

Die Europatauglichkeit der direktdemokratischen Institutionen der Schweiz

Es ist heute kaum mehr bestritten, dass ein EG-Beitritt der Schweiz die Änderung der Regierungsstruktur (vornehmlich die Aufwertung des Bundespräsidenten), eine Überholung der direktdemokratischen Institutionen sowie die Vereinfachung des Gesetzgebungsprozesses erfordert. In diesem Aufsatz wird die weitergehende These vertreten, dass schon für die Annäherung an die EG institutionelle Reformen notwendig sind. Als Illustration dafür wird das Doppelmehr-Referendum angeführt, das für die Ratifizierung des EWR-Vertrages und später des EG-Beitritts vorgesehen ist. Dieser Ratifizierungsmechanismus bildet ein schwerwiegendes Hindernis für die Annäherung an Europa.

Die Lösung der Europafrage, welche eine Totalrevision der Bundesverfassung bedingt, stellt ausserordentliche Anforderungen an Bundesrat und Parlament. Um die Probleme zu bewältigen, ist eine Grosse Koalition notwendig, die sich auf ein verbindliches Regierungsprogramm abstützt und «plebiszitäre Verantwortung» übernimmt.

Il est admis aujourd'hui qu'une adhésion de la Suisse à la CE nécessiterait une réforme de la structure gouvernementale (principalement la revalorisation du Président de la Confédération), l'adaptation des institutions de démocratie directe, ainsi que la simplification du processus législatif. La thèse présentée dans cet article va plus loin en postulant que des réformes institutionnelles doivent également être entreprises pour mieux maîtriser la difficile opération du rapprochement préalable vers la Communauté. Le referendum à double majorité en fournit une illustration: un éventuel traité sur l'Espace économique européen et, plus tard, le traité d'adhésion à la CE passent par l'acceptation du peuple et des cantons. Ce mécanisme de ratification constitue en lui-même un sérieux obstacle sur la route vers Bruxelles.

La politique de la Suisse face à l'Europe exige une révision totale de la Constitution. Une telle entreprise met le Parlement et le Conseil fédéral sous des contraintes exceptionnelles. Afin de sortir de l'impasse actuelle, la Suisse a besoin d'un gouvernement de transition forme d'une «grande coalition» qui se fonderait sur un programme politique engageant tant le Parlement que le Conseil fédéral. En outre, ce gouvernement devrait assumer une «responsabilité plébiscitaire».

* Frederic Rochat leistete wertvolle Unterstützung bei der Ausarbeitung dieses Aufsatzes, indem er die erforderlichen Berechnungen durchführte und Tabellen erstellte. Es sei ihm dafür herzlich gedankt.

I. Die neue Illusion

Der Europabericht des Bundesrates vom August 1988¹ enthält die Vorstellung eines «dritten Weges» zwischen Marginalisierung und Vollbeitritt zur EG, welcher der Schweiz die Vorteile des europäischen Binnenmarktes eröffnet und ihr gleichzeitig die politischen Besonderheiten belässt. Dieser Mittelweg wäre zu verwirklichen gewesen durch autonomen Nachvollzug in der Gesetzgebung sowie das Aushandeln eines Netzwerkes sektorieller, bilateraler Verträge mit der EG. In seiner Rede vom 17. Januar 1989 forderte Delors dann die EFTA-Staaten auf, »mit einer Stimme« zu reden, und setzte damit dem Traum vom sektoriellen Bilateralismus ein Ende.

Die Verhandlungen zwischen EG und EFTA über einen europäischen Wirtschaftsraum (EWR) erweckten in der Schweiz vorübergehend neue Hoffnungen, sowohl Isolierung wie EG-Beitritt vermeiden zu können. Diese Verhandlungen erwiesen sich jedoch bald als sehr schwierig und haben - zwar nicht für die Schweiz, aber für mehrere andere EFTA-Länder - den Charakter von Vorverhandlungen für einen EG-Beitritt angenommen. Im Januar 1991 (da diese Zeilen geschrieben wurden) hat Österreich, dessen erklärte Priorität der EG-Beitritt ist, den Vorsitz der EFTA-Delegation bei den EWR-Verhandlungen übernommen.

In seinem zweiten Europabericht vom November 1990 unterliess es der Bundesrat, den politischen Stellenwert zu benennen, den die Schweiz einem eventuellen EWR-Vertrag zumessen wird, d. h. auf die Frage zu antworten, ob der Vertrag das Verhältnis zwischen der Schweiz und der EG definitiv regeln oder ob er eine Vorstufe zum Beitritt darstellen soll. Vielmehr erklärte der Bundesrat, «dass die Option EG-Beitritt... vermehrt in den Vordergrund treten könnte, wenn der EWR-Vertrag unseren Erwartungen, insbesondere auf institutioneller Ebene, nicht entsprechen sollte». = Ob ein EWR-Vertrag für die Schweiz annehmbar ist oder nicht, kann nur entschieden werden, wenn vorgängig geklärt ist, welchen politischen Stellenwert (definitive Lösung oder Vorstufe zum Beitritt) wir dem Vertragswerk einräumen.

