d'élargissement est ancré dans le droit communautaire, la primauté de celui-ci sur les règles nationales, y compris les lois fondamentales, fournirait une base juridique solide et éprouvée pour l'imposer en cas de conflit. Les «maîtres des traités» doivent apprendre à s'incliner devant la démocratie, prise au sérieux et comprise dans la perspective de l'Union et non seulement dans celle, qui n'est guère plus qu'un prétexte dans ces cas, du respect de l'identité nationale des Etats membres.

c) Organiser un référendum consultatif européen sur le Traité constitutionnel

Le troisième pas, qui pourrait fort utilement être lié au deuxième, serait de créer les conditions pour la tenue d'un référendum véritablement européen, c'est-à-dire organisé par l'Union dans l'ensemble des Etats membres et s'adressant aux citoyens de l'Union, sur la révision des traités et les questions constitutionnelles.

Pour sortir de l'impasse actuelle, un tel référendum pourrait porter, à titre expérimental et sans effet juridiquement contraignant, sur le Traité constitutionnel

du 29 octobre 2004. Il s'agirait, pour l'Union, de sonder et de mesurer la véritable opinion de ses citoyens sur ce Traité fondamental, ce qui constitue sans doute un souci légitime. Pour éviter qu'une majorité de petits Etats n'impose sa volonté à la majorité des citoyens, ou vice-versa, il conviendrait sans doute de prévoir une exigence de double majorité. La formule des 50/60 (la moitié des Etats membres et 3/5^e de la population), retenue par l'art. I-24.1 du Traité constitutionnel, pourrait bien servir de référence.

Sur cette base, et sur cette base seulement, il n'est pas impossible de penser que la règle de l'unanimité pour les révisions des traités et de la Constitution pourrait un jour être formellement abandonnée. Le statut et le rôle de «maître des traités», actuellement assumés par les Etats, seraient transférés au peuple européen. Seule la démocratie directe dispose en effet de la légitimité nécessaire pour compenser une limitation de la souveraineté de ceux-ci et justifier un changement de constituant. La rupture normative qu'implique inévitablement le passage d'un traité international à une constitution doit trouver une justification en dehors du cadre juridique existant. James Madison l'avait bien compris. «On what principle – écrivit-il en 1787 – the confederation, which stands in the solemn form of a compact among the states, can be superceded without the unanimous consent of the parties to it? The answer must be found beyond the principles of the compact itself: The great principle of selfpreservation»⁶.

Conclusion

Alors que le référendum d'adhésion a fait ses preuves comme instrument indispensable de la démocratie participative au niveau européen, le référendum d'intégration s'est avéré comme un piège pour l'approfondissement, tout comme le référendum d'élargissement promet de bloquer toute perspective d'élargissement de l'Union.

Pour se donner des chances de pouvoir poursuivre ces deux dynamiques, qui sont à la fois nécessaires et complémentaires, l'Union se doit donc de remettre sérieusement en question son attitude à la fois trop libérale et trop passive à l'égard des instruments de démocratie directe.

-
- 1 AUER ANDREAS, *Nationale Volksabstimmungen über die Verfassung für Europa: Erfahrungen, Rechtsgrundlagen, Perspektiven*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, Berlin, 4/2004, 580-596; HUG SIMON, *Voices of Europe: Citizens, Referendums and European Integration*, Lanham, 2002.
 - 2 <http://c2d.unige.ch>
 - 3 Le 7 février 1971, la Constitution suisse a été amendée pour introduire le droit de vote des femmes au plan fédéral. La révision fut acceptée par 621'109 oui (66%) contre 323'882 non et par 14 cantons et 3 demi-cantons contre 5 cantons et 3 demi-cantons. Dans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, par exemple, le projet fut repoussé par 52% des électeurs, *Feuille Fédérale*, 1971 I, 502-505.
 - 4 Selon la formule jurisprudentielle, «chaque citoyen a le droit d'exiger qu'aucun résultat de votation ou d'élection ne soit reconnu s'il ne traduit pas la volonté librement exprimée du corps électoral», ATF 130 I, 290, 294, *Zürcher Anwaltsverband*; AUER, MALINVERNI, HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, L'Etat Berne 2e éd., 2006, 876-895.
 - 5 BIAGGINI GIOVANNI, *Prinzipien für eine europäische Verfassung*, in: FORUM HELVETICUM, *Die schweizerische Verfassungsgeschichte: Eine Quelle von Anregungen für die Zukunft Europas?*, Lenzburg, 2002, 35-39.
 - 6 MADISON JAMES, *The Federalist Papers*, no. 43 (1787).

DIE EUROPÄISCHE INTEGRATION UND IHRE DEMOKRATISCHEN MÖGLICHKEITEN – GESCHICHTE, IDEEN, PERSPEKTIVEN

Daniel Thürer

Im vorliegenden Text lege ich das Hauptaugenmerk auf die Geschichte, Ideen und Perspektiven des europäischen Integrationsprozesses als solchen und seines demokratischen Potentials. Ich versuche, einen weiten Rahmen zu spannen, weil es wenig Sinn macht, wenn wir uns mit speziellen Strukturfragen befassen, ohne dass wir uns vorerst über die ebenfalls im Raum stehende Frage nach Idee, Sinn, Zukunft und Gestalt Europas als solche Gedanken machen. «Think large, think pertinent, think precise»¹, das hat uns jedenfalls einer meiner verehrten Professoren an der Harvard Law School mit auf den Weg gegeben.

Es geht mir also, vorab und vorerst, um Mentalitäten, Imagination, um eine «conception du monde».² Mit europapolitischen Weltsichten ist es aber bei uns und in anderen Ländern zurzeit nicht zum Besten bestellt.

Viele Menschen meinen, dass sich die Europäische Union (EU) in einer Sinnkrise oder einer politischen Krise, vielleicht in der schwersten Krise seit der Gründung der supranationalen Gemeinschaften befände.

Ich versuche, nachfolgend einige der Besorgnisse, wie ich sie soeben angedeutet habe, unter folgenden vier Fragen aufzugreifen: Geriet Europa tatsächlich mit der Zurückweisung des Verfassungsvertrages in eine Krise? Gibt es einen «constitutional moment», d.h. einen Zeitpunkt der Reife für den Akt der Verfassungsgebung, wurde dieser Zeitpunkt falsch gewählt, wird und wann wird er allenfalls wieder kommen? Wie soll es weitergehen auf der Baustelle Europa?³ Und: Besteht im Hinblick auf eine Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses ein Interesse am Fall Schweiz?

1. Eine europäische Krise?

Wir kennen die einschlägigen Ereignisse: Am 29. Mai 2005 sprachen sich die Franzosen in einem Referendum bei einer Stimmbeteiligung von 70% mit 55% Nein gegen 45% Ja gegen den vom Laakener Verfassungskonvent erarbeitete-

ten und von der Konferenz der Staats- und Regierungschefs beschlossenen Entwurf eines Verfassungsvertrages für die EU aus. Drei Tage später, am 1. Juni 2005, lehnten die Niederlande den Verfassungsvertrag noch deutlicher ab: bei einer Stimmbeteiligung von 62% im Verhältnis von 62% Nein zu 38% Ja. Am 10. Juli 2005 nahmen die Stimmbürger von Luxemburg in einem Referendum das Projekt eines Verfassungsvertrages mit 57% Ja gegen 43% Nein an. Vorher hatte bereits Spanien, bei einer allerdings tiefen Stimmbeteiligung, dem Verfassungsvertrag zugestimmt.

