

Zeitschrift: SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 32 (1992)

Artikel: Direkte Demokratie und Europäische Integration : institutionelle Angleichung zwischen Legitimation und Entscheidungsfindung
Autor: Luthardt, Wolfgang
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172916>

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: 04.05.2025

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

Wolfgang Luthardt

Direkte Demokratie und Europäische Integration. Institutionelle Angleichung zwischen Legitimation und Entscheidungsfindung¹

Unter vergleichender Politikperspektive werden Institutionen direkter Demokratie nach wie vor in einer Reihe westeuropäischer Länder kontrovers diskutiert. Die Einordnung der Innerschweizer Diskussion in diesen Kontext kann dies verdeutlichen. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich im Rahmen dieser Debatten mit Referenden, die im Zusammenhang mit dem EG-Integrationsprozess in den siebziger und achtziger Jahren abgehalten wurden. Diese Referenden verdeutlichen teilweise erhebliche interne Spannungen; sie sind Ausdruck gravierender Konfliktlinien. Die Institution des Referendums erweist sich gerade bei den skizzierten Beispielen in der Lage, den komplexen Prozess des institutionellen und entscheidungspolitischen Kompetenztransfers aus dem nationalstaatlichen Politikumfeld heraus zur EG zu legitimieren. Dadurch wird zweierlei erreicht: Zum einen wird das in einigen Ländern vorhandene hohe Konfliktpotential aufgefangen, und zum andern wird ein notwendiger Grad an politischer Legitimation erreicht.

Die vor allem seit 1989 wahrnehmbaren politischen Entwicklungen haben darüber hinaus verdeutlicht, dass innerhalb der nächsten Jahre weitere Referenden im Kontext des EG-Integrationsprozesses abgehalten werden.

Dans une perspective de politique comparée, les institutions de démocratie directe font traditionnellement l'objet de controverses dans une série de pays d'Europe occidentale. L'insertion de la discussion interne en Suisse dans ce contexte peut éclairer ce débat. Cet article s'intéresse aux référendums qui ont été organisés dans les années septante et quatrevingt en rapport avec le processus d'intégration de la CE. Ces référendums clarifient partiellement des tensions internes importantes; ils sont l'expression de lignes de conflits plus graves. Dans ces exemples, l'institution du référendum se montre précisément à même de légitimer le complexe processus de transfert des compétences institutionnelles et décisionnelles du niveau politique national vers la CE. Ce qui permet, d'une part, de neutraliser le haut niveau de potentiel de conflit présent dans les différents pays et, d'autre part, d'atteindre le degré nécessaire de légitimation politique. Les évolutions politiques, perceptibles surtout depuis 1989, ont clarifié le fait que d'autres référendums seront organisés ces prochaines années dans le cadre du processus d'intégration de la CE.

1 Der vorliegende Beitrag geht mit auf Materialrecherchen zurück, die der Verfasser im Rahmen eines Stipendiums der Fritz-Thyssen-Stiftung im Frühjahr 1988 an der «London School of Economics and Political Science» durchgeführt hat. In diesem Zusammenhang verdankt er Gordon Smith (LSE), Nevil Johnson, L. J. Sharpe und David Butler (Nuffield College, Oxford), Vernon Bogdanor

I. Einleitung

1. Problemaufriss

Die wissenschaftliche und politische Diskussion um Institutionen direkter Demokratie ist nach wie vor kontrovers bestimmt. Für die eine Seite erscheinen sie als institutionell und politisch notwendige Politikinstrumente, ohne die eine Demokratie, auch und gerade heutige, komplexe Demokratien, ihren normativ postulierten partizipativen Anspruch nicht realisieren können. Der Input-Seite des politischen Entscheidungsprozesses wird eine hohe Priorität zugewiesen. Die andere Seite hingegen sieht in ihnen Instrumente der Beharrung und von Innovationsblockaden, die auf der Output-Seite entscheidungspolitische Verzögerungen und Wettbewerbsnachteile produzieren (zum theoretischen Problem siehe Scharpf 1975). In eine Formel gefasst lautet das Problem so: *Partizipation versus Politikmanagement*.

Der vorliegende Beitrag fokussiert dieses generelle *Strukturproblem* moderner Demokratien. Dem Beitrag liegen zwei Fragestellungen zugrunde: Verfügen Institutionen direkter Demokratie über eine Zukunft in westeuropäischen Demokratien? Diese in verschiedenen westeuropäischen Ländern erörterte Frage lässt sich mit einer zweiten, auf die derzeitige Innerschweizer Diskussion bezogene Frage *konfrontieren*: Verfügen Institutionen direkter Demokratie im Schweizer Politiksystem auf Bundesebene nach dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft noch über eine Zukunft?

Hinter beiden Problemkonstellationen ist ein methodisches und theoretisches Problem *komparativer* Politikanalyse angelegt, welches kurz so beschrieben werden kann: Eine massgebliche Funktion komparativer Forschung besteht gerade darin, mittels politikvergleichender Analyse die Entwicklung des jeweils eigenen Landes im Sinne eines «politischen Laboratoriums» besser einzuschätzen und ethnozentrische Fehleinschätzungen zu vermeiden (Streeck 1988: 29; Lehmbruch 1991, 1991a; Klöti 1991; Steiner 1986, 1990).

2. Diskussionsarenen direkter Demokratie im Vergleich

Beide Fragestellungen lassen sich in zwei *Hypothesen* zusammenfassen:

1. Die sich auf verschiedene westeuropäische Länder beziehende Forderung nach mehr direkter Demokratie fokussiert negativ die Omnipotenz der politischen (Gross-)Parteien² und eine institutionelle Überrepräsentation der repräsentativen Politikinstitutionen. Die *Implementation* dieser Institutionen wird positiv als in-

(Brasenose College, Oxford), Henry Drucker (Oxford University) und Anthony King (University of Essex), wertvolle Anregungen. Weitere Recherchen hat der Verfasser im Jahre 1989/90 während seines Aufenthaltes als Kennedy Fellow am Center for European Studies der Harvard University durchgeführt.

- 2 Kritische Bemerkungen zu diesem Topos in der bundesdeutschen Diskussion finden sich bei Luthardt (1991).

stitutionelle und politische Innovation mit dem *Ziel* einer vermehrten Partizipation, einer themenorientierten Lösungskompetenz sowie eines intensiveren politischen Wettbewerbs aufgefasst (mit Nachweisen zur Diskussion siehe Luthardt 1992, 1992c).

2. Die *Innerschweizer* Diskussion reflektiert die Zukunft der direkten Demokratie sowohl unter der Perspektive der internen Politikprobleme im Sinne der Beharrung, von Innovationsblockaden sowie der Auflösung der aus der Konkordanzdemokratie resultierenden Handlungszwänge zugunsten der längerfristigen Etablierung einer Wettbewerbsdemokratie, als auch unter der externen Perspektive eines (möglichen) Beitritts zur Europäischen Gemeinschaft. Die *Reduktion* der direkten Demokratie auf Bundesebene wird als institutionelle und politische Innovation mit dem *Ziel* eines besseren parteipolitischen Wettbewerbs und effizienterer und effektiverer Politikentscheidungen verstanden (z.B. Germann 1990; Germann 1991; Linder 1991, 1991a; Linder/Ballmer-Cão 1991).

Der *sachliche* Gegenstand der beiden Hypothesen lässt sich wie folgt skizzieren: Über die erste Hypothese wird seit einiger Zeit lebhaft gestritten (Gebhard 1991; Luthardt 1992, 1992a, 1992b). Diskussionen, die sich mit der Erweiterung der repräsentativen Entscheidungsmuster um die Dimension von Institutionen direkter Demokratie beschäftigen, lassen sich in der Bundesrepublik (Luthardt 1992c) und in Österreich (Welan 1987) wahrnehmen; in Österreich und in Italien (Uleri 1985, 1989)³ kommen zusätzlich eine seit 1964 bzw. 1974 zu beobachtende referendumsdemokratische Praxis hinzu. In diesen Ländern wird die aufgeworfene Frage in der Tendenz positiv beantwortet. In den Niederlanden⁴ und in Schweden⁵ hingegen scheinen Institutionen direkter Demokratie nicht auf ein ähnliches politisches und wissenschaftliches Interesse zu stossen; allerdings wird Referenden in der skandinavischen Literatur durchaus eine Bedeutung beigemessen (Bjorklund 1982; Castles/Sainsbury 1990: 320; Einhorn/Logue 1989: 117 ff.).

Erhebliche institutionelle Veränderungen in Richtung Einbau von Institutionen direkter Demokratie wurden in Österreich bis etwa Mitte der achtziger Jahre in die meisten Landesverfassungen unternommen; das österreichische Bundesverfassungsgesetz blieb bisher aber davon ausgespart (Marko 1987). In der Bundesrepublik hat die Vereinigung der beiden deutschen Staaten dazu geführt, nicht nur die Notwendigkeit einer neuen Verfassungsdebatte mit anschliessender Volksabstim-

3 Zu dem im Januar 1992 eingereichten jüngsten Referendumpaket in Italien vgl. NZZ, 11./12. Januar 1992, 4; The Economist, January 18th–24th, 1992, 50.

