

Themenpapier 11

Volksentscheide über EG-/EU-Vertrags- änderungen – Sachabstimmung oder bloße Abrechnung mit der Innenpolitik eines Landes?

05.12.2003

Frank Rehmet
frank.rehmet@mehr-demokratie.de

1. Einleitung

Das vorliegende paper befasst sich mit der Frage, ob Volksabstimmungen zu Vertragsgegenständen der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union eher eine Auseinandersetzung um innenpolitische Themen als um den Abstimmungsgegenstand waren. Diese These wird mitunter geäußert.

Die Analyse beinhaltet zwei Dimensionen – zum einen ist nach dem **Inhalt der öffentlichen Debatten** zu fragen. Welche Thematiken stehen im Vorfeld eines Volksentscheids zu EG-/EU-Vertragsreferenden im Vordergrund? Wie sachbezogen sind die Debatten? Oder wird die Auseinandersetzung von innenpolitischen Gegenständen/Inhalten dominiert?

Zum anderen beinhaltet die Ausgangsthese die Frage nach den **Abstimmungsmotiven der Stimmberechtigten**. Wurde das Referendum von den Abstimmenden als Misstrauensvotum für eine bestimmte Person (z.B. Kanzler, Präsident) bzw. als „Abrechnung“ mit der Innenpolitik des Landes genutzt?

Die vorliegende Analyse stellt zunächst generelle Überlegungen vor und betrachtet anschließend Volksabstimmungen von EG-/EU-Vertragsreferenden in Dänemark, Frankreich und Irland.

2. Generelle Überlegungen

a) Methodische Überlegungen

Zur Erforschung der ersten Analysedimension, den Inhalten der öffentlichen Auseinandersetzung, ist generell eine Medieninhaltsanalyse notwendig. Die Recherche ergab, dass zu den drei Fallbeispielen keine vertiefenden Analysen vorlagen und im Nachhinein auch sehr schwierig bzw. nur mit erheblichem Forschungsaufwand zu bewerkstelligen wäre.

Methodisch ebenso schwierig ist die zweite Dimension: Abstimmungsmotivforschung als Teil der Forschung zu direktdemokratischen Prozessen ist bislang nicht bzw. nur in der Schweiz (mit einem Schwerpunkt Informations- und Meinungsbildungsprozesse vor dem Volksentscheid) vorhanden. Zu dem Gegenstand der EG-/EU-Vertragsreferenden ließen sich keine diesbezüglichen Studien finden.

Daraus ergibt sich, dass die Befürworter der These „Referenden sind bloße Abrechnungen mit der Innenpolitik“ wenig stichhaltige Beweise und keine Studien als Belege für Ihre These haben – und zwar für beide Analysedimensionen.¹

b) Routineverfahren oder Volksentscheid als Ausnahme

Generell kann zweitens festgehalten werden, dass die Umstände, unter denen ein Referendum stattfindet, sowie das Design des Verfahrens von großer Bedeutung sind.

In der Schweiz, in der sehr viele Abstimmungen stattfinden und Direkte Demokratie als politisches Routineverfahren gilt, gilt die Sachbezogenheit der Abstimmungsdebatten sowie der individuellen Entscheidung. In schweizerischen *Wahlkämpfen* stehen Personen und die Leitlinien der Politik zur Debatte, in *Abstimmungskämpfen* – auch zu außenpolitischen Fragestellung wie etwa dem Beitritt der Schweiz zur UNO oder zum EWR – stehen Sachthemen zur Debatte und

¹ Eine entsprechende Anfrage des Autors an Prof. Wessels, Universität Köln, der die zu untersuchende These in einer Podiumsdiskussion im Sommer 2003 öffentlich vertrat, wurde bislang nicht beantwortet bzw. es wurden keine Nachweise erbracht oder Literatur genannt.

zur Abstimmung. Eine Trennung ist unter den in der Schweiz herrschenden Bedingungen sehr gut möglich – schließlich finden Abstimmungen vier Mal pro Jahr statt.

Dies mag in Ländern, in den ein Volksentscheid sehr selten vorkommt, anders aussehen. So ist etwa für Plebiszite – wo Zeitpunkt und Thema der Abstimmung „von oben“, durch die Regierung oder den Präsidenten festgelegt werden können – zu vermuten, dass dort immer auch das auslösende Organ mit bewertet wird bzw. eine klare Trennung von Wahl- und Abstimmungsdebatten nicht so deutlich gewährleistet ist.

c) Generelle Spezifika von EU-Vertragsreferenden

Die Durchsicht der Literatur ergab, dass es Besonderheiten von EG-/EU-Vertragsreferenden/Delegation von nationalstaatlicher Kompetenzen gibt. Diese Referenden würden eine doppelte Struktur implizieren, die sich von den Funktionen anderer Referenden unterscheidet – zum einen die Innenpolitik, zum andern die Abstimmung zur Sache selbst. *Luthardt* betont jedoch, dass die Debatten vor den Volksentscheiden zu EG-/EU-Vertragsreferenden stets substantiell pro und contra des Sachthemas gewesen seien (*Luthardt 1994* in seiner Studie zu Westeuropa 1994, S. 134 ff.).