In zwölf Mitgliedstaaten nahmen die Parlamente den Verfassungsvertrag an: in Deutschland, Österreich, Belgien, Zypern, Griechenland, Ungarn, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Slowenien und der Slowakei. Von den neun verbleibenden Staaten hatten bereits vor dem Abbruch des Ratifikationsprozesses Estland und Schweden beschlossen, den Entscheid in die Hände des Parlaments zu legen, während in den folgenden Ländern ein Referendum geplant war: Polen, Portugal, Vereinigtes Königreich und Tschechien.

Die Befürwortung des Verfassungsvertrages durch die Völker, wie sie direkt in Volksabstimmungen oder indirekt durch ihre Parlamente zum Ausdruck kam, überwog bei weitem. Dennoch ist der Verfassungsvertrag gescheitert. Denn es müssen alle Mitgliedstaaten zustimmen.

Eine Krise der EU? Eine Krise der europäischen Demokratie? So hiess es vor allem in Stammländern der EU. Im Süden, Norden und Osten wurden diese Resultate gelassener hingenommen. Es war eher von einer Panne die Rede. Viele sagen nun, das Projekt sei «ad acta» zu legen; die Übung sei abzubrechen. Schadenfreude kommt auf: der bürokratische zentralistische Moloch sei im Begriff, in sich zusammenzubrechen. Ich glaube, dass dies zu kurzfristig gedacht ist. Immerhin hat nun aber der Europäische Rat in seiner Tagung in Brüssel vom 21./22. Juni 2007 beschlossen, noch in diesem Jahr eine Regierungskonferenz einzuberufen, die einen Reformvertrag zur Änderung der bestehenden Verträge ausarbeiten soll, um so «die Effizienz und die demokratische Legitimität der erweiterten Union sowie die Kohärenz ihres auswärtigen Handelns zu steigern»^{4/5}.

Drei Perspektiven ergeben, aus Distanz gesehen, den grossen Wert der Werke der europäischen Integration und die Notwendigkeit, sie zu erhalten und zu festigen: eine historische Betrachtung, eine Sicht aus der europäischen Nachbarschaft und eine übergeordnete Perspektive angesichts von Herausforderungen der Globalisierung.

a. Imperativ aus historischer Sicht: Erhaltung der Friedenswerke

Diejenigen, die angesichts des Scheiterns des Verfassungsvertrages bereits über ein Ende des europäischen Integrationsprozesses werweissen, müssen sich bewusst sein, dass es sich hierbei bloss um eine von unzähligen Ausgestaltungen einer Idee handelt, die ihrerseits eine jahrhundertlange Geschichte aufweist.⁶ Europaprojekte wurden von Literaten, Philosophen und Staatsmännern seit dem Mittelalter entworfen; wir denken an Werke von Dante Alighieri, Abbé de Saint-Pierre, Herzog von Sully, Jean-Jacques Rousseau, Immanuel Kant, Victor Hugo, Johann Caspar Bluntschli und vielen anderen. Sie fanden nach dem Zweiten Weltkrieg zum ersten Mal reale, institutionelle Gestalt. Kern der verschiedensten Modellentwürfe von Staatenverbindungen war stets der Friedensgedanke. Wir vergessen heute nur zu leicht, dass die europäische Geschichte geprägt ist durch unzählige Kriege und Grausamkeiten.

Um uns diese dunkeln, bellizistischen Seiten der europäischen Geschichte plastisch in Erinnerung zu rufen, genügt es, einen Blick in einige berühmt gewordene Bücher zu werfen, z.B. den *Simplicius simplicissimus* von Hans Jacob von Grimmelshausen, Leo Tolstois *Krieg und Frieden*, Henri Dunants *Un souvenir de Solferino*, Erich Maria Remarques *Im Westen nichts Neues* mit seinen Schilderungen über die heute nicht mehr verständlichen Feindbilder und den Hass zwischen Deutschen und Franzosen im Ersten Weltkrieg und die sinnlose Zerstörung von Leben und Lebenshoffnungen so vieler junger Soldaten in Grabenkämpfen, an Anne Franks drastisch-detailliert geschilderte Verfolgung von Juden im Zweiten Weltkrieg, an *Die Weisse Rose* der Geschwister Scholl und viele andere eindruckliche Zeugnisse, Anklagen und Analysen.

Wir dürfen also nicht vergessen, dass die Prozesse und Institutionen der europäischen Integration, wie sie heute bestehen, letztlich Ausdruck des Bestrebens sind, Kriege und Gewalt zu verhindern, und dass Europa gerade auch wegen der sich sukzessive realisierenden Integrationswerke seit dem Zweiten Weltkrieg die vielleicht glücklichste, durch Friede, Prosperität, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit gekennzeichnete Phase seiner Geschichte erlebt hat.

Wenn wir uns heute Gedanken machen über den Sinn und Wert von Werken der europäischen Integration, müssen wir uns die ihnen zugrunde liegenden, tieferen Ambitionen stets vor Augen halten. Es geht letztlich nicht oder nicht allein um Zölle, Dienstleistungen, den europäischen Haftbefehl und andere

Technikalitäten; hinter all den Einzelheiten und Technikalitäten der europäischen Integration steht immer das Ziel des Friedens und des zivilisierten Zusammenlebens von Staaten und Völkern. Der Grundgedanke der europäischen Errungenschaften als Friedenswerk mag banal erscheinen, muss aber – so glaube ich – immer wieder in Erinnerung gerufen werden, um den Wert einzelner Ereignisse und Projekte richtig einschätzen zu können.

b. Einschätzungen aus der Nachbarschaft

Die europäischen Institutionen sind innereuropäisch Teil des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Alltags geworden. Um ein Urteil über ihre Bedeutung und ihren Wert zu gewinnen, mag der Versuch aufschlussreich sein, sie aus der Sicht der europäischen Nachbarn zu betrachten.

In einer Rede zum 50. Jahrestag der Wiedereröffnung des Burgtheaters Wien hatte der iranisch-deutsche Schriftsteller Navid Kermani das Drama von Flüchtlingen «an den Toren der Europäischen Union» geschildert. Er schrieb: «... heute findet man den grössten Enthusiasmus *für* Europa dort, wo die Existenz *in* Europa nicht als selbstverständlich empfunden wird, in Osteuropa, auf dem Balkan oder in der Türkei, unter Juden oder Muslimen. Wer wissen will, wie viel dieses überbürokratisierte, apathische, satte, unbewegliche, entscheidungsschwache Gebilde namens Europäische Union wert ist, muss dahin fahren, wo es aufhört.» Und Kermani fuhr fort: «Ich habe das getan, um diese Rede zu schreiben. Ich bin zu denen gegangen, die alles aufgegeben haben, nur um nach Europa zu gelangen: zu den Toren der Europäischen Union.»⁷

Kermani hat aufgezeigt, wie erstrebenswert ein Leben für Aussenstehende im Rechts- und Kulturraum Europas ist, aber auch mit wie fragwürdigen Mitteln die europäischen Institutionen und Staaten auf den Migrationsdruck reagieren.⁸ Müssen wir nicht Sorge tragen für die Erhaltung und eine adäquate Fortentwicklung von Institutionen, um die wir von andern beneidet werden und die es für sie als so erstrebenswert erscheinen lassen, zu uns zu kommen?