Der unerfreuliche Verlauf der EWR-Verhandlungen hat dazu geführt, dass jetzt auch im offiziellen Bern die Option eines EG-Beitritts ernsthaft diskutiert wird. Selbst die Vorstellung ist nicht mehr fremd, dass im Falle eines EG-Beitritts substantielle Anpassungen unserer politischen Institutionen erforderlich sein könnten. Damit ist allerdings noch nicht sichergestellt, dass die schweizerische Europapolitik sich nun auf realistischere Bahnen zubewegt.

Die neue Illusion betrifft den Zeitplan. In seiner Stellungnahme zu drei parlamentarischen Motionen betreffend die Totalrevision der Bundesverfassung³ befand der Bundesrat, dass zuerst über EWR beziehungsweise Beitritt verhandelt

1 Bericht über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess, vom 24. 8. 1988.

2 Informationsbericht des Bundesrates über die Stellung der Schweiz im europäischen Integrationsprozess, vom 26. 11. 1990, S. 66.

3 Motion der Sozialdemokratischen Fraktion vom 20. 3. 1990 (90440); 3 Motion der Grünen Fraktion vom 21. 3. 1990 (90450); Motion Nabholz vom 23. 3. 1990 (90503).

werden solle und man nachher über die Totalrevision reden könne. Auch angesichts der parlamentarischen Vorstösse von Petitpierre und Rhinow für eine Parlaments- und Regierungsreform vom März 1990⁴ sieht der Bundesrat keinen Handlungsbedarf, von ein paar Behelfsmassnahmen abgesehen.⁵ Im zweiten Europabericht⁶ gibt es keinen Hinweis darauf, dass die Integrationspolitik der Schweiz substantielle Reformen unserer politischen Institutionen erforderlich machen könnte.

II. Reformen für die Mitwirkung in der EG

Substantielle Änderungen unserer politischen Institutionen und somit der Bundesverfassung sind unerlässlich sowohl für eine Annäherung an die EG als auch für einen eventuellen Beitritt. Diese Änderungen dürften mit einiger Wahrscheinlichkeit den Charakter von Vorleistungen annehmen und können nicht, wie dies der Bundesrat glaubt, auf «nachher» verschoben werden. Wenn wir auf eine eurokompatible Umgestaltung unserer Institutionen verzichten oder sie allzu lange hinauszögern, manövrieren wir die Schweiz ins europapolitische Abseits. Der «Alleingang» ist nicht mehr Option, sondern wird Schicksal.

Ein EG-Beitritt hat nur dann für ein kleines Land wie die Schweiz einen Sinn, wenn wir uns in allen Entscheidungsorganen der Gemeinschaft wirksam beteiligen können. Die einem kleinen Land eingeräumten Beteiligungs- und Beeinflussungschancen müssen mit grösstmöglicher Effizienz genutzt werden. Unser Einfluss und unsere Glaubwürdigkeit in Brüssel werden auch davon abhängen, mit welcher Verlässlichkeit wir EG-Politiken in der Schweiz umsetzen können.

Zur Zeit bestehen in der Schweiz die institutionellen Voraussetzungen für eine wirksame Beteiligung in Brüssel in nur ungenügendem Ausmass. An anderer Stelle habe ich einige Reformpostulate aufgeführt, um zu einer europatauglichen Verfassung zu gelangen.⁷ Sie seien hier kurz resümiert:

1. Eine kontinuierliche und wirksame Beteiligung im Europäischen Rat, der aus den Staats- bzw. Regierungschefs sowie dem Präsidenten der EG-Kommission zusammengesetzt ist, wäre heute nicht möglich, da der schweizerische Bundespräsident jährlich wechselt und das schweizerische Kollegialsystem keinen

4 Motionen der Freisinnig-demokratischen Fraktion im Nationalrat vom 14. 3. 1990 betr. Parlamentsreform (90228) und vom 20. 3. 1990 betr. Regierungsreform (90435). Parlamentarische Initiativen Rhinow im Ständerat vom 14. 3. 1990 betr. Parlamentsreform (90229) und vom 20. 3. 1990 betr. Regierungsreform (90231).

5 Botschaft über die Teilrevision des Verwaltungsorganisationsgesetzes (Staatssekretäre, Generalsekretäre, Kompetenzdelegationen), vom 17. 9. 1990.

6 Vgl. Anm. 2.

7 Siehe: Germann, Raimund E. (1990): Pour une Constitution federale «Euro-compatible». Revue de droit suisse, vol. 109, cahier I, pp. 1-16. Genmann, Raimund E. (1990): Bundesverfassung und «Europafähigkeit» der Schweiz. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1990, Baden-Baden, sowie: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 1990, Bern.

eigentlichen Regierungschef kennt. Überdies ist die Zahl der Minister in der Verfassung auf sieben begrenzt. Der Schweiz ist es somit verwehrt, eine den übrigen europäischen Ländern vergleichbare Arbeitsteilung und Spezialisierung auf Ministerebene zu verwirklichen. Gerade eine solche Arbeitsteilung ist aber Voraussetzung für wirksame Mitarbeit im EG-Ministerrat.

