

Direkte Demokratie und Demokratie in Europa

Klaus Armingeon | *Der Europäischen Union wird ein Defizit an Demokratie zugeschrieben. Als Hauptursachen gelten die fehlende kollektive Identität ihrer Bürgerinnen und Bürger sowie deren geringe Möglichkeiten, die politische Entscheidung auf der Ebene der Union zu beeinflussen. Der folgende Beitrag geht der Frage nach, wieweit eine Übernahme direktdemokratischer Instrumente, wie sie die Schweiz kennt, die Demokratie in der EU stärken könnte. Eine differenzierte Betrachtung, welche die unterschiedlichen Verhältnisse im Kleinstaat und in der supranationalen Organisation berücksichtigt, führt zu einem klaren Befund.*

1 Einleitung

In meinem Beitrag beschäftige ich mich mit der Überlegung, die direkte Demokratie, so wie sie in der Schweiz auf Bundesebene praktiziert wird, könne ein Modell für andere politische Systeme, insbesondere für die Europäische Union, sein. Dieser Auffassung neigen viele schweizerische Politiker zu (vgl. Gross in diesem Band). Aber auch ausserhalb der Schweiz stösst die Idee einer Übertragung direktdemokratischer Institutionen auf die Europäische Union auf viel Sympathie (Abromeit 2002; Schmitter 2000; Zürn 1996).

Ich habe erhebliche Zweifel, ob die schweizerische direkte Demokratie in die Europäische Union importiert werden könnte. Meine Skepsis beruht auf mehreren Gründen. Zwei davon möchte ich im Folgenden näher erörtern. Es geht dabei erstens darum, dass Institutionen ihre Wirkungen in Interaktion mit anderen Institutionen und deren Akteuren entfalten. Die schweizerische direkte Demokratie ist komplementär zu anderen schweizerischen Institutionen und ihren Akteuren. In diesem Kontext entfaltet sie Wirkungen, die in anderen Kontexten nicht notwendigerweise zu erwarten sind. Zum Zweiten beruht der Beitrag der direkten Demokratie zur Verbesserung der demokratischen Qualität eines politischen Systems auf Voraussetzungen. Sind diese nicht gegeben, dann tragen Volksabstimmungen kaum zur Verbesserung der Demokratie bei und können diese sogar gefährden. Diese Voraussetzungen sind in der Europäischen Union weitgehend nicht gegeben, und deshalb ist keine Linderung des Demokratiedefizits der EU durch die direkte Demokratie zu erwarten.

2 Die direkte Demokratie in der Schweiz

In der neueren vergleichenden politikwissenschaftlichen Analyse politischer Institutionen ist ein Argument von besonderer Wichtigkeit. Diesem Argument zufolge ergeben sich Leistungen und Defizite politischer Institutionen im Zusammenspiel mit anderen Institutionen und den zugehörigen Akteurskonstellationen (Hall/Soskice 2001; Hall 2002). Dies lässt sich gut am Schweizer Beispiel illustrieren.

In der vergleichenden Lehre von politischen Systemen unterscheiden wir zwischen Verhandlungs- und Wettbewerbsdemokratien (Armingeon 2002; Kaiser 1997; Lehmbruch 1967; Ljiphart 1999). In Wettbewerbsdemokratien ist die Anwendung der Mehrheitsregel die dominante Entscheidungstechnik; in Verhandlungsdemokratien ist Kompromissbildung die dominante Technik, um zu politischen Entscheidungen zu kommen (Lehmbruch 1993). Jener Aspekt der Verhandlungsdemokratie, der durch das Aushandeln zwischen politischen und administrativen Akteuren – Parteien, Parlamentsfraktionen, Regierung, Verwaltung – geprägt ist, wird Konkordanzdemokratie genannt. Wenn zwischen Interessengruppen und staatlichen Vertretern sowohl mit konsensualer Orientierung als auch effektiv verhandelt wird und Verbände quasi-öffentliche Funktionen der Politikimplementation übernehmen, so spricht man in der Politikwissenschaft von Korporatismus.

Die direkte Demokratie ist eindeutig ein mehrheitsdemokratisches Instrument, denn Entscheidungen werden durch die erforderlichen Mehrheiten und nicht durch Verhandlungen erzielt. Alexis de Tocqueville benannte in seiner Studie über die amerikanische Demokratie bereits eine der grössten Gefahren der Mehrheitsdemokratie: Die Herrschaft der Mehrheit bedrohe die Freiheit der Minderheiten und könne zur Tyrannei werden:

La majorité a donc... une immense puissance de fait et une puissance d'opinion presque aussi grande; et lorsqu'elle est une fois formée sur une question, il n'y a pour ainsi dire point d'obstacles qui puissent, je ne dirais pas arrêter, mais même retarder sa marche, et lui laisser le temps d'écouter les plaintes de ceux qu'elle écrase en passant. (Tocqueville 1986)