In einem Referat anlässlich der siebten Churchill-Konferenz vom 10. Oktober 2002 hatte der damalige, kurz danach ermordete Ministerpräsident der Republik Serbien, Zoran Djindjic, gemahnt, wie wichtig es ist, Europa nicht auf das Materielle zu reduzieren, sondern zu erkennen, dass Europa eine «Seele» brauche, die es zusammenhalte. Djindjic schrieb: «Wir brauchen eine starke Idee und eine starke Vision, brauchen etwas, das uns nach vorne treibt, brauchen etwas, das mehr ist als *business as usual*... (F)ür die meisten Menschen

geht es um Identität. Geht es um die Seele, nicht nur um das Materielle. Und ich sehe die grosse Idee in der europäischen Integration. Ich sehe keine andere, würde das scheitern.»⁹

Und Djindjic folgert mit Blick auf den Balkan: «Meine Botschaft ist: Natürlich brauchen wir Kräfte in diesen Ländern selbst, aber wir brauchen auch eine positive Energie von Seiten Europas. Und diese Energie soll nicht auf die materielle Sache reduziert werden, es soll auch etwas Ideelles, Emotionales in sich beinhalten ... Man muss in Europa wissen, warum das europäische Modell besser ist als alle anderen Modelle.»¹⁰

Das Europa-Institut an der Universität Zürich hat den Band, in dem die Rede Djindjics abgedruckt ist, unter den Titel *The Soul of Europe* gestellt. Djindjic wies auch darauf hin, wie wichtig die Perspektive der Balkanstaaten, Mitglieder der EU zu werden, für die Stabilisierung des Balkans ist.

Es ist vielleicht für einen Aussenstehenden einfacher, den Wert des europäischen Modells zu erkennen, als für diejenigen, die sich mit europapolitischen Fragen, in welchem Sinne auch immer, als Alltagsgeschäft befassen.

c. Eine sinnvolle Antwort auf die Herausforderung der Globalisierung

Ein dritter übergreifender Gesichtspunkt, den wir bei einer Bewertung des Prozesses und der Methoden der europäischen Integration und den Projekten, die aus ihr hervorgehen, nicht ausser acht lassen dürfen, ist, dass sie – wie mir scheint – eine sinnvolle ordnungspolitische Antwort auf die modernen Prozesse der Globalisierung darstellen. Wir wissen: Die Staaten sind in vielfacher Hinsicht zu klein geworden, um grenzüberschreitende Aufgaben wahrzunehmen. Sie sind von einander abhängig und müssen Formeln für die gemeinsame Lösung von Problemen entwickeln. Zudem sind viele Aufgaben, die in die (öffentliche) Verantwortung des Staates gestellt waren, privatisiert und dem freien Spiel der Kräfte des Marktes überlassen worden. Prozesse der Deregulierung und des wilden Wettbewerbs drohen in Anarchie, in einen Kampf aller gegen alle und in das «Recht des Stärkeren» überzugehen.

Die Institutionen der EU und anderer europäischer Organisationen scheinen mir ein wichtiger Versuch zu sein, mit rechtsstaatlich-demokratischen Verfahren und mit den Mitteln der Marktkontrolle die Kräfte der Globalisierung auf supranationaler Ebene aufzufangen und in geordnete Kanäle zu lenken. Das Europäische Parlament, der Europäische Gerichtshof, die europäische Kar-

tellbehörde, aber auch etwa der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sind Arenen und Foren, die dazu dienen, die wilden Kräfte der Globalisierung, sei dies der Märkte, aber auch etwa des organisierten Verbrechens und dessen Bekämpfung, in geordnete Bahnen zu lenken und aus der Sicht übergeordneter Gemeinwohlinteressen zu kontrollieren. Natürlich gibt es jenseits der Nationalstaaten eine Vielzahl von Organisationen, die sich derartigen Aufgaben verschrieben haben. Aber wir dürfen nicht übersehen, dass keine von ihnen nur annähernd ein der EU vergleichbares Machtpotenzial besitzt.

2. Gibt es einen «constitutional moment»?

Es ist wichtig, den Verfassungsentwurf für die EU und das Schicksal, das er erlitten hat, als Teil einer Vielfalt von Prozessen zu sehen, die zwischen den staatlichen und überstaatlichen Ordnungen oszillieren. Solche Prozesse sind Ausdruck des Bestrebens «d'abandonner», wie Mireille Delmas-Marty sagt, «tout à la fois l'utopie de l'unité et l'illusion de l'autonomie, afin d'explorer l'hypothèse d'un processus d'engendrement réciproque entre l'un et le multiple que l'on pourrait nommer, pour marquer le mouvement, «pluralisme ordonné»¹¹. Es ging beim Verfassungsprojekt, so Jürgen Habermas, um ein «Modell des «Regierens jenseits des Nationalstaates»¹².

Wir fragen uns, ob der Moment für die Lancierung eines «Verfassungs»projekts richtig gewählt war. Es gibt eben, wie der amerikanische Verfassungsrechtler Bruce Ackerman festhielt, in der Geschichte «constitutional moments», in denen ein Volk das Bedürfnis hat, sich selbst und die Ordnung, unter der es leben will, neu zu definieren.¹³ Die amerikanische Revolution von 1776, die Schaffung einer neuen Verfassung am Kongress von Philadelphia 1787, die Rekonstruktion nach dem Sezessionskrieg 1867, der New Deal in den Dreissiger Jahren, in Frankreich etwa die Revolution von 1789 oder die Bürgerrevolution von 1830, in der Schweiz die Errichtung des Bundesstaates von 1848 oder in Deutschland die Annahme des Grundgesetzes im Jahre 1949 nach der Niederlage im Zweiten Weltkrieg stellten solche «constitutional moments» dar. Mit Pathos und unter Mobilisierung weiter Volkskreise wurden jeweils die Grundlagen für einen neuen Staat oder eine neue staatsrechtliche Ordnung gelegt. Mit einer «triumphierenden» Verfassung wurde ein neuer Anfang gesetzt.

Um ein solches Projekt handelte es sich beim Verfassungsentwurf für die EU nicht. Vielmehr beruht diese schon heute, wie die Rechtsprechung des Euro-

päischen Gerichtshofes und die Lehre bestätigen, auf einer verfassungsrechtlichen Grundlage («base constitutionnelle»)¹⁴. Das Bestreben des Entwurfes war es eigentlich, diese Grundordnung in eine neue, systematische, überblickbare Form zu bringen. Ziel des Projekts war ein ähnliches wie dasjenige für die Nachführung der schweizerischen Bundesverfassung von 1999. Dieses Vorhaben und nicht etwa ein kühner Plan, das europäische Einigungswerk auf eine neue Basis zu stellen, sind gescheitert. Vielleicht war es ein Fehler der Verantwortlichen, diesen Vorgang mit dem «Verfassungslabel» zu versehen und an den Sensibilitäten der Bürger, ihrem Begriffsverständnis und ihren Ängsten vor einer Entwicklung von quasi-staatlichen Institutionsgefügen vorbeizugehen. Auch erschien vielen Skeptikern nicht die Zugehörigkeit und Identifizierung mit der EU als fragwürdig, sondern das angeschlagene Tempo.

3. Wie soll es weitergehen auf der Baustelle Europa?

Die Vorlage eines Verfassungsvertrages für die EU ist gescheitert. Ich habe dies bedauert, aus verschiedenen Gründen: Weil der Verfassungstext die Rechtssicherheit erhöht hätte; weil die Entscheidungsstrukturen und -abläufe transparenter geworden wären; weil der Verfassungsvertrag die demokratische Legitimität der EU gestärkt hätte; weil ich viel von der Philosophie Kants halte und mit der Ablehnung des Verfassungsvertrages ein Stück Aufklärung aufs Spiel gesetzt wurde; und weil die EU ihre Strukturen anpassen und ihre Effizienz stärken muss, um im erweiterten Rahmen funktionieren zu können, und dies nunmehr in undurchsichtigeren, verschlungenen Prozessen des «muddling through» geschehen wird.