2. Beim Beitritt zur EG würde die Möglichkeit, eine Verfassungsinitiative zu lancieren oder das Referendum zu ergreifen, in starkem Masse eingeschränkt. Dies erfordert ein Neuüberdenken der direktdemokratischen Institutionen auf Bundesebene.
3. Die Gesetzgebungsprozesse in der Schweiz müssen vereinfacht werden. Dies bedingt eine Entlastung der Verfassung von nebensächlichen Bestimmungen. Zudem muss die Verfassung stabilisiert werden: Die Notwendigkeit, in immer rascherer Sequenz Partialrevisionen vornehmen zu müssen, ist zu beseitigen.
4. Die direktdemokratischen Institutionen, wie sie heute in der Schweiz bestehen, wirken sich als sogenannte «institutionelle Konkordanzzwänge» aus.⁸ Die Schweiz ist das einzige Land in Europa, das seit über dreissig Jahren ununterbrochen durch eine Grosse Koalition regiert wird. Es ist nicht sicher, dass diese Regierungsform die eurokompatible Umgestaltung der direkten Demokratie und die Aufwertung des Bundespräsidenten zum eigentlichen Regierungschef lange überleben könnte. Eine neue Verfassung müsste daher Vorkehrungen treffen, damit der Übergang von der Konkordanz- zur Konkurrenzdemokratie störungsfrei erfolgen kann.

III. Reformen für die Annäherung

Wenn wir in Brüssel schon mitmachen, dann so, dass schweizerische Anliegen optimal vertreten werden können. Schon beim Beitritt sollten wir über eine möglichst gute Einflusskapazität verfügen und diese nicht erst nachträglich aufbauen müssen. Interne institutionelle Reformen sind aber nicht erst für den Beitritt notwendig, sie sind schon für die blosse Annäherung an die EG erforderlich. Dazu einige Erläuterungen:

1. Es kommt nicht von ungefähr, dass just zum Zeitpunkt der EWR-Verhandlungen das Thema der «Überlastung» der Bundesräte so aktuell ist wie nie zuvor und u. a. die bereits erwähnten parlamentarischen Vorstösse der Freisinnigdemokratischen Fraktion auslöste.» Sie postulieren Reformen, die eine Verfassungsrevision bedingen.

⁸ Siehe dazu: Germann, Raimund E. (1975): Politische Innovation und Verfassungsreform. Ein Beitrag zur schweizerischen Diskussion über die Totalrevision der Bundesverfassung. Haupt, Bern, S. 187-194, 202. Germann, Raimund E. (1977): Konkordanz- oder Konkurrenzdemokratie? Zeitschrift für schweizerisches Recht, Bd. 96, S. 173-186.

⁹ Vgl. Anm. 4.

2. Die erwähnten Vorstösse zur Regierungsreform verbleiben in der Logik des Hongler-Berichtes von 1967 verhaftet, welcher Regierungsschwierigkeiten in der Schweiz auf ein Überlastungs-Syndrom reduzierte (sog. «Mehr-Zeit-Theorie».)» Die ausserordentliche Führungsleistung, welche für eine Annäherung an die EG erforderlich ist, setzt aber nicht nur Disponibilität, sondern auch Homogenität der Regierungsmannschaft voraus. Es scheint nun, dass die Meinungsverschiedenheiten bezüglich der EG nicht nur quer durch die Parteien, sondern auch quer durch den Bundesrat verlaufen. Es ist nicht sicher, dass bei Beibehaltung der üblichen Konkordanzmechanismen jene Handlungsfähigkeit der Regierung sichergestellt ist, welche eine EG-Annäherung erfordert.
3. Die 1977 in die Verfassung eingefügte Bestimmung über das Referendum betr. Beitritt zu supranationalen Gemeinschaften (Art. 89 Abs. 5 BV) erschwert wegen der erforderlichen Doppelmehrheit von Volk und Ständen einen EG-Beitritt in ausserordentlicher Weise. Kein europäisches Land kennt derartige Ratifikationsmechanismen für einen EG-Beitritt. Wir haben es so eingerichtet, dass bei einer EG-Abstimmung gegebenenfalls nicht die Mehrheit der Abstimmenden, sondern eine Minderheit über das Schicksal der Schweiz im Europa von morgen befindet.

Dieser letztere Punkt sei im folgenden näher erörtert.