Diese potenzielle Tyrannei der Mehrheit durch die Abstimmungsdemokratie wird in der schweizerischen Demokratie durch eine Reihe kompensatorischer und komplementärer Institutionen und Verhaltensregeln gebrochen. Dazu gehört die begrenzte Zuständigkeit des Bundes. Formal drückt sich dies in der verfassungsrechtlich starken Stellung der Kantone und Gemeinden und einer entsprechend schwachen Position des Bundes – der nur jene Aufgaben erfüllen kann, die ihm die Bundesverfassung ausdrück-

lich zuweist – aus. Dem entspricht die Ressourcenverteilung zwischen Bund und Kantonen. Die Wirkung von Abstimmungen auf Bundesebene ist somit begrenzt. Abstimmungsergebnisse auf kantonaler und lokaler Ebene mit ihren je spezifischen Mehrheitsverteilungen ergänzen die politische Regulierung auf der Bundesebene und können sie im Gesamteffekt mildern oder sogar in das Gegenteil verdrehen. Ein Beispiel wäre die Entscheidung zur massiven Senkung von Bundessteuern, die im Gesamteffekt in einzelnen Kantonen durch die Entscheidung für eine nicht minder massive Ausweitung der kantonalen Aufgaben und mithin der Erhöhung der kantonalen Steuern aufgehoben würde.

Die Tyrannei der Mehrheit durch Abstimmungen auf Bundesebene wird ferner durch Schutzrechte für regional definierte Minderheiten gebrochen. Am eindrücklichsten ist das doppelte Mehr, also die Regel, dass eine Reihe von Vorlagen nur dann angenommen ist, wenn sich hierfür die Mehrheit der Stimmenden und die Mehrheit der Kantone („Stände“) ausspricht. Deshalb haben bei der Berechnung des Ständemehrs die Einwohnerinnen und Einwohner von Kleinstkantonen wie Uri (34'000) kollektiv dieselbe Stimmkraft wie jene Zürichs (1'179'000).

Die Tyrannei der Mehrheit durch Abstimmungen auf Bundesebene wird ferner durch zwei institutionelle Ordnungen gebrochen. Es handelt sich um die Konkordanz und den Korporatismus. Entwicklungsgeschichtlich lässt sich die Konkordanz als Versuch zur Schaffung von Regierbarkeit in heterogenen Gesellschaften interpretieren (Lijphart 1968; Lehmbruch 1967). Das Aufkommen des Korporatismus spiegelt das Problem wider, dass in europäischen Demokratien Regierungen häufig auf die Unterstützung von Interessenverbänden bei Politikformulierung und -implementierung angewiesen sind. Sowohl Staat als auch Verbände haben in vielen Bereichen ein Interesse an einer effizienten Zusammenarbeit. Diese Zusammenarbeit entwickelte sich in Europa zum Teil seit dem Ende des 19. Jahrhunderts. Sie breitete sich mit dem Aufkommen keynesianischer Steuerung nach dem Zweiten Weltkrieg aus (Shonfield 1965). Die direkte Demokratie stützt Korporatismus und Konkordanz in einer eigentümlichen Weise: Politische Eliten, die eine Gesetzesvorlage erarbeitet haben, haben ein Interesse daran, dass diese keiner Volksabstimmung unterworfen wird, deren Ausgang schlecht prognostizierbar ist. Aus diesem Grund ist es nicht sinnvoll, mit knappen Mehrheiten und gegen den Widerstand anderer referendumsfähiger Eliten eine Vorlage durch das Parlament zu peitschen. Wenn die opponierenden Eliten stark genug sind, eine Abstimmung auszulösen – also die notwendige Zahl von Unterschriften zusammenzubekommen – ist es sinnvoller, sie in die

Ausarbeitung der Vorlage einzubeziehen und ihnen entgegenzukommen. Auf diese Weise schafft die formal mehrheitsdemokratische direkte Demokratie einen starken Anreiz, breite Kompromisse zu bilden, um den Einsatz des direktdemokratischen Instruments zu verhindern. Die Möglichkeit einer Abstimmung auf der Basis des Mehrheitsprinzips motiviert deshalb politische Eliten zur Kompromissbildung. Dieser Zusammenhang ist von Neidhardt (1970) für die Interaktion der Partieliten beschrieben worden; er gilt aber auch für die kooperative Verbindung zwischen Interessenverbänden und Staat (Armingeon 1997).

Diese institutionellen Anreize verstärken, so kann man vermuten, kollektive Lernprozesse der Eliten in der Schweiz. Seit den Religionskriegen haben die führenden politischen Akteure in der Schweiz gelernt, dass diese heterogene Gesellschaft nicht durch Techniken der Mehrheitsentscheidung zu regieren ist, solange man nicht bereit ist, Bürgerkriege, Sezessionen oder politische Aufstände struktureller Minderheiten in Kauf zu nehmen (Lehmbruch 1996). Die direkte Demokratie verstärkt diese Erkenntnisse, weil jede Konfliktstrategie, die grosse Bevölkerungsgruppen betrifft, an der Urne aufzulaufen droht. Auch deshalb bevorzugen Eliten in der Schweiz in der Regel das Verhandeln und Argumentieren. Sie wissen, dass das populistische Ausschlachten von Abstimmungschancen ertraglos wird, solange man zum politikbestimmenden Kern des politischen Systems gehören möchte, und solange man sich nicht darauf spezialisiert, populistisches Sprachrohr von einzelnen Minderheiten zu sein.