Die EU hatte, für den möglichen Fall eines Scheiterns des Verfassungsvertrages, keinen «Plan B» vorbereitet. Es wurde von der Führungsspitze eine Phase der Reflexion angekündigt. Es gilt nun, gleichsam einen «Plan D» zu entwerfen, wobei «D» für «Debatte» und «Deliberation» stehen würde.¹⁵

Es scheint mir wichtig zu sein, dass sämtliche EU-Mitgliedstaaten direkt- oder indirekt-demokratische Verfahren für die Genehmigung oder Ablehnung der Verfassungsvorlage vorgesehen haben. Dies entspricht nicht dem Entscheidungsmodus für den Beitritt zu völkerrechtlichen Verträgen, der schwergewichtig in die Hände der Exekutiven gelegt ist. Die Debatten über den Verfassungsvertrag wiesen zwar meist kein hohes Niveau auf. Oft standen nationale Themen im Vordergrund, und der Stand der Information über Inhalt und Tragweite der Vorlage war oft gering. Dennoch sind den demokratischen Prozessen,

die nun erstmals auf dem ganzen Kontinent zu europapolitischen Grundsatzfragen einsetzten, wichtige Signale zu entnehmen, die ich durchaus nicht negativ verstehe. Die Verfassungsdiskussionen und -kämpfe erwiesen sich insofern als ein wichtiger Katalysator der europäischen Identität. Sie besagen nicht, dass sich die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten nicht als Europäer empfinden, sondern weisen – wie ich meine – auf folgende Pfade einer weiteren Entwicklung hin:

- Europa ist nicht von einem Zentrum her, sondern polyzentrisch zu denken und weiter zu konzipieren.
- Primär ist, unter den modernen Bedingungen der Kommunikation, in der Selbstwahrnehmung der Menschen die Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten, sekundär der europäische politische Apparat.
- Die wesentliche Ressource Europas ist seine Diversität. Sie ist durch Austausch von Gedanken fruchtbar zu machen. Europa ist ein grossangelegtes, faszinierendes Experiment. In diesem Experiment sollen Kultur, Wissenschaft und Bildung die wichtigen Antriebskräfte sein. Die Universitäten und Kulturschaffenden müssen eine zentrale Rolle spielen. Sie sollen durch einen regen Austausch von Personen und Werken durch Mehrsprachigkeit und «reasoning» in transnationalen und übernationalen Zusammenhängen gekennzeichnet sein.
- Die Weiterentwicklung der europäischen Institutionen muss vom Gedanken des pluralistischen Föderalismus beherrscht sein, der auch etwa den Einbezug der Türkei nicht von vorneherein ausschliesse, und auf demokratische Vertiefung gerichtet sein.¹⁶

4. Interesse am Fall Schweiz?

Der Europäische Rat hat eine «Denkpause» verordnet. Vielleicht treten nunmehr aber in einer neuen europäischen Debatte gerade auch Grundfragen der Gestaltung des öffentlichen Raumes in Europa in den Vordergrund, die wieder Interesse am Fall Schweiz, ihrer Geschichte, ihrer Idee und ihren Institutionen wecken. Seit Beginn der europäischen Integrationsbewegung wurde die Schweiz immer wieder als Modell bezeichnet.¹⁷ Thomas Mann nannte sie seinerzeit eine «glückhafte Vorwegnahme seiner europäischen Zukunftswünsche und Träume».¹⁸ Der Genfer Philosoph Denis de Rougemont hatte,

ähnlich dem Genfer Staatsmann Olivier Reverdin, die Schweiz unermüdlich als Trägerin einer Formel bezeichnet, auf die das europäische Integrationswerk gegründet werden solle: Das komplexe, systemlose System der vielerlei Grenzen, das aus lauter Minderheiten bestehe, die sich selber zu regieren suchten, und das sich Eidgenossenschaft nenne, scheine als Exempel und Erfahrung der Kohabitation von Gemeinwesen mit unterschiedlichen Identitäten nicht unattraktiv zu sein.¹⁹ Iso Camartin stellte sich aus dieser Optik die Frage: «Bin ich ein Europäer?»²⁰, und Adolf Muschg ging mit unverkennbar schweizerischem Hintergrund der Frage nach, was europäisch sei.²¹

Was die Demokratie betrifft, glaube ich, dass in einem Prozess des «legal engineering» gerade der Schweiz, wäre sie eines Tages Mitglied der EU, eine wichtige Rolle zufallen könnte. Sie wäre, wenn es um die Änderung oder Umsetzung des Gemeinschaftsrechts ginge, ein wichtiger «testing ground» für die Akzeptanz europarechtlicher Regelungen: sie könnte also eine Modell- und Pilotfunktion entfalten. Die Grundgedanken der direkten Demokratie, nämlich diejenigen der öffentlichen Freiheit der Bürger und der Sachentscheidung durch den Bürger als Prototyp des (mitbetroffenen) Generalisten, kämen zum Tragen. Die Schweiz könnte wichtige Gehalte und Erfahrungen ihrer unverzichtbaren demokratischen Traditionen in den europäischen Prozess einfließen lassen. Wenn sie sich dabei nicht nur als mittrottendes Herdentier, sondern im Verband mit den anderen gelegentlich auch als ein «wild horse» verstünde und benähme, wäre dies nicht unbedingt ein Mangel an Loyalität und würde nicht unbedingt so verstanden, sondern wäre eben auch Ausdruck föderalistisch-produktiver Diversität. Auch als Nichtmitglied der EU könnte «Schweiz» als Modell eine Katalysatorfunktion ausüben.

Woran denke ich? Gewiss nicht an eine Projizierung des Schweizer Modells als solches auf die europäische Ebene.²² Aus schweizerischer Erfahrung könnten aber einzelne Elemente wie etwa der Gedanke von multinationalen Volksinitiativen vorgebracht werden. Es liessen sich so für die Bürger wirksame, unmittelbare politische Zugänge zu den europäischen Institutionen erschliessen. Wäre es beispielsweise denkbar – so könnte man sich fragen – dass in einer späteren Entwicklungsphase des demokratischen Systems der EU Bürgerinnen und Bürger verschiedener Länder eine Initiative zum Schutze der Alpen oder etwa des Mittelmeer- oder des Ostseeraumes lancierten? Wird nicht etwa die Schweiz gleichsam von Abstimmung zu Abstimmung neu konstituiert, gleichsam als «plébiscite de tous les jours» im Sinne von Ernest Renan? Könnten nicht vergleichbare Prozesse eines Tages auch in einem sich weiter demokratisierenden Europa Wurzeln fassen?