IV Die Dosierung von Föderalismus und Demokratie

Demokratie beruht auf dem Prinzip der Gleichheit der Bürger («one man, one vote») und dem Mehrheitsprinzip. Föderalismus hingegen postuliert die Gleichheit der Gliedstaaten. Demokratie und Föderalismus sind somit antagonistische Prinzipien. Will man sie in einem politischen Regime vereinen, so muss eine akzeptable Kompromissformel gefunden werden, welche die Dosierung der beiden Prinzipien bestimmt.

In der Schweiz ist dieser Kompromiss im Zweikammersystem verkörpert sowie in Erfordernis einer Mehrheit von Volk und Ständen bei Verfassungsänderungen. Es wäre aber irrtümlich zu glauben, die Dosierung von Demokratie und Föderalismus sei in der Schweiz seit der letzten Totalrevision der Bundesverfassung von 1874 unverändert geblieben. Im Gegenteil: diese Dosierung hat sich im Verlauf der Jahrzehnte massiv **zuungunsten** des Demokratieprinzips «one man, one vote» verschoben. Dafür sind zwei Faktoren verantwortlich: der **Wandel der Kantonsdemographie** und die **Inflation des Doppelmehr-Referendums**.

Im Zeitpunkt der Gründung der modernen Eidgenossenschaft im Jahre 1848 Basel-Stadt nur zwei Drittel der Einwohner von Appenzell-Ausserrhoden. hatte 5500 (oder 8%) weniger Einwohner als Solothurn. Zu diesem Zeitpunkt wog eine Nein-Stimme aus Appenzell-Innerrhoden bei einem Doppelmehr Referendum nur das elffache einer Zürcher Nein-Stimme.

10 German, Raimund E. (1984): Regierung und Verwaltung. In: Handbuch Politisches System der Schweiz. Bd. 2., Haupt, Bern, S. 61-63.

In der Zwischenzeit hat sich die Verteilung der Bevölkerung auf die Kantone verändert mit dem Ergebnis, dass bei einem Doppelmehr-Referendum eine Nein-Stimme aus Innerrhoden nun das 38fache Gewicht¹¹ einer Zürcher Nein-Stimme aufweist.

Wir haben einen Indikator entwickelt, welcher die Abweichung vom Prinzip «one man, one vote» beim Doppelmehr-Referendum misst, und ihn «**kleinste theoretische Sperrminorität**» genannt. Die Masszahl gibt in Prozent an, wie viele Nein-Stimmen notwendig sind, um bei einem Doppelmehr-Referendum eine Vorlage zu Fall zu bringen, sofern die Nein-Stimmen optimal auf die Kantone verteilt sind (pro Kanton keine Nein-Stimme zuviel und keine zuwenig, um die knappste verwendende Mehrheit zu erreichen).

Tabelle 1 veranschaulicht, wie die theoretische Sperrminorität berechnet wird. Sie beträgt zur Zeit 9,0 %. Seit 1880, als sie 11,2 % betrug, ist sie auf 8,9 % im Jahre 1980 abgesunken und hat seither wieder geringfügig zugenommen (*Abbildung 1*).¹²

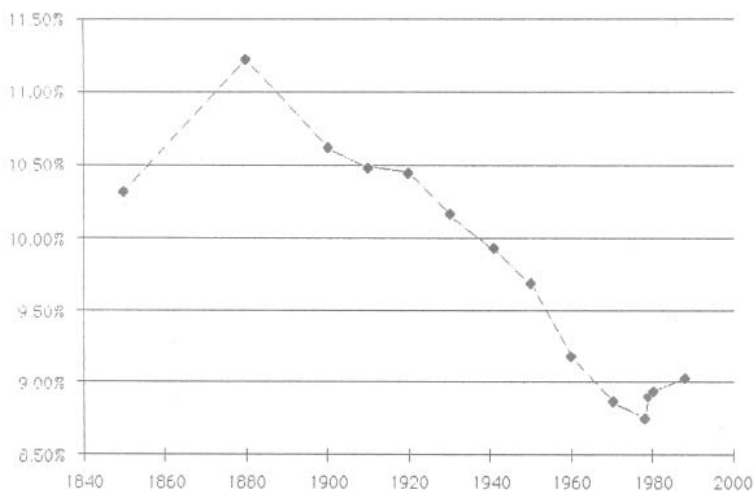


Abbildung 1: Die kleinste theoretische Sperrminorität seit 1850

11 Diese Zahl wurde errechnet nach Massgabe der in den beiden Kantonen im Jahre 1988 ansässigen Schweizerbürger. Die *Tabelle 1* basiert auf der Wohnbevölkerung in den Kantonen und weist daher für eine Neinstimme aus AI ein 43faches Gewicht gegenüber einer Neinstimme aus ZH aus.

