

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit



Andreas Maurer

in Zusammenarbeit mit

*Julia Lieb (F), Marie McGinley (IR), Anna Boroswky (I),
Daniela Jahn (A), Verena Oetzmann (A), Glenn Gassen (SF),
Petra Hoheisel (B), Marat Markert (F, NL, LUX), Timothy
Roecker (GB), Deniz Devrim (E), Amandine Crespy (F), Kai-
Olaf Lang (PL, CZ, SK), Jan-Hendrik Lauer (GB), Roderick
Parkes (GB) und Andrea Stengel (Erstkonzeption August
2004)*

Die Ratifikationsverfahren zum EU- Verfassungsvertrag

Wege aus der Krise II

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Diskussionspapier der FG 1, 2006/ 04, April 2006
11. akt. Aufl., SWP Berlin

Inhalt

<i>Die Regierungskonferenz und die Ratifikation des Verfassungsvertrages</i>	4
Der Stand der Ratifikation	6
Italien und die Ratifikationskrise	7
Die parlamentarischen Ratifikationsverfahren in den osteuropäischen Staaten	9
Das Referendum in Spanien	11
Die parlamentarische Ratifikation in Griechenland, Österreich und Belgien	15
Das Ratifikationsverfahren in Deutschland	19
Die Verfahren in Zypern und Malta	20
Die Ratifikation durch Referendum	21
Ein europaweites Referendum?	21
Tabelle 1: Referenden zu EU-Fragen in der EU (1972-2003)	22
Gescheiterte Referenden	22
Das französische Referendum - Abstimmung im Kontext einer national fokussierten Europadebatte	23
Das Wahlergebnis	24
Gründe für die Ablehnung des VVE	26
Drohende Arbeitslosigkeit und soziale Immobilität	26
Wählermotivation(en) im Kontext der Non-Argumente	28
Die Kampagnen der VVE-Befürworter und Gegner im Vergleich – Alles eine Frage der Organisation?	30
Organisierte und informierte Non-Akteure	30
ATTAC: Schwerwiegende Krise nach erfolgreicher Kampagne	32
Schwache Argumentation und Organisation der Ja-Kampagne	37
Konflikte im Lager der Befürworter und deren Argumente	37
Erosion der Zustimmung	39
Schwächen des Präsidenten während der Kampagne	42
Befürworter ohne Überzeugungskraft	43
Folgen des Referendums in Frankreich: Reaktionen und Konsequenzen	45
Europapolitische Positionierungen im Schatten der Präsidentschaftswahlen 2007	49
Regierungslager: Unkoordinierte Mehrstimmigkeit und die Frage nach dem Präsidentschaftskandidaten	50
Parti socialiste: Schweigen als Selbstschutz	52
Gegner des Verfassungsvertrags ohne gemeinsame Linie	55
Perspektiven	55
Das Niederländische Referendum: Eine uninformierte Protestwahl?	56
Wählerprofil und Wählermotivation	56
Wählermotivationen im Kontext der Innenpolitik... und vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Veränderung	61
Negativ-defensive Argumente der ‚Ja‘ Kampagne	62
Strategische Aspekte der Kampagnen	63

Unerwartet knapp – Das Luxemburger Referendum	65
Die Referendumskampagne	66
Das Luxemburger Abstimmungsergebnis	67
Die Moratorien	70
Dänemark	70
Irland: Erträge der Einbindung der Bürgergesellschaft in die Verfassungsdebatte	72
Großbritannien und Blairs kalkuliertes Risiko	76
Beweggründe zur Durchführung eines Referendums	77
Blairs Initiative als Spiegel seiner Demokratie- und Europapolitik	79
Das parlamentarische Ratifikationsverfahren	79
Die stumme Yes-Kampagne	80
Die lautstarke Kampagne der VVE-Gegner	83
Die Ratifizierungskrise und die britischen Reaktionen	84
„The practical European“ - Die britische Ratspräsidentschaft	86
Unsicherheiten im polnischen Verfahren	87
Risikofaktor Tschechien	89
Das Verfahren in Portugal	91
Die nordischen Staaten	92
<i>Wege aus der Krise</i>	<i>93</i>
<i>Optionen nach dem Scheitern</i>	<i>96</i>
Exit: Austritt, Ausschluss oder Neugründung	99
Suspendierung der Mitgliedschaft	100
Einvernehmlicher und einseitiger Austritt	100
Austritt aus dem völkerrechtlichen Verbund EU	102
Ausschluss aus dem völkerrechtlichen Verbund EU	102
Argumente gegen die Anwendung des Völkervertragsrechts in der EU	103
Austritt aus dem eigenständigen Gemeinwesen EU	104
Neugründung der EU	106
Voice: Informelle Anwendung und Vertiefung des Vertrages	107
Opting-Out und Opting-In	108
Reformen aufgrund des Selbstorganisationsrechts der Organe	110
Reformen durch Interinstitutionelle Abkommen	112
Reformen durch organrechtliche Beschlüsse	114
Die Grenzen der informellen Inkraftsetzung	115
Teilmitgliedschaft: Eine ehrliche Koexistenz als Kompromiss	116
Chancen und Gefahren	117
Tabelle 2: Referenden im Ratifikationsprozess der Europäischen Verfassung (Stand: 11. September 2005)	119

Die Regierungskonferenz und die Ratifikation des Verfassungsvertrages

Am 17. Juni 2004 hat die Regierungskonferenz den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) verabschiedet.¹ Nach der sprachjuristischen Prüfung und Übersetzung in alle Amtssprachen der EU-25 wurde der Vertrag am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnet. Beobachter rechnen mit einem Zeitraum von bis zu zwei Jahren, in dem der Vertrag den mitgliedstaatlichen Ratifikationsverfahren unterzogen wird. Der Verfassungsvertrag selbst nennt den 1. November 2006 als Zieldatum seines Inkrafttretens, sofern alle Ratifikationsurkunden hinterlegt worden sind. In einer von der Regierungskonferenz angenommenen Erklärung wird festgestellt, dass der Europäische Rat dann mit der Ratifikationsfrage befasst wird, wenn nach Ablauf von zwei Jahren vier Fünftel der Mitgliedstaaten den Vertrag ratifiziert haben und in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten sind.

Eine nachvollziehbare, den konkreten Fall antizipierende Gesamtstrategie für den Fall des Scheiterns des VVE in einem oder mehreren Staaten ist allerdings auch bis jetzt nicht erkennbar.

Deutlich wird auf jeden Fall zweierlei: Erstens ist mit dem Ende der Regierungskonferenz der diskursive Prozess der „Verfassungsgebung“ in der Europäischen Union bei weitem nicht abgeschlossen. Und zweitens waren es vor allem die Ankündigungen für Volksentscheide in fast der Hälfte aller EU-Staaten, die Befürchtungen eines Scheiterns des VVE Nahrung verliehen haben. Offensichtlich ist die Furcht vor der Blockademacht der Völker größer als die Furcht vor der Letztentscheidungsmacht der – ‚normalerweise‘ alleine ratifikationsberechtigten - Parlamente. Letztere sind berechenbarer, da sich das Gros der Regierungen auf die Mehrheit im Parlament stützt. Signalisieren Parlamente ihren Unwillen zur Ratifikation eines internationalen Vertrages, dann treten Regierung, Mehrheitsfraktion und Opposition in Verhandlungen, um durch Koppelgeschäfte die notwendige Parlamentsmehrheit zu sichern. Die sich hierbei eröffnende Zeitspanne kann von allen Akteuren sowohl auf dem nationalen als auch auf dem internationalen – hier EU – Parkett genutzt werden, um Elemente zur Förderung der parlamentarischen Ratifikation auszuhandeln und diese anschließend in das parlamentarische Verfahren einzuspeisen. Bei Referenden besteht diese Möglichkeit nur eingeschränkt. Denn ein ganzes Volk lässt sich nicht im Mehrebenenspiel zwischen den Hauptstädten und Brüssel überzeugen und schon gar nicht als Partner für Koppelgeschäfte identifizieren.

Die Befürworter direktdemokratischer Verfahren auf EU-Ebene hingegen berufen sich auf prominente Vordenker.² So hatte der italienische Europaabgeordnete Altiero Spinelli bereits in seinem 1984 vom Europäischen Par-

1 Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten: Vertrag über eine Verfassung für Europa, Dok. Nr. CIG 87/04, Rev. 1, Brüssel, 6. August 2004.

2 Vgl. Schiller, Theo: Direkte Demokratie. Eine Einführung. Frankfurt u.a 2002.

lament verabschiedeten Verfassungsentwurf zur Gründung der Europäischen Union die Zustimmung der Bevölkerung in einem Referendum zur Bedingung für die Annahme der Verfassung gemacht.³ Zuletzt forderte im EU-Konvent eine Gruppe von 97 Mitgliedern die Ratifikation des Verfassungsvertrags durch die nationalen Parlamente, das Europäische Parlament und durch ein Referendum.⁴ Die Unterzeichner begründeten ihre Forderungen damit, dass ein Referendum die demokratische Legitimität der „Verfassung“ erhöhen und gleichzeitig die Schaffung eines „europäischen politischen Raums“ befördern würde. Im Kern begründen die Befürworter eines direktdemokratischen Ratifikationsverfahrens ihre Forderung mit der besonderen Qualität des Verfassungsvertrages. Dieser sei nicht einfach in die Chronologie der letzten vier Vertragsreformen einzuordnen. Bei den Verträgen von Luxemburg (1986/87), Maastricht (1990/1993), Amsterdam (1997/1999) und Nizza (2000/2003) handele es sich um die technokratische, weitgehend bürgerferne Fortschreibung eines völkerrechtlichen Vertrages, der die Souveränität der Mitgliedstaaten zwar immer weiter eingeschränkt, nicht aber grundsätzlich in Frage gestellt habe. Beim Verfassungsvertrag – bezeichnenderweise sprechen die Referendumsbefürworter kurz von „der Verfassung“ – handele es sich dagegen um ein Dokument, das das Potential der Begründung eines staatsähnlich verfassten Gemeinwesens in sich berge. Folglich könne sich auch nur über die plebiszitäre Zustimmung zu dieser Form der postnationalen Verfassung ein europäisches „Staatsvolk“ konstituieren.⁵ Ausgangspunkt dieser Einschätzung ist Art. 1 VVE, nach dem die Gründung der Europäischen Union von „dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas“ abgeleitet wird. Im Vergleich zu den geltenden Verträgen stellt diese Herleitung tatsächlich eine neue Stufe in der Integrationsentwicklung dar: Die EU soll sich als Union der Bürger und Staaten konstituieren. Will die EU in Zukunft auch eine Union der Bürger sein, dann bedarf es nach Auffassung der Referendumsbefürworter eben nicht nur der indirekten Legitimation des Verfassungstextes durch die Parlamente, sondern eben auch der unmittelbaren Legitimation durch die Bürger. Dieses häufig vertretene, aus demokratietheoretischen Erwägungen motivierte Argumentationsmuster der Befürworter eines Referendums zum VVE kontrastiert mit gänzlich anders gelagerten Hoffnungen der Gegner des europäischen Integrationsprojekts und des Verfassungsvertrages. Die konservative Opposition in Großbritannien, Polen und Tschechien sieht in einem Referendum die Möglichkeit, die fortschreitende Konstitutionalisierung der EU aufzuhalten.⁶ Ein Scheitern der Ratifikation ist hier bewusst intendiert.

3 Vgl. „Entwurf des Europäischen Parlaments zur Gründung der Europäischen Union“ vom 14. Februar 1984, vgl. Kommentar dazu: Bieber, Roland; Schwarze, Jürgen: Eine Verfassung für Europa – Von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union, Baden-Baden 1984.

4 Vgl. Europäischer Konvent, Dok. Nr. CONV 658/03: Beitrag mehrerer Mitglieder, stellvertretender Mitglieder und Beobachter: „Referendum zur europäischen Verfassung“ vom 31. März 2003.

5 Vgl. den Aufruf von 34 Staatsrechtslehrern für ein Referendum über die EU-Verfassung vom 26. April 2004, <http://www.mehr-demokratie.de/verfassungsrechtler.html>.