Zumindest bezüglich der ersten Analysedimension (öffentliche Debatte) kann somit ein wichtiger Gegenbeweis geliefert werden – keineswegs wird also das eigentliche Thema EG-/EU-Verträge von der Innenpolitik oder anderen Gegenständen verdrängt.

Folgende Gegenstände werden für die Vertragsreferenden als Teil der öffentlichen Debatten und Abstimmungsmotive genannt:²

- die EU-Politik der jeweiligen nationalen Regierung
- Kosten-Nutzen-Kalküle bzw. wirtschaftliche Erwägungen (z. B. EU-Fördermittel für Irland)
- das Unterlaufen nationaler Souveränität durch Abgabe von nationalen Kompetenzen / Souveränitätsrechten (Ängste um Verlust des eigenen Staates) sowie Ängste um Vereinnahmung eines wahrgenommenen „zentralistischen“ Europas, in dem „die Großen“ über die Köpfe von „Kleinen“ hinweg entscheiden können
- eine generelle EU-Skepsis
- die Popularität bzw. Unpopularität von Politikern (z.B. F. Mitterand in Frankreich 1992)
- die Institutionen der EU selbst: Oft sei eine Kritik an den Mitbestimmungsrechten („Demokratiedefizit“) anzutreffen – insbesondere auch die geringeren Rechte des Europäischen Parlaments würden Zielscheibe der Kritik
- bestimmte Politikinhalte der EU, z. B. die Umwelt- und Sozialpolitik

d) Wirkung der Vertragsreferenden

Luthardt beschäftigt sich auch mit Wirkungsaspekten der Vertragsreferenden und gelangt zu folgenden Ergebnissen:

- Die Referenden hatten ein hohes Potential an Begründungs- und Rechtfertigungsdruck für die „etablierte Politik“

² *Luthardt 1994*, S. 134 ff., SWP-Studie 2003.

- Teilweise bestimmten innenpolitische Taktik den Entscheidungsprozess
- Sichtbar wurden – auch innerparteiliche – Konfliktlinien (*Luthardt* 1994: 151)

3. Fallbetrachtungen

Die drei Länder Dänemark, Frankreich und Irland sollen vertieft untersucht werden. Zu Beginn jedes Landes werden einige Besonderheiten des Landes dargestellt, ehe dann die Volksabstimmungen näher betrachtet werden.

3.1 Dänemark: Volksabstimmungen zum Vertrag von Maastricht 1992/1993

Dänemarks Verhältnis zur Europäischen Gemeinschaft bzw. Union ist seit 1972 ein Streitpunkt geblieben. Trotz einer soliden Mehrheit im Parlament (Folketing) für die fortgesetzte Mitgliedschaft und eine erweiterte Integration war die Bevölkerung bei allen Volksabstimmungen in zwei nahezu gleich große Lager von Befürwortern und Gegnern geteilt. Die Abstimmung über den gemeinsamen Binnenmarkt 1986 ergab eine Mehrheit von 56,2 % Ja-Stimmen, der Vertrag von Maastricht wurde am 2. Juni 1992 jedoch knapp mit 52,1 % der Stimmen abgelehnt. Danach gingen die Parteien der Befürworter mit den Maastricht-Gegnern einen so genannten „nationalen Kompromiss“ ein, und vor diesem Hintergrund konnte Dänemark im Edinburgh-Abkommen einige Ausnahmeregelungen durchsetzen. Dies führte dazu, dass der Maastricht-Vertrag in einer erneuten Abstimmung am 18. Mai 1993 schließlich mit 56,8 % der Stimmen angenommen wurde.

Der Vertrag von Amsterdam wurde mit 55,1 % der Stimmen 1998 angenommen, während im jüngsten Referendum die europäische Gemeinschaftswährung Euro im Jahre 2000 mit 53,1 % abgelehnt wurde.

Mehrere Charakteristika gelten für Dänemarks Volksabstimmungen zu Europa-Fragen: Durch die Praxis der letzten Jahre sind Referenden insbesondere zu europapolitischen Fragen mittlerweile Teil der politischen Kultur Dänemarks geworden und nicht mehr wegzudenken. Drei der fünf Volksabstimmungen waren obligatorisch. Zweitens wurden Referenden stets aus Wahlkämpfen herausgehalten, was sich unter anderem auch durch die Terminwahl von Volksabstimmungen zeigte. Ferner wurden Referenden stark von Parteien unterstützt, die in der Frage in sich gespalten sind. Damit sollen europapolitische Fragen aus der Innenpolitik und aus dem Wahlkampf herausgehalten werden.