Diese Beobachtungen zeigen, dass der direkten Demokratie in der Schweiz der Stachel der Tyrannei der Mehrheit durch andere Institutionen gezogen ist. Ihr Einbau in das Institutionengefüge des schweizerischen politischen Systems führt sogar dazu, dass sie Wirkungen entfaltet, die unter Machtteilung, Minderheitenschutz und Verhandlungsanreizen rubriziert werden können. Diese spezifische institutionelle Einbettung erklärt beispielsweise auch, weshalb die direkte Demokratie in der Schweiz eher Minderheitenrechte schützt, während sie im vollkommen anderen institutionellen Kontext der USA Minderheitenrechte gefährdet (Frey/Goette 1998; Gamble 1997; siehe auch den Beitrag von Marcello in diesem Band).

Dies hat freilich seinen Preis.¹ Er wird schnell übersehen, wenn nur die Vorzüge der direkten Demokratie gepriesen werden. Ein starker Föderalismus schafft fast immer Abstimmungsbedarf, häufig ineffiziente Politiken und oft eine Ausbeutung grosser Kantone durch kleine Gliedstaaten, indem diese von den Infrastrukturleistungen der Grosskantone (Universitäten, Spitäler, usw.) profitieren, aber sich nicht entsprechend an den Kosten betei-

ligen. Ferner wird durch Minderheitenrechte – wie das doppelte Mehr – zwar die Tyrannei der Mehrheit verhindert, aber nun droht die Tyrannei der Minderheit. So wären die Ost- und Innerschweizer Kantone in der Lage, eine internationale Öffnung der Schweiz zu verhindern, selbst wenn dies eine Mehrheit der Bevölkerung, insbesondere im Westen der Schweiz, wünschen würde. Die direkte Demokratie produziert paradoxerweise eine starke Verhandlungsneigung unter den Eliten. Die Kosten sind freilich, dass es an der Transparenz und an der Möglichkeit mangelt, politische Verantwortung zuzuordnen. Ausserdem benötigen diese Verhandlungen oft erheblich Zeit. Damit werden schnelle Reaktionen auf drängende Probleme verhindert. Und selbst wenn sich die Eliten auf eine Reform einigen können, zeigt die Erfahrung, dass es leichter ist, eine Bevölkerungsmehrheit für die Ablehnung als für die Annahme einer Reform zu gewinnen.

Viele Veränderungen, die heute mehrheitlich als notwendig betrachtet werden, sind erst nach mehreren Anläufen gelungen. Dazu gehören zum Beispiel der Ausbau des Wohlfahrtsstaates oder die Einführung der Mehrwertsteuer. Und nachfolgende Generationen mögen vielleicht zur Ansicht kommen, dass die späte, aber unvermeidbare europäische Integration der Schweiz oder die Einführung einer dauerhaften Finanzierung des Bundes – die bislang nur provisorisch ist – durch Volksentscheide zu lange verzögert wurden.

Zu den Kosten der direkten Demokratie gehört auch die Gefahr der populistischen Ausnutzung. Bekanntlich war dies ein Grund, weshalb die Verfassungsväter in Deutschland 1949 – mit genau definierten Ausnahmen – die direkte Demokratie ausschlossen. Man befürchtete, sie böte eine Prämie für Demagogen. Die Erfahrungen der Schweiz zeigen, dass davon generell nicht die Rede sein kann. Allerdings gab es auch dort eine Reihe von Abstimmungen, bei denen der Eindruck einer populistischen Ausnutzung nicht ganz von der Hand zu weisen ist. Das gilt für die Entscheidungen über die Ausländerpolitik oder jüngst über die Finanzierung der Sozialpolitik. Diese Beobachtungen der Einbettung des Instituts der direkten Demokratie in die politische Ordnung der Schweiz führen zu drei Schlussfolgerungen:

1. Überträgt man die direkte Demokratie in einen Kontext, in dem es keinen Föderalismus, keine regional definierten Minderheitenrechte, keine eingespielte Konkordanz, keinen eingespielten Korporatismus und keine mehrheitlich dem Populismus abgeneigten Eliten gibt, so besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass diese Institution gänzlich andere Leistungen erbringt als in der Schweiz.

2. Eine Reihe von Kosten – z. B. die Neigung zu Absprachen hinter geschlossenen Türen und die fehlende Transparenz aufgrund der Anreize zur Abstimmungsvermeidung – bliebe jedoch auch im anderen Kontext erhalten.
3. Oder anders ausgedrückt: Die schweizerische direkte Demokratie zusammen mit ihren spezifischen Leistungen und Vorzügen ist nicht exportfähig. Ein Export der Institutionen würde mit einiger Wahrscheinlichkeit zu anderen Ergebnissen führen.