Interessant schiene schliesslich aus schweizerischer Sicht die Abstützung europäischer Rechtsprozesse auf direkt-demokratische Verfahren in der Sphäre des Staatsrechts, wie die Einsetzung des Referendums etwa bei der Änderung der Grundverträge oder der Umsetzung von Richtlinien. Jean-François Aubert bemerkte dazu treffend: «Dans une union d'Etats où les référendum d'initiative populaire est peu répandu, il serait peut-être bon qu'il y ait un endroit où les citoyens pourraient dire officiellement, après débat, ce qu'ils pensent d'une règle communautaire. S'ils la rejettent, on saurait au moins qu'il existe, dans un coin du continent, des gens qui ne sont pas contents: information utile, qui pourrait intéresser aussi nos partenaires.»^{23 /24}

Jedenfalls scheint mit der Skepsis der Bürgerinnen und Bürger, die im Ratifikationsprozess zutage tritt, der Zeitpunkt gekommen, vermehrt über Fragen der Grundorientierung eines dynamischen, genuin europäischen Integrationsprozesses nachzudenken. Föderalistische Erfahrungen sind aktuell. Damit dürften auch die Entwicklung und Ausgestaltungen des schweizerischen Föderalismus und vor allem die Liebe des Landes zur Vielfalt als Anschauungs- und Experimentiermaterial Interesse gewinnen. Noch nicht so lange ist es her, seit Denis de Rougemont 1948 am Europäischen Kongress in Den Haag die Idee propagiert hatte, die Schweiz solle in einem zu integrierenden Europa ähnlich wie Washington D.C. die Rolle eines «föderativen Distrikts» spielen, wobei Genf, Zürich und Basel als Zentren fungieren könnten, Bern aber schweizerische Bundeshauptstadt bliebe.²⁵ Solch kühne Projekte wären heute nicht mehr denkbar. Die Philosophie, die Rougemonts Idee zugrunde liegt, ist aber noch immer oder erst recht wieder interessant und bemerkenswert.

Die Verantwortlichen der EU hatten, wie gesagt, für den Fall eines Scheiterns des Verfassungvertrages keinen B-Plan vorbereitet. Europa wird sich nun also dem D-Plan zuwenden, der im Zeichen der Diskussion, der Deliberation und der Debatte steht.

1 Vgl. in diesem Sinn auch WENDELL HOLMES OLIVER, *The path of the Law*, in: KENNEDY DAVID, FISHER WILLIAM F. III (eds.), *The Canon of American Legal Thought*, Princeton (NJ), 2006, p. 42/43: «The remoter and more general aspects of the law are those which give it universal interest. It is through them that you not only become a great master in your calling, but connect your subject with the universe and catch an echo of the infinite, a glimpse of its unfathomable process, a hint of the universal law.»

- 2 BERNER CHRISTIAN, *Qu'est-ce qu'une conception du monde?*, Paris, 2006.
- 3 Zu Europas Krise und neuen Chancen vgl. HOFMANN GUNTHER, *Familienbande – Die Politisierung Europas*, München, 2005; LEVY DANIEL, PINSKY MAX, TORRY JOHN (eds.), *Old Europe, New Europe, Core Europe*, London, New York, 2005. Aus früherer Perspektive: HOFFMANN STANLEY, *The European Sisyphus – Essays on Europe*, 1964 – 1994, Boulder, San Francisco, Oxford, 1995.
- 4 *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, Brüssel, 21./22. Juni 2007, *Entwurf des Mandats für die Regierungskonferenz*, Anlage 1, S. 15.
- 5 Der Reformvertrag beinhaltet in den Grundzügen ein neues Abstimmungsverfahren (Prinzip der doppelten Mehrheit), neu wird es einen «Hohen Repräsentanten der Europäischen Union für Aussen- und Sicherheitspolitik» geben und die Grundrechtscharta tritt in Kraft.
- 6 Vgl. CHALTIEL FLORENCE, *Naissance du peuple européen*, Paris, 2006.
- 7 KERMANI NAVID, *Nach Europa – Rede zum 50. Jahrestag der Wiedereröffnung des Burgtheaters Wien*, Zürich, 2005, S. 15.
- 8 Zur «double conscience» Europas – Barbarei und Humanismus – vgl. MORIN EDGAR, *Culture et barbarie européennes*, Paris, 2005.
- 9 DJINDJIC ZORAN, *Referat anlässlich der siebten Churchill Conference vom 10. Oktober 2002*, in: KELLERHALS ANDREAS (Hrsg.), *Europa braucht eine Seele (Zoran Djindjic) – Referate zu Fragen der Zukunft Europas*, Zürich, 2003, S. 21-24.
- 10 Ibid., S. 25 f.
- 11 DELMAS-MARTY MIREILLE, *Pluralisme ordonné*, Paris, 2003, S. 9.
- 12 HABERMAS JÜRGEN, *Die postmoderne Konstellation – Politische Essays*, Frankfurt a. M., 1998, S. 91 ff.
- 13 Vgl. ACKERMANN BRUCE A., *Ein neuer Anfang für Europa – Nach dem utopischen Zeitalter*, Berlin, 1993, S. 60 ff.
- 14 Vgl. hierzu BIEBER ROLAND, EPINEY ASTRID, HAAG MARCEL, *Die Europäische Union – Europarecht und Politik*, 7. Aufl., Baden-Baden 2006, S. 39 ff.
- 15 Vgl. ACKERMANN BRUCE A., FRISHKIN JAMES S., *Deliberation Day*, New Haven, London, 2004.

- 16 Vgl., aus französischer Perspektive, DEHOUSSE RENAUD, *La Fin de l'Europe*, Paris, 2005, S. 183/4: «L'expérience suisse montre également que le référendum abrogatif, par lequel les citoyens peuvent décider la suppression d'un texte législatif, n'a rien d'incompatible avec le caractère consensuel de la prise de décision, les plus faibles pouvant utiliser la menace d'un référendum pour inciter les autres à accepter un compromis.»
- 17 Vgl. ACKERMANN BRUCE A., *Ein neuer Anfang für Europa – Nach dem utopischen Zeitalter*, Berlin, 1993, S. 60 ff.
- 18 MANN THOMAS, *Über mich selbst – Autobiographische Schriften*, 5. Aufl., Frankfurt am Main, 2002, S. 426.
- 19 Vgl. DE ROUGEMONT DENIS, *La Suisse, ou l'histoire d'un peuple heureux*, Lausanne, 1989, S. 277 ff.
- 20 Vgl. CAMARTIN ISO, *Bin ich ein Europäer – Eine Tauglichkeitsprüfung*, München, 2006. Allerdings kritisierte Camartin am grundsätzlich Europäischen: «Zuviel abstraktes Denken haftet daran, zuviel Bekenntnis, zuwenig Lebenswirklichkeit. Was wir an Europa lieben, sind ja nicht diese nackten ethisch-politischen Grundsätze, sondern die vielen Geschichten und Erfahrungen, die Werte und die Visionen, in denen unser europäisches Selbstverständnis seinen Ausdruck findet.»
- 21 MUSCHG ADOLF, *Was ist europäisch?*, München, 2001.
- 22 Vgl. ARON RAYMOND, *Introduction à la philosophie politique – Démocratie et révolution*, Paris, 1997, S. 58: «Il y a, au fond, deux manières d'établir la relation entre la souveraineté populaire et la compétition électorale. La première méthode consiste à dire: la démocratie directe est impossible dans les sociétés nombreuses. Il n'est pas possible de réunir l'ensemble des citoyens français sur la place publique, à la manière dont on pouvait, à l'extrême rigueur, réunir sur la place publique l'ensemble des citoyens d'un petit canton suisse ou d'une cité grecque. Puisqu'il ne peut pas y avoir de démocratie directe, il faut un système de représentation, et puisqu'il faut un système de représentation, il faut qu'on puisse choisir, car si ceux qui doivent être représentés ne peuvent pas établir un choix entre leurs représentants, la notion même de représentation perd sa signification.»
- 23 AUBERT JEAN-FRANÇOIS, *Après la fête, quelques remarques sur nos institutions*, in: *plädoyer*, 1998/6, S. 53 ff., 58.
- 24 Näheres zum Ganzen hierzu etwa bei THÜRER DANIEL, *Kosmopolitisches Staatsrecht – Grundidee Gerechtigkeit*, Zürich, Berlin, 2005, S. 58 ff.
- 25 Ibid., S. 304 f.