12 Die Prozentsätze basieren auf der Statistik der Wohnbevölkerung. Bei Verwendung der Zahlen der schweizerischen Bevölkerung oder der Abstimmungsberechtigten ergeben sich geringfügige Abweichungen von den angegebenen Werten. Die hier wiedergegebenen Zahlen sind nicht völlig identisch mit jenen, die in der *Neuen Zürcher Zeitung* vom 11. 1. 91 publiziert wurden (R. E. Germann: Würde ein Schweizer EG-Beitritt schon am doppelten Mehr scheitern?). Für die Ablehnung eines Doppelmehr-Referendums ist nicht erforderlich, dass eine Mehrheit der Kantone gegen die Vorlage stimmt; es genügt schon, wenn die Hälfte der Kantone sich dagegen ausspricht. Dieser Umstand ist hier berücksichtigt, nicht aber im NZZ-Artikel.

Kanton	Status	Wohnbevölkerung	Index des Gewichts einer Neinstimme	Rang gem. Gewicht Neinstimme
Appenzell I.-Rh.	0.5	13463	42.64	1
Uri	1	33782	33.99	2
Glarus	1	37348	30.74	3
Obwalden	0.5	28475	20.16	4
Nidwalden	0.5	31979	17.95	5
Jura	1	65185	17.62	6
Schaffhausen	1	70689	16.24	7
Zug	1	84082	13.66	8
Schwyz	1	106775	10.75	10
Neuenburg	1	158753	7.23	11
Graubünden	1	176100	6.52	12
Thurgau	1	198614	5.78	13
Freiburg	1	200392	5.73	14
Subtotal I:	11.5	1205637 = 18.07 %		
Appenzell A.-Rh.	0.5	50589	11.35	9
Solothurn	1	222070	5.17	15
Wallis	1	245263	4.68	16
Tessin	1	284589	4.03	17
Luzern	1	313202	3.67	18
Genf	1	375434	3.06	19
Basel-Stadt	0.5	193189	2.97	20
St. Gallen	1	412933	2.78	21
Basel-Landschaft	0.5	228715	2.51	22
Aargau	1	484134	2.37	23
Waadt	1	569105	2.02	24
Bern	1	938439	1.22	25
Zürich	1	1148237	1.00	26
Subtotal II:	11.5	5465899 = 81.93 %		
Total CH	23	6671536 = 100.00 %		
Kleinste theoretische Sperrminorität: 18.07% : 2 = 9,04%				

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1990, p. 29

Tabelle 1: Die kleinste theoretische Sperrminorität 1988

V. Inflation des Doppelmehr-Referendums

Doppelmehr-Referenden sind aus demokratietheoretischer Sicht problematisch, weil gegebenenfalls eine Minderheit der Mehrheit ihren Willen aufzwingen kann. Und diese Minderheit kann, theoretisch wenigstens, sehr klein sein. Solange indessen Doppelmehr-Referenden seltene Ereignisse sind und eine sinnvolle föderalistische Struktur zum Ausdruck bringen, ist nichts dagegen einzuwenden.

Heute ist das Doppelmehr-Referendum kein Ausnahmefall mehr, sondern unterliegt einer eigentlichen Inflationsspirale. Von 1951 bis 1970 fanden 50 Dop-

pelmehr-Abstimmungen statt. In den folgenden zwanzig Jahren (1971-1990) ist ihre Zahl um beinahe das Zweieinhalbfache auf 120 angestiegen (*Abbildung 2*). Seit 1971 fand im Durchschnitt alle 4 Monate eine Verfassungsänderung statt, was jeweils ein Doppelmehr-Referendum bedingte. In diesem Zeitraum gab es im Durchschnitt jeden zweiten Monat einen annehmenden oder verwerfenden Doppelmehr-Entscheid.

Es ist hier nicht auf die Mechanismen einzugehen, welche zu dem führten, was der Bundesrat als einen «galoppierenden Revisionsrhythmus» beschrieb, dem unsere Verfassung unterliegt.¹³ Die Schweiz hat das unstabilste Grundgesetz der Welt und führt in einem weltweit einmaligen Ausmass Volksabstimmungen durch, bei denen gegebenenfalls nicht die Mehrheit, sondern eine Minderheit den Ausschlag gibt.

VI. Kollisionen und Beinahe-Kollisionen

Im Zeitraum seit 1874 sind Kollisionen zwischen Volks- und Ständemehr selten gewesen, nämlich insgesamt fünf Positiv-Kollisionen (Volk dafür, Stände dagegen) und zwei Negativ-Kollisionen (Stände dafür, Volk dagegen). In *Tabelle 2* sind die Kollisionsfälle aufgeführt.