4 In den Niederlanden gab es Anfang der achtziger Jahre eine Diskussion, Volksinitiative und Referendum in das politische System einzuführen. Es wurde allerdings darauf verzichtet, diese Instrumente in die neue Verfassung vom 17. Februar 1983 mit aufzunehmen (Bugiel 1987: 400). Im Rahmen der Diskussion des «NATO-Doppelbeschlusses» wurde in der Friedensbewegung die Forderung nach einem konsultativen Referendum erhoben (Kriesi 1989: 302).

5 In der im Jahre 1985 (beendet 1990) von der schwedischen Regierung eingesetzten «The Study of Power and Democracy in Sweden»-Kommission und dem damit begründeten Forschungsprogramm wurde Institutionen direkter Demokratie keine grössere Bedeutung im Kontext institutioneller Differenzierungs-, Integrations- und Artikulationsstrategien zugewiesen (Petersson 1989).

mung deutlich zu betonen (Wahl 1990); in den neuen⁶, aber auch in den alten⁷ Bundesländern wird ein vermehrter Einbau von Institutionen direkter Demokratie in die neuen Landesverfassungen verlangt.⁸

Diese in der Tendenz *positive* Rezeption von Institutionen direkter Demokratie lässt sich mit einer Debatte in der Schweiz *kontrastieren*, die in *Teilen* auf das direkte Gegenteil hinausläuft.⁹ Damit wird die zweite Hypothese thematisiert, die hier nur knapp angesprochen werden soll. In der Schweizer Debatte geht ein wieder vermehrter Zulauf erhaltender Vorschlag dahin, das als antiquiert und schwerfällig erfahrene politisch-institutionelle System durch eine parlamentarische Wettbewerbsdemokratie zu ersetzen bzw. zumindest durch mehr Formen politischen Wettbewerbs zu ergänzen. Diese Argumentation berührt Föderalismus und direkte Demokratie auf Bundesebene, mithin «grundlegende Konstruktionselemente, die tief im Volksbewusstsein verankert sind und auch kräftige irrationale Wurzeln haben».¹⁰ Die referierte Position hat durch die EG-Debatte erheblich an Konturen gewonnen. Die EG-Beitritts-Debatte erscheint nunmehr als der (willkommene) politische und institutionelle *Katalysator*, um endlich zu einer notwendigen Strukturreform des politischen und institutionellen Systems zu gelangen. «Europafrage und Verfassungsreformen hängen sachlich zusammen», konstatiert Linder (1991: 29). Dieses Problem wird von Kölz (1991: 276; Kriesi 1991) in der Sache ähnlich gedeutet, im Hinblick auf die Relevanz und Zukunft der direkten Demokratie werden jedoch andere Ergebnisse erzielt.

3. Aufgabenstellung

Die vorstehend skizzierte gegenläufige Diskussion um die Relevanz und Zukunft von Institutionen direkter Demokratie in der Schweiz und in verschiedenen anderen westeuropäischen Ländern lässt sich nunmehr differenzierter im Sinne der Aufgabenstellung des vorliegenden Beitrages bestimmen. Im Rahmen des problemanalytisch beschriebenen Umfeldes beschäftigt sich der Aufsatz mit einem *Ausschnitt*

6 Vgl. für Sachsen Detlev Krell, Verfassungsdiskussion in Sachsen, Das Parlament, 4./11. Oktober 1991, 11. Im übrigen findet derzeit in den neuen Bundesländern eine generelle Diskussion über die Einführung verschiedener Instrumente direkter Demokratie statt.

7 Dies wird im Bundesland Rheinland-Pfalz, welches Volksbegehren und Volksentscheid kennt (Art. 107–109 Rheinl.-Pfälzische Verf.), neuerdings im Sinne einer Ausweitung dieser Formen diskutiert. Vgl. Das Parlament, 20./27. Dezember 1991, 12.

8 Das Bundesland Schleswig-Holstein hat im übrigen im Jahre 1990 seine Landesverfassung geändert und in Art. 41 und 42 Gesetzesinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid mit aufgenommen. Der deutschen Tradition folgend wurden allerdings Gesetzesinitiativen zum Haushalt, zu den öffentlichen Abgaben sowie den Besoldungs- und Versorgungsbezügen von der Initiative ausgeschlossen.

9 Allerdings unterscheiden sich die beiden Diskussionsarenen erheblich. In referendumsdemokratischer Perspektive spielen EWR und EG in der Bundesrepublik und in Italien keine Rolle; gleiches gilt für Österreich im Hinblick auf die «älteren» Debatten. Entscheidender Bezugspunkt sind nur die (inkriminierten) nationalen Politikinstitutionen und politischen Parteien.

10 Rudolf Friedrich, Europäischer Wirtschaftsraum. Probleme für Neutralität, Föderalismus und Demokratie?, NZZ, 17./18. März 1990.

aus der Welt der direkten Demokratie. Im *Zentrum* stehen drei analytische Problemkomplexe:

Erstens werden referendumsdemokratische Entscheidungen skizziert, die in den siebziger Jahren zur politischen Legitimation des *Beitritts* und der *Erweiterung* der Europäischen Gemeinschaft (King 1981; Kohler 1984) stattgefunden haben;

zweitens wird auf Referenden eingegangen, welche die *Vertiefung* von Entscheidungskompetenzen der EG-Institutionen in den achtziger Jahren im Rahmen des Transfers nationaler Kompetenzen (Ratifizierung der «Einheitlichen Europäischen Akte» [EEA] 1987) zum Gegenstand hatten;

drittens wird auf referendumsdemokratische Perspektiven eingegangen, in denen zwei Sachverhalte thematisiert werden: einerseits werden die Resultate des Maastricht-Gipfels vom 9./10. Dezember 1991, das heisst eine anstehende weitere *Vertiefung* der entscheidungspolitischen Kompetenzen der EG in einigen Ländern einem Referendum unterworfen; andererseits werden durch die zu erwartende *Erweiterung* der EG faktisch notwendige referendumsdemokratische Entscheidungen erforderlich.

II. Politikanalytische Problemdimensionen

1. Zum Problem

Die durch die nationalsozialistische Diktatur initiierte globale Tragödie in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts hat nach 1945 einen Prozess der freiwillig eingegangenen nationalstaatlichen Delegation von bestimmten Elementen «nationaler Souveränität» hin zu supranationalen Institutionen eingeleitet. Dieser politische Entwicklungsprozess beinhaltet zwei Strukturelemente: Einerseits dokumentiert er im westeuropäischen Kontext die kollektive politische Reflexion geschichtlicher Entwicklung und verdeutlicht einen bewusst entscheidungspolitisch vorgenommenen Akt der «Einschränkung» bisheriger nationalstaatlicher Kompetenzen und Interessen. Dieser tiefgehende Prozess der Wandlung wird vor allem heute durch eine «abnehmende Bedeutung des herkömmlichen Nationalstaates» charakterisiert.¹¹ Supranationale Institutionen wie GATT, EGKS, EWG, EURATOM usw., gegründet nach 1945, belegen dies (Dicke 1990: 179).

Zum anderen beinhaltet dieser Prozess der Delegation im Hinblick auf bestimmte supranationale Institutionen der Logik und der Perspektive nach mehr als eine Limitierung nationalstaatlicher Entscheidungskompetenzen: nämlich die stillschweigende bzw. explizit zugrundegelegte Prämisse einer sukzessiven, wenn auch limitierten, «institutionellen Angleichung» höchst unterschiedlicher nationaler politisch-institutioneller Systeme. Dies gilt zunehmend für die Europäische Gemeinschaft, die allerdings noch zurzeit, so die Ansicht von Scharpf (1991: 416), ihren strukturierenden Voraussetzungen nach «eher dem Muster der klassischen Allianzen zwischen den europäischen Staaten im 19. Jahrhundert als der Innenpolitik eines

¹¹ Friedrich, Europäischer Wirtschaftsraum. Probleme für Neutralität, Föderalismus und Demokratie?, NZZ, 17./18. März 1990.

modernen Bundesstaates» entspricht. Für die Überwindung dieses Dualismus bietet sich als optimale Lösung die «politische Union» an: deren die Nationalstaaten integrierende föderale Struktur bietet als politisch-institutionelle Form u.a. Raum für einen einheitlichen Binnenmarkt, eine gemeinsame Währung und eine europäische Zentralbank (Scharpf 1991; Wistrich 1991; Sbragia 1992). Eine solche «institutionelle Angleichung» unterschiedlich historisch gewachsener Politikformen und -strukturen erfordert in der Regel eine hohe politische Sensibilität und Legitimation, die nationalstaatlich organisierte und orientierte Politikakteure vor eine besondere Herausforderung stellt. Der partielle *Kontrollverlust nationaler Institutionen* bedarf einer internen, länderspezifischen Abstimmung und Legitimation.