Zum Thema „Umstände/Besonderheiten der Abstimmungen von Maastricht“ 1992/1993 kann festgehalten werden, dass die Debatten sehr intensiv waren – so war eine hohe TV- und Medienpräsenz des Themas zu beobachten. Viele Organisationen (neben den etablierten auch neu gegründete Bürgerbewegungen) debattierten über die Maastrichter Verträge. Unter anderem lag auf allen Postämtern ein Exemplar der Maastrichter Verträge für jeden Bürger bereit.

Die Ursachen für die knappe Ablehnung von Maastricht 1992 wurden in folgenden Faktoren gesehen:

- Die in der Bevölkerung verbreitete EU-Skepsis sowie die Furcht, dass eine Koordinierung der Steuerpolitik durch europäische Institutionen die komfortablen Sozialeinrichtungen, etwa die Volkspension, gefährden könnte. Damit verbunden sei das Demokratiedefizit der Europäischen Union („Rund 80 Prozent der für ein Land verbindlichen Gesetze werden heute in Brüssel gemacht, hinter verschlossenen Türen und ohne Mitsprache des Volkes“ so der Kritiker Jens-Peter Bonde) und insbesondere die Befugnisse des Europäischen Parlaments. Das Demokratiedefizit war ein sehr wichtiger Grund für das Misstrauen und die schwindende Akzeptanz der EU bei der Bevölkerung.
- Die Befürchtung, durch die Europäische Union, vor allem durch die „Großen“ Deutschland und Frankreich fremdbestimmt zu werden.
- Verschiedene EU-Politikbereiche (Sozialpolitik, Wirtschafts- und Währungsunion, Umweltpolitik).
- Zwei Drittel der sozialdemokratischen Wähler stimmten gegen Maastricht.
- Ein Faktor war auch der Protest gegen den damaligen Außenminister Ellemann-Jensen (Liberales), der sich vehement für Maastricht einsetzte.

Als auf diese Befürchtungen/Widerstände reagiert wurde und einige Sonderregelungen (Stichwort „opting out“) für Dänemark in wichtigen Bereichen getroffen wurden – stimmte denn auch die Mehrheit im zweiten Referendum 1993 für die aktualisierten Maastrichter Verträge.

Zwischenfazit

Die Debatten in Dänemark wiesen nur geringe bis keine innenpolitischen „Fremdeinflüsse“ auf. Ohnehin wird in Dänemark versucht, Wahlen und Innenpolitik strikt von Abstimmungen und Fragen zur Europäischen Union zu trennen. Für die Ausgangsthese (Referenden als „Abrechnung mit der Innenpolitik eines Landes“) lassen sich keinerlei Anhaltspunkte finden. Im Gegenteil: Die Referenden in Dänemark zu Maastricht waren eine klare und deutliche Auseinandersetzung mit den damaligen Maastrichter Verträgen und deren Auswirkungen auf Dänemark.

3.2 Frankreich: Präsidialplebiszit zum Vertrag von Maastricht 1992

Immer wieder wird die Meinung geäußert, dass in Frankreich bei Volksabstimmungen nicht gegenstandsbezogen entschieden wird. So war in der Neuen Züricher Zeitung vom 29.10.2003 zu lesen:

„Eingedenk der leidigen Erfahrung, dass die Franzosen bei Referenden vielfach nicht die gestellte Frage beantworten, sondern hauptsächlich ihrem Unmut über die gerade am Ruder befindliche Regierung Luft machen wollen (...)“

Trifft diese Unterstellung zu? Gibt es hierfür für die Maastricht-Abstimmung Beweise? Zunächst sollen jedoch die politischen Hintergründe Frankreichs und die besondere Ausprägung der direkten Demokratie betrachtet werden.

In Frankreich sind Volksabstimmungen alles andere als ein Routineverfahren. So fanden bislang auch zu europäischen Fragen nur zwei Plebiszite – jeweils vom Präsidenten anberaumt – statt:

1972 wurde die EWG-Erweiterung in einem konsultativen Plebiszit mit 68,3 % befürwortet und 1992 fand der Vertrag von Maastricht in einem verbindlichen Plebiszit eine knappe Mehrheit von 51,05 % (bei einer Abstimmungsbeteiligung von 69,7 %).

Die Tradition französischer Plebiszite geht zurück bis auf Napoleon. Besonders ausgeprägt waren Plebiszite in der Regierungszeit de Gaulles, der damit ein Regierungsinstrument „am Parlament vorbei“ und den Ausgang der Plebiszite mit der Bewertung seiner eigenen Leistung und Innenpolitik sah.