6 Vgl. „UK Tories organise petitions on draft constitution“, in: EU Observer vom 8. Oktober 2003.

Aus Sicht der Gegner direktdemokratischer Verfahren und eines Referendums zum VVE ist dessen Legitimation durch den weitgehend von Abgeordneten der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments geprägten Aushandlungsprozess im Rahmen des Konvents, die anschließenden Verhandlungen zwischen den Staats- und Regierungschefs und die nachfolgende Ratifikation durch direkt gewählte nationale Parlamente gewährleistet.⁷ Aus diesem Grunde sehen sie keine Veranlassung, darüber hinaus die Bürger direkt über den Vertrag abstimmen zu lassen. Neben den demokratietheoretischen Argumenten⁸, in denen sich die Präferenz für repräsentative gegenüber partizipativen Formen der Demokratie manifestiert⁹, wird ein Referendum aber auch aus ganz praktischen Erwägungen abgelehnt. Die Gefahr, dass nationale Referenden den Prozess der Verfassungsgebung behindern könnten, schätzen Gegner des Referendums als zu groß ein. Dabei spielt nicht nur die Langwierigkeit des Prozesses eine Rolle: Informationskampagnen für eine Debatte müssten finanziert und über längere Zeiträume – nach dem Muster klassischer Wahlkampagnen – durchgeführt werden. Nach den Erfahrungen des ersten Nizza-Vertragsreferendums in Irland wäre europaweit sicherzustellen, dass finanzkräftige Europagegner keine Möglichkeit erhalten, über die Förderung einer einzigen ‚Nein-Kampagne‘ in nur einem Land den gesamten Ratifikationsprozess zu Fall zu bringen. Nötig wäre hierzu eine europäische Regelung, die tief in das Verfassungsgefüge der Mitgliedstaaten eingreifen müsste, um Wirkung zu erlangen. Denn letztlich ginge es um die Aushandlung einer EU-Harmonisierungsvorschrift, mit der Rahmendaten für die Durchführung von europaweit abzuhaltenden Referenden festgelegt werden müssten. In Ermangelung einer einschlägigen Rechtsgrundlage käme hierfür wahrscheinlich nur Artikel 308 EG-Vertrag in Frage; im Ministerrat wäre daher eine einstimmige Beschlussfassung notwendig. Die Schaffung der Voraussetzungen für die Durchführung von Referenden, deren Ergebnisse auf die Verfassungswirklichkeit aller EU-Staaten ausstrahlen, ist technisch komplex und im Hinblick auf ihre Aushandlung zeitintensiv. Realistisch betrachtet würden die EU-Akteure etwa zwei Jahre für die rechtskräftige Herstellung einer sicheren Verfahrensgrundlage benötigen. Geht man von einer etwa einjährigen Vorbereitungsdauer und einer etwa sechsmonatigen Debattierdauer zum Verfassungsvertrag aus, könnte frühestens im Juli 2007 mit der Durchführung eines Referendums gerechnet werden.

Der Stand der Ratifikation

Unmittelbar nach der Unterzeichnung des VVE leitete die italienische

7 „EU-Verfassung noch ´verbesserungswürdig´“, in: Welt am Sonntag vom 13. Juli 2003.

8 Vgl. Weiler, Joseph: „The European Union belongs to its citizens: Three immodest proposals“, in: European Law Review, Nr. 2/1997, S. 150-156, hier 152f; Zürn, Michael: „Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem“, in: Politische Vierteljahrszeitschrift, Nr. 1/1996, S. 27-55, hier 49f.; Grande, Edgar: „Demokratische Legitimation und europäische Integration“, in: Leviathan, Nr. 3/1996, S. 339-360, hier 352 f.; und Abromeit, Heidrun: „Democracy in Europe: legitimising politics in a non-state polity“, London 1998.

9 Vgl. zu demokratietheoretischen Typologien: Schmidt, Manfred: Demokratietheorien. Eine Einführung. 3. überarb. Aufl. Opladen 2000.

Regierung den Vertrag formell an das Parlament zur Einleitung des Ratifikationsverfahrens weiter.¹⁰ 47 Jahre nach der Unterzeichnung der Verträge von Rom war man stolz, als einer der ersten ein positives Votum abzugeben.¹¹ Am 4. November 2004 begann der Auswärtige Ausschuss im italienischen Parlament mit der Ratifikationsdebatte über den VVE. Nur die Lega Nord, viertgrößte Partei in der italienischen Regierungskoalition, stimmte gegen den Regierungsbeschluss und verlangte ein Referendum zum VVE.¹² Der damalige Außenminister Franco Frattini bemerkte jedoch, dass die Lega nicht gegen den Vertrag an sich sei, sondern gegen die Modalitäten der Ratifizierung. Er sprach sich dennoch für eine parlamentarische Ratifizierung des VVE dank eines weit reichenden Konsenses im italienischen Parlament aus.¹³ Premierminister Silvio Berlusconi lehnte ein Referendum explizit ab.¹⁴

Nach Abschluss der Beratungen in den Ausschüssen der Deputiertenkammer empfahl der Ausschuss für Auswärtige und EU-Angelegenheiten am 17. Januar 2005 dem Plenum die Ratifikation.¹⁵ Am 25. Januar 2005 stimmte das Abgeordnetenhaus der Ratifikation des VVE mit überwältigender Mehrheit von 436 gegen 28 Stimmen der Lega Nord und der Kommunisten bei fünf Enthaltungen der Grünen zu.¹⁶ Am 6. April 2005 stimmte auch der Senat mit großer Mehrheit für den VVE. 217 Ja-Stimmen standen 16 Ablehnungen gegenüber. Enthaltungen gab es keine.¹⁷

In der italienischen Öffentlichkeit stellte die Frage nach einem Referendum kein bedeutendes Thema dar. Grundsätzliche Integrationskepsis ist in Italien weiterhin die Ausnahme.¹⁸ Nach der Eurobarometerumfrage von 2004 - vor der Ratifikation des VVE - befürworteten 73% den Vertrag, 14% äußerten sich dagegen und 13 % enthielten sich.¹⁹

Italien und die Ratifikationskrise

Nach den Negativvoten in Frankreich und den Niederlanden hat sich das Stimmungsbild der Italiener 2005 etwas verschoben. Für die Fortführung des Ratifikationsprozesses sprechen sich 31% aus; für die Aushandlung eines neuen Vertragstextes 38%. Die komplette Annullierung des VVE fordern 7%; 24% enthalten sich der Stimme.²⁰

10 Vgl. Camera dei Deputati, Disegno di legge numero 5388, 29. Oktober 2004, www.parlamento.it.

11 La Stampa, 21.10.2004 Voto bipartisan sulla Costituzione UE, http://www.esteri.it/jta/0_1_01.asp?id=472.

12 Vgl. „Die Lega will Referendum für EU-Verfassung“, in: Neue Zürcher Zeitung vom 22. Oktober 2004.

13 Vgl. Agence Europe No 8819 vom 3. November 2004.

14 Vgl. www.euobserver.com/?aid=13299.

15 Vgl. La camera dei Deputati / Commissione Permanete Affari Esteri e Comunitari: Ratifica ed esecuzione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Roma il 29 ottobre 2004, Dok. Nr. 5388-A, 17 Januar 2005.

16 Vgl. <http://www.senato.it/leg/14/BGT/Schede/Ddliter/22164.htm>.

17 Vgl. „Ratifica della Costituzione europea da parte dell'Italia: discussione oggi in Senato“, in: SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV LEGISLATURA, 773a SEDUTA PUBBLICA, RESOCONTO, SOMMARIO E STENOGRAFICO, MERCOLEDÌ 6 APRILE 2005, Legislatura 14^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 773 del 06/04/2005.

18 La Stampa, 21.10.2004 Veto bipartisan sulla Costituzione UE

19 Eurobarometer 62 2004, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb62/eb62_it_nat.pdf.

20 Eurobarometer 64 2005 http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb64-

Die Ratifikationsdebatte war von Beginn an auf politische Führer und Experten begrenzt. Eine breitere Öffentlichkeit konnte nicht erreicht werden, da es einerseits kein Referendum gab, und andererseits die parlamentarische Ratifikation Anfang April von den italienischen Medien kaum thematisiert wurde. Im Gegensatz dazu erregte das Doppelnein in Frankreich und den Niederlanden die erhöhte Aufmerksamkeit der Massenmedien. Die Reaktionen der italienischen Regierung und der Opposition waren gleichwohl sehr verhalten.

R. Prodi meinte jedoch unmittelbar nach der Ablehnung des VVE, dass ein Nein in den beiden Ländern „das Ende für Europa“ bedeute. G. Fini äußerte sich diplomatischer:²¹ „Die Bedeutung und die Konsequenzen des Nein der Franzosen sind nicht zu unterschätzen [...], sollten aber auch nicht Auslöser einer Katastrophe sein.“²² Italien gilt als konstanter Vertreter der Fortsetzung des Ratifikationsprozesses.

In Italien wurden als Gründe für die beiden Negativ-Voten vor allem wirtschaftliche Stagnation, Angst vor den Folgen der Osterweiterung, der Mangel an Transparenz der EU-Institutionen, und die zunehmende Anti-EU-Rhetorik einiger Politiker angeführt. Staatspräsident Ciampi betonte außerdem, „das Ergebnis der Referenden zeigte, dass viele Bürger ihre Erwartungen in der EU zu kurz gekommen sahen. Sie fühlen sich von Entscheidungen ausgeschlossen, die für ihre Zukunft wichtig sind, und die Einfluss auf ihren Alltag haben.“²³

Nach dem Doppelnein äußerte sich M. D'Alema, der Parteivorsitzende der DS, zunächst für die Option des Vorziehens einiger VVE-Reformen unabhängig vom Inkrafttreten des Vertrages (Nizza-Plus). Unter den zu verwirklichenden Neuerungen nannte er die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers. Gleichwohl gab er zu bedenken, dass bei weiteren Ablehnungen des VVE auch diese Möglichkeit ausfalle.²⁴

Außenminister G. Fini spricht nach dem Doppelnein von der moralischen Pflicht Italiens, als ‚Gründerland‘ in Verbindung mit der politischen Pflicht aller Staaten, die den Vertrag bereits angenommen haben, den Ratifizierungsprozess weiter voranzutreiben. Neben den im Konvent erreichten wirtschaftspolitischen Reformen betont er die Modernisierung und Effektivierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, für die er sich bereits während des Konvents eingesetzt habe.²⁵ Trotzdem sei eine Fortsetzung des Ratifikationsprozesses keine befriedigende Antwort auf die Krise der Europäischen Union: „Auf das Doppelnein muss reagiert werden, der Prozess kann nicht einfach wiederholt werden, nachdem man Zeit hatte seine Meinung zu überdenken. Die politischen Ausgangsbedingungen müssen sich, besonders in den Ländern, in denen der VVE abgelehnt wurde, entscheidend ändern.“ In Anlehnung an den Vorschlag der deutschen Bundeskanzlerin spricht sich G. Fini für ein sozialpolitisches

[/eb64_it_nat.pdf](#)

21 M. Comelli: CFSP Watch 2005-Italy, S. 4.

22 Il Giornale: „France flunks the treaty, not Europe“, 1.6.2005.

23 „United for Europe“, gemeinsamer Artikel der Präsidenten Italiens und Deutschlands, u.a. 15.7.2005.

