

Themenpapier Nr. 23

Volksentscheide zu EU-Fragen – 10 Fakten und Thesen

20.06.2016

Dr. Michael Efler
michael.efler@mehr-demokratie.de

Inhaltsverzeichnis

I.Durchschnittlich etwa ein EU-Volksentscheid pro Jahr.....3
II.Beitritts- und Vertragsreferenden dominieren.....3
III.Nicht-EU-Mitgliedsstaat Schweiz stimmt am häufigsten über Europa ab.....3
IV.EU-Volksentscheide werden fast immer „von oben“ angesetzt oder sind obligatorisch.....4
V.Hohe Beteiligung bei EU-Volksentscheiden: 64,2 Prozent.....4
VI.70 Prozent aller EU-Volksentscheide pro europäische Integration.....4
VII.Hohe Zustimmung bei EU-Beitrittsreferenden.....4
VIII.NEIN-Volksentscheide führten zu eher begrenzten Konsequenzen.....5
IX.Führt der Brexit zu einem Dominoeffekt?.....5
X.Fazit.....6

Seit den 1970er-Jahren gibt es Volksentscheide zu Fragen europäischer Politik, zuletzt in den Niederlanden zum Assoziierungsabkommen mit der Ukraine. Die meisten von ihnen endeten mit einem JA zur europäischen Integration. Wo mit NEIN gestimmt wurde, blieben die negativen Folgen überschaubar. Der folgende Überblick über Volksabstimmungen zu EU-Fragen geht außerdem auf die Frage ein, ob durch mehr direkte Demokratie die EU in ihrem Bestand gefährdet werden könnte.

I. Durchschnittlich etwa ein EU-Volksentscheid pro Jahr

Seit 1972 entschieden die Bürger/innen europäischer Staaten 57 Mal direkt über EU-Fragen – Abstimmungen auf regionaler oder lokaler Ebene nicht eingerechnet. In den Mitgliedsstaaten der EU machen Europafragen in diesem Zeitraum rund ein Drittel aller Volksabstimmungen aus. Eine gesamteuropäische Volksabstimmung fand bisher nicht statt, dafür fehlt die rechtliche Grundlage.

II. Beitritts- und Vertragsreferenden dominieren

Von den 57 Abstimmungen betrafen 21 den Beitritt zur EU beziehungsweise zu ihrem Vorgänger EG und drei den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). 18 Volksentscheide fanden über Erweiterungen der vertraglichen Grundlagen der EU statt: über die Einheitliche Europäische Akte, die Verträge von Maastricht, Nizza, Amsterdam und Lissabon sowie über den Verfassungsvertrag und den Fiskalvertrag. Die Einführung des Euro oder die Arbeitnehmerfreizügigkeit (in der Schweiz) waren weitere Themen. Über einen Austritt wurde bisher nur in einem Fall abgestimmt (Grönland 1982, nach der politischen Unabhängigkeit von Dänemark 1979). Abstimmungen über politische Sachfragen, die nicht in einem engen Zusammenhang mit vertiefter europäischer Integration beziehungsweise der Abgabe von Souveränität stehen, sind die absolute Ausnahme.

III. Nicht-EU-Mitgliedsstaat Schweiz stimmt am häufigsten über Europa ab

Die meisten Volksabstimmungen zu europäischen Fragen (10) gab es ausgerechnet in einem Land, das gar kein Mitglied der EU ist – der Schweiz. Während die Schweiz sich mit klarer Mehrheit gegen einen EU-Beitritt und mit ganz knapper Mehrheit gegen einen Beitritt zum EWR gestellt hat, haben die Stimmbürger/innen alle anderen vertraglichen Beziehungen zur EU (bilaterale Verträge, Arbeitnehmerfreizügigkeit) bestätigt. Mit der (äußerst knappen) Annahme der Volksinitiative „gegen Masseneinwanderung“ steht allerdings die Freizügigkeit für EU-Bürger/innen wieder zur Disposition. Knapp hinter der Schweiz folgen Irland (9) und Dänemark (8). Von den heutigen Mitgliedsstaaten haben nur Belgien, Deutschland, Portugal und Zypern noch keine Volksabstimmung zu EU-Fragen erlebt.