L'EUROPE, LA DÉMOCRATIE DIRECTE ET LE FÉDÉRALISME: LE CARREFOUR PLUTÔT QUE L'IMPASSE

Dominique de Buman

Les fondements de la Suisse et le PDC

La Suisse actuelle est une Confédération d'Etats souverains. Son organisation institutionnelle est le fruit de l'histoire de sa fondation. Les cantons se sont unis, leur nombre a augmenté au fur et à mesure des siècles pour défendre ensemble leur identité face à l'extérieur et aux menaces étrangères qui planaient sur eux. Cette motivation profonde explique pourquoi, aujourd'hui encore, la Confédération ne possède que les compétences qui lui sont attribuées sur décision expresse du peuple et des cantons. On comprend ainsi le sens et la portée des droits démocratiques que sont l'initiative et le référendum et dont la mission est de garantir la maîtrise du peuple sur les institutions.

Ce mouvement, venant de la base et dirigé vers le haut de la pyramide étatique, a ses origines dans le souci du respect des différentes entités locales et régionales, minoritaires ou majoritaires.

Le Parti démocrate-chrétien (PDC) s'est formé et développé historiquement sur ces fondements. Il est fortement implanté à la fois dans les cantons qui ont constitué le noyau original du pays, dans la partie latine de la Suisse et dans les zones de montagne en général, toutes régions qui correspondent à des minorités particulières. Et je ne fais pas allusion ici aux caractéristiques sociologiques du PDC, qui renforcent ce profil général.

Ce bref rappel descriptif explique pourquoi le PDC se montre si engagé dans la voie bilatérale avec l'Europe et se dit dans sa majorité aussi sceptique vis-à-vis d'une adhésion à l'Union européenne, assez bureaucratique et centralisatrice.

La Suisse et la démocratie directe face à l'Europe d'aujourd'hui et de demain

Ainsi, le fédéralisme et la démocratie directe sont-ils des principes fondamentaux de notre Etat, auxquels il ne saurait être question de renoncer. Certes, en

cas d'adhésion à l'Union, le droit communautaire l'emporterait sur le droit national. Néanmoins, le nombre de conflits potentiels est très restreint, comme l'a démontré le Conseil fédéral lui-même dans son rapport du 3 février 1999. Et, en tout état de cause, les droits populaires essentiels, le référendum obligatoire, le référendum facultatif et l'initiative populaire constitutionnelle ne seraient pas remis en question. Là où il pourrait parfois se poser un problème, c'est lorsque le résultat d'une décision populaire se trouverait en contradiction avec le droit communautaire. Ce cas de figure devrait faire l'objet de négociations juridiques préalables, si la Suisse devait choisir la voie de l'adhésion en cas d'impasse des Accords bilatéraux.

Les droits judiciaires ne seraient pas touchés par une éventuelle entrée dans l'Union

Quant au poids respectif du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, une adhésion renforcerait incontestablement le poids du gouvernement. Il faudrait donc prendre des mesures législatives internes pour renforcer le droit de participation du Parlement à certaines compétences actuelles de l'Exécutif.

Ainsi, les dangers évoqués par les opposants à l'adhésion ne doivent-ils pas être surévalués. Ils doivent être discutés ouvertement et sereinement avec les partenaires de l'Union. Dans le futur, il est souhaitable que l'Union elle-même se réforme dans un sens plus démocratique et plus fédéraliste. Il en va de son propre intérêt, si elle veut éviter les divisions internes majeures, voire l'éclatement.

Cette tendance existe aujourd'hui chez nos voisins, et il n'est pas exclu que l'évolution à moyen terme de l'Union aille au-devant de nos propres aspirations. L'adhésion pourrait alors se présenter naturellement comme la solution, lorsque les rouages sophistiqués de l'horlogerie bilatérale se seront peut-être grippés à partir de 2009, si par malheur des décisions négatives devaient tomber en Suisse, par addition des résistances et méfiances diverses.

DIREKTE DEMOKRATIE UND HANDLUNGSFREIHEIT: SCHLÜSSEL ZUM ERFOLG!

Hans Fehr

Der ehemalige sozialdemokratische Bürgermeister von Hamburg und Bundesminister, Dr. Klaus von Dohnanyi, ein hervorragender Kenner der Europäischen Union (EU), hat in einem Interview (*SonntagsZeitung* vom 4.9.2005) gesagt: «Wenn ich Schweizer wäre, würde ich unter keinen Umständen der EU beitreten. Die Schweiz verdankt ihre erfolgreiche Position in der Welt ihren politischen Strukturen. Die würde ich mir nicht nehmen lassen. Von der EU würden diese Strukturen zwangsläufig plattgewalzt werden.»

Damit unterstreicht er die Tatsache, dass die EU und die Schweiz zutiefst *wesensfremde politische Systeme* sind.

Das Bündnis der Kantone in der Eidgenossenschaft hat zum Ziel, die *Unabhängigkeit und die Unterschiedlichkeit der einzelnen Kantone zu wahren*. Es war nie das Ziel der Eidgenossenschaft, dass alle Kantone gleich werden sollen. Die Eidgenossenschaft entstand, weil man die eigene Identität nach aussen, gegen Grossmächte, verteidigen wollte.

Ganz anders in der EU: *Ziel der EU ist die Harmonisierung, die Gleichschaltung*. Die Verbindung der verschiedenen Länder soll immer enger werden.

Die *Unabhängigkeit* der Schweiz kommt darin zum Ausdruck, dass sie die Freiheit hat, *eigene Wege* zu gehen. Dazu zwei Beispiele:

1. Direkte Demokratie

Aufgrund der direkten Demokratie kann die schweizerische Bundesverfassung nicht geändert werden, ohne dass in einer Volksabstimmung eine Mehrheit des Volkes und der Kantone zustimmt. Auch bei Gesetzesänderungen oder beim Abschluss internationaler Verträge kann das Volk entscheiden.

Ganz anders in der EU: Das Volk ist grundsätzlich von solchen Entscheiden ausgeschlossen. Die Deutschen durften sich nicht dazu äussern, ob sie ihre

Währung behalten wollen. Die Engländer hatten kein Recht zu sagen, ob sie mit der Osterweiterung einverstanden sind. Die direkte Demokratie hat den grossen *Vorteil, dass das Volk NEIN sagen kann.*

Warum ist die Mehrwertsteuer in der Schweiz mit 7,6% viel tiefer als in der EU? Weil bei uns der Steuersatz in der Verfassung verankert ist. Bei jeder Steuererhöhung muss das Volk gefragt werden, ob es einverstanden ist. Wenn die Politiker das Volk nicht fragen müssen, steigen die Steuern viel stärker an. Die EU schreibt den Ländern vor, dass der Mindestdsatz 15% betragen müsse. Es gilt, was die EU bestimmt.

2. Wirtschafts- und Währungspolitik

Mit dem Vertrag von Maastricht 1993 hat die EU eine Wirtschafts- und Währungsunion eingeführt. Die EU-Mitgliedsländer haben damit ihre Unabhängigkeit insbesondere in der Währungspolitik aufgegeben. Die nationalen Währungen wurden durch den Euro als Einheitswährung ersetzt.