24 Il Sole 24Ore, G. Amato: „Carta Ue, due opzioni e il coraggio delle riforme“, 5.6.2005.

25 Corriere della Sera, „No becomes a veto“, 31.5.05.

Zusatzprotokoll, aber auch für die Möglichkeit aus, Teile des VVE vorzuziehen.²⁶ Jedoch könne “man nicht erwarten einige Teile sofort und umgehend umzusetzen, während andere auf dem Abstellgleis stehen bleiben“.²⁷

Auch R. Prodi, Führer des linken Wahlbündnisses ‚Unione‘, sprach sich nach dem Doppelnein für die Wiederaufnahme des Verfassungsprozesses aus. Eine neue Debatte über die Inhalte des VVE soll Ziele für ein soziales Europa verdeutlichen, um das Vertrauen der Bürger in die EU zurück zu gewinnen. Als Basis dienten bereits erreichte Erfolge wie der gemeinsame Binnenmarkt, die gemeinsame Währung und die Erweiterung.²⁸

Das Wahlprogramm 2006 der ‚Unione‘ will mit seinem „Nein“ zum Status Quo und zum Vertrag von Nizza die Reflexionsphase nutzen, um Reformen der EU-Institutionen voranzubringen. Besondere Erwähnung finden die gemeinsame Außenpolitik und der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Auch die baldige Institutionalisierung des europäischen Außenministers und die vertiefte außenpolitische Zusammenarbeit finden explizite Unterstützung im Programm der ‚Unione‘, damit die EU außenpolitisch „dennoch“ – auch ohne VVE - als Einheit auftreten kann. Diese Grundhaltung manifestiert sich auch in der Position der ‚Unione‘ zur UN-Reform, indem sich das Bündnis für einen europäischen Sitz im Sicherheitsrat einsetzt. Hierzu soll das Jahr 2007 genutzt werden, wenn Italien turnusgemäß einen Sitz erhält. Als Zielform für die Ratifikation des VVE wird Juni 2009 genannt; die BürgerInnen der EU sollten dann bei den EU-Parlamentswahlen über den VVE abstimmen.²⁹

Die parlamentarischen Ratifikationsverfahren in den osteuropäischen Staaten

Das litauische Parlament hatte bereits am 11. November 2004 als erstes EU-Mitglied den Vertrag über die Verfassung der Europäischen Union mit großer Mehrheit im Parlament ratifiziert.

Das ungarische Parlament ratifizierte den Vertrag am 20. Dezember 2004 mit 323 zu zwölf Stimmen bei acht Enthaltungen. Sieben der zwölf VVE-Gegner entstammen dem Lager der oppositionellen Fidesz-Partei. Bei den fraktionslosen VVE-Gegnern handelt es sich im Wesentlichen um diejenigen, die vor einigen Monaten aufgrund interner Querelen aus dem MDF ausgeschlossen wurden.

Das slowenische Parlament ratifizierte den Vertrag am 1. Februar 2005 mit 79 gegen 4 Stimmen bei 7 Enthaltungen. Im Vorhinein sprach sich die Regierung gegen eine Abhaltung eines Referendums aus, weil, zum einen, das EU Beitrittsreferendum bereits die Haltung der Bevölkerung gegenüber der EU dargestellt hat und, zum anderen, es nach Ansicht der Regierung

26 La Stampa, „A french no cannot halt the new Europe“, 27.5.2005.

27 F. Zanon: Il dibattito sulla riforma costituzionale dell'ue, S. 6 / siehe Beitrag G. Finis nach dem Europäischen Rat in italienischen Parlament, 21.12.2005

28 <http://www.romanoprodi.it/cgi-bin/adon.cgi?act=doc&doc=793&sid=5> / 1.2.2006: Il discorso ai parlamentari europei del centrosinistra: L'Italia dell'Unione in Europa e nel Mondo.

29 http://www.dsonline.it/allegatidef/programma_def_unione31307.pdf, S. 86-89

und Bevölkerung zu viele Referenda gehalten werden. Somit wurde Slowenien das dritte Land welches den VVE ratifizierte.

In der Slowakei lehnten bis auf die euroskeptische Christ-Demokratische Bewegung und die Oppositionspartei Ludova Unia alle politischen Parteien ein Referendum zum VVE ab. Am 11. Mai ratifizierte das slowakische Parlament den VVE mit einer deutlichen Mehrheit von 116 zu 27 Stimmen, bei 4 Enthaltungen. Kritisch gegenüber dem VVE standen jedoch die Christ-Demokraten (KDH, eine der 4 Regierungsparteien) und die Kommunisten (KSS, Oppositionspartei). Aufgrund einer von 13 Bürgern eingereichten Verfassungsklage gegen die referendumsfreie Ratifikation des VVE forderte das slowakische Verfassungsgericht Staatspräsident Ivan Gasparovic im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens auf, den VVE nicht zu unterzeichnen bis eine Entscheidung des Gerichtshofs vorliegt. Zwar steht die Unterschrift des Präsidenten noch aus, jedoch kündigte Gasparovic schon an, bis November 2006 warten zu können. Im gleichen Atemzug machte er aber auch deutlich, das er sich gegebenenfalls über eine Entscheidung des Gerichtshofs hinwegzusetzen würde, da die slowakische Verfassung nicht vorsieht, unter welchen Bedingungen der Präsident internationale Verträge unterzeichnen darf.³⁰

In Lettland wurde der VVE einen Tag nach dem niederländischen Referendum mit 71 zu 5 Stimmen und 6 Enthaltungen vom Parlament angenommen. Bereits im Oktober 2003 sprach sich der lettische Präsident Vaira Vike-Freiberga gegen die Abhaltung eines Referendums zum VVE aus.

Vor dem Hintergrund einer an Fahrt gewinnenden Debatte über die Zukunft des Vertrages über eine Verfassung für Europa (VVE) sprach sich das estnische Parlament am 8. Februar 2006 in erster Lesung für das Ratifikationsgesetz zum VVE aus. Die endgültige Ratifizierung soll noch vor Ende der österreichischen Präsidentschaft im Juni 2006 erfolgen. Die Entscheidung für die Neuaufnahme des Ratifikationsverfahrens fiel nicht ohne Grund zu genau diesem Zeitpunkt. Während eine Reihe von Regierungen den Vertrag bereits für tot erklärt hat, beharren insbesondere diejenigen, die den Vertrag bereits ratifiziert haben, auf einer Fortsetzung der Ratifizierung des VVE in seiner *jetzigen* Form bzw. auf Nachverhandlungen, um den Vertragstext geringfügig zu ändern und mit Zusatzerläuterungen zu versehen. Andere plädieren für umfangreichere Nachverhandlungen oder aber für das Herausschneiden einzelner Vertragselemente auf Grundlage des gültigen Vertrages von Nizza. Mit Österreich, Finnland, Deutschland, Portugal sowie Slowenien tritt sukzessive eine Reihe von Regierungen die EU-Präsidentschaft an, die die Ratifizierung des Vertrages unterstützen.

Genau in dieser Situation wollen die estnische Regierung und das Parlament mit der Ratifizierung des Vertrages im Zeitfenster um den nächsten Europäischen Rat ein klares politisches Bekenntnis zu einer handlungsfähigeren und demokratischeren EU ablegen. Sie möchten damit auch ein positives Signal an diejenigen Mitgliedstaaten senden, in denen die Ratifikation noch aussteht. Estland will nach Aussage seines Außenmi-

30 Vgl. Renewed Uncertainty about EU constitution in Slovakia. EU Observer online <http://euobserver.com/?sid=18&aid=19606>

nisters Urmars Paet zeigen, "dass wir bereit sind, über tagtägliche Belange hinauszudenken und den Herausforderungen an die EU gegenüberzutreten."

Das Referendum in Spanien

Am 20. Februar 2005 hielt Spanien als erstes Land der EU ein Referendum zum VVE ab. Am 11. Januar 2005 gaben die „Cortes“ (die beiden Kammern des spanischen Parlaments) die notwendige formale Autorisierung für die Abhaltung des Referendums. Alle im Parlament vertretenen Parteien (PSOE, PP, CIU, PNV, IU, ERC, EA) stimmten dafür (300 Stimmen bei einer Enthaltung).

Bei einer Wahlbeteiligung von 42,32% (14.204.663 Wähler) stimmten 76,73% (10.804.464 Wähler) für und 17,24% (2.428.409 Wähler) gegen den VVE; 6,03% (849.093 Wähler) gaben leere Wahlzettel ab.³¹ Insgesamt nahmen 57,68% der wahlberechtigten Bevölkerung nicht am Referendum teil. Die höchste Unterstützung erfuhr der VVE mit 86,03% auf den kanarischen Inseln, gefolgt von der Region Extremadura³² mit 85,19%. Im Baskenland war die größte Ablehnung des VVE zu verzeichnen, obwohl die nationalistische PNV für den Vertrag geworben hatte. Gleichwohl stimmten 33,66% der baskischen Wähler gegen den Vertrag. Auch in Navarra und in Katalonien war die Ablehnung mit 29,22% bzw. 28,07% beträchtlich. In Katalonien hatte die ERC als drittstärkste Partei der Region für ein Nein plädiert.

Das Referendum zum VVE weist die bisher niedrigste Wahlbeteiligung auf, die im demokratischen Spanien bei einer landesweiten Volksabstimmung registriert wurde. Bei den letzten Europawahlen lag die Wahlbeteiligung noch bei 45%³³. Castilla y Leon, Extremadura und La Rioja waren die Regionen mit der höchsten Wahlbeteiligung, sie erreichte in allen drei Regionen fast 50%. Aufgrund der niedrigen Wahlbeteiligung bleibt die erwünschte Mobilisierungswirkung für folgende Referenden in Europa vermutlich aus.

In den Kampagnen des Referendums traten sowohl die sozialistische Regierung als auch die konservative Opposition für ein Ja zum VVE ein. Unter den kleineren und regionalistischen Parteien plädierten die PNV aus dem Baskenland, die CiU (die bürgerlich Convergència i Unió aus Katalonien) und die Coalición Canaria (kanarische Inseln) für den VVE. Gewerkschaften und Unternehmerverbände riefen ebenfalls zum Ja auf. Gegen den VVE stellten sich bis zuletzt die Vereinte Linke (Izquierda Unida, Vorsitzender

31 Vgl. <http://www.referendum2005.mir.es/resultados/retop.htm>, „Los españoles dicen „sí“ a la Constitución Europea, in El Mundo vom 21. Februar 2005, „El ‚sí‘ vence por mayoría aplastante en un referendun que registra una abstención de 57%, in: El País vom 21. Februar 2005.

32 Legt man bei den gegenwärtigen Berechtigungskriterien die wirtschaftlichen Daten der EU-27 von 2001 zugrunde, so werden ab 2007 Extremadura zusammen mit Andalusien wahrscheinlich die einzigen zwei spanischen Regionen sein, die die Voraussetzungen für die Zielförderung erfüllen.

33 Die spanische Bevölkerung wurde zum vierten Mal seit dem Ende der Franco-Diktatur 1975 befragt. 1976 über die Wahlreform (94,17% stimmten dafür bei einer Beteiligung von 78%), 1978 über die neue Verfassung (87,87% waren dafür, 67% gingen zu den Urnen) und 1986 über die Mitgliedschaft in der Nato (50,52% dafür, bei einer Beteiligung von 60%, Vgl. El Mundo vom 18. Februar 2005.

Gaspar Llamazares), sowie einige Regionalparteien aus Katalonien (ERC, republikanische Linke Kataloniens, Vorsitzender Josep Lluís Carod-Rovira), Galicien (BNG, der nationalistische Block Galizien, Vorsitzender: Anxo Quintana), Navarra (Nafarroa Bai, Na Bai) und dem Baskenland (Eusko Alkartasuna, baskische Nationalisten)³⁴.

Die spanische Regierung informierte die Wähler mit einer groß angelegten Werbekampagne. Hierzu wurde u.a. ein Abkommen mit der spanischen Fußball-Profiliga geschlossen, um bei allen wichtigen Spielen für den Gesetzestext zu werben. Bis Februar 2005 wurden in den Fußballstadien Europafahnen und Ausgaben des VVE verteilt. Auch prominente Schriftsteller, Schauspieler, Musiker und Journalisten beteiligten sich an der Ja-Kampagne. Die spanische Post gab zur Unterstützung der Kampagne Anfang Januar eine Sondermarke heraus. Über 5 Millionen gestraffte Versionen der VVE wurden den Sonntagsausgaben der großen Tageszeitungen beigelegt. Trotz der großen Informationskampagne wurde das Thema in der Öffentlichkeit kaum kontrovers diskutiert.