IV. EU-Volksentscheide werden fast immer „von oben“ angesetzt oder sind obligatorisch

Üblicherweise setzen Parlament oder Regierungschef das Referendum an oder die jeweilige Verfassung verlangt bei der Übertragung von Hoheitsrechten an die EU ein Referendum. Letztes gilt zum Beispiel für die Schweiz, Irland und Dänemark. EU-Referenden aufgrund einer Initiative aus der Bevölkerung sind selten. Sie fanden bisher nur in der Schweiz (Volksinitiative, fakultatives Referendum) und in den Niederlanden (fakultatives Referendum) statt.

V. Hohe Beteiligung bei EU-Volksentscheiden: 64,2 Prozent

Die durchschnittliche Abstimmungsbeteiligung bei EU-Volksentscheiden liegt mit 64,2 Prozent mehr als 10 Prozent über der durchschnittlichen Beteiligung an Europawahlen. An 13 Abstimmungen beteiligten sich mehr als 80 Prozent der Stimmberechtigten. Bei elf Abstimmungen lag die Beteiligung unter 50 Prozent. Die niedrigste Beteiligung verzeichnete das fakultative Referendum in den Niederlanden über den EU-Ukraine-Assoziierungsvertrag (32 Prozent). An den Wahlen zum Europäischen Parlament nehmen europaweit durchschnittlich 52,6 Prozent der Wahlberechtigten teil (in Deutschland 53 Prozent).

VI. 70 Prozent aller EU-Volksentscheide pro europäische Integration

Von den bisherigen 57 Volksabstimmungen gingen 41 mit JA (für mehr europäische Integration) und 16 mit NEIN (gegen mehr europäische Integration) aus.¹ Durchschnittlich votieren 60,6 Prozent der Abstimmenden bei EU-Volksentscheiden mit Ja. Die leichte Zunahme von NEIN-Ergebnissen seit den 1990er-Jahren hat sicherlich auch damit zu tun, dass die europäische Integration immer weiter vertieft worden ist.

VII. Hohe Zustimmung bei EU-Beitrittsreferenden

Nur in drei von 21 Fällen stimmte eine Mehrheit gegen den EG- oder EU-Beitritt (Schweiz, Norwegen 1972 und 1994). Großbritannien bestätigte seine EG-Mitgliedschaft in einem Referendum im Jahr 1975. Die durchschnittliche Zustimmung zu einem EG- oder EU-Beitritt liegt mit 68,1 Prozent deutlich höher als der allgemeine Ja-Anteil bei EU-Volksentscheiden. Nur in einem Fall trat ein Mitgliedsstaat bisher aus der EU (damals EG) aus: Grönland 1982.

¹ Die Zuordnung ist nicht bei allen Volksentscheiden ganz trennscharf. Zum Beispiel ging es beim griechischen Referendum weniger um europäische Integration als um eine konkrete wirtschafts- und haushaltspolitische Vereinbarung mit der EU. In der Schweiz wurde das Ja zu Volksinitiativen gegen mehr europäische Integration (Beitritt, Masseneinwanderung) als Nein gewertet.

VIII. NEIN-Volksentscheide führten zu eher begrenzten Konsequenzen

Von den 16 EU-Volksentscheiden, die mit NEIN ausgingen, führten bislang lediglich acht zu einer klaren Konsequenz. Norwegen und Schweiz blieben außerhalb der EU beziehungsweise des EWR, Grönland trat aus der EG aus, Dänemark und Schweden verzichteten auf den Euro und Dänemark behielt seine Sonderrechte auf dem Gebiet der Polizei- und Justizzusammenarbeit. Die beiden NEIN-Referenden in den Niederlanden sowie in Frankreich zum EU-Verfassungsvertrag ließen das Projekt nicht scheitern, sondern führten zur Übernahme der allermeisten Vertragsinhalte in den Vertrag von Lissabon. Dass Dänemark und Irland den Maastricht-, den Nizza- und den Lissabon-Vertrag zunächst ablehnten, verhinderte ebenfalls nicht die Vertragsreform, sondern ermöglichte den beiden Ländern Sonderregelungen, denen dann in einem erneuten Referendum zugestimmt wurde. Das griechische Referendum gegen das Memorandum hatte überhaupt keine Konsequenzen und die Folgen der Volksabstimmungen zur Einwanderung in der Schweiz sowie zum EU-Ukraine-Assoziierungsabkommen sind noch offen.