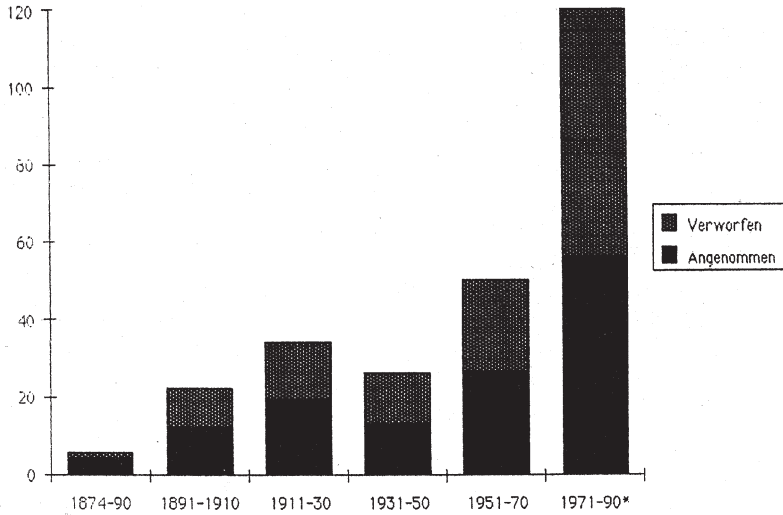
Für unsere Diskussion sind die fünf Positiv-Kollisionen relevant. Alle sind neuen Datums, die erste 1955, die letzte 1983, die übrigen in den siebziger Jahren. Offenbar erhöht der kombinierte Effekt der absinkenden theoretischen Sperrminorität und der Inflation des Doppelmehr-Referendums die Kollisionsgefahr. Alle Kollisionen betreffen Abstimmungen mit stark polarisierter Meinung (Mieterschutz, Bundesfinanzen, Bildungsartikel, Konjunktur- und Energiepolitik).

Die Kollisionsfälle gestatten, die **reale Sperrminorität** zu berechnen, d.h. den Prozentsatz der Urnengänger, die abstimmungsentscheidend waren. Er gibt den Anteil aller Neinstimmen in den ablehnenden Kantonen am Total der Abstimmenden an. Diese Sperrminorität lag zwischen 20% und 24% bei den vier Kollisionsfällen der siebziger und achtziger Jahre.

Die Hypothese des erhöhten Kollisionsrisikos wird klar bestätigt durch die Analyse der Beinahe-Kollisionen. Wir haben diesen Begriff sehr restriktiv gefasst und verstehen darunter eine sehr knappe verwerfende Volksmehrheit von maximal 52 % in Kombination mit einer sehr komfortablen verwerfenden Kantonsmehrheit von 14 Ständen oder mehr. Beinahe-Kollisionen bei angenommenen Vorlagen lassen sich, bei Verwendung einer analogen Definition, nicht nachweisen.

Seit 1874 sind insgesamt acht Beinahe-Kollisionen zu verzeichnen (*Tabelle 3*): eine 1926, alle andern 1970 oder später, die letzte 1989 (Kleinbauern-Initiative).

13 Bericht über die Totalrevision der Bundesverfassung (Motionen Obrecht Lind Dürrenmatt), vom 6. 11. 1985. S. 94.



Periode	1874-90	1891-1910	1911-30	1931-50	1951-70	1971-90*
Angenommen	4	12	19	13	26	56
Verworfen	2	10	15	13	24	64
Total	6	22	34	26	50	120

* inkl. die Abstimmungen über den Freihandelsvertrag mit der EG von 1972 (angenommen) und über den UNO-Beitritt von 1986 (verworfen)

Abbildung 2: Doppelmehr Referenden 1874-1990

VII. Risiko einer Euro-Kollision

Wir leben mit einem erhöhten Risiko von Kollisionen zwischen Volksmehr und Ständemehr. Könnte es sein, dass uns ein solches Malheur ausgerechnet bei einer Europa-Abstimmung passiert? Drei solcher Abstimmungen haben Aussicht, auf die (ohnehin schon verstopfte) Abstimmungsagenda zu gelangen: der EWR-Vertrag, die Euro-Initiative für die Aufnahme von Verhandlungen mit Brüssel und schliesslich der EG-Beitritt.

Das Risiko einer Euro-Kollision muss ernst genommen werden. Der Meinungs-Split nähert sich der 50%-Marke. Hätten die Stimmbürger Mitte Oktober 1990 einen Beitritt zur EG abstimmen müssen, so wären gemäss einer VOX-

A) Das Volk dafür, die Kantone dagegen

Datum	Gegenstand	Typ	Volk % Ja	Kantone		Reale Sperr- minorität
				Ja	Nein	
13. 03. 55	Schutz der Mieter u. Konsumenten	Initiative	50.2	7	15	25.3%
15. 11. 70	Finanzordnung	Obl. Ref.	55.4	9	13	24.0%
04. 03. 73	Bildungswesen	Obl. Ref.	52.8	10.5	11.5	21.7%
02. 03. 75	Konjunkturartikel	Obl. Ref.	52.8	11	11	20.5%
27. 02. 83	Energieartikel	Obl. Ref.	50.9	11	12	20.0%

B) Die Kantone dafür, das Volk dagegen

Datum	Gegenstand	Typ	Volk % Ja	Kantone	
				Ja	Nein
23. 10. 10	Proporzwahl des Nationalrats	Initiative	47.5	12	10
03. 03. 57	Zivilschutz	Obl. Ref.	48.1	14	8