3 Eine Linderung des Demokratiedefizits der Europäischen Union durch direkt-demokratische Instrumente?

In der Literatur werden mehrere Argumente angeführt, die für ein Demokratiedefizit in der Europäischen Union sprechen.² Zwei davon sind in unserem Zusammenhang besonders wichtig. Das erste Argument lautet, eine Demokratie verlange eine belastungsfähige kollektive Identität seiner Bürger und Bürgerinnen, und diese fehle derzeit noch in der EU.³ Demokratie setzt eine Symmetrie und Kongruenz zwischen Regierenden und Regierten voraus: Die Regierenden werden durch die Regierten kontrolliert und bestimmt und ihre Entscheidungen gelten für einen angebbaren Kreis von Menschen, die auf einem begrenzten Territorium leben. Bei den Regierten muss es sich nicht notwendigerweise nur um ein Volk handeln. Es können durchaus auch mehrere Völker sein – aber sie müssen die Überzeugung haben können, dass sie die Regierenden bestimmen und kontrollieren, und dass sie und nur sie von den Regierenden regiert werden (Held 1991). Wenn diese kollektive Identität nicht vorhanden ist, so lässt sich nicht mit Legitimitätsanspruch darüber entscheiden, wer die Exekutive und Legislative der EU bestimmen und kontrollieren soll und wer sich legitimerweise deren Entscheidungen beugen muss. Zum Zweiten ist eine kollektive Identität notwendig, um die Zumutung zu akzeptieren, sich als Einzelperson auch dann einer staatlichen Entscheidung zu unterwerfen, wenn man sie nicht stützt. Als Mitglied eines Kollektivs kann man eine für sich selbst nachteilige Entscheidung annehmen, weil davon ausgegangen werden kann, dass die so bewiesene Solidarität ein Gegenrecht auf zukünftige Solidarität begründet (vgl. die Definition einer Nation durch Weber 1980).

Wenn die Europäerinnen und Europäer keine kollektive Identität aufweisen, die über ein formales Bekenntnis hinausgeht, kann es keine europäische Demokratie geben. So lautet also das erste Argument.

Das zweite Argument geht von der berühmten Definition der Demokratie durch Abraham Lincoln aus: die Regierung des Volkes, durch das Volk

und für das Volk. Demokratie hat damit eine Input-Dimension (durch das Volk) und eine Output-Dimension (für das Volk [Scharpf 1999]). Von einer legitimen demokratischen Ordnung kann nur die Rede sein, wenn beide Kriterien grundsätzlich erfüllt sind. Während die Europäische Union erhebliche Erfolge in Bezug auf Leistungen für das Volk hat, ist der effektive Einbezug der Bürgerinnen und Bürger in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess so defizitär, dass er auch nicht durch die Erfolge auf der Output-Seite kompensiert werden könnte. Solange die Bevölkerung der EU-Mitgliedstaaten die Politik von Europäischem Parlament, Ministerrat und Kommission nicht wirksam bestimmen können, ist die europäische Demokratie defizitär. Dies ist das zweite Argument.

Auf beide Argumente bezieht sich der Vorschlag, in der Europäischen Union die direkte Demokratie einzuführen. Wir wissen, dass derzeit die kollektive Identität in Europa schwach ausgeprägt ist. Es zeichnet sich kein Trend ab, der erwarten liesse, dass das Problem in wenigen Jahren gelöst ist (Armingeon 1999; Haller 1999; Westle 2003). Der Mangel an kollektiver Identität rührt von einem Mangel an Kommunikations-, Erinnerungs- und Erfahrungsgemeinschaft her (Kielmansegg 1996). Die verschiedenen Völker Europas haben kaum eine Chance, direkt miteinander zu kommunizieren, weil sie keine gemeinsame Sprache besitzen. Nur ein Teil beherrscht Englisch als die am weitesten verbreitete Sprache. Eine Auswertung der Eurobarometer-Umfrage von 2001 zeigt, dass im Europa der 15 Nationen 48% und im Europa der 25 Nationen 44% aller Befragten angaben, ausreichende Englisch-Kenntnisse zu haben, um an einer Debatte teilnehmen zu können. Mehr als die Hälfte kann somit nicht direkt an einer europaweiten Debatte über eine Abstimmungsvorlage teilnehmen. Diesem Mangel an Kommunikationsgemeinschaft entspricht ein Mangel an positiv besetzter Erinnerungsgemeinschaft. Die Geschichte Europas ist bis 1989 zu einem grossen Teil eine Geschichte der offenen oder latenten Konflikte. Und schliesslich ist die Erfahrungsgemeinschaft einer friedlichen und vorteilhaften Kooperation für die meisten Nationen auf einen kleinen Zeitraum und auf wenige Politikfelder begrenzt.

Insofern wäre die Einführung des direktdemokratischen Instrumentariums verfrüht, weil derzeit die kollektive Identität als Voraussetzung zur demokratischen Selbstregierung nicht gegeben ist. Freilich könnte man im Anschluss an die Debatte über den Verfassungspatriotismus argumentieren, gerade die direkte Demokratie könne die kollektive Identität schaffen, die eine demokratische Ordnung benötige. Diese Überlegung geht auf eine Beobachtung von Dolf Sternberger zurück, die später auch von Jürgen

Habermas aufgenommen wurde (Habermas 1991; Sternberger 1990). Sternberger beschrieb für Länder wie die Vereinigten Staaten von Amerika, die Schweiz oder Deutschland die Herausbildung einer kollektiven Identität, die nicht auf einer kulturellen Gemeinschaft oder einer positiv besetzten Erinnerungsgemeinschaft beruht. In den USA und in der Schweiz konnte kein Gefühl der Gemeinsamkeiten entstehen, das sich auf eine gemeinsame Kultur stützen könnte. Und in Deutschland verunmöglichte die Erfahrung des nationalsozialistischen Regimes eine kollektive, bekennenswerte nationale Identität, die von der gemeinsamen Geschichte ausgeht. Unter diesen Bedingungen konnte ersatzweise der Bezug auf eine gemeinsame demokratische Verfassung ein Gemeinschaftsgefühl schaffen: Man ist Schweizer nicht wegen der gemeinsamen Sprache und Kultur, sondern weil man dieselben Institutionen – Föderalismus, direkte Demokratie, Neutralität – teilt und auf sie stolz sein kann. Und eine Identifikation mit der deutschen Nation wird trotz der deutschen Geschichte möglich, weil man sich zum Grundgesetz bekennen kann. Die Chance auf eine europäische kollektive Identität könnte in ähnlicher Weise von gemeinsamen demokratischen Institutionen ausgehen. Die direkte Demokratie könnte ein wichtiger, gut sichtbarer und – wie das Schweizer Beispiel zeigt – erfolgsträchtiger Kristallisationskern für einen derartigen europäischen Verfassungspatriotismus und damit für eine belastungsfähige kollektive europäische Identität sein.