Der Prozess der «institutionellen Angleichung» sollte jedoch nicht missverstanden werden: Die Delegation nationaler Kompetenzen hin zu EG-Institutionen kreiert neue, handlungsfähige korporative Akteure (zum Problem siehe Schneider/Werle 1990: 247f.), die ihre neu gewonnenen Kompetenzen wiederum dazu benutzen, «von oben» für die Mitgliedstaaten verbindliche institutionelle, gesetzgeberische und politische Randbedingungen und minimale Standards (politische und soziale Rechte; Rechtsprechung usw.) zu formulieren. Dieser Zuwachs an neuen Akteuren, issues und Interessen führt einerseits zwar zu einem formellen Zuwachs an Kompetenzen, andererseits zu einer «wachsenden Komplexität von Regulierung» (Majone 1989: 173), mit der (möglichen) Folge, dass die Regulationsagenturen im Sinne der «capture theory» Gefangene der Interessen werden, die sie kontrollieren sollen (Majone 1989: 164).

Parallel zu diesen neuen Akteuren, issues und Interessen existieren und agieren weiterhin die «traditionellen» nationalstaatlichen, föderalen und regionalen Politikakteure, die verschiedenen partei- und interessenpolitischen Akteure und ihre jeweiligen, sich angesichts der neuen Konstellationen abzeichnenden Kalküle und Strategien. Neben den «alten» Konfliktlinien werden neue auftreten usw. Diese Koexistenz unterschiedlicher institutioneller Formen, Akteure und nationalstaatlich geprägter Politikstrukturen wird dazu führen, dass das zukünftige europäische «politische System» grundsätzlich in seinen unterschiedlichen Dimensionen wesentlich komplexer sein wird als bisher vermutet worden ist (zum Problem siehe Streeck/Schmitter 1991: 150ff.).

2. Wege der Delegation

Der Vorgang der Delegation von Entscheidungskompetenzen kann über *zwei* Wege erfolgen: *erstens* wird die Delegation und «Angleichung» über die demokratisch legitimierten repräsentativen Politikinstitutionen vorgenommen; ein typisches Beispiel hierfür ist die EG-Politik der Bundesrepublik, Italiens, Frankreichs und der Benelux-Staaten. Italien schliesst darüber hinaus institutionell explizit ein Referendum über Gesetze aus, die internationale Verträge behandeln (Art. 75 ital. Verf.).

Der *zweite* Weg besteht darin, ein entsprechendes Referendum über die Frage abzuhalten. Bezogen auf diesen Weg existieren drei Möglichkeiten. Erstens kann die verfassungsrechtliche Vorschrift bestehen, dass eine Volksabstimmung abzuhalten ist (Schweiz, Art. 89 Abs. 5 BV); zweitens können die nationalen gouvernementalen

Akteure zu der Ansicht gelangen, dass es aufgrund einer besseren Legitimation opportun sei, die Bevölkerung in den Entscheidungsprozess mit einzubeziehen; drittens schliesslich können erhebliche innerparteiliche bzw. innenpolitische Divergenzen zwischen Pro- und Kontra-Gruppen existieren, so dass aus diesen Gründen das Referendum zur «Schlichtung» und «Lösung» gewählt wird. Die Institution des Parlaments kann bei den drei Möglichkeiten des zweiten Weges: In der Vorphase der Abstimmung, während des Entscheidungsprozesses sowie bei der endgültigen Legitimation des Ergebnisses, miteinbezogen sein. Beide Wege wurden bisher beschritten. Dänemark sieht eine Kombination vor: Wenn der Beitritt bzw. die Delegation von Kompetenzen zu einer supranationalen Institution nicht mit $\frac{5}{6}$ -Mehrheit vom Parlament ratifiziert wird, ist ein Referendum notwendig (Bugiel 1987: 403).

Referenden sind ihrer Form und Struktur nach typische, in einem konkreten historischen Kontext entstandene, sich an den nationalstaatlichen Grenzen orientierende, einzelne Themen behandelnde Politikinstrumente. Ein Referendum über die schrittweise Delegation von nationalstaatlichen Kompetenzen impliziert eine doppelte Struktur, die sich von den Funktionen anderer Referenden unterscheidet. Es ist Bestandteil des nationalen institutionellen Politikkontextes und legitimiert gleichzeitig eine Begrenzung der Kompetenzen von Institutionen, die diesen nationalen Politikkontext wesentlich mit definieren, ihm ihre charakteristische politische Form gegeben haben. Solche Referenden können unter Rückgriff auf das «Kriterium der Wichtigkeit» (Linder 1983: 371f., 1991: 67) der Politikmaterien als besonders relevant qualifiziert werden.

III. Direkte Demokratie und Europäische Gemeinschaft: Das Referendum als Instrument aussenpolitischer Legitimation

1. Beitritt und Erweiterung der EG in den siebziger Jahren

Wie angedeutet, haben in den siebziger Jahren eine Reihe von Referenden stattgefunden, die entweder den Beitritt bzw. die Erweiterung der EG zum Gegenstand hatten. Wenngleich die institutionellen und politischen Vorgaben innerhalb dieser Länder weniger ausgeprägt sind als in der Schweiz, so zeigt sich dennoch, dass vor allem mit der Beitrittsentscheidung sowie später bei der Ausdehnung der Kompetenzen durch die Ratifizierung der EEA interne Widerstände vorhanden waren (und sind). Einige davon werden weiter unten angesprochen.

In Dänemark, Norwegen und in der Republik Irland wurde über den *Beitritt* zur EG abgestimmt, während hingegen in Frankreich ein Plebiszit zur Legitimation und Akzeptanz dieser *Erweiterung* abgehalten wurde. In der Republik Irland fand die Abstimmung zum Beitritt der EG am 10. Mai 1972 statt. Die Wahlbeteiligung mit 70,9% war die höchste für ein bis dahin abgehaltenes Referendum; sie wurde auch von späteren Referenden in den achtziger Jahren nicht erreicht. Für die EG sprachen

sich sowohl die Regierung als auch die beiden grossen Parteien, die einflussreichen Bauernverbände, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie die vier relevanten Tageszeitungen aus. Die vom Beitritt erhofften Vorteile überwogen eindeutig; dafür waren 83,1% (= 1 041 890 Stimmen), dagegen nur 16,9% (= 211 891 Stimmen) (Manning 1978: 208).

In *Dänemark* fand das am 2. Oktober 1972 abgehaltene Referendum innerhalb der Bevölkerung ebenfalls eine sehr hohe Resonanz: die Wahlbeteiligung lag bei 90,1%; davon entschieden sich 63,3% für den Beitritt. Die Bauern versprachen sich Vorteile von der EG, die Bauernpartei trat der Pro-EG-Kampagne der Sozialdemokratischen und der Konservativen Partei bei. Trotz der Zustimmung zum EG-Beitritt führte das Referendum in Dänemark dazu, dass sich die etablierten Anti-EG-Gruppen weiter profilierten. Die nationalen Wahlen im Jahre 1973, als «Erdrutsch-Wahlen» bezeichnet, veränderten die Parteienlandschaft und das Parteiensystem in Dänemark (Thomas 1988: 289).

In Norwegen lehnte die Bevölkerung hingegen im Referendum vom 24./25. September 1972 den Beitritt ab (Nilson 1978: 169ff.; Valen 1976: 47ff.). Dort lag die Stimmbeteiligung bei 77,6%. Die Befürworter erzielten nur 46,5% der Stimmen: der Beitritt zur EG konnte nicht vorgenommen werden. Ein besonderes Kennzeichen der Abstimmung in Norwegen war es, wie Nilson (1978: 185) betont, dass die Kontroverse den Charakter eines Kampfes zwischen Zentrum und Peripherie annahm. Die Ablehnung nahm im Verhältnis zur Distanz von Oslo und Umgebung deutlich zu. Vor allem die Bauern und ihre Verbände, die Fischer und die Fischereiindustrie sahen sich von einem EG-Beitritt zutiefst in ihrer wirtschaftlichen Existenz bedroht. Auch in Norwegen hatte der Ausgang des Referendums gravierende Folgen für den Wandel der Parteilandschaft. Die Liberale Partei brach angesichts des EG-Referendums auseinander und die Arbeiterpartei musste deutliche Einbussen in Kauf nehmen, als ein Teil des linken Flügels sich nach dem Referendum abspaltete (Nilson 1978: 183).