Kennzeichnend für die französische Ausprägung des „Irrwegs der direkten Demokratie“ (Schiller) sind folgende Merkmale:

- Der Präsident bestimmt Zeitpunkt und Thema der Volksabstimmung.
- Das Plebiszit kann daher als Instrument der Legitimation präsidialer Politik angesehen werden.
- Bisherige Plebiszite wurden oft als Vertrauensvotum für die Innenpolitik des Präsidenten interpretiert. Schiller nennt dies „Tradition verkappter Personalplebiszite“ zur Legitimationsbeschaffung (Schiller 1992: 22) und stellt für die politische Tradition Frankreichs mit Volksabstimmungen eine Verquickung von Sach- und Personenfragen fest. Durch die Verquickung von Sach- und Personenfragen wird die Interpretation des Ergebnisses von Volksentscheiden deutlich erschwert (komplexe Abstimmungsmotive).
- 1969 war der bisherige Höhepunkt der Vermischung von Sach- und Personalkomponenten, als de Gaulle in einer Abstimmung selbst bestimmte, dass der Ausgang des Algerien-Volksentscheids mit einer weiteren Amtsperiode von ihm verknüpft wurde. Die „Niederlage“ im Volksentscheid sorgte für sein Scheitern als Person.
- Die EG-Abstimmung von 1972 stand ebenfalls in dieser Tradition – die Abstimmung war sowohl eine Sachabstimmung über die EG als auch Abstimmung über die Innenpolitik Frankreichs/den Präsidenten Pompidou. Da nur 54 % abstimmten, erlitt Pompidou einen Autoritätsverlust.
- Hingegen deutet sich an, dass die jüngste Abstimmung (Verkürzung der Amtszeit des Präsidenten von sieben auf fünf Jahre) aus dieser Tradition ausgeschert ist. Dort stand die Sache selbst im Vordergrund und es sprachen nur wenige von einer „Abrechnung“ mit der Innenpolitik oder mit dem französischen Präsidenten.

Die politischen Umstände von Maastricht und damit die Abstimmungsmotive stellten sich im Jahre 1992 wie folgt dar:

- Die Entscheidung von Präsident Mitterand, ein Referendum abzuhalten, wurde wie folgt interpretiert: Kritiker vermuteten innenpolitische Machtbeweggründe von Mitterand, das Plebiszit im Herbst 1992, wenige Monate vor der Parlamentswahl, anzusetzen. Die Entscheidung des Präsidenten habe letztlich innenpolitische Gründe gehabt und beabsichtigt, die politische Opposition zu spalten und für die anstehenden Wahlkämpfe zu schwächen.³ Ein weiteres Ziel Mitterands sei es gewesen, seiner schwindenden Popularität entgegenzuwirken (vgl. Luthardt 1994: 139 ff.). Studien belegen, dass

3 Jedoch traten die Differenzen innerhalb des bürgerlich-konservativen Lagers schon vor der Plebiszitbekanntgabe auf.

die Person Mitterands für mache Abstimmende ein Abstimmungsmotiv war: „Ein nicht zu unterschätzender Teil der Nein-Stimmen bezog sich auf Mitterand selbst“ (Luthardt 1994: 140 mit weiteren Nachweisen).

- Wirtschafts- und währungspolitische Überlegungen (wachsender Widerstand, gemeinsam mit der D-Mark der „Anker des Europäischen Währungssystems (EWS)“ zu sein und wegen Deutschland die Zinsen auf ähnlich hohem Niveau halten zu müssen, damit Verhinderung einer Absenkung von Zinsen und einem dadurch erhofften Wirtschaftsaufschwungs).
- EU-Skepsis/Umstrittenheit: Das Ergebnis der knappen Zustimmung galt als Zeichen dafür, wie umstritten die außenwirtschaftliche und europäische Einbindung Frankreichs in der Bevölkerung ist.
- Die Entscheidung der EU-Kommission zum französischen Rohmilchkäse bewegte sehr viele Menschen und sorgte für Kritik an den EU-Institutionen.
- Die parlamentarischen Debatten und Abstimmungen machten deutlich, dass sich die Divergenzen und Einstimmigkeiten über den Vertrag von Maastricht nicht an den traditionellen Gegensatz zwischen links und rechts hielten, denn sogar innerhalb der Parteien traten Kontroversen auf. Die Maastricht-Debatte spaltete sämtliche Parteien in zwei Lager: Maastricht-Gegner und Maastricht-Befürworter. Es ist plausibel, dass Mitterand den Vertrag von Maastricht eben gerade deshalb als besonders geeignet für einen Volksentscheid erachtete.
- Besonders umstritten in Frankreich waren folgende Bestimmungen im Vertrag: Wahlrecht für EG-Bürger, Unumkehrbarkeit der Wirtschafts- und Währungsunion, Demokratiedefizit sowie die Abgabe von Kompetenzen/Übertragung von Souveränitätsrechten. Diese Kritik wurde vor allem vom bürgerlichen Lager (UDF, zum Teil RPR, Gaulisten), aber auch von Nationalisten (bis hin zu Le Pens Front National) geäußert.
- In der gesamten Debatte um Maastricht spielte die Stärke des vereinigten Deutschland eine wesentliche Rolle. Sowohl Maastricht-Befürworter als auch Maastricht-Gegner benutzten diesen Punkt als Argument. Die Befürworter hofften gemäß der alten Einbindungsstrategie einen Alleingang Deutschlands zu verhindern. Sie wollten so der Errichtung einer politischen und wirtschaftlichen Vorherrschaft Deutschlands in Osteuropa entgegenwirken. Die Gegner befürchteten unter die Hegemonie des vergrößerten Deutschland zu geraten. Es ging also auch um den Rang Frankreichs im neuen internationalen System.