Die PSOE stellte eher unumstrittene Themen in den Vordergrund ihres Manifests für das Referendum: Neben der befürwortenden Darstellung der im VVE normierten Grundwerte - Frieden, Freiheit, Demokratie, Menschenrechte, Gleichgerechtigkeit, Solidarität, Soziale Marktwirtschaft, Vollbeschäftigung, nachhaltige Entwicklung, Umweltschutz – sprach sich die PSOE für die föderale Orientierung der Union, die Verstärkung der militärischen Kapazitäten für eine gemeinsame Außenpolitik und die im VVE niedergelegten Prinzipien des Multilateralismus aus. Flugblätter der Regierung warben mit „einhundert Argumenten für Europa“. Nicht unerwähnt blieb hierbei, dass Spanien zwischen 1987 und 2003 insgesamt 85 Millionen Euro aus den Fördertöpfen der EU erhalten habe. Hinter dieser einfachen Ziffer verbarg sich wohl auch einer der wesentlichen Motive Zapateros für die frühe Durchführung eines Referendums. Im Rahmen der Verhandlungen zur EU-Finanzreform (Agenda 2007) fordert die spanische Regierung, dass sich diese Zahlungen nicht abrupt verringern dürfen. Zapatero hofft daher auf für Spanien günstige Übergangsregelungen.³⁵

Unter dem Motto „Es geht um Europa“ versuchte die PSOE zwischen dem 3. und 20. Februar 2005 auf 700, die PP auf 500 regionalen und lokalen Veranstaltungen die spanische Bevölkerung von einem „Ja“ zu überzeugen³⁶. Hierbei erteilte Präsident Zapatero auch indirekt eine Absage an den Unabhängigkeitsplan der baskischen Regionalregierung („Plan Ibarretxe“) und verteidigte die territoriale Einheit des Landes. Der Ausgang des Referendums war daher auch ein Votum über Zapateros Innenpolitik. Denn in seinem Umgang mit dem von Ibarretxe im Parlament vorgestellten Selbstbestimmungsplan für das Baskenland wurde Zapatero zu viel Kooperationsbereitschaft vorgeworfen. Diese auf die Basken zugehende Haltung garantierte aber, dass sich wenigstens die nationalistische Baskenpartei PNV zum Verfassungsvertrag bekannte und in den letzten Wo-

34 Vgl. El Mundo vom 4.2.2005.

35 Vgl. „Rajoy emplaza a evitar un recorte brusco de la ayuda europea“, in: El Pais vom 16. Februar 2005.

36 Vgl. El Pais vom 4 Februar 2005.

chen vor dem Referendum aktiv für ein Ja zum VVE warb.

Oppositionsführer Mariano Rajoy versuchte seine Anhänger davon abzuhalten, der Regierung mit Hilfe des Referendums einen Denkkzettel zu erteilen. Die Zukunft der EU und die Einheit Spaniens seien wichtiger als die Zapateros und seiner Regierung. Die grundsätzlich proeuropäische Haltung der PP stand nicht in Frage. Rajoy warb daher für ein „Ja“ zum VVE, betonte aber immer wieder, dass die europäische Verfassung keineswegs ausgereift sei.³⁷

Die Izquierda Unida (IU) positionierte sich gegen die Ratifizierung des VVE³⁸, da es sich bei der Verfassung um einen neoliberalen Text handle, der die Militarisierung Europas vorantreibe und außerdem die Rechte der Katalanen, Basken und Galizier nicht anerkenne.³⁹ Sie war die einzige national verankerte Partei, die sich klar gegen die Annahme des VVE stellte („Europa ja, aber nicht so“). Sowohl die IU als auch die Republikanische Linke Kataloniens (ERC), von deren Stimmen die regierende PSOE abhängt, stellen sich gegen die Verfassung.

Die mit immerhin sieben Sitzen im Parlament vertretene baskische Nationalpartei Partido Nacionalista Vasco (PNV) plädierte dagegen für die Annahme der VVE. Aus ihrer Sicht gibt der Vertrag dem „Plan Ibarretxe“, nach dem das Baskenland eine unabhängige Gerichtsbarkeit erhalten sowie das Recht auf weltweite eigene diplomatische Vertretungen erhalten soll, eine realistische Chance.⁴⁰ Jedoch waren in der PNV-Basis ca. 50% unentschieden oder gegen den VVE⁴¹.

Die ERC störte sich daran, dass die im Europarat anerkannten, offiziellen Sprachen der »Nationen ohne Staat« nicht im EU-Rahmen anerkannt werden. Der VVE schreibe daher ein Europa der Staaten fest, dem sie nicht zustimmen könne.⁴²

Während der Kampagne wiederholte die spanische Regierung gebetsmühlenartig, dass bereits eine Wahlbeteiligung zwischen 35 und 40% als positiv zu bewerten sei. Die Opposition hingegen setzte die Meßlatte höher und definierte eine Quote von mindestens 50% als zufrieden stellendes Ergebnis. Schon im Vorfeld des Referendums gingen die Parteien von einer niedrigen Wahlbeteiligung aus. Der wahre Feind des Referendums war letztlich nicht eine starke Gegenkampagne, sondern die Enthaltung der Wählerschaft. Umfragen des Meinungsforschungsinstituts CIS zufolge musste im Dezember 2004 von einer Wahlbeteiligung von 36% ausgegangen werden⁴³. Diese niedrige Teilnahmevermutung war jedoch darauf zurückzuführen, dass 90% der Wähler bei Umfragen des CIS angaben, nichts oder nur sehr wenig über den VVE zu wissen. Vom Referendum ferngehal-

37 Vgl. Oficina de información del PP, 30. Oktober 2004 und El Mundo vom 31. Oktober 2004.

38 Vgl. www.izquierdaunida.es vom 8. November 2004.

39 Vgl. „La dirección de IU propondrá votar en contra de la Constitución Europea“, in: El Mundo vom 4. September 2004.

40 Vgl. „El PNV votará ‚sí‘ a la Constitución europea porque no cierra la puerta al ‚plan Ibarretxe‘“, in: El País vom 10. November 2004.

41 Vgl. www.cis.es.

42 Vgl. „Los españoles ante el Tratado Constitucional y el proceso de integración europea, Antonia María Ruiz-Jiménez y Javier Noya, 10. Dezember 2004; FAZ: „Schrittmacher in der ‚Avantgarde des europäischen Aufbaus‘“, 12. Februar 2005.

43 Vgl. www.cis.es

ten haben sich offensichtlich viele traditionelle PP-Wähler, die vermeiden wollten, dass eine hohe Wahlbeteiligung implizit als Unterstützung der sozialistischen Regierung gewertet wird. Einer CIS-Umfrage zufolge gaben insbesondere die Wähler der PP an, dass Spanien durch den VVE an politischem Gewicht verliere. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung war der Meinung, dass die Regierung sie nur unzureichend informiert habe. Dieser Kritik nahm sich die Opposition nach dem Referendum an. Ihrer Meinung nach ist die niedrige Wahlbeteiligung auf die fehlende Information über den VVE seitens der Regierung zurückzuführen.

Europapolitisch sind die PSOE und PP in einer Reihe von wichtigen Politikfeldern gespalten, insbesondere im Hinblick auf ihre Positionen zur Bildungs- und Einwanderungspolitik, zur GASP und dem Engagement der EU im Irak sowie zur Terrorismusbekämpfung. Die PP wollte daher vermeiden, dass die VVE-Abstimmung als Vertrauensbeweis für die sozialistische Regierung gewertet würde. Mehrmals warf die Partei Zapatero vor, dass er das Referendum ausschließlich als Imagekampagne instrumentalisierere.⁴⁴

Das spanische Referendum sollte als erste Volksabstimmung in Europa eine Beispiel- und Vorreiterfunktion einnehmen. Zapatero war davon überzeugt, dass die Spanier dem VVE eine klare Zusage erteilen werden und dass dies die öffentlichen Meinungen in anderen europäischen Ländern beeinflussen würde.⁴⁵ Der Ausgang des spanischen Referendums hat allerdings keine mitreißende Wirkung für kommende Volksabstimmungen über den VVE entfalten können.

Im Vorlauf zum Referendum empfahl der Staatsrat im Oktober 2004, ein aus Honoratioren gebildetes oberstes Beratungsorgan, der spanischen Regierung Zapatero, an das Verfassungsgericht mit der Frage heranzutreten, ob der Verfassungsvertrag eine Reform der spanischen Verfassung erfordere.⁴⁶ Zapatero hatte ursprünglich die Absicht, diese Frage erst nach der Volksabstimmung zu formulieren; er geriet aber zunehmend unter Druck der Oppositionsparteien Partido Popular und Izquierda Unida, die darauf beharrten, das Gutachten der Verfassungshüter vor dem Referendum einzuholen.⁴⁷ Am 2. November 2004 übermittelte daher die spanische Regierung formell die diesbezügliche Anfrage des Ministerrates an das Verfassungsgericht.⁴⁸ Unsicherheiten bestanden in diesem Zusammenhang in der Frage des im VVE verankerten Vorrangprinzips des EU-Rechts (Art. I-6 VVE). Einig waren sich die spanischen Verfassungsexperten jedoch darin, dass der VVE nur geringfügige Änderungen der spanischen Verfassung notwendig mache, die mit qualifizierter Mehrheit vom Parlament beschlossen werden können. Am 13. Dezember 2004 gaben die Verfassungs-

44 Vgl.: „Zapatero wirbt um Ja der Spanier“, in: Handelsblatt vom 11. Februar 2005.

45 Vgl. Pressekonferenz des spanischen Präsidenten José Rodríguez Zapatero vom 29. Oktober 2004 (www.la-moncloa.es) und El Mundo vom 29. Oktober 2004 sowie Pressekonferenz des spanischen Präsidenten José Luis Rodríguez Zapatero vom 29. Oktober 2004 (www.la-moncloa.es).

46 Vgl. „Spanien als Vorreiter für die EU-Verfassung“, in: Neue Zürcher Zeitung vom 11. November 2004.

47 Vgl. „Mariano Rajoy pide al Gobierno que aclare si el Tratado Europeo exige la reforma de la Constitución“, in: El mundo vom 31. Oktober 2004.

48 Vgl. „El Gobierno consultará el viernes al TC si hay contradicciones entre la Constitución Europea y la Española“, in: El Mundo vom 2. November 2004.

richter (mit Neun Ja- und 3 Gegenstimmen) bekannt, dass der VVE keine Reform der spanischen Verfassung erfordere. Nach Auffassung des Gerichts reicht Artikel 93 der spanischen Verfassung als Grundlage aus, um den VVE zu ratifizieren. Artikel 93 SpV besagt, dass der Abschluss von Verträgen über das Instrument eines Organgesetzes autorisiert werden kann.

Im traditionell europafreundlichen Spanien wurde die Zustimmung zum VVE durch zivilgesellschaftliche Positionen nicht gefährdet. Gegner des VVE waren unter den regionalistischen Nationalisten und im linksradikalen Spektrum auszumachen. Zum Beispiel haben sich in einem katalanischen Netzwerk „No a la Constitució Europea“ mehr als hundert Jugend-, kommunistische und pazifistische Organisationen zusammengefunden, um eine Kampagne gegen die Verfassung zu führen. Ihrer Auffassung nach ist der VVE zu neoliberal, imperialistisch und militaristisch. Außerdem sei der Vertrag undemokratisch konzipiert worden und sei nicht in der Lage, soziale, zivile, nationale und politische Rechte zu gewährleisten. Die Gruppe „Otra democracia es posible“ sprach sich ebenfalls gegen den VVE aus, da er die „europäische Autokratie“ festschreibe. Der Plattform „Europa Así No“ gehören Intellektuelle, Rechtsexperten und Organisationen an, die an der Wirksamkeit des Verfassungstextes zweifeln und ihm eine zu ambivalente Haltung gegenüber den Menschenrechten vorwerfen.