Dem negativen Abstimmungsergebnis in Norwegen von 1972 war schon im Jahre 1962 der Versuch vorausgegangen, hinsichtlich des EG-Beitrittes ein Referendum abzuhalten. Bei den politischen Führern der damaligen norwegischen Arbeiterpartei spielte dabei das Kalkül eine Rolle, nicht wieder, wie beim Beitritt zur NATO im Jahre 1949 (gouvernementaler Entscheid) dem Manipulationsvorwurf ausgesetzt zu sein. Das Veto von Charles de Gaulle (George 1991: 10f.) gegenüber einer Erweiterung der EG um die EFTA-Länder Irland, Grossbritannien, Dänemark (Antragstellung August 1961) und Norwegen (Antragstellung April 1962) schloss jedoch diese Türe für die Arbeiterpartei in Norwegen. Das Referendum wurde daraufhin um zehn Jahre verschoben. In Dänemark setzte man ebenfalls das Referendum aus, bestimmte allerdings, dass das dänische Referendum erst nach demjenigen in Norwegen vorzunehmen sei (Nilson 1978: 181).

In *Frankreich* stimmte die Bevölkerung bei einem Plebiszit (23. April 1972) über die Erweiterung der EG (Leleu 1976); Gegenstand war die Aufnahme von Dänemark, Norwegen, Grossbritannien und der Republik Irland. Die Wahlbeteiligung lag bei nur 60,7%; davon sprachen sich 67,7% für die Erweiterung aus. Safran (1991: 144) nimmt an, dass dieses Plebiszit, das einzige übrigens, welches unter der Präsident-

schaft von Georges Pompidou abgehalten wurde, weniger vom Kabinett mit vorgeschlagen, wie es Art. 11 der französischen Verfassung vorsieht, als von Pompidou selbst initiiert wurde. Damit könne man auch dieses Plebiszit in die französische Tradition einordnen, die darin bestehe, dass der Präsident seine «Unabhängigkeit» vom Kabinett zeigen wolle. Andere Autoren (Wright 1978: 149f.; King 1981: 118) weisen ferner darauf hin, dass die französische Verfassung keine zwingende Abstimmung über issues dieser Art beinhalte; tatsächlich sei es Pompidou politisch darum gegangen, seine Position gegenüber dem populären Premierminister Jacques Chaban-Delmas zu stärken, den «nationalen Konsensus» über ein wichtiges issue auszuweiten und Frankreichs diplomatische Position beim Pariser Staatscheftreffen im Herbst 1972 zu festigen.

Nachdem zwei verschiedene Anläufe *Grossbritanniens* in den sechziger Jahren, Mitglied der damaligen EWG zu werden, am Einspruch Frankreichs (de Gaulle) gescheitert waren, trat es schliesslich 1972 der EWG bei (Swann 1990: 18ff.). Jahrelange interne Kontroversen führten schliesslich im Jahre 1975 dazu, dass ein konsultatives – faktisch bindendes – Referendum über den weiteren Verbleib in der EWG stattfand (Butler/Kitzinger 1976). Im Vorfeld des Referendums zeichneten sich deutliche Kontroversen und Tendenzen der Polarisierung ab. Harold Wilson, damaliger Premierminister und Parteivorsitzender, war für den weiteren Verbleib in der EWG, während hingegen Tony Benn, Sprecher des linken Flügels innerhalb der Labour Partei, den Austritt aus der EWG befürwortete. Bei einer Wahlbeteiligung von 64,5% stimmten 67,2% für den weiteren Verbleib in der EWG. Die geringe Wahlbeteiligung hängt mit der traditionell deutlicheren Zurückhaltung der Briten gegenüber der EG zusammen. Die relativ geringe EG-Akzeptanz kommt noch deutlicher bei den drei bisher stattgefundenen Direktwahlen zum Europäischen Parlament zum Ausdruck; die Wahlbeteiligung lag 1979 bei 32,8%, 1984 bei 33% und 1989 bei 36,2% (Mackie 1990: 291).

Dass das EG-issue gerade im Hinblick auf ein (mögliches) Referendum in Grossbritannien nach wie vor eine virulente Rolle spielt, verdeutlichen die heftigen Diskussionen in der Konservativen Partei gerade vor dem Maastricht-Gipfel am 9./10. Dezember 1991. Der moderate EG-Befürworter Premierminister Major sah sich in seiner eigenen Fraktion heftigem Störfeuer vom skeptischen Flügel und seiner Sprecherin, Margaret Thatcher, ausgesetzt.¹² Premierminister Major hat allen Forderungen nach einem Referendum widerstanden, als er schliesslich den Vertrag unterzeichnete. Einige Wochen vor der Unterzeichnung optierte Mrs. Thatcher für ein Referendum: «Let the people speak»; jedweder vom Premierminister unterzeichnete Vertrag, der das Ergebnis des Maastricht-Gipfels oder auch spätere Festlegungen zum Inhalt habe, sei vor seiner Ratifizierung durch das britische Parlament einem Referendum zu unterwerfen. Premierminister Major replizierte darauf, dass seiner

12 Vgl. zum folgenden: New York Times, 30. Oktober 1991, A3; New York Times, 22. November 1991, A 4; New York Times, 24. November 1991, A 6.

Ansicht nach Grossbritannien eine parlamentarische Demokratie sei und er deshalb keine Notwendigkeit für ein Referendum sehe.¹³

Die nach dem Maastricht-Gipfel im britischen Unterhaus stattgefundenene Abstimmung hat verdeutlicht, dass 339 Abgeordnete sich hinter die britischen Ergebnisse stellten, während 253 Abgeordnete, aus verschiedenen Gründen, gegen die Regierungsvorlage stimmten. Als neuer Wortführer der erheblich verkleinerten Anti-EG-Gruppe innerhalb der Konservativen Partei hat sich nunmehr Norman Tebbit profiliert. «Die von den Medien zur gefürchteten Widersacherin Majors hochstilisierte Margaret Thatcher hat sich während der Debatte im Gegensatz zur letzteren still verhalten, sich bei der Abstimmung aber zu jenen 15 Tory-Abgeordneten gesellt, die sich ihrer Stimme enthielten.» Tebbit hob hervor, dass er die Kampagne für ein EG-Referendum weiterführen werde. Die drei Parteien haben sich in dieser Frage weitgehend geeinigt, so dass die, inzwischen stattgefundenen Wahlen (9. April 1992), in diesem issue vorentschieden sind: «Den meisten Wählern werde an der Urne keine Möglichkeit geboten, ihre Meinung zu diesem Thema zum Tragen zu bringen.» Tebbit hebt hier auf eine mögliche, doppelte Funktion des Referendums ab: Einerseits wird die expressive bzw. Artikulationsfunktion betont, andererseits wird das Referendum als issue-orientierte Alternative zur Wahl dargestellt. Der Zielkonsens der drei dominanten Parteien in Sachen EG-Integrationsprozess soll zumindest mittels der Wähler kritisch thematisiert werden. Premierminister Major lehnte erneut unter Verweis auf die «parlamentarische Demokratie» ein solches Referendum ab.¹⁴

2. Der Beitritt der mediterranen Länder in die EG

Die skizzierten Beispiele können die Vermutung nahelegen, dass eine Art *Referendumsautomatismus* bei beitragsbereiten Ländern existiert. Der Beitritt der drei mediterranen Länder *Griechenland*, *Spanien* und *Portugal* zeigt in eine differenziertere Richtung. Innerhalb der drei mediterranen Länder Griechenland, Spanien und Portugal (de La Serre 1990: 334f.) trat als erstes Griechenland am 1. Januar 1981 der EG bei und wurde so das zehnte Mitglied, nachdem die Verhandlungen am 27. Juli 1976 eröffnet und am 28. Mai 1979 der Zustimmungsvertrag unterzeichnet wurde. Die Aufnahme in die EG sowie die Wahl von Karamanlis zum Präsidenten markierte, so Gillespie (1990: 231), das «wirkliche Ende» der Übergangsperiode nach der Beendigung der Militärdiktatur 1974; beide Ereignisse eröffneten die Phase der Konsolidierung der griechischen Demokratie. Die Verhandlungen mit Spanien und Portugal begannen im Februar 1979 bzw. Oktober 1978; am 1. Januar 1986 wurden beide Länder das elfte und zwölfte Mitglied der EG.

13 Zur Erläuterung sei darauf verwiesen, dass Majors Ansicht vor dem Hintergrund der britischen Vorstellung von der Doktrin der «Parlamentssouveränität» steht, nach der alleine das Parlament politisch verbindliche Entscheidungen treffen könne. Zum Problem sowie zu aus der EG-Mitgliedschaft erwachsenen Relativierungen dieser Doktrin vgl. Pinder (1991: 207ff.).

14 «Gewahrte Einheit der Tories», NZZ, 21./22. Dezember 1991, 3.

In *Portugal* und *Spanien* gab es keine nennenswerten Anti-EG-Tendenzen und ein Beitrittsreferendum wurde nicht erwogen. Featherstone (1986: 252, 254) weist darauf hin, dass in beiden Ländern die sozialdemokratischen Parteien, die PSP in Portugal und die PSOE in Spanien, nachdrücklich den EG-Beitritt unterstützt haben. Dabei spielte der Gesichtspunkt eine Rolle, dass der EG-Beitritt die liberalen politischen Institutionen innerhalb der Innenpolitik stützen würde.