Zwischenfazit

Frankreichs Abstimmung zum Maastricht-Vertrag 1992 kommt am ehesten in Frage, als Beweis für die zu untersuchende These zu gelten. Die öffentlichen Debatten und die Abstimmungsmotive zeigen eine deutliche Vermischung von Abstimmungsgegenstand und innenpolitischen Kontroversen, vermischt zudem mit der Bewertung von Präsident Mitterand, der das Plebiszit anbeurteilte.

Jedoch sind hierfür auch die allgemeinen Umstände – insbesondere die spezifisch französische politische Tradition mit Plebisziten – verantwortlich.

Jedoch wurde auch in Frankreich der Maastricht-Vertrag und seine Auswirkungen auf Frank-

reich intensiv diskutiert. Auch fehlen vertiefende Studien zu den öffentlichen Debatten (Medieninhaltsanalysen) oder zur Abstimmungsmotivation.

3.3 Irland: Lange direktdemokratische Tradition durch obligatorische Referenden

In Irland werden alle Verfassungsänderungen durch das Volk in einem obligatorischen Referendum entschieden. Damit weist Irland eine lange Tradition mit Volksentscheiden auf.

Zu europapolitischen Fragen gab es bislang sechs Abstimmungen: 1972 wurde dem Beitritt zur EG mit 83,1 % zugestimmt, 1987 dem Binnenmarkt mit 69,9 %. Der Maastricht-Vertrag wurde im Juni 1992 mit deutlicher Mehrheit von 68,7 % ebenso angenommen wie der Vertrag von Amsterdam 1998 mit 61,7 %.

Besonderes Aufsehen erregte das Scheitern des Vertrags von Nizza in der Volksabstimmung am 7. Juni 2001 mit einem Nein-Stimmen-Anteil von knapp 54 Prozent. Ein Jahr später, im Oktober 2002, fand erneut ein obligatorisches Referendum über Nizza statt und nunmehr wurde der Vertrag bei deutlich höherer Stimmbeteiligung mit einer Mehrheit von 62,9 % angenommen.

Als besonderes Abstimmungsmotiv in Irland – das bei allen Vertragsreferenden eine Rolle spielte – gilt ein wirtschaftliches Motiv: Irland hat mit am meisten von der EG-Mitgliedschaft profitiert und seine Volkswirtschaft wies in der Vergangenheit hohe Wachstumsraten auf.

Die Debatten und Abstimmungshintergründe zu den Verträgen von Nizza 2001 und 2002 stellen sich wie folgt dar:

- Bei der ersten Volksabstimmung 2001 fehlte eine Aufklärungskampagne, die Neue Züricher Zeitung schrieb: „Die irische Regierung und allgemein die Befürworter des Nizza-Abkommens hatten sich (...)völlig ungenügend engagiert, um den Bürgern die Bedeutung und Tragweite dieses Vertragswerkes zu erläutern. Offenbar hatte man die Abstimmung nur als lästige Formalität betrachtet.“ Dies erklärt auch die geringe Stimmbeteiligung von 35 %.
- Die Gegnern konnten hingegen gut mobilisieren.
- Unter anderem interpretierte Ministerpräsidenten Bertie Ahern das Ergebnis des Referendums keineswegs als Nein zur Erweiterung der Union, sondern das Nein habe sich gegen die Annäherung der EU an die NATO sowie gegen den Verlust an Souveränitätsrechten gerichtet.
- Es ging auch um die Entwicklung der EU insgesamt, die zunehmend Unbehagen auslösen würde (EU-Skepsis, Demokratiedefizit, Angst vor Souveränitätsverlust, u.a.).