Diese Hoffnungen sind jedoch, so meine ich, auf Sand gebaut. Wenn man die direkte Demokratie nicht auf einige wenige Politikbereiche mit geringem Konfliktpotenzial beschränken will – wie dies viele Proponenten ausserhalb der Schweiz tun –, dann würden in der EU zahlreiche Streitfragen, die vor allem Verteilungskonflikte zwischen den Mitgliedstaaten betreffen, an der Urne entschieden. Dazu gehören beispielsweise die Verteilung der Finanzierungslasten und die Rabatte für Nettozahler; die Verteilung von Subventionen für Landwirtschaft und strukturschwache Regionen; Sozialleistungen für Gruppen, deren Grösse von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat stark variiert, oder Wertentscheidungen, die nationenspezifische Ausprägungen haben (z. B. Abtreibungsregelungen). Wir dürfen annehmen, dass die Abstimmungsergebnisse bei solchen Fragen zwischen den EU-Mitgliedern stark voneinander abweichen und sich auch Muster ausbilden werden – beispielsweise Nettozahler gegen Nettogewinner, arme gegen reiche Staaten. Aus der Schweiz mit ihrer belastungsfähigen und über 150 Jahre hinweg ausgebildeten kollektiven Identität wissen wir, dass solche Abstimmungen diese starke kollektive Identität enorm belastet haben. Ein gutes Beispiel sind die Abstimmungen zur europäischen Integration, die den

Röstigraben sichtbar gemacht und in den überstimmten Westschweizer Kantonen erheblichen Unmut und Verärgerung hervorgerufen haben. Statt kollektive Identität zu begründen, würden solche Abstimmungen in der EU mit einiger Wahrscheinlichkeit die rudimentär vorhandene gemeinsame Identität belasten, wenn nicht vollständig zerstören. Deshalb wird die direkte Demokratie erst dann die europäische Demokratie stützen und stärken können, wenn eine gemeinsame europäische Identität geschaffen ist. Davon sind wir derzeit weit entfernt.

Ähnlich negativ fällt auch der Befund aus bezüglich der Verbesserung des Einbezugs von Bürgerinnen und Bürgern in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess durch direktdemokratische Elemente. Zur politischen Folklore der Schweiz gehört die Annahme, die direkte Demokratie habe die Schweizerinnen und Schweizer zu besseren Demokraten erzogen. Tatsächlich sind sie im internationalen Vergleich politisch sehr stark interessiert. Aber vergleichbare Nationen, wie beispielsweise die Niederlande, stehen der Schweiz hierin keineswegs nach. Erhebliche Zweifel sind deshalb angebracht, ob die institutionelle Ordnung das überdurchschnittliche politische Interesse in der Schweiz verursacht hat. Man könnte auf der Basis von vergleichenden Studien auch argumentieren, dies gehe vor allem auf den sozio-ökonomischen Entwicklungsstand zurück (Deth 2004). Man wird deshalb mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht erwarten dürfen, die direkte Demokratie würde die Europäerinnen und Europäer stärker in die politische Willensbildung integrieren.

Die Annahme, die direkte Demokratie würde in der EU ebenso wie in der Schweiz die Qualität der Willensbildung verbessern, ist ausserdem heroisch, weil die direkte Demokratie in der Eidgenossenschaft von einem ausgebauten Parteien- und Verbändesystem gestützt wird. Parteien und Verbände initiieren und organisieren die Abstimmungskämpfe, und sie bieten der Bevölkerung Orientierung. In der Europäischen Union fehlt ein entwickeltes Parteien- und Verbändesystem, das mit den bestehenden Systemen auf nationaler Ebene in Qualität und Umfang vergleichbar wäre.⁴ Damit fehlen die kollektiven Akteure, die in der Schweiz eine entscheidende Rolle in der direkten Demokratie spielen und ohne die eine funktionsfähige direkte Demokratie schlecht vorstellbar ist.

Dieser Mangel an europaweit organisierten Parteien und Verbänden würde im Rahmen der direkten Demokratie besonders schmerzlich empfunden, weil die Bürgerinnen und Bürger selbst mehrheitlich nicht in der Lage wären, direkt miteinander über Landesgrenzen hinweg (auf Englisch) zu kommunizieren. Sie hätten also mehrheitlich weder die Voraussetzungen

zum direkten demokratischen Diskurs noch könnten sie sich auf europäische Parteien und Verbände stützen, die überall in ähnlicher Weise die Debatten in den nationalen Diskurs, einbringen könnten. Auch deshalb würde die Einführung der direkten Demokratie nicht die Qualität der EU-Demokratie verbessern, weil die Bürgerinnen und Bürger nicht mehrheitlich miteinander diskutieren könnten. Eine direkte Demokratie ohne demokratischen Diskurs ist ein Oxymoron.