Die Schweiz bleibt dagegen frei, ihre eigene Währung weiterzuführen. Der Schweizer Franken hat gegenüber dem Euro einen *Zinsvorteil*, der für unser Land und unsere Wirtschaft von grosser Bedeutung ist. Wir sind frei, die *Leitzinsen so auszugestalten, wie es den Bedürfnissen unserer Wirtschaft entspricht*. Wenn die Wirtschaft gut läuft, kann die Schweizerische Nationalbank die Zinsen erhöhen – und umgekehrt.

Die EU-Länder müssen sich hingegen den Beschlüssen der europäischen Zentralbank unterwerfen. Doch wie entscheidet die Zentralbank, wenn ein Land in einer Rezession ist und ein anderes Land in der Hochkonjunktur? Der Euro verunmöglicht eine Währungspolitik, welche den Bedürfnissen der nationalen Volkswirtschaften entspricht.

Die Unabhängigkeit der Schweiz heisst Handlungsfreiheit. Diese erlaubt uns, eine eigenständige Aussenwirtschaftspolitik zu führen. So hat der Bundesrat vor einiger Zeit das Freihandelsabkommen mit Südkorea genehmigt. Bisher haben weder die EU noch die USA ein solches Abkommen abschliessen können. Jedes Jahr exportieren Schweizer Unternehmungen im Wert von über einer Milliarde Franken nach Korea. Die schweizerische Unabhängigkeit ist von zentraler Bedeutung.

Es wären noch viele weitere Gebiete zu erwähnen, etwa die *Arbeitsmarktpolitik*, die *Steuerpolitik*, das *Bankkundengeheimnis*, die *Sozialpolitik* oder die *Agrarpolitik*.

Die *direkte Demokratie* und die *Handlungsfreiheit* unseres Landes schaffen wesentliche Voraussetzungen für Wohlstand und Sicherheit. Leider wurde der Spielraum, welchen die Schweiz dank ihrer Unabhängigkeit hat, in den letzten Jahren viel zu wenig genutzt. Zu gross war in Verwaltung und Politik der Anpassungsdrang an die EU.

Die Schweiz muss den erfolgreichen *bilateralen Weg* weitergehen. Es dürfen aber nur bilaterale Verträge abgeschlossen werden, welche unsere Handlungsfreiheit nicht beeinträchtigen und uns nicht zur Übernahme von Folge-recht zwingen.

DER EU-BEITRITT IST EIN SOUVERÄNITÄTSGEWINN

Vreni Müller-Hemmi

Die in der Schweiz seit langem gepflegte direkte Demokratie wird aufgrund der fehlenden EU-Mitgliedschaft zunehmend ausgehöhlt. In immer mehr Bereichen sind wir zur Verhinderung von politischer und wirtschaftlicher Diskriminierung gezwungen, EU-Recht direkt in die Gesetzgebung zu übertragen. Dieser schönfärberisch als «autonomer» Nachvollzug bezeichnete Prozess höhlt auch die direkte Demokratie zunehmend aus. Die EU-Mitgliedschaft führt darum nicht zu einem Abbau, sondern zu einem Umbau der direkten Demokratie.

Es gehört zu den politisch-kulturellen Eigenheiten der Schweiz, dass sie mehrheitlich ihre nationale Souveränität überschätzt, beziehungsweise die formelle Souveränität mit der realen viel zu sehr gleichsetzt. Von den Gegnern eines EU-Beitritts wird darum mit Verve argumentiert, die Kompensation eines Teils der nationalen demokratischen Gestaltungsmacht durch erhöhte Mitentscheidungsrechte in der EU komme einem Souveränitätsverlust gleich. Dies ist falsch. Vielmehr ist ein Mitentscheidungsrecht dort, wo heute die relevanten Entscheide gefällt werden, ein Souveränitätsgewinn.

Wo bleibt denn diese immer wieder heraufbeschworene Souveränität, wenn die Schweiz immer häufiger EU-Verordnungen wortwörtlich abschreibt und in ihre Rechtsordnung überträgt, weil sie nur so Diskriminierungen und wirtschaftliche Nachteile vermeiden kann? Ist denn die Möglichkeit, in Brüssel direkt mitzuentcheiden, nicht klar höher zu werten als ein zunehmend nur noch theoretisches direktdemokratisches Mitentscheidungsrecht?

Nüchtern haben wir darum zur Kenntnis zu nehmen, dass die Internationalisierung bzw. Europäisierung der schweizerischen Gesetzgebung in den letzten 15 Jahren massiv zugenommen hat. Dies ist teilweise auch eine Konsequenz des bilateralen Weges, indem die statischen bilateralen Verträge der dynamischen Rechtsentwicklung in der EU nicht Rechnung tragen, die Schweiz aber einem starken Anpassungsdruck aussetzen. Auch ohne EU-Mitgliedschaft der Schweiz findet sukzessiv eine Erosion der politischen Souveränität der Schweiz statt. Ein Nein zum EU-Beitritt bedeutet deshalb nicht, dass die demokrati-

schen Potentiale in der Schweiz gewahrt werden. Im Gegenteil: Nur die Mitgliedschaft in der EU erlaubt der Schweiz, auf europäischer Ebene jenen Teil der Souveränität zurückzugewinnen, den sie heute ohne EU-Mitgliedschaft – etwa in Form des «autonomen» Nachvollzugs von EU-Recht – verliert.

Nüchtern ist deshalb weiter zu fragen, was denn der EU-Beitritt effektiv bei den «souveränen» Volksentscheiden ändert. Laut verschiedenen Studien wären bei einem Beitritt der Schweiz zur EU rund 10 bis 15 Prozent der Volksabstimmungen nicht mehr wie bisher möglich, weil die Schweiz in diesem Bereich ihre Souveränität an die EU übertragen hat. Auf kantonaler Ebene waren in der Vergangenheit – zwischen 1993 und 1998 – rund 88 Prozent aller Volksabstimmungen EU-vereinbar.

Um diese Zahlen bewerten zu können, muss ihnen der Umfang jener Rechtsetzung gegenüber gestellt werden, die die Schweiz heute zwar formell souverän beschliesst, die aber weitgehend von der EU erwirkt, beeinflusst oder angestossen worden ist. Von 51 Gesetzen, die die Bundesversammlung Mitte der 1990er Jahre innerhalb von zwei Jahren verändert hat, erfolgte dies 21 Mal «freiwillig» in einer mit dem EU-Recht vereinbaren Art (wurde also «autonom» angepasst), 19 Mal war das EU-Recht gar nicht betroffen und nur sechs Mal legiferierte die Bundesversammlung in einer Form, die mit EU-Recht nicht vereinbar gewesen wäre.

Fazit: Wer sich der europäischen Integration verweigert, schadet langfristig den souveränen schweizerischen Interessen. Eine These, die sich auch anhand schweizerischer Erfahrungen illustrieren lässt: Die Kantone wären heute längst zu unbedeutenden Vollzugsorganen zentralistischer Strukturen geworden, wenn sie sich nicht 1848 in einem Bund zusammengeschlossen hätten, der ihre Souveränität und Eigenständigkeit ausdrücklich garantiert, jedoch diejenigen Probleme, die zusammen besser angegangen werden können, an den Bund delegiert.