Bei der zweiten Abstimmung im Jahre 2002 hatten die Unterlegenen offenbar aus ihrer Niederlage gelernt:

- Deutliche Anstrengungen unternahmen alle politischen Parteien, Gewerkschaften, alle relevanten irischen Tageszeitungen. Spitzenpolitiker aus Irland sowie aus anderen Staaten der Europäischen Union sowie hohe Brüsseler Repräsentanten warben vehement für ein JA. Zahlreiche Gespräche und Diskussionen fanden statt.
- Im Gegensatz zum ersten Nizza-Referendum, bei dem nur die Befürworter eines NEINs sich energisch engagierten - hauptsächlich die Grünen und Sinn Fein -, haben

dieses Mal Fianna Fail, Fine Gael und die Progressiven Demokraten zusammen mit der Labour Party, vielen Gewerkschaften, den Medien und der Wirtschaft gemeinsam eine kostspielige und glitzernde JA-Kampagne organisiert. Der Irish Times zufolge haben die Befürworter (Parteien, Landwirtschafts-, Wirtschafts- und Finanzgruppen) mehrere hunderttausend Euro ausgegeben. Die Regierung selbst hat 750.000 Euro ausgegeben, um die positiven Seiten des Vertrags von Nizza herauszustellen. Im Gegensatz dazu verfügten die Vertreter eines Neins nur über ca. 170.000 bis 200.000 Euro.

- Die Abstimmungsbeteiligung lag mit 48 % deutlich höher als bei der ersten Abstimmung (35 %).
- Ein wichtiges Argument bei der zweiten Abstimmung war, dass sich Irland sonst isoliere. Außerdem habe Irland eine „moralische Verpflichtung“ gegenüber den bisher benachteiligten Ländern des ehemaligen Ostblock, da Irland selbst jahrelang von EU-Fördergeldern profitiert habe.
- Zu den Gegnern des Vertrags gehörten die Partei Sinn Féin, die irischen Grünen, radikale Abtreibungsgegner und Nationalisten. Sie kritisierten es als undemokratisch, dass Aherne das Referendum noch einmal ausgeschrieben hatte, obwohl sich an dem Vertrag nichts geändert habe. Jedoch hatten die EU-Staats- und Regierungschefs beim Gipfel von Sevilla im vergangenen Juni noch einmal ausdrücklich versichert, dass Irlands Neutralität auch künftig respektiert werde.

Zusammenfassend kommentierte die Neue Züricher Zeitung vom 21.10.2002:

„Die Geschichte der irischen Zustimmung zum EU-Vertrag von Nizza erinnert entfernt an den windungsreichen Weg der Schweiz zum UNO-Beitritt. In beiden Fällen musste eine skeptische oder eher gleichgültige Stimmbürgerschaft von der Richtigkeit eines von der Regierung befürworteten Projekts zur politischen Öffnung überzeugt werden. Mehrheiten lassen sich bei solchen Fragen, die auch das nationale Selbstverständnis berühren und die sich von den Neinsagern leicht für die Mobilisierung aller möglichen Ressentiments ausschlagen lassen, nicht mit halbherzigem Einsatz gewinnen. Doch am Ende hat ein von den Stimmbürgern direkt ausgesprochenes Ja zu einem neuen politischen Projekt wohl ein - zumindest psychologisch - stärkeres Gewicht als ein parlamentarischer Mehrheitsbeschluss.“

4. Fazit

Die Analyse der Debatten und Abstimmungsmotive für alle drei untersuchten Staaten, insbesondere jedoch in Irland und in Dänemark, ergaben eindeutig, dass die jeweiligen EG-/EU-Verträge intensiv diskutiert wurden und Gegenstand der öffentlichen Debatten waren. Die jeweiligen Landesbesonderheiten konnten dabei herausgearbeitet werden.

Nur in Frankreich fand in der öffentlichen Debatte wie auch als Abstimmungsmotiv eine deutliche Vermischung von Innenpolitik und sogar von Personalfragen mit dem Abstimmungsgegen-

stand „Maastricht-Vertrag“ statt.

Dies ist jedoch zum Teil durch die aufgezeigten Umstände (Verfahren des Präsidentialplebiszits, Situation, in der sich Mitterrand befand) und die besondere Tradition Frankreichs mit diesen Plebisziten zu erklären. Dennoch war auch in Frankreich hier die Debatte substanziell, das heißt der Abstimmungsgegenstand „Maastricht“ wurde intensiv diskutiert.

Insgesamt konnte daher die zu untersuchende These „Volksabstimmungen zu Vertragsgegenständen der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union sind eher eine Auseinandersetzung um innenpolitische Themen als um den Abstimmungsgegenstand“ nicht bestätigt / widerlegt werden.

Für alle drei untersuchten Staaten gilt ferner, dass Studien zum Inhalt öffentlicher Debatten sowie zu Abstimmungsmotiven weitestgehend fehlen. Für eine differenziertere Beurteilung der untersuchten Prozesse wären diese jedoch notwendig.