In *Griechenland* hingegen erwies sich die Politik der PASOK, der griechischen, populistisch orientierten sozialistischen Partei, als höchst ambivalent (Featherstone 1986: 243ff., 256f.). Seit 1977 vertrat die Partei die Politik einer speziellen Beziehung für Griechenland innerhalb der EG; darüber hinaus versuchte sie, das EG-issue zu einem Referendumsthema zu machen. Entsprechend der griechischen Verfassung von 1975 kann allerdings nur der Staatspräsident ein solches Referendum auslösen, und Karamanlis, bis 1985 Präsident, war ein deutlicher Protagonist der weiteren EG-Mitgliedschaft Griechenlands. Von der EG 1982 und 1983 zugestandene besondere Konditionen, finanzielle Hilfen sowie die Möglichkeit, dass Griechenland Importe von acht Mitgliedstaaten blockieren konnte, «moderierte» die Haltung der PASOK. Die Papandreou-Regierung signalisierte nunmehr, dass Griechenland in der EG bleiben werde; diese Position wurde durch die Übernahme der Präsidentschaft des EG-Ministerrates von Papandreou in der zweiten Hälfte des Jahres 1983 verstärkt. Lancaster (1990: 273) und Featherstone (1986: 245) machen darauf aufmerksam, dass im Hinblick auf PASOKs ambivalente Rolle zwischen Rhetorik und Realität unterschieden werden müsse. Die äussere Hülle der Kritik kaschiere nur die höchst profitable Mitgliedschaft Griechenlands in der EG.

Faktisch führte der Beitritt der drei Länder zur EG dazu, dass ihre demokratische Unabhängigkeit gefestigt wurde (Gillespie 1990: 227). Umgekehrt wurde in keinem der damaligen neun EG-Mitglieder ein internes Referendum über die Erweiterung der EG erwogen, geschweige denn abgehalten.

IV. Referenden und die «Einheitliche Europäische Akte»

Eine im Rahmen der EG-Diskussionen politisch reduzierte Funktion erhielt das EG-issue in Dänemark und der Republik Irland vor der Inkraftsetzung der EEA 1987 zugewiesen. Die EEA sah u.a. einen (punktuellen) Übergang vom Entscheidungsmuster der Einstimmigkeitsregel (Luxemburg-Kompromiss 1966) (Moravcsik 1991: 48 ff., 61ff.) zum Majoritätsentscheid bei einigen Politikbereichen sowie eine Stärkung der Konsultativfunktion des Europäischen Parlaments vor (Schmuck 1991). In der Sache beinhaltete die EEA «bescheidene institutionelle Reformen» (de la Serre 1990: 353); damit wurde im Grunde die EG-Politik weiter fortgesetzt, die man, wie es Marquand (zitiert in: Ranney 1981: 126f.) im Jahre 1981 formuliert hat, mit der Formel «graduelle Veränderung politisch-institutionellen Entscheidungstransfers» innerhalb der Römer Verträge (1957) umschreiben kann.

In *Dänemark* hatte die Vier-Parteien-Minderheitsregierung Poul Schlüters die EEA akzeptiert, während sie vom Parlament verworfen wurde (Borre 1986). Nach

der dänischen Verfassung ist, wie erwähnt, dann ein Referendum im Hinblick auf den Transfer gesetzlicher Befugnisse an internationale Organisationen vorgesehen, wenn eine entsprechende Gesetzesvorlage im Parlament keine $\frac{5}{6}$ -Mehrheit erreicht. Da dies nicht der Fall war, wurde von Schlüter ein konsultatives Referendum anberaumt, welches am 27. Februar 1986 stattfand. Bei einer Wahlbeteiligung von 74,8% stimmten 56,2% für die EEA, 43,8% dagegen (Borre 1986: 191). In der *Republik Irland* entschied ein Gericht, dass vor Inkrafttreten der EEA (1. Januar 1987) die Regierung ein Referendum abhalten müsse. Das positive Ergebnis des Referendums (1987) fand die Zustimmung aller politischen Parteien im irischen Parlament (Urwin 1989: 382).

Die *unterschiedliche* politische Qualität der Referenden in den beiden Ländern tritt dabei offen zutage: In der *Republik Irland* waren es formell verfassungsrechtliche Gründe, die das Referendum notwendig machten, nicht aber prinzipiell vorgebrachte Gründe, die gegen die EEA sprachen. In *Dänemark* hingegen sah die Situation anders aus. Dort existiert eine relativ starke Anti-EG-Tendenz, die sich bei der Ratifizierung und schliesslichen Ablehnung im Parlament deutlich niederschlug. Borre (1986: 189) bemerkt, dass Meinungsumfragen regelmässig während der 13 Jahre von Dänemarks EG-Mitgliedschaft (1972–1985) eine starke Opposition gegen die Mitgliedschaft in der EG gezeigt haben; diese würde nicht nur auf der Linken, sondern auch innerhalb der sozialdemokratischen Wählerbasis, vor allem bei der «Gewerkschaft der ungelerten Arbeiter», zum Ausdruck kommen.

Ein Vergleich der beiden EG-Referenden aus dem Jahre 1972 (Beitritt) und 1986 (EEA) in *Dänemark* verdeutlicht eine stärker werdende Anti-EG-Tendenz. Beim Referendum im Jahr 1972 gab es eine Wahlbeteiligung von 89,8% (gültige Stimmen = 3 080 150 Mio.); davon stimmten 63,4% mit Ja, 36,6% mit Nein. Im Gegensatz dazu sank die Wahlbeteiligung beim Referendum im Jahr 1986 auf 74,8% (gültige Stimmen = 2 897 824 Mio.); davon stimmten nur noch 56,2% mit Ja, während sich 43,8% für Nein entschieden (Borre 1986: 191). Einen besonderen Einfluss hatte bei beiden Abstimmungen die 1965 gegründete «People's Movement against the EC». Die beim Referendum zur EEA zum Vorschein kommende Anti-EG-Tendenz in Dänemark drückt sich ebenfalls in der geringen Wahlbeteiligung bei den europäischen Direktwahlen aus (1979, 1984, 1989). Vergleicht man die relevanten Pro- und Kontra-Protagonisten, so zeigt sich, dass bei allen Direktwahlen die Sozialdemokraten als moderate EG-Befürworter im Vergleich zur «People's Movement against the EC» (einer Sammlung verschiedener Parteien und Einzelpersonen, die 1989 auch die «Grünen» umfasste), relativ schlecht abschnitt. Im Jahre 1979 erzielten sie mit 21,9% gegen 20,9% nur ein geringfügig besseres Ergebnis; im Jahre 1984 hingegen lag das Ergebnis der Sozialdemokratischen Partei unter demjenigen der «People's Movement» (19,5% gegen 20,8%). Bei den dritten Europäischen Direktwahlen (1989) lag das Wahlergebnis der «People's Movement» mit 18,9% (Mackie 1990: 286). Das Referendum in Dänemark fungierte in beiden Fällen (1972, 1986) als politische Waffe der Anti-EG-Kräfte. Es dokumentierte dabei die internen politischen Probleme bei dem offensichtlich als hoch konfliktär rezipierten EG-issue.

V. Perspektiven des Referendums in der Europäischen Gemeinschaft

Die Beitrittsdiskussionen in Schweden, Norwegen, Finnland, Österreich und in der Schweiz werden durch massgebliche innen- und aussenpolitische Problemkonstellationen mitbestimmt. Massgeblich sind hier der Zerfall des kommunistischen Blocks, der EFTA-EG-Vertrag über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) (Schwok 1991) sowie länderspezifische, interne Prozesse der Dynamisierung, die durch externe Perzeptionen eine akzellerierende Wirkung erhalten. Beide Dimensionen unterliegen seit einigen Jahren erheblichen Veränderungen. Die Veränderung der internen und externen *Rahmenbedingungen* nationalstaatlicher Politik in der Perspektive des Beitritts zur Europäischen Gemeinschaft tangiert sowohl aus rechtlichen als auch aus innenpolitischen Gründen das Referendum. In der Diskussion um die mögliche Bewahrung des Status quo einerseits, im Hinblick auf ein potentiell bzw. tatsächlich notwendig werdendes Referendum andererseits, gehen oftmals die dimensionsspezifischen Argumente ineinander über und bilden so eine komplizierte Mischung verschiedener issues. Das von King (1981: 119) aufgeworfene Problem: «Referenden und die Europäische Zukunft» stellt sich von Land zu Land auf unterschiedliche Weise. Allerdings lassen sich einige wesentliche, auf unterschiedlichen historischen Grundlagen basierende, Gemeinsamkeiten zwischen diesen Ländern benennen.