EUROPAPOLITIK MIT DIREKTER DEMOKRATIE

Thomas Pfisterer

EU- Zusammenarbeit nur mit direkter Demokratie

Europapolitik gibt es für die Schweiz nur mit direkter Demokratie. Europapolitik ist nicht nur Agrar-, Verkehrs-, Sicherheitspolitik; sie ist nicht nur Sachpolitik. Die Europapolitik muss institutionell verankert sein, auch demokratisch. Ähnlich in der Europäischen Union (EU): Für grundsätzliche Fragen hat das Referendum in einer grossen Zahl von Ländern einen festen Platz erobert. Erst recht nach dem teilweisen Scheitern des Verfassungsvertrages bemüht sich die EU um mehr Bürgernähe und nationale Identität. Das Referendum spielt dabei eine wichtige Rolle. Mit Referenden haben viele, gerade osteuropäische Staaten über ihren Weg in die EU entschieden. Ferner haben Referenden über wichtige interne Veränderungen stattgefunden, namentlich über den Verfassungsvertrag. Selbst in Grossbritannien, dem Mutterland des Parlamentarismus, sind die Stimmberechtigten zur Urne gerufen worden. Dass das Referendum oft anders eingesetzt wird als in der Schweiz, ändert daran nichts.

Zwischen Europapolitik und direkter Demokratie besteht kein grundsätzlicher Gegensatz, auch nicht für die Schweiz. Weder bewirkt die Zusammenarbeit mit Europa das Ende der direkten Demokratie, noch verleiht die Zustimmung des Volkes zu bilateralen Verträgen einen Blankoscheck zu Umwälzungen via Brüssel, die landesintern unrealistisch sind.

Demokratie, Vertragsbindungen und Kooperationsgewinne

Sachpolitik und Demokratie sind aufeinander bezogen. Demokratie legitimiert die Sachpolitik, stellt aber auch Anforderungen an sie. Sachpolitik bedingt unter Umständen Beschränkungen, die der Demokratie keinen Raum mehr lassen, muss aber auch dulden, dass die Demokratie sie zurückdrängt: ein negativer Volksentscheid z. B. zur Weiterentwicklung des Schengenvertrags, selbst nur in einem Kanton, kann die Erfüllung völkerrechtlicher Pflichten der Schweiz gefährden und zu Fragen nach Sanktionen, Ersatzvornahmen und dem Dahinfallen des Vertrags führen. Landesinterne Demokratie kann sich bloss dort entfalten, wo sich die Schweiz sachpolitisch nicht durch Verträge mit der EU ganz gebunden hat. Die laufende Intensivierung der Zusammenarbeit mit der

EU beschränkt die der Demokratie zugänglichen Aufgabenbereiche und lässt Delegationsnormen an die Regierungen anwachsen; demokratisch beeinflussbar sind bloss noch die Verhandlungen mit der oder in der EU.

In dem Masse, in dem sich die EU-Integration ausweitet sowie vertieft, wachsen deren Attraktion, der Druck zu Weiterentwicklungen, zu neuen Verträgen sowie zu autonomem Nachvollzug in der Schweiz. Gleichzeitig reduziert sich der Raum für Demokratie. Solche Entwicklungen sind aus der Sicht der Demokratie zu rechtfertigen, wenn sie für die Schweiz insgesamt sinnvoll sind. Demokratie ist kein letzter Wert. Demokratie, die dem Land insgesamt schadet, ist sinnlos. Kooperationsgewinne können den Verlust wettmachen, z. B. bei Schengen durch vermehrte Sicherheit, also durch eine bessere Aufgabenerfüllung.

Demokratie als Auftrag von Bund und Kantonen

Dass so der Raum für die Demokratie schwindet, ist kein Mangel der Demokratie, sondern die Herausforderung, die EU- Zusammenarbeit möglichst demokratisch auszugestalten. Dieser Demokratieauftrag fordert Bund und Kantone erheblich. Das Bundesgesetz nimmt die Kantone ausdrücklich in Pflicht, die nationale Aussenpolitik innenpolitisch abzustützen. Dennoch muss der Bund seine Aussenpolitik grundsätzlich selber demokratisch legitimieren, z. B. durch vermehrte parlamentarische Kontrolle bei der Arbeit der Gemischten Ausschüsse; dort können die Kantone wenig beitragen. Dabei steht der Bund vor dem gleichen demokratischen Reformbedarf wie die Kantone. Eine exekutivlastige eidgenössische kann eine exekutivlastige kantonale Demokratie nicht verbessern. Ebenso wenig garantiert eine parlamentarische Kommission des Bundes eine bessere Vertretung der kantonalen Anliegen als die Kantonsregierungen. Zusätzlich erfüllt die übergeordnete Demokratie im Bunde spezifische, z. B. bundesstaatliche Funktionen. Die Demokratie des Bundes hat diejenige der Kantone einzuordnen. Sie hat noch so gut demokratisch begründete Positionen einzelner Kantone dahin zu würdigen, ob sie aus einer Gesamtsicht haltbar sind oder zurückzutreten haben.

Demokratie als dauernder Optimierungsauftrag

Die direkte Demokratie ist nicht fixfertig vom Himmel aufs Rütli gefallen. Sie ist über lange Zeit immer wieder angepasst, neu ausgestaltet, zurückgestutzt,

neu erkämpft worden. Es gibt keine einzig richtige Form der Demokratie, auch nicht die Versammlungsdemokratie. Darum mussten die Gründerväter die Demokratie im grossen Amerika anders konzipieren als sie diese aus dem kleinen antiken Athen kannten. Doch besitzt die direkte Demokratie besondere Qualitäten: von ihrer Legitimations- und Realisierungskraft über die (hoffentlich volks-) verständlichen Gesetzestexte bis zur politischen Kultur der verstärkten laufenden Rücksichtnahme der Behörden auf die Betroffenen usw. Der Föderalismus erlaubt zusätzlich, die Demokratie mehrstufig auszugestalten und auch im kleinen Kreis zu pflegen. Die direkte Demokratie hat freilich auch spezifische Nachteile, so den Zeitbedarf oder den Aufwand für Entscheidungen. Es ist die historische Leistung der Schweiz, dass sie – im 19. Jahrhundert – mit Referendum sowie Volksinitiative die direkte Demokratie aus der Versammlungsdemokratie in den Flächenstaat hinausgetragen hat.

Die demokratische Herausforderung besteht darin, immer wieder im Spannungsverhältnis zwischen dem Ziel möglichst breiter Zustimmung und dem Bedürfnis nach Handlungsfähigkeit, Effizienz und Kompetenz, zwischen dem Einfluss von Parlament, Volk, Regierungen sowie Verwaltungen, zwischen Öffentlichkeit sowie Information und Vertraulichkeit usw. zu optimieren. Die Erfordernisse der Demokratie optimal auf die Anliegen der Europapolitik abzustimmen meint hauptsächlich: 1. dass der Bund in den Verhandlungen mit der EU möglichst Raum für die Demokratie von Bund und Kantonen erreichen muss; 2. dass folgende zwei Arten von Einflussnahme mitbestimmungsfreundlich ausgestaltet werden: jene von Bund und Kantonen, der Schweiz insgesamt nach aussen, der EU gegenüber, und im Innern jene der Bevölkerung sowie der untergeordneten Gemeinwesen dem Bund und den Kantonen gegenüber, vorab bei der schweizinternen Vorbereitung. Für das Referendum ist dies bei Schengen beispielhaft gelungen. Dazu gehört es, die Weiterentwicklung in Gemischten Ausschüssen sowie die Mitberatung in EU- Prozessen demokratisch zu öffnen. Gefragt sind weitere, neue Formen direktdemokratischen Einbezugs, von einer angepassten Volksinitiative (Volksmotion) über besondere Mitwirkungsverfahren, Parlamentseinbezug bis zu kurzfristig durchführbaren Referenden usw. Demokratie-Phantasie ist gefragt.