Dennoch stimmten viele Organisationen der Zivilgesellschaft Spaniens dem VVE zu. Die große Bürgerorganisation „Basta Ya“, die für die Bekämpfung des Terrorismus, die Verteidigung des Rechtsstaats und den Autonomiestatus des Baskenlands eintritt, befürwortet den VVE. In ihrer Zeitschrift „Hasta aquí“ wird die Verfassung als ein Mittel betrachtet, um die Verletzung der Menschen- und Grundrechte in Baskenland sowie den baskischen Nationalismus zu bekämpfen.⁴⁹

Stärker als in den anderen EU-15-Staaten hatte die spanische katholische Kirche Druck ausgeübt, damit die christlichen Wurzeln Europas in der Präambel des VVE explizit erwähnt werden. Die Kirche äußerte sich kritisch, vermied es jedoch eine klare Stellung einzunehmen und überließ die Entscheidung ihren Anhängern. Die letzte Konferenz der Laienorganisation der spanischen Katholiken „Católicos y vida pública“ hob im November 2004 hervor, dass die Erwähnung des religiösen Erbes und die offensichtlich christlich geprägten Werte der EU positiv zu bewerten seien⁵⁰.

Die parlamentarische Ratifikation in Griechenland, Österreich und Belgien

Als fünftes Land ratifizierte das griechische Parlament am 19. April 2005 den VVE mit einer Mehrheit von 268 Ja- und 17 Nein-Stimmen. 15 Abgeordnete enthielten sich der Stimme. Sowohl die konservative Regierungspartei Neue Demokratie (ND) als auch die sozialistische PASOK-Opposition sprachen sich für die Ratifizierung aus. Dagegen stimmten die Kommuni-

49 Vgl. „La Constitución Autonómica“, in: Hasta aquí, unter <http://www.bastaya.org/revista/articulos/art18.htm>.

50 Vgl. <http://www.ceu.es/fnd/vicongreso/congresovi.htm>.

sten und die Koalition der Linken.

In Österreich unternahm der Verfassungsausschuss des Nationalrats setzte am 17. Februar 2005 den ersten Schritt zur Ratifikation des VVE. Einhellig stimmten die Abgeordneten einem Bundesverfassungsgesetz zu, das die Voraussetzung für die eigentliche Ratifikation des VVE bildet. Hierin wird festgelegt, dass die Genehmigung des VVE einer Zweidrittelmehrheit im Nationalrat und im Bundesrat bedarf. Zur Frage der Abhaltung eines Referendums merkten die Grünen und Bundeskanzler Wolfgang Schüssel (ÖVP) an, dass der VVE keine Gesamtänderung der österreichischen Verfassung bewirke und daher auch nicht Gegenstand einer Volksbefragung sein müsse. Die Sozialdemokratische Partei Österreich (SPÖ) scheiterte in ihrem Versuch, die Abhaltung einer Volksabstimmung zum Gegenstand der Befassung des Nationalrates zu machen.⁵¹ Zwar erkannte Schüssel die Gefahr, dass ein VVE-Referendum in ein nationales Referendum umgewandelt werden könnte, jedoch befürwortete er ein paneuropäisches Referendum. Trotz Gegenstimmen, die ein nationales Referendum forderten, wurde der VVE am 11. Mai 2005 fast einstimmig im Nationalrat (1 Gegenstimme) angenommen und am 25. Mai vom ebenfalls Bundesrat mit einer überwiegenden Mehrheit (nur 3 Gegenstimmen) ratifiziert.

Seit dem ersten Januar 2006 hält Österreich die Ratspräsidentschaft inne. Auch wenn die Frage des VVE zunächst nicht zu den Hauptthemen der Präsidentschaft zählte, ist dennoch eine Debatte zwischen den österreichischen Parteien im Gange. Nicht zuletzt erweist sich auch die offizielle Linie der österreichischen Regierung als widersprüchlich, da unterschiedliche Positionen zur Bewertung des VVE, selbst innerhalb der führenden Regierungspartei ÖVP, sichtbar sind. Während Bundeskanzler Schüssel sowie die Regierungsmitglieder seiner Partei für das Festhalten am Vertragstext votieren, ist beispielsweise der prominente Europaparlamentarier Rack der Ansicht, der Verfassungstext sei tot.⁵²

Schüssel hingegen betont das hohe Interesse Österreichs am Inkrafttreten des VVE und plädiert für eine gemeinsame *Roadmap* über die weitere Vorgehensweise bis zum EU-Gipfel im Juni.⁵³ Dennoch scheint auch Schüssel das Bekenntnis zur Wiederbelebung der Diskussion um den Verfassungstext stärker hervorzuheben, als die Zustimmung zum Vertrag selbst.⁵⁴

Koalitionspartner und Vizekanzler Gorbach (BZÖ) plädiert hingegen für einen neuen Anlauf im Verfassungsprozess und wirft der ÖVP vor, sie betreibe eine Beschönigungspolitik und ignoriere die realen Begebenhei-

51 Vgl. Österreich, Nationalrat: Ausschusssitzungen des Nationalrates, Verfassungsausschuss, Parlamentskorrespondenz vom 17. Februar 2005, Nr. 99; sowie Bericht des Verfassungsausschusses über die Regierungsvorlage (789 der Beilagen): Bundesverfassungsgesetz über den Abschluss des Vertrages über eine Verfassung für Europa, http://www.parlinkom.gv.at/portal/page?_pageid=908,841053&_dad=portal-&_schema=PORTAL.

52 Vgl. Gruber, Simon/ Lang, Kai-Olaf/ Maurer, Andreas (2006): Aufräumarbeiten und neue Impulse für Europa. SWP-Aktuell (Januar 2006), S.5

53 Vgl. Der Standard (16.02.2006): Schüssel: Künftige EU- Entwicklung hängt nicht nur von Verfassung ab: <http://derstandard.at/?url=?id=2343805> (Stand: 22.02.2006)

54 Vgl. Gruber/ Lang/ Maurer (2006), S.5

ten⁵⁵. Weiter kritisiert das BZÖ die fehlende Bürgernähe des Verfassungsvertrags und tritt für eine Neuverteilung der Kompetenzen bei Regionen, Ländern und Nationen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ein.⁵⁶

Auch die Freiheitliche Partei Österreich spricht sich gegen das Festhalten am VVE aus, will den Ratifikationsprozess jedoch nicht auf Eis legen. Weiter fordert die FPÖ ein Volksbegehren bezüglich des VVE. Dieses würde sich jedoch gegen einen EU-Beitritt der Türkei und für die Aufrechterhaltung der Neutralität einsetzen. Wann es zu einer Volksabstimmung kommen soll ist aber unklar.⁵⁷

Die oppositionelle SPÖ und ihr Vorsitzender Gusenbauer sind ebenfalls für eine Neuverhandlung des Verfassungstextes. Sie fordern eine neue Ausgestaltung des dritten Teils des VVE in den Bereichen Wirtschaft und Beschäftigung. Gusenbauer fordert eine Abkehr von der neoliberalen Politik der Europäischen Union und kritisiert das soziale Ungleichgewicht, das niedrige Wirtschaftswachstum, die steigende Armut, die Polarisierung der Einkommensverteilung und den seiner Meinung nach übereilten Erweiterungsprozess.⁵⁸ Diese Äußerungen sind jedoch nicht nur als Kritik an Brüssel, sondern auch als verfrühte Wahlkampfrethorik gegenüber der ÖVP zu verstehen.

Auch die Grüne Partei spricht sich für eine Überarbeitung des Vertragstextes aus. So legte der Europaabgeordnete Voggenhuber Ende September 2005 gemeinsam mit seinem liberalen Kollegen Duff die Idee für einen Stufenplan zur Erreichung einer Einigung über die neue EU-Verfassung vor. In diesem schlagen sie die Einberufung eines neuen Konvents vor, der bis 2009 tagen soll. Der daraus resultierende geänderte Verfassungstext sollte dann dem europäischen Volk zur Abstimmung vorgelegt werden.⁵⁹

Sollten SPÖ und die Grünen ihre Forderungen, unter anderem nach dem europaweiten Referendum, im Verlauf der Ratspräsidentschaft forcieren, würden sich Schüssel und seine ÖVP zunehmend in einer Außenseiterrolle wieder finden. Zudem ist mit einem konstruktiven Umgang des Problems angesichts der Unstimmigkeiten innerhalb der Regierungskoalition nicht zu rechnen.

Der belgische Ministerpräsident Verhofstadt kündigte noch Anfang Juni 2004 an, die Bevölkerung seines Landes über den Verfassungsvertrag abstimmen zu lassen. Das Referendum wäre spätestens bis Mai 2005 durchgeführt worden. Um nicht in Konflikt mit der belgischen Verfassung zu geraten, hätte das Referendum keinen bindenden Charakter gehabt.⁶⁰ Am

55 Vgl. OE-Journal (11.01.2006): Scheuch: BZÖ wird Akzente setzen: <http://www.oejournal.at/Aktuelles/!2006/0106/W2/41101Peu.htm> (Stand: 22.02.06)

56 Parlamentskorrespondenz (7.12.2005): Das Legislativprogramm der EU-Kommission: http://www.parlament.gv.at/portal/page?_pageid=908,993225&_dad=portal&_schema=PORTAL (Stand: 22.02.2006)

57 Vgl. Salzburger Nachrichten (2.06.2005): SPÖ, BZÖ, FPÖ für Neuverhandlungen der EU-Verfassung: <http://www.salzburg.com/cgi-bin/sn/printArticle.pl?xm=1575500> (Stand: 22.02.2006)

58 Vgl. Salzburger Nachrichten (13.01.2006): Abrechnung mit Europa: http://www.parlament.gv.at/portal/page?_pageid=908,993225&_dad=portal&_schema=PORTAL (Stand: 22.02.2006)

59 Vgl. Die Grünen (22.09.2005): Präsentation eines Stufenplans für die Erreichung einer Einigung über EU-Verfassung: www.gruene.at/europaeische_union/artikel/lesen/2543/

60 Vgl. „Verhofstadt will Belgier über EU-Verfassung abstimmen lassen“, in: Der Standard, 3. Juni 2004.

24. Januar 2005 erklärte allerdings die kleine Koalitionspartei SPIRIT, dass sie die Entscheidung für ein Referendum nicht länger mittragen wolle.⁶¹ Für die Autorisierung eines Referendums fehlte dem Ministerpräsidenten somit die notwendige Mehrheit im Parlament. Das ursprünglich beabsichtigte Referendum wurde daher abgesagt. Der Vorsitzende der Partei SPIRIT, Geert Lambert, begründete den Meinungsumschwung mit der Befürchtung, dass die rechtsextreme Partei „Vlaams Belang“ (vormals „Vlaams Blok“) das Referendum für eine Kampagne gegen den EU-Beitritt der Türkei missbrauchen könnte⁶². Nach der EUROBAROMETER-Umfrage zum VVE vom November 2004 gehörte Belgien gleichwohl zu den stärksten Befürworterstaaten (70% der Bürger befürworteten den Vertrag – nur in Italien gab es mit 72% noch mehr Befürworter) in der EU-25.⁶³ Der Senat stimmte dem VVE am 28. April 2005 mit 54 Ja-Stimmen, 9 Nein-Stimmen und einer Enthaltung zu. Am 19. Mai 2005 wurde auch im Repräsentantenhaus der VVE mit 118 Ja-Stimmen, 18 Nein-Stimmen und einer Enthaltung angenommen. Nur die Abgeordneten der rechtsextremen Partei Vlaams Belang stimmten geschlossen gegen den Verfassungsvertrag, den Ministerpräsident Guy Verhofstadt als „sorgfältige Balance zwischen großen und kleinen, neuen und alten, progressiven und konservativen Mitgliedstaaten“ bezeichnete⁶⁴. Für eine Ratifizierung müssen in Belgien neben den beiden Parlamentskammern auch die Regionalparlamente von Brüssel, Flandern, Wallonien und die Parlamente der deutschen und französischen Gemeinschaft den VVE gutheißen. Nach den schon frühzeitig erfolgten Abstimmungen in den sprachgemeinschaftlichen Parlamenten (Deutschsprachige Gemeinschaft am 20. Juni 2005 mit 21 zu zwei Gegenstimmen) sowie den Regionalparlamenten (Brüsseler Regionalparlament am 17. Juni 2005 mit 69 Abgeordneten für und 10 dagegen), gab das flämische Regionalparlament als letzte parlamentarische Körperschaft erst am 8. Februar 2006 mit 84 zu zwei Gegenstimmen und einer Enthaltung grünes Licht für den VVE. Zuvor war eine von sozialistischen Gewerkschaftlern gestartete Referendums-Initiative trotz 15.000 gesammelter Unterschriften gescheitert. Hintergrund für die Verzögerung im flämischen Regionalparlament war das im VVE geänderte Subsidiaritätsprinzip. Kompetenzen wie Kultur-, Agrar- oder Umweltpolitik, für die Flandern in Belgien Eigenverantwortung trägt, wollte die Regionalregierung auch künftig gegenüber Europa verteidigen können, insbesondere dann, wenn innerbelgisch zu einem Thema unterschiedliche Positionen vertreten werden. Erst nachdem sich am 19. Dezember 2005 alle belgischen Parlamente auf einen gemeinsamen Standpunkt zum Subsidiaritätsprinzip geeinigt hatten und festschrieben, dass in Zukunft jedes Regionalparlament als Kammer des Bundesparlamentes

61 Vgl. „Spirit contre la consultation européenne“, in: La Libre Belgique (online) vom 24. Januar 2005.

62 Vgl. Geert Lambert: „Referendum Europee grondwet“, www.meerspirit.be/article.php?Persberichten/2005/1/24/0 (eingesehen am 18.02.2005).