Das damalige negative Ergebnis des EG-Referendums in *Norwegen* wird durch verschiedene jüngste Entwicklungen wie die Antragstellung von Schweden (1991) und geographisch-politische Gründe zunehmend unterlaufen. Das Problem einer «Politik der Selbst-Isolation» (Hancock 1990: 193) wird stärker innerhalb der politischen Funktionseliten reflektiert, auch wenn derzeitige Meinungsumfragen ein «zersplittertes Bild» ($\frac{1}{3}$ dafür; $\frac{1}{3}$ dagegen; $\frac{1}{3}$ unentschieden) zeigen;¹⁵ dieses «Bild» liesse sich, Meinungsumfragen zufolge, mit leichten prozentuellen Verschiebungen zwischen Pro- und Kontra-EG-Optionen «wöchentlich» beobachten. Die veränderten Entwicklungen werden zu einem Antrag von Norwegen zwecks Aufnahme in die EG führen, jedoch auch wiederum die Anti-EG-Kräfte mobilisieren; ein zweites Referendum wird aus innenpolitischen Gründen erfolgen.

Auch in Schweden mehren sich trotz und gerade wegen der Antragstellung intern wieder kritische Stimmen, die die homogene, gewachsene schwedische Kultur, Politik und Souveränität des Landes in der Europäischen Gemeinschaft «untergehen» sehen.¹⁶ Die anlaufende EG-Diskussion in *Finnland* ist intern gleichfalls von Bedenken geprägt,¹⁷ abgesehen davon, dass Finnlands neue Rolle als Folge der

15 Vgl. «Positive Reaktionen in Schweden und Finnland», NZZ, 12. Dezember 1991, 3; Wolfgang Zank, Beitrittsfieber am Polarkreis, Die Zeit, 6. März 1992, 26.

16 Vgl. Hannes Gamillscheg, Die Angst, mit Haut und Haar von Europa geschluckt zu werden, Frankfurter Rundschau, 13. Januar 1992, 13. Befürchtet wird, ob Mutterschutz, Umweltbestimmungen und die aktive Arbeitsmarktpolitik auf dem hohen Niveau gehalten werden können.

17 Vgl. «Hinhaltenaktik Helsinkis in der EG-Politik», NZZ, Fernausgabe, 10. Oktober 1991, 3f.; Wolfgang Zank, Finnland und die EG. Bauernopfer für Europa, Die Zeit, 13. März 1992, 46.

Auflösung der Sowjetunion und damit der Aufhebung bestimmter politischer Vorgaben (Neutralität; kein Beitritt zur NATO) noch einer inneren, stärkeren Fokussierung bedarf. Im Kontext der jüngsten, seit 1989 wieder intensivierten EG-Erweiterungsdiskussion werden innerhalb *Österreichs*, vor allem von den dortigen Grünen erhebliche Bedenken (u.a. Problem des Transitverkehrs) geltend gemacht. Von daher wollen diese ein Referendum über den Beitritt zur EG «erzwingen».¹⁸

Im Hinblick auf den EWR-Vertrag steht allerdings einzig in der Schweiz aufgrund der rechtlichen Vorgaben fest, dass am 6. Dezember 1992 oder im März 1993 ein Referendum über den EWR-Vertrag¹⁹ abgehalten wird. Die dortige EWR- und EG-Diskussion nimmt dann auch aus politischen, kulturellen, wirtschaftlichen und institutionellen Gründen eine von den anderen potentiellen EG-Beitrittsländern in bestimmten Punkten verschiedene Dimension an.

Besonders problematisch scheint in der Schweizer Diskussion das generell vorgebrachte Argument des «Demokratiedefizits» der EG zu sein. Dieses lässt sich in zwei gesetzgeberisch formell verschiedene Komplexe differenzieren. Zum einen wird, in Übereinstimmung mit dem EG-Parlament selbst, zurecht moniert, dass das EG-Parlament nach wie vor keine gesetzgeberischen Kompetenzen habe; der Maastricht-Gipfel hat allerdings die Vetokompetenz des Parlaments bei einigen Politikmaterien gestärkt. Zum andern wird der Begriff «Demokratiedefizit» auch auf die fehlenden direktdemokratischen politischen Rechte bezogen (Kölz/Müller 1990: 41; Kölz 1991); das dahinter zum Vorschein kommende Argument beruht in der Erkenntnis, dass die «direktdemokratischen Einrichtungen einen wichtigen Teil der schweizerischen Kultur und Identität ausmachen» (Kölz 1991: 276).

Innerhalb der politischen Arena der Schweiz haben die Grünen und die Umweltschutzverbände derzeit erhebliche Bedenken im Hinblick auf das Demokratiedefizit der EG; diese überwiegen noch deutlicher in bezug auf den EWR-Vertrag. Es wird argumentiert, dass ein Beitritt zum EWR und später zur EG unter Beibehaltung des inkriminierten Demokratiedefizits (mögliche/tatsächliche Reduktion der direkten Demokratie auf Bundesebene) für die Umweltschutzverbände den Verlust ihrer «wichtigsten Waffen» zur Folge haben würde;²⁰ des weiteren haben die Bauern Befürchtungen, dass die – historisch – gewachsenen hohen Subventionen erheblich reduziert würden: dieses Argument zirkulierte u.a. auch in Norwegen und Dänemark 1972 und findet in beiden Ländern nach wie vor einen Nährboden.

Allerdings sollte das Referendum im Kontext der EG-Erweiterungspolitik vor allem im Hinblick auf die von EG-Mitgliedstaaten veranstalteten Referenden nicht überschätzt werden. Die bisherige Praxis des politischen Entscheidungstransfers hin zum EP, wie er bei der EEA 1987 und beim Maastricht-Gipfel vorgenommen wurde, zeigt deutlich die sowohl graduelle als auch limitierte politische Kapazität des

18 Darüber hinaus verweist Werner A. Perger, Ein leises Servus. Österreich muss sich entscheiden: Was tun mit der Neutralität?, Die Zeit, 13. März 1992, 7, darauf, dass es generell ein Referendum über den Beitritt zur EG geben soll.

19 Zur Diskussion Ricardo Jagmetti, Der EWR und die Demokratie, NZZ, Fernausgabe, 6. September 1991, 29; Martin Gollmer, Wieviel Mitsprache bei EWR und EG?, Tages-Anzeiger, 14. August 1991, 7.

20 «Skepsis der Umweltschutzverbände gegenüber EG-Binnenmarkt», NZZ, 4. Juli 1991, 17.

Referendums. Die beiden in Dänemark^{20a} und in der Republik Irland²¹ im Vorfeld der Verabschiedung der EEA abgehaltenen Referenden bestätigten objektiv die graduelle «power shift policy» der nach wie vor dominanten Nationalstaaten. Dass eine solche graduelle Politik ambivalente Züge in sich birgt, liegt in der Sache begründet.

Einerseits sind bestimmte Europäische Institutionen nach wie vor entscheidend von den gouvernementalen Instanzen der Nationalstaaten abhängig, ohne die sie nur punktuell ein institutionelles und in den Mitgliedsländern akzeptiertes und legitimes Eigengewicht als relevante Politikakteure entfalten können. Andererseits bietet ein solcher, gradueller Transfer von politischen und institutionellen Kompetenzen gerade beitragswilligen oder vehement in einem Diskussionsprozess befindlichen Ländern eine operationable Plattform an. Diese Möglichkeit sollte nicht unterschätzt werden. Der Zusammenbruch der kommunistischen Regime und die damit auf die Tagesordnung der westeuropäischen Politik gesetzten qualitativ neuen Problemlagen haben jedoch einem politischen und institutionellen Gradualismus zeitliche Begrenzungen auferlegt, die wiederum zu veränderten Politikkonzeptionen und Entscheidungen führen werden.

VI. Europäische Integration, Institutionen und direkte Demokratie

Die Ergebnisse des Beitrages können wie folgt zusammengefasst werden:

- Der in verschiedenen westeuropäischen Demokratien diskutierte «Nachholbedarf» an Institutionen direkter Demokratie verdeutlicht zumindest die dort vorhandenen Funktions- und Legitimationsdefizite repräsentativer Politikinstitutionen. Die Logik der Forderung nach mehr direkter Demokratie zielt auf eine Verbreiterung der entscheidungspolitischen Basis durch neue bzw. andere Politikakteure. Die Diskussion reflektiert allerdings «nur» die jeweiligen nationalen Politikkontexte. Von Institutionen direkter Demokratie wird mehr politischer Wettbewerb und eine sachbezogene Lösungskompetenz vermutet.
- Die skizzierten referendumsdemokratischen Entscheidungen zur EG bestätigen einerseits, dass bestimmte Sachentscheidungen nach dem «Kriterium der Wichtigkeit» politisch behandelt wurden. Diese Referenden signalisierten, dass in den entsprechenden Ländern teilweise erhebliche politische und wirtschaftliche Widerstände vorhanden waren (und noch weiter existieren). Vor allem die hohe

20aDie in Dänemark notwendig gewordene Volksabstimmung vom 2. Juni 1992, die der Ratifizierung der Maastricht-Verträge diente, zeigte ein, trotz des bekannten EG-Skeptizismus, relativ überraschendes Ergebnis: Bei einer Stimmbeteiligung von 82% sprachen sich 49,3% für, 50,7% aber gegen die Ratifizierung der Verträge aus. Die internen Auswirkungen für Dänemark sowie die externen Effekte im Hinblick auf die Beitrittsdiskussionen in Norwegen, Schweden und Finnland werden beträchtlich sein. Vgl. NZZ, 3. Juni 1992, 1; Tages-Anzeiger, 3. Juni 1992, 1.