5. Literatur und Links

Gallagher, Michael/Uleri, Pier Vincenzo (Hg.) 1996: The Referendum Experience in Europe, Basingstoke

Hautala, Heidi/Kaufmann, Bruno/Wallis, Diana (Hg.) 2003: Voices of Europe (dt.: „Stimmen Europas“, (IRI Europe Referendum Report 2003)

Luthardt, Wolfgang: Direkte Demokratie in Westeuropa. Ein Vergleich, Baden-Baden 1994

Schiller, Theo: Direkte Demokratie. Eine Einführung, Frankfurt u. a. 1992

www.iri-europe.org

(Homepage des Initiative and Referendum Instituts)

www.swp-berlin.org/pdf/brennpunkte/referendumratifikat_mrr_schunz_031103.pdf
(vom 01.12.2003), Studie der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Anhang 1: Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung (Auszüge)

Demokratisierung der Integration : Volksabstimmungen zur Erweiterung und Vertiefung der EU / [Michael Dauderstädt]. - [Electronic ed.]. - Bonn. - [4] S. : Ill. = 16 Kb, Text & Image file . - (Politikinfo/Analyseeinheit Internationale Politik)
Electronic ed.: Bonn : FES Library, 2000

© Friedrich-Ebert-Stiftung

INHALT

Öffentliche Meinung und Osterweiterung

Volksabstimmungen in der EU

Volksabstimmungen in Beitrittsländern

Die europäische Integration - Elitenprojekt oder Volkswille ?

Die dem deutschen EU-Kommissars Verheugen zugeschriebene Idee, in der Bundesrepublik eine Volksabstimmung zur Osterweiterung der EU durchzuführen, hat zu einer hitzigen Debatte in der Öffentlichkeit geführt. Dabei konzentriert sich die Kritik gern auf die (von Verheugen gleich schon erwähnte) verfassungsrechtliche Absurdität des Vorschlags, um dem eigentlichen Problem, der mangelnden Zustimmung der Bevölkerung zur Osterweiterung und anderen wichtigen Entscheidungen des europäischen Integrationsprozesses (und damit dessen demokratischer Legitimität) auszuweichen.

Öffentliche Meinung und Osterweiterung

Die öffentliche Meinung in den Mitgliedsstaaten der EU zeigt seit Anfang der 90er Jahre eine wachsende Europaskepsis, die sich auch zur Jahrhundertwende nur wenig gemäßigt hat. Dahinter verbergen sich in unterschiedlichen Ländern unterschiedliche Ursachen, aber die wirtschaftlichen Schwierigkeiten und sozialen Probleme (Arbeitslosigkeit, Sozialabbau, Verschlechterung der Einkommensverteilung) dürften wichtige Faktoren sein. Zwar kann die EU für diese Entwicklungen bestenfalls partiell verantwortlich gemacht werden, aber sie dient der nationalen Politik oft als Sündenbock. Aus der Sicht der Menschen kommt dann erschwerend hinzu, daß sie nicht das Gefühl haben, die Politik der EU im gleichen Maß demokratisch kontrollieren zu können wie die nationale. Wenn in Deutschland schon Politikverdrossenheit herrscht, darf sie in Europa nicht verwundern.

(...)

Angesichts dieser Zusammenhänge erscheint es fraglich, ob gerade diese Frage einem Referen-

dum unterworfen werden sollte, wenn für die Menschen viel wichtigere Fragen, seien sie nun europäischer (z.B. die Einführung des Euro) oder nationaler Natur (z.B. Steuer- und Rentenreform) nicht per Volksabstimmung entschieden werden.

Volksabstimmungen in der EU

In einigen Mitgliedsstaaten der EU haben zu europäischen Fragen Volksabstimmungen stattgefunden. Die Ergebnisse bestätigen aber nicht nur die Bedeutung dieser Fragen, sondern auch die Wechselhaftigkeit der Volksmeinung und die Fragwürdigkeit ihrer Begründung. So haben Themen, die aus der historischen Sicht der europäischen Integration eher als Bagatelprobleme anzusehen sind, oft die Sichtweise der Menschen zur EU stärker beeinflusst als die großen Fragen der Vertiefung und Erweiterung. In Frankreich etwa scheiterte das Maastricht-Referendum fast an der Entscheidung der EU-Kommission zum französischen Rohmilchkäse. Die Deutschen waren über wenige EU-Entscheidungen so erbost wie die EU-Einschränkungen beim Reinheitsgebot für Bier.

Das französische Referendum am 20.9.1992 zu Maastricht war eigentlich überflüssig, da die notwendige Verfassungsänderung im parlamentarischen Prozeß schon vollzogen war. Die Teilnahme lag trotzdem bei fast 70%, was von einem großen Interesse der Franzosen zeugt. Der Ausgang war knapp mit 51% dafür und 49% dagegen. Genauso knapp - allerdings zugunsten der Maastrichtgegner - war das erste dänische Referendum am 2.6.1992 ausgegangen, bei dem 23.424 Stimmen den Ausschlag für die Ablehnung des Vertrags gaben. Nachdem die EU auf dem Gipfel von Edinburgh den Dänen entgegengekommen war, stimmten diese am 18.5.1993 ein zweites Mal ab und bejahten nun den modifizierten Vertrag mit fast 57% gegen gut 43%. Die Wahlbeteiligung lag beides Mal bei über 80%. Schon 1986 hatte Dänemark über die „Einheitliche Europäische Akte“ (die Grundlage des Binnenmarktes) ein Referendum abgehalten, bei dem 56% der Wähler zustimmten (Beteiligung 75,4%).