IX. Führt der Brexit zu einem Dominoeffekt?

Könnte ein Brexit EU-Gegnern in anderen Ländern Auftrieb verschaffen und einen Dominoeffekt verursachen, der die EU weiter schwächt? Zwar spielte ein Brexit zunächst den EU-Gegnern in die Hände, doch weitere EU-Austritte sind in den nächsten Jahren nicht zu erwarten.

Nach einem Ja zum Brexit würde Großbritannien zunächst mit der EU über die Modalitäten des Austrittes nach Art. 50 EU-Vertrag verhandeln. Dies könnten lange und schwierige Verhandlungen werden, da auch die Brexit-Befürworter an engen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit der EU interessiert sind, während die EU nach einem Brexit eher unwillig sein dürfte, Großbritannien entgegen zu kommen. Viele andere Staaten dürften diesen Prozess genau beobachten, bevor sie sich ernsthaft Gedanken über den Austritt ihres Landes machen.

Die Situation in Großbritannien ist zudem eine besondere. Der Inselstaat hatte schon immer ein kritisches Verhältnis zur europäischen (politischen) Integration. Andere Mitgliedsstaaten profitieren auch ökonomisch stärker von der EU und dürften schon deshalb einen stärkeren Anreiz zum Verbleib in der EU haben. Auf die laufenden Beitrittsverhandlungen zum Beispiel mit den Balkan-Staaten dürfte ein Brexit kaum Auswirkungen haben.

Wenn überhaupt, könnten in Tschechien, Frankreich und gegebenenfalls in Polen und Ungarn Austrittsbestrebungen lauter werden. In Tschechien und Frankreich müsste dafür aber zunächst die rechtsnationalistische Opposition die Parlaments- beziehungsweise Präsidentschaftswahlen gewinnen; ob eine Mehrheit der Bevölkerung für einen EU-Austritt zu gewinnen wäre, ist die große Frage. Zudem setzen die rechtskonservativen Regierungen in Polen und Ungarn eher auf Obstruktion innerhalb der EU, zum Beispiel bei der Flüchtlingspolitik.

X. Fazit

Volksabstimmungen zu EU-Fragen sind kein neues Phänomen, das sich auf den zunehmenden EU-Skeptizismus zurückführen lässt. Seit den 1970er-Jahren finden derartige Abstimmungen statt, die sich meistens mit Beitritts- oder Vertragsfragen beschäftigen. Auch wenn die beiden letzten Abstimmungen stärker zum NEIN tendierten, zeigen die historischen Erfahrungen eindeutig, dass die Bürger/innen die europäische Integration grundsätzlich unterstützen. Die Beteiligung an Europa-Abstimmungen ist sehr hoch und liegt in der Regel über der an EU-Parlamentswahlen. Wie auch immer das Ergebnis beim Brexit-Referendum ausfallen wird: Durch Volksentscheide wird die EU weder in ihrer Existenz gefährdet noch wird ein Dominoeffekt dazu führen, dass zahlreiche weitere Mitgliedsstaaten austreten.