21 In der Republik Irland wird am 18. Juni 1992 ein von der Regierung angestrebtes Referendum zur Übernahme der Ergebnisse des Maastricht-Gipfels abgehalten werden. Vgl. New York Times, 27. Februar 1992, A 1, A 7; NZZ, 2. Juni 1992, 2.

Konfliktträchtigkeit des Themas führte zu einer politischen Mobilisierung und Polarisierung innerhalb der Bevölkerung. Dass Referenden auch in Zukunft im Hinblick auf den EG-Integrationsprozess notwendig werden, wurde ebenfalls skizziert.

- Die Schweiz befindet sich aufgrund des Europäischen Integrationsprozesses und dessen forcierter politischer Dynamik in einer qualitativ neuen politischen Problem- und Entscheidungssituation. Heute stellt der europäische Integrationsprozess die Schweiz erneut, wie 1848 bei der Gründung des helvetischen Bundesstaates vor eine ähnliche, wenngleich aus Innerschweizer Sichtweise «subjektiv» als gravierender wahrgenommene Herausforderung. Gerade dieser Sachverhalt lässt sich nicht mit dem polemisch-ideologischen Begriff der «europäischen Integrationswalze»²² ansprechen. Vielmehr geht es um eine «Synthese zwischen nationalem und europäischem Bewusstsein», wie Kölz (1991: 276) zutreffend hervorhebt. Vor diesem Hintergrund verdeutlicht die gegenwärtige Innerschweizer Diskussion gerade aus der Sicht des Auslandes wesentlich konturierter die polyvalenten Funktionswirkungen von Institutionen direkter Demokratie und die mit ihnen verbundene ambivalente Praxis (Klöti 1990): die themenbezogene wissenschaftliche und politische Diskussion wird dadurch erheblich stimuliert.
- Darüber hinaus ist es gleichzeitig erforderlich, dass insbesondere komplexe Prozesse, wie der EG-Integrationsprozess, einer «Design-Perspektive» bedürfen, das heisst einer «zutreffenden Vorstellung von den zu lösenden Problemen und von der Funktionsweise der verfügbaren Konstruktionselemente» (Scharpf 1991: 628). Beide Perspektiven werden besonders deutlich in der Schweizer Diskussion erörtert. Auf den EG-Integrationsprozess bezogen lässt sich daraus die Schlussfolgerung ziehen, dass Verhandlungsprozesse und Verhandlungssysteme zwischen den verschiedenen nationalen Politikakteuren sowie innerhalb der nationalen Politikarenen eine neue Qualität zugewiesen bekommen. Hierarchische Steuerungsinstrumente und -institutionen verlieren an Relevanz, während differenzierte Systeme «konsensfähiger Lösungen» (Scharpf 1988: 70) demgegenüber an Bedeutung gewinnen.
- Perspektivisch lässt sich genau hier die zukünftige Funktion von Institutionen direkter Demokratie orten:²³ Zwar verlieren sie, ebenso wie andere, nationale politische Institutionen im Kontext des EG-Integrationsprozesses einerseits gerade ihre national begrenzte Bedeutung; zum anderen gewinnen sie jedoch, nur scheinbar paradox, unter einem entscheidungs-, entlastungs- und integrationspolitischen Blickwinkel sowie unter dem Aspekt einer erweiterten institutionellen Differenzierung an Bedeutung. Die Möglichkeit, sie als «Konstruktionselemente» (Scharpf) in den verschiedenen, der «höchsten» Politikebene der EG nachgeordneten Kontexten als operationable Politikformen zu belassen bzw. einzubauen,

22 So Richard Aschinger, Abschied am Geburtstag – die direkte Demokratie ist nicht eurofähig, Tages-Anzeiger, 7. Januar 1991, 30.

23 Dieser doppelte Strukturaspekt wird bei: Georg Kohler, Ende der Nationalstaatlichkeit, NZZ, 29./30. September 1991, Fernausgabe, 29, übersehen.

liegt nahe. Dies begründet sich mit ihrer doppelten Funktion: Erstens fördern sie Politikentscheidungen, die bei oftmals hoch konfliktären Politikmaterien die verschiedenen Politikakteure zur Integration und zur konsensualen Problemverarbeitung «zwingen». Zweitens wird über ein einzelnes issue entschieden; der in der Form und Struktur des Referendums angelegte Mehrheitsentscheid stellt eine Ergänzung zum konsensualen Verfahren dar. Das Referendum wirkt wie ein Oktroi, und kann so eine entblockierende Politikfunktion innerhalb von Verhandlungsprozessen ausüben. Ein «Mix von Institutionen» (Klöti 1991: 128) bietet sich im Rahmen des «politischen Systems» der EG nicht nur an, sondern scheint, wie die politische und institutionelle Realität zeigt, auch und gerade perspektivisch von Bedeutung zu sein. Ein vereinigtes Europa bietet sich naturgemäss als ein politisches und institutionelles Laboratorium an: nicht im Sinne beliebiger Kombinationen, sondern im Sinne systematischer Reflektion der produktiven Integration des Formen- und Politikreichtums der nationalen Politiksysteme.

Bibliographie

- Bjorklund, Tor (1982). «The Demand for Referendum: When Does it Arise, when Does it Succeed?», in: *Scandinavian Political Studies*, 3: 237–259.
- Borre, Ole (1986). «The Danish Referendum on the EC Common Act», *Electoral Studies*, 2: 189–193.
- Bugiel, Karsten (1987). «Das Institut der Volksabstimmung im modernen Verfassungsstaat», in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3: 394–419.
- Butler, David/Kitzinger, Uwe. *The 1975 Referendum*, New York. 1976: St. Martin's Press.
- Castles, Francis G./Sainsbury, Diane (1990). Politics in Scandinavia, S. 281–327, in: *Modern Political Systems: Europe*, hrsg. von Roy C. Macridis, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- De la Serre, Françoise (1990). «The European Economic Community: Economic and Political Union», S. 329–358, in: *Modern Political Systems: Europe*, hrsg. von Roy C. Macridis, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Dicke, Hugo (1990). «Der Wandel des Integrationskonzepts in der EG – Wirkungen auf Struktur und Wachstum», S. 179–202, in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, hrsg. von Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse, Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf, 3. Baden-Baden: Nomos.
- Einhorn, Eric S./Logue, John (1989). *Modern Welfare States. Politics and Policies in Social Democratic Scandinavia*, New York usw.: Praeger.
- Featherstone, Kevin (1986). «Socialist Parties and European Integration: Variations on a Common Theme», S. 242–260, in: *The Future of Social Democracy*, hrsg. von William E. Paterson und Alastair H. Thomas, Oxford: Clarendon Press.
- Gebhardt, Jürgen (1991). «Direkt-demokratische Institutionen und repräsentative Demokratie im Verfassungsstaat», *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 23/91, 31. Mai 1991: 16–30.
- George, Stephen (1991). *Politics and Policy in the European Community*, Oxford: Oxford University Press.
- Germann, Raimund E. (1990). «Bundesverfassung und <Europafähigkeit> der Schweiz», S. 299–312, in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, hrsg. von Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse, Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf, 4. Baden-Baden: Nomos.
- Germann, Raimund E. (1991). «Die Europatauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen in der Schweiz», in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 31: 257–269.
- Gillespie, Richard (1990). «The Consolidation of New Democracies», S. 227–250, in: *Politics of Western Europe Today*, hrsg. von Derek Urwin und William E. Paterson, London und New York: Longman.
- Hancock, M. Donald (1990). From the Outside Looking In: The Nordic States and the European Community after 1992, in: *The Annals of the American Academy of Political Science*, November: 188–193.
- King, Anthony (1981). «Referendums and the European Community», S. 113–122, in: *The Referendum Device*, hrsg. von Austin Ranney, Washington D.C., London: American Enterprise Institute.