63 Vgl. Eurobarometer: The Draft European Constitution, www.europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs214_tables.pdf (eingesehen am: 21.02.2005).

64 Vgl. „Belgisches Parlament stimmt EU-Verfassung zu“, in: DIE WELT vom 21. Mai 2005, www.Welt.de/data/2005/05/21/721022.html?prx=1 (eingesehen am 20.02.2006)

gilt und als solches bei europäischen Entscheidungen eigenständig Vorbehalte anmelden kann, sah sich das flämische Parlament in der Lage, über und für den VVE zu stimmen und damit den Weg für eine Ratifizierung des VVE freizumachen.⁶⁵

Bereits unmittelbar nach dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs am 16. und 17. Juni 2005 hatte der belgische Ministerpräsident angekündigt, den Ratifizierungsprozess wie geplant fortzusetzen und dafür plädiert, die Denkpause zu nutzen, um über das Projekt EU zwischen den konzeptionellen Polen einer reinen Freihandelszone oder einer politischen Union nachzudenken. Mit seinem im Dezember 2005 vorgestellten Buch „Die Vereinigten Staaten von Europa. Manifest für ein neues Europa“ äußert er seine Sorge über den ins Stocken geratenen Einigungsprozess, spricht sich aber zugleich für ein Kerneuropa aus, das sich auf seine Kernaufgaben besinnt, die Identität und kulturellen Besonderheiten der Mitgliedstaaten anerkennt, über leistungsfähige Einrichtungen und eine neue Haushaltsautonomie verfügt, um den europäischen Gedanken voranzutreiben.⁶⁶ Diejenigen Staaten, denen so viel Integration nicht geheuer wäre, sollten sich um diesen Kern gruppieren, in einem lockeren Bund, von Verhofstadt „Organisation europäischer Staaten“ getauft.

Das Ratifikationsverfahren in Deutschland

Die deutsche Bundesregierung verabschiedete auf ihrer Kabinettsitzung am 3. November 2004 den Entwurf des Vertragsgesetzes über den VVE. Hiermit leitete sie den Ratifizierungsprozess in Deutschland formal ein. Das weitere Verfahren sah die Ratifikation in Bundestag und Bundesrat mit verfassungsändernder Zweidrittelmehrheit vor. Die 2004 intensiv geführte Debatte über ein deutsches Referendum zum VVE flaute nach der Regierungsvorlage deutlich ab. Zur Ratifizierung des VVE leitete die Bundesregierung den Gesetzentwurf am 17. Dezember 2004 an den Bundesrat und am 18. Februar 2005 an den Bundestag.⁶⁷ In dessen erster Lesung vom 24. Februar 2005⁶⁸ wurden verschiedene Anträge der Fraktionen beraten, die sich mit der künftigen Mitwirkung des deutschen Parlaments in EU-Angelegenheiten auseinandersetzen.⁶⁹ Auch der Bundesrat hielt Änderungen im deutschen Recht für erforderlich, um die im VVE normierten Rechte der nationalen Parlamente umzusetzen. Die Stellungnahme der Länderkammer zum Gesetzesentwurf der Regierung⁷⁰ forderte letztere daher auf,

65 Vgl. „EU-Verfassung: Belgien sagt Ja“, www.vrtnieuws.net/nieuwsnet_master/versie2/deutsch/details/060209_EUVerfassung/index.shtml

66 Vgl. Guy Verhofstadt: Die Vereinigten Staaten von Europa. Manifest für ein neues Europa.

67 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 29. Oktober 2004 über eine Verfassung für Europa, Bundestagsdrucksache 15/4900.

68 Vgl. Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll Nr. 15/160, 24. Februar 2005.

69 Vgl. Anträge der CDU/CSU-Fraktion für ein Gesetz zur Ausweitung der Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der EU, Bundestagsdrucksache Nr. 15/4716; der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der EU, Bundestagsdrucksache Nr. 15/4925 sowie für einen Beschluß „Stärkung der Rolle des Deutschen Bundestages bei der Begleitung, Mitgestaltung und Kontrolle europäischer Gesetzgebung“, Bundestagsdrucksache Nr. 15/4936; und der FDP-Fraktion für einen Beschluß „Für mehr Mitsprache des Deutschen Bundestages bei der Rechtsetzung der EU nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages“, Bundestagsdrucksache Nr. 15/4937.

70 Vgl. Bundesrat: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zu dem Vertrag vom 29. Okto-

die Informationsrechte des Parlaments und die diesbezüglichen Verfahren so anzupassen, dass die Länder von ihrem Recht umfassend Gebrauch machen können, einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip zu rügen. Weitere Änderungswünsche des Bundesrates bezogen sich auf die Klarstellung von Begriffen und den Zugriff auf Maßnahmen im Vorfeld der Gesetzgebung, die auch eine Änderung des Grundgesetzes erfordern würden. In ihrer Gegenäußerung begrüßte die Bundesregierung zunächst die breite Zustimmung der Länder zum VVE. In der Sache betonte Bundesaußenminister Fischer aber die Auffassung der Regierung, dass im Zuge der Umsetzung des VVE in nationales Recht innerstaatliche Regelungen nur in dem Umfang zu ändern seien, wie sie aufgrund des Verfassungsvertrages zwingend erforderlich wären. Darüber hinaus gehende Änderungen seien nicht notwendig.

Zusätzlich zu den Bedenken der CDU/CSU-geführten Länder gab es auch Vorbehalte der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, die fürchtete, dass die Bundesregierung wesentliche Fragen der Mitwirkungsrechte des Parlaments in der Europapolitik erst nach der Ratifizierung und dann nur mit der einfachen Mehrheit der rot-grünen Koalition im Bundestag regeln könnte. Um ein solches Vorgehen zu verhindern, verlangte die CDU/CSU-Bundestagsfraktion daher, die Regelungen der Mitsprache des Parlaments im Rahmen des Ratifikationsgesetzes zu beschließen.

Am 12. Mai gab der Bundestag seine Zustimmung zum VVE (mit 568 zu 23 Stimmen bei 2 Enthaltungen); am 27. Mai 2005 wurde der VVE im Bundesrat ratifiziert, wobei sich Mecklenburg-Vorpommern (3 Stimmen) enthielt.

Die Ratifizierung durch den Bundespräsidenten steht derweilen noch aus, da dieser am 15. Juni bekannt gab, dass er das Ratifikationsgesetz nur unterzeichnen werde, wenn das Bundesverfassungsgericht über die Verfassungsklage des CSU-Bundestagsabgeordneten Peter Gauweiler entschieden habe.

Die Verfahren in Zypern und Malta

Ähnlich wie in Slowenien war auch in Zypern die Zustimmung eines Referendums zum VVE ausgesprochen gering. Am 30. Juni nahm das zypriotische Parlament den VVE mit einer Mehrheit von 30 zu 19 Stimmen an. Bis auf die Kommunistische Partei (Koalitionspartner in der Regierung) betonten alle Parteien nachdrücklich, den VVE und damit auch die weitere europäische Integration zu unterstützen.

Malta tat sich anfangs schwer mit dem VVE. Sowohl die euroskeptische Arbeiterpartei, die 48% der Sitze im maltesischen Parlament hält, als auch der Präsident verhielten sich deutlich kritisch zum VVE. Ein Referendum wurde von Premierminister Lawrence Gonzi allerdings frühzeitig ausgeschlossen. Immerhin konnte seit Frühjahr 2005 eine Erosion der Zustimmung der maltesischen Bevölkerung zum VVE konstatiert werden. Vor diesem Hintergrund stimmte schließlich auch die Arbeiterpartei dem VVE zu;

ber 2004 über eine Verfassung für Europa, Bundesratsdrucksache Nr. 983/04.

am 6. Juli 2005 wurde der VVE im maltesischen Parlament somit einstimmig angenommen.

Die Ratifikation durch Referendum

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass in den Mitgliedstaaten nur bei Referenden größere Probleme in der Ratifikation des VVE auftraten. Das Scheitern des französischen und niederländischen Referendums und der knappe Ausgang der Luxemburgischen Volksbefragung machten deutlich, dass vor allem Fragen zu den wirtschaftlichen und sozialen Aspekten ihrer jeweiligen Staaten die Wähler bewegten. Vor diesem Hintergrund waren die Bevölkerungen der drei Gründungsstaaten nicht, bzw. in Luxemburg nur bedingt, bereit, den nächsten Schritt der europäischen Integration mitzutragen. Aus der Analyse der VVE-Debatten in den Niederlanden, Frankreich und Luxemburg wird deutlich, dass die Bürger den VVE im Kontext nationaler Debatten über den Erhalt von Arbeitsplätzen, über den Schutz des jeweiligen Sozialstaatsmodells und über die Realisierung der gemeinsamen Währung bewertet haben.

Ein europaweites Referendum?

Von einer einheitlichen oder auch nur ähnlich gelagerten Rechtslage und politischen Grundorientierung zur Durchführung von EU-spezifischen Referenden kann keine Rede sein. Erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten der Union bestehen zum Beispiel in der Frage des Beteiligungsquorums.⁷¹ Dieses regelt den Anteil der Wahlbevölkerung, der an einem Referendum teilnehmen muss, damit dieses bindenden Charakter entfalten kann.

Angesichts dieser Heterogenität erweist sich eine häufig geforderte Option von vornherein als wenig realistisch: Ein „europaweites Referendum“, wie es vereinzelt auch von Regierungsvertretern gefordert wird⁷², ist angesichts unterschiedlicher Verfassungsbestimmungen und -traditionen, aber auch aus Gründen der Praktikabilität und Bindungswirkung unwahrscheinlich.

Denn letztlich wäre der Ausgang eines europaweiten Referendums für diejenigen Staaten, die im nationalen Verfassungsrecht „Pflichtreferenden“ vorsehen, unverbindlich: Angenommen, 60 Prozent der Dänen würden gegen, aber 60 Prozent aller im EU-Referendum beteiligten Bürger würden für den Verfassungsvertrag stimmen. Das dänische „Nein“ würde in diesem Fall nicht durch ein europaweites „Ja“ kompensiert, da das nationale Votum eine verfassungsmäßig sanktionierte Bindungswirkung für die Regierung entfaltet. Was wäre also gewonnen, wenn die Mehrheit der EU-Bürger die Mehrheit der dänischen Bürger überstimmt hätte? Kein Parlament und keine Regierung in der EU könnte die „unterlegene“ Mehrheit

71 Vgl. dazu Hölscheidt, Sven; Putz, Iris: Referenden in Europa. In: Die Öffentliche Verwaltung. Heft 18/September 2003. S.737-746; auch: Deutscher Bundestag/Wissenschaftliche Dienste: „Die Ratifikation des Vertrags über eine Verfassung für Europa“, in: Der aktuelle Begriff, Nr. 26/2004 vom 12. November 2004.