Tabelle 2: Die Kollisionen zwischen Volks- und Ständemehr (1874–1990)

Datum	Gegenstand	Typ	Volk % Ja	Kantone	
				Ja	Nein
05. 12. 26	Getreideversorgung	Obl. Ref.	49.6	8	14
27. 09. 70	Recht auf Wohnung	Initiative	48.9	8	14
24. 09. 72	Waffenausführverbot	Initiative	49.7	7	15
25. 09. 77	Fristenlösung	Initiative	48.3	7	15
18. 02. 79	Stimmrecht für 18jährige	Obl. Ref.	49.2	9	14
18. 02. 79	Volksrechte/Atomanlagen	Initiative	48.8	9	14
20. 05. 84	Ausverkauf der Heimat	Initiative	48.9	8.5	14.5
04. 06. 89	Kleinbauern	Initiative	49.0	8	15

Tabelle 3: Die Beinahe-Kollisionen (1874-1990)

(Vorlagen, die von einem Volksmehr von max. 52% sowie von wenigstens 14 Kantonen verworfen wurden)

Umfrage 45% dafür, 38% dagegen und 17% unentschieden gewesen.¹⁴ Ein klassischer Fall von Polarisierung zeichnet sich ab, bei welcher die Intensität der Überzeugungen gross und die Auffassung weitverbreitet ist, dass Entscheidendes auf Spiele steht.

Im Falle eines Europa-Referendums wird das Abstimmungskomitee, welches die isolationistische Parole vertritt, mit seinem Budget für den Abstimmungskampf bestimmt so haushälterisch wie möglich umgehen. Ein Ständemehr für den Alleingang kostet weniger als ein Volksmehr für den Alleingang. Die Alleingang-Propaganda wird sich also vorwiegend jener Bürger annehmen, deren Nein-Stimme ein hohes Gewicht hat. (Über das relative Gewicht der Nein-Stimmen in den einzelnen Kantonen gibt *Tabelle 1* Auskunft.)

Bis Januar 1991 gab es unseres Wissens keinerlei Umfragedaten über die Einstellung der Bürger zur Europafrage, welche verlässliche Rückschlüsse auf die Meinungslage in den einzelnen Kantonen erlaubt hätten. Wir haben daher versucht, auf einer andern Grundlage das Risiko einer Euro-Kollision näher zu umschreiben.

René Levy wies nach, dass bei Abstimmungen, welche gleiche oder ähnliche Themen zum Gegenstand haben, die Verteilungen der Nein-Stimmen auf die Kantone stark korrelieren.¹⁵ Es darf daher angenommen werden, dass bei einer Europa-Abstimmung die Verteilung der Nein-Stimmen auf die Kantone ungefähr die gleiche sein wird wie bei der UNO-Abstimmung von 1986. Dies gestattet folgende Hochrechnung für eine Europa-Abstimmung: Bei einer knappen annehmenden Volksmehrheit von 51 % ergäbe sich eine verwerfende Kantonsmehrheit von 16 Ständen (reale Sperrminorität: 33%). Um das kleinstmögliche annehmende Ständemehr zu erreichen, müsste das annehmende Volksmehr 57 % betragen.

VIII. Doppelmehr-Referendum und Europa-Diplomatie

Mindestens seit Leonard Neidharts Buch über «Plebizit und pluarlitäre Demokratie» (1970) wissen wir, dass direktdemokratische Institutionen neben manifesten auch latente Auswirkungen haben. Zu den **manifesten** Auswirkungen gehören Abstimmungskampagnen, Urnengänge, Variationen der Stimmbeteiligung, annehmende und verwerfende Mehrheiten und ähnliches. Die **latenten** Auswirkungen betreffen u.a. referendumsfähige Gruppen, die sich zu politisch relevanten Akteuren konstituieren und an politischen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen mitwirken.

Bisher beschränkte sich die politische Diskussion auf die innenpolitischen

14 Longchamp, Claude (1990): Europäische Gemeinschaft: Tritt die Schweiz bei oder nicht?

Eine Kurz-Analyse der Ergebnisse einer Repräsentativ-Befragung im Oktober 1990. Bern 15.11.1990. (vervielfältigt).

15 Levy, René (1990): Votes populaires et disparités contextuelles en Suisse. *Revue française de science politique*, vol. 40, no. 40, pp. 586-606.

Auswirkungen der direkten Demokratie. Das erscheint als logisch, da die neutrale Schweiz lange Zeit weitgehend auf Aussenpolitik verzichten konnte. Nun aber ist unser Land brüsk aus seiner Zuschauerrolle herausgeworfen und gezwungen, Aussenpolitik zu machen. Zudem stellt es mit Beunruhigung fest, dass die Aussenpolitik die Innenpolitik zu dominieren beginnt.