- Klöti, Ulrich (1990). «Ökologische Steuerung mit <Weniger Staat>?», S. 13–38, in: *Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft*, hrsg. von Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse, Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf, 4. Baden-Baden: Nomos.
- Klöti, Ulrich (1991). «Brauchen Kleinstaaten Konkordanzmodelle?», S. 122–129, in: *Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen*, hrsg. von Helga Michalsky, Vaduz: Akademische Gesellschaft.
- Kohler, Beate (1984). «EG-Erweiterung», S. 35–42, in: *Europäische Gemeinschaft*, hrsg. von Wichard Woyke, München, Zürich: Piper.
- Kölz, Alfred (1991). «Bewahrung und Neubelebung der schweizerischen Demokratie durch institutionelle Reformen», in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 31: 271–286.
- Kölz, Alfred/Müller, Jörg Paul (1990). *Entwurf für eine neue Bundesverfassung*, Basel und Frankfurt: Helbig und Lichtenhahn.
- Kriesi, Hanspeter (1989). «The Political Opportunity Structure of the Dutch Peace Movement», in: *West European Politics*, 3: 295–312.
- Kriesi, Hanspeter (1991). «Direkte Demokratie in der Schweiz», in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Bd. 23/1991, 31. Mai 1991: 44–54.
- Lancaster, Thomas D. (1990). Mediterranean Europe: Stabilized Democracies?, S. 229–279, in: *Modern Political Systems: Europe*, hrsg. von Roy C. Macridis, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Lehmbruch, Gerhard (1991). «Das konkordanzdemokratische Modell in der vergleichenden Analyse politischer Systeme», S. 13–24, in: *Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen*, hrsg. von Helga Michalsky, Vaduz: Akademische Gesellschaft.
- Lehmbruch, Gerhard (1991a). The Organization of Society, Administrative Strategies and Policy Networks, S. 121–158, in: *Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, hrsg. von Roland Czada und Adrienne Windhoff-Heritier, Frankfurt und Boulder: Campus, Westview.
- Leleu, Claude (1976). «The French Referendum of April 23, 1972», in: *European Journal of Political Research*, 4: 25–45.
- Linder, Wolf (1983). «Entwicklung, Strukturen und Funktionen des Wirtschafts- und Sozialstaates in der Schweiz», S. 255–382, in: *Handbuch Politisches System der Schweiz*, hrsg. von Alois Riklin, 2: Bern und Stuttgart: Haupt.
- Linder, Wolf (1991). «Integration und Partizipation im politischen System der Schweiz», S. 63–81, in: *Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen*, hrsg. von Helga Michalsky, Vaduz: Akademische Gesellschaft.
- Linder, Wolf (1991a). «Die Zukunft der schweizerischen Demokratie», S. 14–35, in: *Die Schweiz: Aufbruch aus der Verspätung*, hrsg. von der Stiftung für Geisteswissenschaften, Zürich: Weltwoche.
- Linder, Wolf/Ballmer-Cao, Thanh-Huyen (1991). «Das politische System der Schweiz von morgen», in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 31: 337–361.
- Luthardt, Wolfgang (1991). ««Krise» der Volksparteien – oder «Differenzierung» und «Verfestigung» im bundesdeutschen Parteiensystem?», in: *Journal für Sozialforschung*, 2: 127–145.
- Luthardt, Wolfgang (1992). «Institutionen direkter Demokratie in der Schweiz und anderen westeuropäischen Ländern – ein empirischer Beitrag zur Demokratietheorie», in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1: 146–162.
- Luthardt, Wolfgang (1992a). Volksabstimmungen, in: *Politisches System und Politikfelder – Westliche Industrieländer*, hrsg. von Manfred G. Schmidt, München: Beck (im Druck).
- Luthardt, Wolfgang (1992b). «Direct Democracy in Western Europe: The Case of Switzerland», in: *Telos*, Nr. 90 (im Druck).
- Luthardt, Wolfgang (1992c). «Instrumente direkter Demokratie – Bereicherung der Interessenvermittlung?», in: *Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur, Verfassungsanalyse*, hrsg. von Hans-Dieter Klingemann und Wolfgang Luthardt, Opladen: Westdeutscher Verlag (im Druck).
- Mackie, Thomas T. (1990). «Appendix: Elections in Western Europe during the 1980s», S. 270–291, in: *Politics in Western Europe Today*, hrsg. von Derek W. Urwin und William E. Paterson, London und New York 1990: Longman.
- Majone, Giandomenico (1989). «Regulating Europe: Problems and Prospects», S. 159–177, in: *Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft*, hrsg. von Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse, Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf, 3. Baden-Baden: Campus.

- Manning, Maurice (1978). «Ireland», S. 193–210, in: *Referendums*, hrsg. von David Butler und Austin Ranney, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Marko, Joseph (1987). «Direkte Demokratie im Vergleich: Schweiz–Österreich–Bundesrepublik Deutschland», S. 11–58, in: *Demokratie und Wirtschaft*, hrsg. von Joseph Marko und Armin Stolz, Wien usw.: Böhlau.
- Moravcsik, Andrew (1991). «Negotiating the Single European Act», S. 41–84, in: *The New European Community*, hrsg. von Robert O. Keohane und Stanley Hoffmann, Boulder: Westview.
- Nilson, Sten Sparre (1978). «Scandinavia», S. 169–192, in: *Referendums*, hrsg. von David Butler und Austin Rannay, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Petersson, Olaf (1989). «The Study of Power and Democracy in Sweden», S. 275–289, in: *Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft*, hrsg. von Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse, Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf, 3: Baden-Baden: Nomos.
- Pinder, John (1991). «The European Community, the Rule of Law and Representative Government: The Significance of the Intergovernmental Conferences», in: *Government and Opposition*, 2: 199–214.
- Safran, William (1991). *The French Polity*, New York und London: Longman.
- Sbragia, Alberta (1992). «Thinking about the European Future: The Uses of Comparison», S. 257–291, in: *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the «New» European Community*, hrsg. von Alberta Sbragia, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Scharpf, Fritz W. (1975). *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Scharpf, Fritz W. (1988). «Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung», S. 61–87, in: *Staatstätigkeit*, hrsg. von Manfred G. Schmidt, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Scharpf, Fritz W. (1991). «Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben? (Thesen)», S. 415–428, in: *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*, hrsg. von Rudolf Wildenmann. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W. (1991a). «Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts», in: *Politische Vierteljahresschrift*, 4: 621–634.
- Schmuck, Otto (1991). «The European Parliament as an Institutional Actor», S. 33–44, in: *The State of the European Community*, hrsg. von Leon Hurwitz und Christian Lequesne, Boulder: Riemers.
- Schneider, Volker/Werle, Raymund (1989). «Die Eroberung eines Politikfeldes. Die Europäische Gemeinschaft in der Telekommunikationspolitik», S. 247–272, in: *Jahrbuch für Staats- und Verwaltungswissenschaft*, hrsg. von Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse, Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf, 3. Baden-Baden: Nomos.
- Schwok, René (1991). «EC-EFTA-Relations», S. 329–341, in: *The State of the European Community*, hrsg. von Leon Hurwitz und Christian Lequesne, Boulder: Riemers.
- Steiner, Jürg (1986). *European Democracies*. New York und London: Longman.
- Steiner, Jürg (1990). Vergleichende Politik und die Schweiz, in: *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft*, 30: 175–188.
- Streeck, Wolfgang (1988). Status und Vertrag als Grundkategorien einer soziologischen Theorie der industriellen Beziehungen. Discussion Paper FS I 88 – 3. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1988.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (1991). From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, in: *Politics and Society*, 2: 133–164.
- Swann, Dennis (1990). *The Economics of the Common Market*. London usw.: Penguin Books.
- Thomas, Alastair (1988). «Liberalism in Denmark: agrarian, radical and still influential», S. 279–303, in: *Liberal Parties in Western Europe*, hrsg. von Emil J. Kirchner, Cambridge usw.: Cambridge University Press.
- Uleri, Pier Vincenzo (1985). «The Deliberative Initiative of June 1985 in Italy», in: *Electoral Studies*, 3: 271–277.
- Uleri, Pier Vincenzo (1989). «The 1987 Referendum», S. 155–177, in: *Italian Politics: A Review*, hrsg. von Robert Leonardi, Piergiorgio Corbetta, vol. 3, London und New York: Pinter.
- Urwin, Derek W. (1989). *Western Europe since 1945*, London und New York: Longman.
- Valen, Henry (1976). «National Conflict Structure and Foreign Politics: The Impact of the EEC Issue on perceived Cleavages in Norwegian Politics», in: *European Journal of Political Research*, 4: 47–82.

- Wahl, Rainer (1990). «Die Verfassungsfrage nach dem Beitritt», in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 4: 468–484.
- Welan, Manfred (1987). Regierungssystem und direkte Demokratie in Österreich, S. 177–207, in: *Schweiz – Österreich. Ähnlichkeiten und Kontraste*, hrsg. von Friedrich Koja und Gerarld Stourzh, Wien usw.: Böhlau.
- Wistrich, Ernest (1991). *After 1992. The United States of Europe*. London und New York: Routledge.
- Wright, Vincent (1978). «France», S. 139–168, in: *Referendums*, hrsg. von David Butler und Austin Ranney, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.