72 Vgl. „The Convention Watch“ zum Thema Referendum zur Ratifikation [<http://www.euonline.net/Watch2ed/Answer4-3.htm>].

eines Staates in die Pflicht nehmen. Im Endeffekt würde die politische Bewertung des Ausgangs eines EU-Referendums doch wieder in verschiedene nationale Diskussionsprozesse zerfallen. Auf EU-Ebene würden in einem derartigen Szenario ähnliche Verhandlungsprozesse über Opt-Outs und Ausnahmebestimmungen zu erwarten sein wie im Falle der seit langem praktizierten Ratifikationsverfahren.

Tabelle 1: Referenden zu EU-Fragen in der EU (1972-2003)

Land	Datum	Thema	Ja-Stimmen	Beteiligung	Rechtsgrundlage in der Verfassung
Frankreich	23.4.1972	EWG-Erweiterung	68.28%	60.27%	Art. 11 und 89
Irland	10.5.1972	EWG-Beitritt	83.1%	70.88%	Art. 46.2
Norwegen	26.9.1972	EWG-Beitritt	46.5%	79.2%	
Dänemark	2.10.1972	EWG-Beitritt	63.29%	90.4%	Art. 20
Großbritannien	5.6.1975	EWG-Mitgliedschaft	67.23%	64.03%	
Grönland	23.2.1982	EWG-Mitgliedschaft	45.96%	74.91%	
Dänemark	27.2.1986	Einheitliche Europäische Akte	56.24%	75.39%	Art. 42
Irland	26.5.1987	Einheitliche Europäische Akte	69.92%	44.09%	Art. 46.2
Italien	18.6.1989	Europäischer Verfassungsprozess	88.06%	85.4%	Art. 71
Dänemark	2.6.1992	Maastrichter Vertrag	47.93%	83.1%	Art.20
Irland	18.6.1992	Maastrichter Vertrag	68.7%	57.31%	Art. 46.2
Frankreich	20.9.1992	Maastrichter Vertrag	51.05%	69.69%	Art. 11
Dänemark	18.5.1993	Maastrichter Vertrag	56.77%	85.5%	Art. 42.
Österreich	12.6.1994	EU-Beitritt	66.58%	82.35%	Art.44
Finnland	16.10.1994	EU-Beitritt	56.88%	70.4%	Art. 22
Schweden	13.11.1994	EU-Beitritt	52.74%	83.32%	Kap.. 8 § 4
Åland-Inseln	20.11.1994	EU-Beitritt	73.64%	49.1%	
Irland	22.5.1998	Amsterdamer Vertrag	61.74%	56.26%	Art. 46.2
Dänemark	28.5.1998	Amsterdamer Vertrag	55.1%	76.24%	Art.20
Dänemark	28.9.2000	Beitritt zum Euro	46.87%	87.2%	Art. 20
Irland	7.6.2001	Vertrag von Nizza	46.13%	34.79%	Art. 46.2
Irland	19.10.2002	Vertrag von Nizza	62.89%	48.45%	Art. 46.2
Malta	8.3.2003	EU-Beitritt	53.6%	91.0%	
Slowenien	23.3.2003	EU-Beitritt	89.6%	60.3%	Art. 169
Ungarn	12.4.2003	EU-Beitritt	83.8%	45.6%	Art. 19 + 28
Litauen	11.5.2003	EU-Beitritt	91.1%	63.4%	Art. 147
Slowakei	17.5.2003	EU-Beitritt	92.5%	52.2%	Art. 93.2
Polen	8.6.2003	EU-Beitritt	77.5%	58.9%	Art. 125
Tschechien	14.6.2003	EU-Beitritt	77.3%	55.2%	
Estland	14.9.2003	EU-Beitritt	66,8%	64%	Art. 105
Schweden	14.9.2003	Beitritt zum Euro	42%	82,6%	Art. 4
Lettland	20.9.2003	EU-Beitritt	67%	72,5%	Art. 79
Rumänien	19.10.2003	Verfassungsänderung zum EU-Beitritt	89.6%	55.2%	Art. 3

Gescheiterte Referenden

Bis zu zehn EU-Staaten wollten aufgrund verfassungsrechtlicher Bindungen oder nach Äußerungen von Regierungsseite ein VVE Referendum

abhalten. Dazu zählten neben Spanien und Luxemburg Irland, Dänemark, Großbritannien, Portugal, Polen, die Tschechische Republik, Frankreich und die Niederlande. Nach den negativen Resultaten in den beiden letztgenannten Volksbefragungen entschieden sich die Staats- und Regierungschefs trotz der positiven Ergebnisse in den beiden erstgenannten Staaten für eine Denkpause von einem Jahr.

Ein Blick auf die drei zuletzt abgehaltenen Referenden zeigt, welche Motivationen bei den Wählern zur Ablehnung des VVE eine Rolle gespielt haben.

Das französische Referendum - Abstimmung im Kontext einer national fokussierten Europadebatte

Das am 29. Mai 2005 in Frankreich abgehaltene Referendum endete mit einem mehrheitlichen ‚Non‘ zum VVE. Die Analyse dieses Ergebnisses macht deutlich, dass die Ablehnung des VVE weder eine Ablehnung der EU als Ganzes noch des im Konvent ausgehandelten Vertrags ist. Sicher wurde in Frankreich noch nie so ausführlich über Europa informiert und debattiert wie im Vorfeld des Referendums. Dennoch bedeutete dies nicht, dass die Neuerungen des Verfassungsvertrages zum Hauptthema der Auseinandersetzungen zwischen seinen Gegnern und Befürwortern wurden.

Was bewegte die französische Gesellschaft? In der französischen VVE-Debatte vermischten sich drei verschiedene Themenfelder: die Innenpolitik der Regierung Raffarin, die Art und Weise der EU-Integrationspolitik Frankreichs und die Debatte über die Folgen der Globalisierung im Kontext der jüngsten EU-Erweiterungsrunde. Ausschlaggebend für die Vermischung dieser drei Debatten waren vor allem die sozioökonomische Lage des Landes, das geringe Wirtschaftswachstum und die hohe Arbeitslosigkeit. Hinzu kam die Unzufriedenheit der Wähler gegenüber der Regierung, vor allem im Hinblick auf die geplanten Reformen im öffentlichen Dienst. Der Integrationsschritt einer VVE-Ratifizierung wurde in diesem Kontext als eine weitere Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage aufgefasst. Die Implikationen dieser mutmaßlichen Verschlechterung wurden gleichwohl eher mit der EU-Dienstleistungsrichtlinie und den wirtschaftlichen Implikationen der EU-Osterweiterung assoziiert und weniger mit dem VVE. Der VVE wurde daher zum Watschenmann einer Kritik an größtenteils anders gelagerten Integrationsschritten. Zudem wurde der VVE als Ausdruck eines europäischen Integrationsprojektes verstanden, dass ausschließlich der politischen Elite zuzuordnen ist.

Im Verlauf der Debatte hatten einzelne Akteure unter den VVE- Gegnern - vor allem zivilgesellschaftliche Akteure wie die Association pour la Taxation des Transactions a l'Aide aux Citoyens (Attac) – einen starken Auftrieb erfahren. Attac nährte insbesondere die dritte – „altermondialistische“ - Globalisierungsdebatte. Diese konzentrierte sich inhaltlich auf die wirtschaftlichen Implikationen der EU-Osterweiterung und die EU-Wirtschaftspolitik und stützte sich hierbei vor allem auf Antiglobalisierungsargumente. Die Qualität des Attac- Diskurses zeichnete sich strategisch sowohl durch die Forderung nach einer Alternative zum VVE als

auch durch eine klar nachweisbare Wählernähe aus. Der ‚Erfolg‘ der Globalisierungsdebatte spiegelte sich in der Wählermotivation wider: Das „Der Vertrag ökonomisch zu liberal“ sei, gaben zwischen 19% und 40% der Wähler in verschiedenen Postreferendumsumfragen an (siehe Unten). Die Ineffektivität der Ja-Kampagne tat ihr Übriges: Die Zerrissenheit auf Seiten der den VVE befürwortenden Parteien desorientierte die Wähler und schob sie den von Attac angeführten VVE-Gegnern förmlich zu.

Die VVE-Debatte der Ja-Seite war weitestgehend von negativen Argumenten beherrscht, bei der teilweise sogar der antiliberaler Diskurs der VVE-Gegner übernommen wurde. Hinzu kam eine weitere inhaltliche Schwäche der Ja-Kampagne, die der ehemalige Präsident Frankreichs und Vorsitzende des Konvents, Valéry Giscard d'Estaing, wie folgt kommentierte: dem Ja-Lager „fehlte ein großes europäisches Projekt, um die öffentliche Meinung einzuschmelzen“.⁷³

Deutlich zeigt die französische VVE-Diskussion, dass die wahlmobilisierende Globalisierungsdebatte verspätet und somit umso unmittelbarer ausschlaggebend für das Nein zum VVE stattfand. Die politische Elite hat es versäumt, den Wählern die Auswirkungen der EU-Integration plastisch, lebensnah und verständlich zu kommunizieren und eine realistische Einschätzung über den zukünftigen Erhalt des französischen Sozialmodells darzulegen. Es ist daher auch nicht überraschend, dass die französischen Wähler die EU-Integration vor allem als ein Bollwerk gegen die Auswirkungen der Globalisierung empfinden, wobei sich die Mitglieder der EU natürlich nach französischen Sozialstandards richten sollten.

Das Ergebnis des Referendums stellt einen Einschnitt für Frankreich und die Europäische Union dar. Er führte in Frankreich zwar zu Reaktionen und Initiativen, insbesondere im Lager der Befürworter des VVE, dabei kann aber nicht von einer fruchtbaren Neuorientierung gesprochen werden. Vielmehr lässt sich die Lage am besten mit allgemeiner Ratlosigkeit beschreiben. Gegner wie Befürworter des Verfassungsvertrages haben bislang keine adäquaten Perspektiven für die Zukunft Europas und Frankreich Rolle darin anbieten können. Im Regierungslager steht der Kampf um den geeigneten Präsidentschaftskandidaten im Vordergrund, der PS ist insbesondere darauf bedacht, keine neuen Gräben und Spannungen entstehen zu lassen und die kleineren rechten und Linken Parteien werden sich kaum auf eine gemeinsame Linie geschweige denn konkrete Initiativen verständigen können. Dadurch besteht auch die begründete Sorge, dass sich Frankreich in nächster Zeit vornehmlich mit seinen inneren Angelegenheiten befasst und auf europapolitischer Ebene eine pure Interessenvertretung betreibt.⁷⁴

Das Wahlergebnis

Bei einer Wahlbeteiligung von fast 70% lehnten die Wähler mit einer

73 Vgl. Reflexion sur la crise de l'opinion à l'égard de l'Europe, par Valéry Giscard d'Estaing. In : Le Monde (Online Version), 14. Juni 2005 (zuletzt eingesehen am 11. August 2005). <http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0@2-3232,36-661832@51-658980@45-1,0.html>

74 „La tentation du repli sur soi de la France inquiète ses partenaires“, in : Le Monde vom 26.10.2005

Mehrheit von 54,77% den VVE ab.⁷⁵ In lediglich 13 der 95 Départements auf französischem Festland konnten sich die Befürworter des VVE durchsetzen.⁷⁶ Die Wahlbeteiligung war etwa genauso hoch wie beim Referendum zum Vertrag von Maastricht (69,70%). Jedoch zeigt die Zusammensetzung der Wählerschaft und deren Motivationen, mit Nein zu stimmen, deutliche Unterschiede zum Maastrichter Referendum auf. So haben überwiegend Wähler im Alter von 18–24 Jahren den VVE (zu 56%) abgelehnt;⁷⁷ die Wähler im Alter von 35–44 Jahren und 45–59 Jahren haben zu 61% beziehungsweise zu 62% mit Nein gestimmt, was einen Anstieg des Neins in diesem Wählerspektrum von 11,8 beziehungsweise von 14,6 Prozentpunkten im Vergleich zum Maastrichter Referendum darstellt.⁷⁸ Für den VVE haben überwiegend Wähler im Alter von über 60 Jahren gestimmt. Nach einer Umfrage von Ipsos lag auch die Wahlbeteiligung im letztgenannten Segment des Wählerspektrums am höchsten (89%) und bei den 18–34 Jahre alten Wählern am niedrigsten (ca. 56%).