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob und welche europapolitischen Entscheidungen eine Volksabstimmung verdienen. Wenn man nicht auf EU-Ebene das neue Instrument eines EU-weiten Volksentscheids einführen will, muß diese Frage der nationalen Verfassung und Politik überlassen bleiben. Hier wird eine plebiszitäre Demokratie anders entscheiden als eine parlamentarische. In der Regel dürften wohl nur Fragen von Verfassungsrang Gegenstand von Volksentscheiden sein, mindestens jedoch Fragen, die in der EU auch die Ratifizierung durch die Volksvertretungen aller Mitgliedsstaaten erfordern. Zu dieser Kategorie zählt auch die Aufnahme neuer Mitglieder, ohne aber Verfassungsrang zu haben.

Volksabstimmungen in Beitrittsländern

Während Volksentscheide zu EU-Angelegenheiten in Mitgliedstaaten nur selten, nämlich nur bei Vertragsänderungen von Verfassungsrang anstehen, sind Referenden zum EU-Beitritt in Kandidatenländern durchaus verbreitet. Angesichts der gewaltigen Veränderung, die ein EU-Beitritt in alle Facetten des Lebens bringt, erscheint ein Volksentscheid über einen Beitritt im Kandi-

datenland auch viel angemessener als ein Referendum zur Erweiterung in einem Mitgliedsstaat.

So stimmten die Dänen 1972 mit 63,4% Ja-Stimmen und bei einer Beteiligung von über 90% dem Beitritt ihres Landes zu. Bei der EFTA-Erweiterung fanden 1994 Volksentscheide statt. Am 12.6.1994 stimmten zwei Drittel der Österreicher bei einer Beteiligung von 82,2,% für den Beitritt. Heute schätzen nur noch ein Drittel der befragten Österreicher die EU-Mitgliedschaft. Die Schweden entschieden sich am 13.11.1994 deutlich knapper, nämlich nur mit 52% für den Beitritt. In Norwegen siegten die Beitrittsgegner. In Finnland entschieden sich in einem Referendum am 16.10.1994 56,9% der Wähler für einen EU-Beitritt. In der plebiszitären Schweiz stimmte 1995 eine Mehrheit sogar gegen den Schweizer Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum.

In den Beitrittsländern Mittel- und Osteuropas ist seit der Zeit der Beitrittsanträge (1993-95) die Europabegeisterung stark zurückgegangen. Betrug die Zustimmung zum EU-Beitritt in der ersten Hälfte der 90er Jahre meist über 80% so brach sie 1996 stark ein und liegt nun bei verschiedenen Meinungsumfragen eher auf dem Niveau der Volksabstimmungsergebnisse der letzten Erweiterungsrunde (siehe Tabelle).

Inzwischen haben sich die Werte weiter verändert, teils zugunsten teils gegen einen Beitritt. Sicher würden die Wähler bei einem Volksentscheid nach einer dann intensiven nationalen Debatte eine deutlich durchdachtere und informierte Entscheidung treffen.

Die EU ihrerseits könnte überlegen, ob sie einen derartigen Entscheid von Kandidaten grundsätzlich verlangen sollte, um zu garantieren, daß wirklich nur „überzeugte Europäer“ beitreten. Dazu könnte sowohl ein Quorum (Mindestwahlbeteiligung) als auch eine Mindestzustimmung dienen. Allerdings hätte eine solche Bedingung den Beitritt manches heutigen Mitglieds verhindert, aber auch die politische Kohärenz gestärkt, die heute z.B. im Fall Österreichs durch Kräfte geschwächt wird, die durch einen EU-Beitritt an Bedeutung gewannen, den große Bevölkerungsteile nicht aus vollem Herzen billigten.

Die europäische Integration - Elitenprojekt oder Volkswille?

Der europäische Integrationsprozeß droht seit einigen Jahren zu einem Elitenprojekt zu werden. Besonders die Währungsunion und die Einführung des Euro wurde lange gegen den erklärten Willen der Bevölkerungsmehrheit (zumindest in Deutschland) betrieben. Aber es wäre falsch zu sagen, daß über die europäische Politik nicht demokratisch entschieden würde. Die Wähler haben grundsätzlich auf mindestens zwei Ebenen Gelegenheit, sich zu äußern: in nationalen Wahlen und bei den Wahlen zum Europäischen Parlament.

(...)

Michael Dauderstädt

Friedrich-Ebert-Stiftung, 53170 Bonn, fax: 0228 / 883 538, e-mail: Daudersm@fes.de

© Friedrich Ebert Stiftung