

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

Artikel: Europapolitik mit direkter Demokratie
Autor: Pfisterer, Thomas
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-833158>

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>

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 Vertragsschlüssen 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.