Tabelle: Volksentscheide zu europäischen Fragen in Europa (ohne regionale Referenden/Volksentscheide)

Nr.	Land	Datum	Gegenstand	Ja-Anteil	Beteiligung	Wer löste aus? Ergebnis verbindlich oder konsultativ?
1970 - 1979						
1	Frankreich	23.04.1972	EWG-Erweiterung	68,3 %	60,3 %	Präsident/Konsultativ
2	Irland	10.05.1972	EG-Beitritt	83,1 %	70,9 %	Obligatorisches Referendum/Verbindlich
3	Norwegen	26.09.1972	EG-Beitritt	46,5 %	79,2 %	Parlament / Konsultativ
4	Dänemark	02.10.1972	EG-Beitritt	63,3 %	90,4 %	Obligatorisches Referendum/Verbindlich
5	Schweiz	03.12.1972	Freihandelsvertrag mit der EWG	72,5 %	52 %	Obligatorisches Referendum/Verbindlich
6	Großbritannien	05.06.1975	EG-Mitgliedschaft	67,2 %	64,0 %	Regierung/Konsultativ
1980 - 1989						
7	Grönland	23.02.1982	EG-Mitgliedschaft	46,0 %	74,9 %	Parlament/Konsultativ
8	Dänemark	27.02.1986	Binnenmarkt / EEA	56,2 %	75,4 %	Parlament/Verbindlich
9	Irland	26.05.1987	Binnenmarkt / EEA	69,9 %	44,1 %	Obligatorisches Referendum/Verbindlich
10	Italien	18.06.1989	Europäischer Verfassungsprozess	88,1 %	85,4 %	Volksinitiative/Konsultativ
1990 - 1999						
11	Dänemark	02.06.1992	Maastricht-Vertrag (I)	47,9 %	83,1 %	Obligatorisches Referendum/Verbindlich
12	Irland	18.06.1992	Maastricht-Vertrag	68,7 %	57,3 %	Obligatorisches Referendum/Verbindlich
13	Frankreich	20.09.1992	Maastricht-Vertrag	51,1 %	69,7 %	Präsident/Verbindlich
14	Schweiz	06.12.1992	Europäischer Wirtschaftsraum (EWR)-Beitritt	49,7 %	78 %	Obligatorisches Referendum/Verbindlich
15	Liechten-	12.12.1992	EWR-Beitritt	55,8 %	87 %	Parlament/

Nr.	Land	Datum	Gegenstand	Ja-Anteil	Beteiligung	Wer löste aus?	Ergebnis verbindlich oder konsultativ?
			stein				Verbindlich
16	Dänemark	18.05.1993	Maastricht-Vertrag (II)	56,8 %	85,5 %		Parlament/ Verbindlich
17	Österreich	12.06.1994	EU-Beitritt	66,6 %	82,4 %	Obligatorisches	Referendum/ Verbindlich
18	Finnland	16.10.1994	EU-Beitritt	56,9 %	70,4 %		Parlament/ Konsultativ
19	Schweden	13.11.1994	EU-Beitritt	52,7 %	83,3 %		Parlament/ Konsultativ
20	Norwegen	28.11.1994	EU-Beitritt	47,8 %	89 %		Parlament/ Konsultativ
21	Liechtenstein	09.04.1995	EWR	55,9 %	82,1 %		Parlament/ Verbindlich
22	Schweiz	08.06.1997	EU-Beitrittsverfahren (Blockierung)	25,9 %	35 %		Volksinitiative/ Verbindlich
23	Irland	22.05.1998	Amsterdam-Vertrag	61,7 %	56,3 %	Obligatorisches	Referendum/ Verbindlich
24	Dänemark	28.05.1998	Amsterdam-Vertrag	55,1 %	76,2 %	Obligatorisches	Referendum/ Verbindlich
2000 - 2009							
25	Schweiz	21.05.2000	Bilaterale Verträge mit der EU	67,2 %	48 %	Fakultatives	Referendum/ Verbindlich
26	Dänemark	28.09.2000	EURO-Beitritt (Währung)	46,9 %	87,2 %	Obligatorisches	Referendum/ Verbindlich
27	Schweiz	04.03.2001	EU-Beitrittsverfahren (Einleitung)	23,2 %	55 %		Volksinitiative/ Verbindlich
28	Irland	07.06.2001	Nizza-Vertrag (I)	46,1 %	34,8 %	Obligatorisches	Referendum/ Verbindlich
29	Irland	19.10.2002	Nizza-Vertrag (II)	62,9 %	48,5 %		Parlament/ Verbindlich
30	Malta	08.03.2003	EU-Beitritt	53,6 %	91,0 %	Parlament	Konsultativ
31	Slowenien	23.03.2003	EU-Beitritt	89,6 %	60,3 %		Parlament/ Verbindlich
32	Ungarn	12.04.2003	EU-Beitritt	83,8 %	45,6 %		Parlament/ Verbindlich
33	Litauen	11.05.2003	EU-Beitritt	91,1 %	63,4 %		Parlament/ Verbindlich
34	Slowakei	17.05.2003	EU-Beitritt	92,5 %	52,2 %		Parlament/ Verbindlich
35	Polen	08.06.2003	EU-Beitritt	77,5 %	58,9 %		Parlament/ Verbindlich
36	Tschechische Republik	14.06.2003	EU-Beitritt	77,3 %	55,2 %		Parlament/ Verbindlich
37	Estland	14.09.2003	EU-Beitritt	66,8 %	64 %		Parlament/ Verbindlich
38	Schweden	14.09.2003	EURO-Beitritt (Währung)	42 %	82,6 %		Parlament/ Konsultativ
39	Lettland	20.09.2003	EU-Beitritt	67 %	72,5 %		Parlament/ Verbindlich