Die Überlegenheit der direkten Demokratie gegenüber der repräsentativen Demokratie wird in der Schweiz häufig darin vermutet, dass Verzerrungen des Volkswillens durch politische Repräsentanten ausgeschaltet würden. Die Bürger könnten sich ohne Einflussnahme der Parlamente selbst regieren. Beim näheren Hinschauen gilt dies freilich nur für eine Unterform der direkten Demokratie, nämlich für Entscheidungsverfahren, bei denen die Stimmberechtigten ohne Einflussnahme von aussen bestimmen, ob und über welches Thema abgestimmt werden soll. In der Schweiz trifft dies nur für Initiativen zu. Bei Referenden ist die Beteiligung des Volkes und der Parlamente gemischt, weil Letztere über die Themen entscheiden, während das Volk nur bestimmt, ob darüber an der Urne entschieden wird. In manchen Lobreden auf die direkte Demokratie wird dieser Zusammenhang – auf den jüngst Hug und Tsebelis (2002) hingewiesen haben – häufig übersehen. Er ist wichtig, weil Regierungen und Parlamente häufig direktdemokratische Instrumente für ihre Zwecke instrumentalisieren (Gallagher 1996; Morel 2001). Ein Beispiel sind die Entscheidungen der britischen und der französischen Regierung, über die EU-Verfassung abstimmen zu lassen. Auf diese Weise verschaffen sich die Regierungen einen Freiraum gegenüber dem Europäischen Rat und gegenüber ihrem eigenen Volk. Bei einem negativen Ausgang der Abstimmung können sie im Europäischen Rat nicht der mangelnden Treue und Zuverlässigkeit beschuldigt werden, und sie müssen auf dem innenpolitischen Feld nicht die Kritik fürchten, gegen das Volk zu regieren. Für die Debatte über die Demokratisierung der Europäischen Union durch die Einführung von Volksabstimmungen sind diese Überlegungen wichtig, weil die wichtigsten Vorschläge sich nicht auf die Einführung von Initiativen – bei denen das Volk darüber entscheidet, ob und über welches Thema abgestimmt wird – beziehen. Vielmehr wird höchstens über Formen der Volksabstimmungen gesprochen, in denen sich das Volk zu Themen äussern kann, die Parlamente und Regierungen zur Beschlussfassung vorlegen.

Diese Argumente nähren Zweifel, ob der Einbezug der Bürgerinnen und Bürger in die politische Entscheidung der EU durch direktdemokratische Instrumente verbessert werden könnte. Darüber hinaus gibt es mindestens

zwei Befürchtungen, Volksabstimmungen könnten die demokratische Qualität der EU beeinträchtigen und das Demokratiedefizit verstärken. Zum einen bedrohen Volksabstimmungen die Vorrangstellung der politischen Parteien im politischen Entscheidungsprozess. In repräsentativen Demokratien haben Parteien eine nahezu unbeschränkte Zuständigkeit für die Auswahl von politischen Themen und die Entscheidung über politische Streitfragen. Diese Zuständigkeit wird durch direktdemokratische Instrumente eingeschränkt. Dieser zu erwartende Machtverlust erklärt, weshalb die meisten europäischen Parteien wenig Gefallen an der Direktdemokratie finden. Und alleine aus diesem Grund werden wahrscheinlich auch die gut gemeinten schweizerischen Vorschläge, die EU institutionell der Schweiz nachzugestalten, weitgehend ungehört verhallen. Denn die europäischen Parteien müssten sich dazu durchringen, freiwillig Macht abzugeben. Daran können auch die Kritiker des Demokratiedefizits kein Interesse haben, weil ein stabiles und funktionierendes Parteiensystem von ungleich grösserer Wichtigkeit für die europäische Demokratie sein dürfte als die Einführung von Referenden und Volksbefragungen.

Die Einführung der direkten Demokratie könnte auch aus einem anderen Grund zum demokratischen Eigentor werden. Eine wichtige Kritik am politischen System der EU ist der Vorwurf, Entscheidungen würden hinter verschlossenen Türen, in komplizierten Absprachen zwischen Regierungen, Räten, europäischen und nationalen Parlamenten und der Kommission erzielt. Politische Verantwortung sei kaum zuzuweisen. Volksabstimmungen scheinen der demokratische Befreiungsschlag zu sein, weil sie die Transparenz herstellen, die im jetzigen Regierungssystem fehlt. Der schweizerische Fall zeigt freilich, dass es sich hier um eine vergebliche Hoffnung handeln dürfte. Denn die Abstimmungsdemokratie produziert für Politiker einen starken Anreiz, Abstimmungen durch Absprachen zu vermeiden. Es ist zu erwarten, dass die politischen Eliten der EU auf drohende Volksabstimmungen mit einem zunehmenden Rückzug hinter geschlossene Türen reagieren – und dies ist genau, was man nicht wollte!