Die zu neuer Bedeutung gelangte Aussenpolitik betreiben wir unter den Bedingungen des Doppelmehr-Referendums, was eine beinahe unmögliche Sache ist. Dazu einige Erläuterungen:

Bei den EWR-Verhandlungen musste die Schweiz zwecks Verminderung des Referendumsrisikos bei den EFTA-Partnern auf eine «harte Linie» drängen. Gehen diese darauf ein, so erhöhen sie das Verhandlungsrisiko und gefährden damit möglicherweise eigene Interessen, müssen aber gleichwohl damit rechnen, dass am Ende das schweizerische Referendum alles zu Fall bringt. Der Alleingang der Schweiz hat schon begonnen: innerhalb der EFTA.

Da der Bundesrat davon ausgeht, der EWR-Vertrag sei dem Doppelmehr-Referendum unterworfen, kann er den Stellenwert, welcher dem EWR zukommen soll, nicht benennen. Es ist kaum möglich, einen Vertrag als «Übergangslösung» zu bezeichnen, für welchen man das schwergewichtige Legitimierungsprozedere des Doppelmehr-Referendums in Szene setzt. Damit sind der Schweiz wichtige verhandlungstaktische Möglichkeiten verbaut. Die Schweiz kann nicht, wie dies Österreich tut, ein Junktim herstellen zwischen EWR-Verhandlungen und Beitrittsgesuch.

Kommt es zur Verwerfung des EWR-Vertrages in der Volksabstimmung, so ist ein Beitrittsgesuch in Brüssel wohl für längere Zeit ausgeschlossen. Die EG wird sich kaum sonderlich beeilen, Beitrittsverhandlungen aufzunehmen mit einem Land, das ein weltweit einmaliges Ratifizierungsverfahren vorsieht, bei welchem die Würfel gegen Europa gezinkt sind. Europa-Referenden lassen sich nicht wiederholen wie Abstimmungen über das Frauenstimmrecht in Appenzell. Auch müssen wir zur Kenntnis nehmen, dass das Timing für schweizerische EuropaReferenden nicht in der Schweiz gemacht wird.

Wenn wir Glück haben, scheitern die EWR-Verhandlungen, und es bleibt uns ein peinliches Doppelmehr-Referendum erspart. Lange aufatmen kann man dabei allerdings nicht, denn schon ist die erste Euro-Initiative in Stellung gefahren. Es ist zu hoffen, dass die Promotoren ihre Initiative wieder zurückziehen; denn bei unseren Europanöten ist die direkte Demokratie nicht die Lösung, sondern das Problem.

IX. Regieren in schwieriger Zeit

Der Alleingang ist aus wirtschaftlichen Gründen nicht akzeptabel und weil er eine innenpolitische ZerreiSSprobe bewirken würde. Die Beitritts-Option jedoch ist der Schweiz in ihrer jetzigen Verfassung praktisch verbaut. Die Wahl ist also nicht so

sehr zwischen Alleingang und EG-Beitritt, sondern vielmehr zwischen Isolation und institutioneller Reform.

Die in Frage stehenden Reformen bedingen substantielle Änderungen der Verfassung, wahrscheinlich in Form einer Totalrevision. Die Verfassung aber kann nur via Doppelmehr-Referendum geändert werden. Überdies ist die Verfassungspolitik mit der schweizerischen Europapolitik in Einklang zu bringen. All dies stellt aussergewöhnliche Anforderungen an Parlament und Regierung. Es ist daher nützlich Überlegungen zum Profil einer eidgenössischen «Regierung des Übergangs» anzustellen. An eine solche Regierung sind drei elementare Anforderungen zu stellen:

1. Es muss sich um eine Grosse Koalition handeln, d.h. die wichtigsten Parteien sollten darin vertreten sein. Dies mag paradox anmuten in einer Zeit, wo immer lauter über die «Krise der Konkordanzdemokratie» und die ins Alter gekommene «Zauberformel» nachgedacht wird. Gemeint ist indessen nicht die blosse Fortschreibung des Bisherigen, sondern eine «union sacree» in schwieriger Zeit, wo es gilt, wichtige institutionelle Anpassungen und politische Neuorientierungen vorzunehmen. Es ist denkbar und auch zu wünschen, dass die «union sacree» in eine Form der Konkurrenzdemokratie einmündet, da die Schweiz wegen ihrer Annäherung an die EG die zentralen «institutionellen Konkordanzzwänge» der direkten Demokratie abbauen muss.
2. Es muss sich um eine echte Koalition handeln, die sich auf ein verpflichtendes Regierungsprogramm abstützt. Dieses soll Klarheit über die Marschrichtung in Sachen Verfassungs- und Europapolitik schaffen.
3. Die Regierung muss zu plebiszitärer Verantwortung bereit sein. Das heisst, sie soll die zentralen Volksabstimmungen über die Verfassung und über Europa mit der Vertrauensfrage verknüpfen. Verwirft der Souverän ein von der Regierung mit vollem Engagement verfochtene Vorlage betreffend politische Institutionen oder Europa, so tritt die Regierung zurück.