Nr.	Land	Datum	Gegenstand	Ja-Anteil	Beteiligung	Wer löste aus?	Ergebnis verbindlich oder konsultativ?
40	Rumänien	19.10.2003	Verfassungsänderung für zukünftigen EU-Beitritt	89,6 %	55,2 %		Parlament/ Verbindlich
41	Spanien	20.2.2005	EU-Verfassung	77%	42%		Parlament/ Konsultativ
42	Frankreich	29.5.2005	EU-Verfassung	45%	69%		Präsident/ Verbindlich
43	Niederlande	1.6.2005	EU-Verfassung	38%	63%		Parlament/ Konsultativ
44	Schweiz	5.6.2005	Schengen- und Dublin-Abkommen	55%	57%	Obligatorisches	Referendum/ Verbindlich
45	Luxemburg	10.7.2005	EU-Verfassung	56%	90%		Parlament/ Konsultativ
46	Schweiz	25.9.2005	Erweiterung Freizügigkeitsabkommen	56%	55%	Fakultatives	Referendum/ Verbindlich
47	Irland	12.6.2008	Vertrag von Lissabon	47%	53%	Obligatorisches	Referendum/ Verbindlich
48	Schweiz	26.11.2006	Erweiterungsbeitrag	53%	46%	Fakultatives	Referendum/ Verbindlich
49	Schweiz	8.2.2009	Erweiterung Freizügigkeitsabkommen Bulgarien/Rumänien	60%	51%	Fakultatives	Referendum/ Verbindlich
50	Irland	2.10.2009	Vertrag von Lissabon	67%	59%	Obligatorisches	Referendum/ Verbindlich
Seit 2010							
51	Kroatien	22.1.2012	EU-Beitritt	66%	43%	Obligatorisches	Referendum/ Verbindlich
52	Irland	31.5.2012	Fiskal-Vertrag	60%	39%	Obligatorisches	Referendum/ Verbindlich
53	Schweiz	9.2.2014	Gegen Masseneinwanderung	50,3%	56%		Volksinitiative/ Verbindlich
54	Dänemark	25.5.2014	Patentgericht	62%	55%	Obligatorisches	Referendum/ Verbindlich
55	Griechenland	5.7.2015	Bailout-Abkommen	43%	62%		Parlament/ Konsultativ
56	Dänemark	3.12.2015	Polizeikooperation	42%	75%	Obligatorisches	Referendum/ Verbindlich
57	Niederlande	6.4.2016	Assoziationsvertrag mit Ukraine	38%	32%	Fakultatives	Referendum/ Konsultativ

Quellen: IRI Europe, Initiative & Referendum Monitor 2004/2005, sudd.ch sowie eigene Recherchen von Mehr Demokratie e.V.