4 Schluss

Die direkte Demokratie würde mit einiger Wahrscheinlichkeit zwei wichtige bestehende Probleme der europäischen Demokratie – die fehlende kollektive Identität und der fehlende effektive Einbezug der Bürger in den politischen Prozess – nicht lösen, sondern vielleicht sogar verschärfen. Dieser Schlussfolgerung könnte mit dem Argument entgegengetreten werden, man müsse dies erst einmal ausprobieren. Allerdings gibt die sozialwissen-

schaftliche Forschung wenig Hinweise, dass ein derartiger Versuch überhaupt gelingen könnte. Der Grund liegt in der Pfadabhängigkeit institutioneller Entwicklungen (Pierson 2000). Damit ist gemeint, dass Reformen dann eine besonders hohe Chance der Verwirklichung haben, wenn sie mit den bisherigen Institutionen, ihren Logiken und ihren Akteurskonstellationen besonders gut vereinbar sind. Brüche mit der Vergangenheit sind hingegen sehr unwahrscheinlich, weil die Kosten und Risiken für die Reformakteure zu hoch sind.

Das Institutionengefüge der Europäischen Union lässt sich als komplexes System des Regierens auf mehreren Ebenen beschreiben (Marks/Hooghe/Blank 1996; Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004). Dort spielt direkte Bürgerbeteiligung kaum eine Rolle. Hingegen ist die EU auf repräsentativen Elementen – wie dem Europäischen Parlament – und auf vermittelt repräsentativen Elementen aufgebaut. Beispiele für solche vermittelt repräsentative Elemente sind der Europäische Rat und der Ministerrat, die die nationalen Regierungen repräsentieren, wobei diese vermittelt über nationale Wahlkämpfe und nationale Parlamente vor allem für Zwecke des nationalen Regierens bestimmt wurden. Die institutionelle Logik und die damit verbundenen Interessen der machtbesitzenden Akteure sind somit eng mit der Idee repräsentativer Demokratie verbunden. Deshalb ist es wenig wahrscheinlich, dass sie plötzlich ein starkes Interesse an Beteiligungsformen ausbilden, die ihren Interessen diametral entgegenstehen. Jene, die in der Europäischen Union entscheiden, würden am eigenen Ast ihrer politischen Macht sägen, wenn sie direktdemokratische Elemente an zentraler Stelle in das politische System der EU einbauen würden.

Damit sind die bisherigen Befunde nicht zu revidieren: Die direkte Demokratie des schweizerischen Bundesstaates würde voraussichtlich nach Übertragung auf die Europäische Union gänzlich andere Resultate als in der Eidgenossenschaft produzieren. Die direkte Demokratie bietet sich nicht als weitgehend unproblematische und nahe liegende Lösung zur Linderung des Demokratiedefizits der EU an. Sie könnte sogar dazu führen, das Demokratiedefizit zu verstärken.

Anmerkungen

- 1 Über die Nachteile und Probleme der direkten Demokratie in der Schweiz informieren Schmidt (2000 und 2003); Papadopoulos (1998 und 2001) sowie Lehrbücher wie jene von Kriesi (1995) und Linder (1999).
- 2 Über das Demokratiedefizit informieren zusammenfassend Schmidt (2000, 424–435); Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt, Michèle (2004, 193–226) sowie Abromeit (2002, 15–60).
- 3 Grundlegend: Kielmansegg (1996). Siehe auch Westle (2003).
- 4 Zum Forschungsstand siehe Hix/Lord (1997) und Hix (1999).

Literatur

- Abromeit, Heidrun, 2002, Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie, Leske und Budrich, Opladen.
- Armington, Klaus, 1997, Swiss Corporatism in Comparative Perspective, *West European Politics* 20/4, pp. 164–179.
- Armington, Klaus, 1999, Introduction, in: Kriesi, Hanspeter / Armington, Klaus / Siegrist, Hannes / Wimmer, Andreas (Hrsg.), *Nation and National Identity. The European Experience in Perspective*, Rüegger, Chur.
- Armington, Klaus, 2002, Interest Intermediation. The Cases of Consociational Democracy and Corporatism, in: Keman, Hans (Hrsg.), *Comparative Democratic Politics. A Guide to Contemporary Theory and Research*, Sage, London, pp. 143–165.
- Deth, Jan van / Elff, Martin, 2004, Politicisation, economic development and Political Interest in Europe, *European Journal of Political Research* 43, pp. 477–508.
- Frey, Bruno S. / Goette, Lorenz, 1998, Does the Popular Vote Destroy Civil Rights? *American Journal of Political Science* 42/4, pp. 1343–1348.
- Gallagher, Michael, 1996, Conclusion, in: Gallagher, Michael / Uleri, Pier Vincenzo (Hrsg.), *The Referendum Experience in Europe*, Basingstoke, Macmillan Press Ltd., London, pp. 226–254.
- Gamble, Barbara S., 1997, Putting Civil Rights to a Popular Vote, *American Journal of Political Science*, 41/1, pp. 245–269.
- Habermas, Jürgen, 1991, Staatsbürgerschaft und nationale Identität. Überlegungen zur europäischen Zukunft, Erker, St. Gallen.
- Hall, Peter A. / Soskice, David (Hrsg.), 2001, *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.

- Hall, Peter A., 2002, Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research, in: Mahoney, James / Rueschemeyer, Dietrich (Hrsg.), *Comparative Historical Research*, Cambridge University Press, New York.
- Haller, Max, 1999, Voiceless Submission or Deliberate Choice? European Integration and the Relation between National and European Identity, in: Kriesi, Hanspeter / Armington, Klaus / Siegrist, Hannes / Wimmer, Andreas (Hrsg.), *Nation and National Identity. The European Experience in Perspective*, Rüegger, Chur, S. 263–296.
- Held, David, 1991, Democracy, the Nation-State and the Global System, in: Held, David (Hrsg.), *Political Theory Today*, Polity Press, Cambridge, pp. 197–235.
- Hix, Simon / Lord, Christopher, 1997, *Political Parties in the European Union*, Macmillan, Houndsmill.
- Hix, Simon, 1999, *The Political System of the European Union*, Basingstoke, Palgrave, Houndsmill.
- Hug, Simon / Tsebelis, George, 2002, Veto Players and Referendums around the World, *Journal of Theoretical Politics*, 14/4, pp. 465–516.
- Kaiser, André, 1997, Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism, *Journal of Theoretical Politics* 9/4, pp. 419–444.
- Kielmansegg, Peter Graf, 1996, Integration und Demokratie, in: Kohler-Koch, Beate / Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.), *Europäische Integration*, Leske und Budrich, Opladen, S. 47–71.
- Kohler-Koch, Beate / Conzelmann, Thomas / Knodt, Michèle, 2004, *Europäische Integration – Europäisches Regieren*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, S. 193–226.
- Kriesi, Hanspeter, 1995, *Le système politique Suisse*, Economica, Paris.
- Lehmbruch, Gerhard, 1967, *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und Österreich*, Mohr (Siebeck), Tübingen.
- Lehmbruch, Gerhard, 1993, Konkordanzdemokratie, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), *Lexikon der Politik. Band 3, Die westlichen Länder*, Beck, München, S. 206–211.
- Lehmbruch, Gerhard, 1996, Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, in: Armington, Klaus / Sciarini, Pascal (Hrsg.), *Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich (Sonderheft der Revue suisse de science politique)*, Seismo, Zürich, S. 19–41.
- Lijphart, Arend, 1968, *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, Berkeley / Los Angeles.

- Lijphart, Arend, 1999, *Patterns of Democracy: Government Form and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven.
- Linder, Wolf, 1999, *Schweizerische Demokratie – Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Haupt, Bern.
- Marks, Gary/Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit, 1996, *European Integration from the 1980s, State-Centric v. Multi-Level Governance*, *Journal of Common Market Studies* 34, No. 3, pp. 341–378.
- Morel, Laurence, 2001, *The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies*, in: Mendelsohn, Matthew/Par-kin, Andrew (Hrsg.), *Referendum Democracy*, Palgrave, New York, pp. 47–64.
- Neidhart, Leonhard, 1970, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Francke, Bern.
- Papadopoulos, Yannis, 1998, *Démocratie directe*, Economica, Paris.
- Papadopoulos, Yannis, 2001, *How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making*, in: Lane, Jan-Erik (Hrsg.), *The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesign* (West European Politics, Special Issue, Vol. 24), Frank Cass, London, pp. 35–58.
- Pierson, Paul, 2000, *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, *American Political Science Review*, 94/2, pp. 251–267.
- Scharpf, Fritz W., 1999, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Campus, Frankfurt am Main/New York.
- Schmidt, Manfred G., 2000, *Demokratietheorien*, 3. Aufl., Opladen, Leske und Budrich.
- Schmidt, Manfred G., 2003, *Lehren der Schweizer Referendumsdemokratie*, in: Offe, Claus (Hrsg.), *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Campus, Frankfurt am Main/New York, S. 111–123.
- Schmitter, Philippe C., 2000, *How to Democratize the European Union... and Why Bother?* Rowman & Littlefield, Lanham.
- Shonfield, Andrew, 1965, *Modern Capitalism. The Changing Balance of Public and Private power*, Oxford University Press, London.
- Sternberger, Dolf, 1990, *Verfassungspatriotismus*, in: Sternberger, Dolf (Hrsg.), *Verfassungspatriotismus*, Insel, Frankfurt am Main, S. 13–16.
- Tocqueville, Alexis de, 1986, *De la démocratie en Amérique*, Tome I, Gallimard, Paris.
- Weber, Max, 1980, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5., rev. Auf., Mohr (Siebeck), Tübingen.
- Westle, Bettina, 2003, *Europäische Identifikation im Spannungsfeld regionaler und nationaler Identitäten. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde*, *Politische Vierteljahresschrift* 44/4, S. 453–482.
- Zürn, Michael, 1996, *Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 37/1, S. 27–55.

Résumé

La démocratie directe à l'échelon de l'Union européenne déploiera-t-elle les mêmes effets qu'en Suisse, et son application à l'Union contribuera-t-elle à atténuer son déficit démocratique? Telles sont les questions traitées dans la présente contribution. L'auteur avance que les effets déployés par les institutions dépendent de l'environnement dans lequel elles se trouvent. Or, celui de l'Union européenne diffère sensiblement de celui que nous connaissons en Suisse. Les conditions nécessaires au fonctionnement du discours démocratique et de la démocratie directe ne sont pas remplies dans l'Union européenne, ce qui amène l'auteur à répondre par la négative aux deux questions posées ci-dessus.