Eine Unterteilung der Non-Wähler nach Beschäftigung zeigt folgendes Bild: 79% der Arbeiter (Industriearbeiter und Handwerker), 70% der Landwirte und 67% der Angestellten haben mit Nein gestimmt; lediglich die Gruppe der Freiberufler und leitenden Angestellten hat mit 65% für den VVE gestimmt. Eine Unterteilung nach Berufsstatus der Wähler zeigt, dass 71% der Erwerbslosen, 64% der öffentlich Angestellten, 58% der Selbständigen und 56% der privat Angestellten mit Nein gestimmt haben. Unterteilt nach Einkommen haben vor allem Wähler mit einem Monatseinkommen zwischen 1000 und 2000 Euro gegen den VVE gestimmt (65%), gefolgt von Wählern mit einem Monatseinkommen unter 1000 Euro (60%) und Wählern mit einem Monatseinkommen zwischen 2000 und 3000 Euro (58%). Lediglich Wähler mit einem Monatseinkommen von über 3000 Euro haben mehrheitlich mit Ja gestimmt (63%).

Klassifiziert nach Parteinähe der Wähler ergibt sich folgendes Bild: 94% der Wähler der extremen Linken haben mit Nein gestimmt (98% der Wähler mit Parteinähe zur PCF haben sich gegen den VVE ausgesprochen); Wähler der extrem rechten Parteien FN und MPF stimmten mit 93% beziehungsweise 75% mit Nein. Beide extremen Lager konnten demnach Ihre Wähler fast vollständig für Ihre parteiinterne Position zum VVE mobilisieren. Gleiches gilt auch für die Regierungspartei UMP und die UDF, die jeweils 80% beziehungsweise 76% ihrer Wähler für die offizielle – VVE befürwortende – Parteiposition gewinnen konnten. Anders sah es bei den Grünen (Les Verts) und der PS aus: Die Wähler beider Parteien sprachen sich mehrheitlich gegen den VVE aus (PS: 56%, Verts: 60%) und verweigerten sich demnach der jeweils offiziellen Parteiposition. Aus der Zusammensetzung des Nein-Wählerspektrums wird ersichtlich, dass fast ein Drittel der ‚Nein‘-Wähler aus dem Wählerspektrum der PS kam.

75 Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire: <http://www.interieur.gouv.fr/avotreservice/elections/rf2005/000/000.html>

76 Ebenda..

77 Im Referendum zum Vertrag von Maastricht haben Wähler im Alter von 18 – 24 mit 50,7% mit ‚Ja‘ gestimmt. Vgl. Référendum 29 Mai 2005: Le sondage sorti des urnes. www.ipsos.fr/Canallpsos/poll/8074.asp

78 Ebenda.

Partei	Verts	UDF	UMP	MPF	FN/MNR	Keine	EG	PC	PS
Anteile der Nein-Stimmen	8,50%	5%	7,50%	4,50%	19,50%	9%	5,60%	10,60%	29,80%

Quelle: <http://www.ipsos.fr>

Im Vergleich zum Referendum zum Vertrag von Maastricht 1992 lassen sich folgende Verlagerungen im Wählerprofil festhalten:

1. Wähler der PS und der Verts waren während der Kampagne gespalten und sprachen sich am 29. Mai mehrheitlich gegen den VVE aus, wohingegen Wähler der UMP mehr Kohärenz gezeigt und mit großer Mehrheit mit ‚Oui‘ gestimmt haben. Die Erklärung für diese Veränderung im Wählerprofil ist zum einen der öffentlich ausgetragene Dissens in den Funktionseliten von PS und Verts,⁷⁹ und die Tatsache, dass zur Zeit des Maastrichter Referendums die Mitterrand-Regierung mit einer breiten Zustimmung der PS-Wähler rechnen konnte.

2. Während im Referendum von 1992 Angestellte im öffentlichen Dienst zu 51,3% mit ‚Oui‘ stimmten (allgemein waren die Margen zwischen ‚Oui‘ und ‚Non‘ damals niedriger), stimmte diese Kategorie mit einer Zweidrittelmehrheit gegen den VVE.

3. 1992 haben sich die 18-25 Jahre jungen Wähler überwiegend für den Maastrichter Vertrag ausgesprochen (58%⁸⁰), wohingegen 13 Jahre später die selbe Gruppe überwiegend mit Nein gestimmt hat (zwischen 60% und 63%).

Gründe für die Ablehnung des VVE

Die Motivation der Wähler gegen den VVE zu stimmen lässt sich aus einer Vielzahl von Perspektiven her erklären, darunter der soziale und wirtschaftliche Hintergrund des Referendums, Argumentationsmuster in den Lagern der Befürworter und Gegner des VVE und die Struktur und Effektivität der Kampagnen der beiden Lager.

Drohende Arbeitslosigkeit und soziale Immobilität

Die Angst vor der drohenden Arbeitslosigkeit wurde sowohl in Umfragen als auch in den Medien als einer der Hauptgründe für die Ablehnung des VVE identifiziert. Sowohl Umfragen des Instituts Ipsos⁸¹ als auch die Postreferendumstudie des Eurobarometer platzieren die ‚Unzufriedenheit mit der aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Situation in Frankreich‘ (52% der Befragten Nein-Wähler) beziehungsweise ‚Negative Auswirkungen auf die französische Arbeitsmarktssituation‘ (31%) an erster Stelle der Motivation für das überwiegende ‚Nein‘. Wähler im Alter unter 25 Jahre sind mit 23,3% die am stärksten Betroffenen von der seit einem Jahr angestiegenen Arbeitslosigkeit, die bei 10,2% zur Zeit des Referendums lag.⁸²

79 L'opinion publique, en état d'arythmie. In : Le Figaro 31. Mai 2005

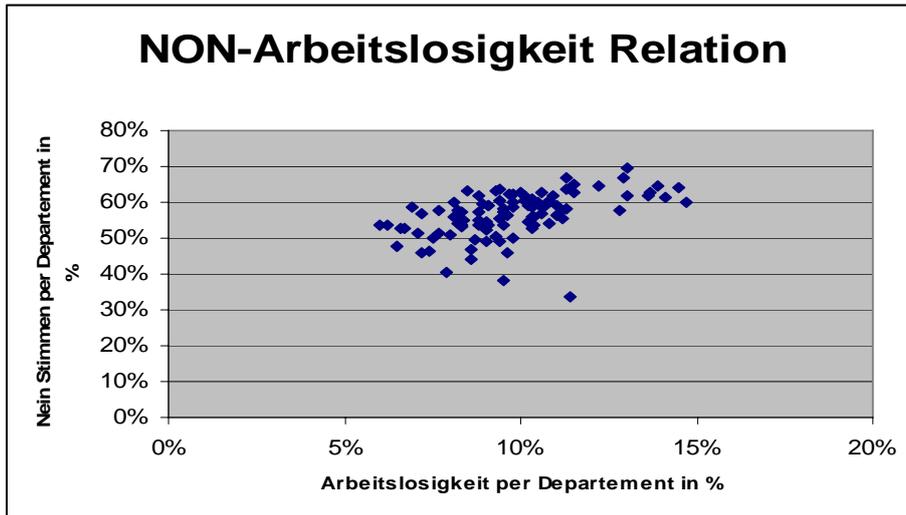
80 Motivation du vote au référendum de Maastricht. <http://www.ipsos.fr/Canalipsos/poll/4364.asp>

81 Vgl. Les sondages sortis des urnes (SSU) – Comparatif 29 Mai 2005 / 20 Septembre 1992. www.ipsos.fr/Canalipsos/poll/8074.asp

82 La France du chômage et la France du non se recourent. In : Le Monde (1. Juni 2005, S. 7)

Ein direkter Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit, gemessen nach Département und erhöhtem Stimmenanteil gegen den VVE, lässt sich aber nicht eindeutig feststellen (siehe Grafik 1). Denn auch in Regionen mit relativ niedriger Erwerbslosenquote manifestierte sich das Nein deutlich. Stärker als die Erwerbslosigkeit spielte daher wohl die Sorge um den Arbeitsplatz eine dominante Rolle in der Wählermotivation.

Graphik 1



Grafik 2 Quellen: Zahlen zur Arbeitslosigkeit (1. Qrt. 2005) und Auszählung des Referendums 29. Mai 2005: Ministère de l'intérieur <http://www.interieur.gouv.fr/>

Die Angst vor drohender Arbeitslosigkeit wurde sowohl unter den Werksarbeitern (51%) als auch unter den Wählern mit Parteinähe zur PS (46%)⁸³ als Hauptgrund für ihr Wahlverhalten notiert.⁸⁴

Im Unterschied zum Maastrichter Referendum stimmten auch Wähler aus der Mittelschicht (privat sowie öffentlich Angestellte) gegen den VVE: „Seit Maastricht hat sich die Furcht vor dem Sozialabbau bis in das gehobene Angestelltenmilieu breit gemacht“.⁸⁵ Die erklärt, dass Haushalte mit einem durchschnittlichen Monatseinkommen zwischen 2000 und 3000 Euro mehrheitlich (53%) den VVE in Umfragen bereits vor dem Referendum ablehnten.⁸⁶ Sowohl die Sorge um die sinkende Kaufkraft der privaten Haushalten und die Unsicherheit über die Zukunft der Sozialen Absicherung,⁸⁷ als auch die weit verbreitete Empfindung einer stagnierenden sozialen Mobilität⁸⁸ werden als weitere Gründe angeführt, die ein ‚Nein‘ in der Mittelschicht gefestigt haben. Dieses Nein wurde angeheizt durch die Debatte über die Verlängerung der Arbeitszeit und die Flexibilisierung der

83 La crainte pour l'emploi est la raison principale du rejet de la Constitution par les Français. In : Le Monde (31. Mai 2005, S. 4)

84 Vgl. Eurobarometer Länderreport Frankreich Herbst 2004

85 Vgl. Ipsos L'ascension par capillarité du non. www.ipsos.fr/Canallpsos/articles/1606.asp?rubId=19 oder Wir wollen Arbeit, keine Verfassung. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung 27. Mai 2005

86 Ebenda.

87 Vgl. Le cri des classes moyennes. In : Le Figaro 6. Juni 2005

88 Vgl. De multiples fractures politiques. In : Le Monde 29. Mai 2005

35-Stunden-Woche sowie diejenige über die Erhöhung des Renteneintrittsalters. Auch die Reformvorhaben der Regierung Raffarin (Streichung öffentlicher Stellen bei Post und Bahn, die Schulreformen des Fillon-Gesetzes) haben zu einer Ablehnungshaltung gegenüber dem VVE in der mittleren Einkommensschicht (vor allem bei Angestellten im öffentlichen Dienst) geführt. Das ‚Nein‘ der Mittelschicht war aber nicht einfach nur eine Wahlentscheidung ‚aus einer Laune heraus‘⁸⁹ oder als temporäre Antwort auf die unpopuläre Reformpolitik der Regierung. Denn das Vertrauen der Mittelschicht gegenüber Regierungschef Raffarin war seit Juli 2004 nie über 30% gestiegen.⁹⁰ Eher war es die *Angst* vor einem Europa, das als Risiko der sozialen Regression wahrgenommen wurde, die einen Grossteil der Mittelschicht in das Nein-Lager getrieben hat. Es war gerade diese Gruppe, die hinreichend über den VVE informiert war, und sich frühzeitig für ein Nein entschied. Der Unterschied zum Vertrag von Maastricht ist somit auch, dass der Zuspruch für den VVE nicht mit einem wachsenden Informationsstand gestiegen ist.

Wählermotivation(en) im Kontext der Non-Argumente

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass im Verlauf der Referendumsdebatte die VVE-Gegner vor allem auf soziale Belange der Bevölkerung fokussierten. Demnach wurde die Referendumsdebatte in den Kontext einer Globalisierungsdebatte gestellt und vor allem durch antiliberale Argumente geprägt. Dies spiegelt sich in Umfragen zur Wählermotivation wider: Der mit am häufigsten genannte Grund für die Ablehnung des VVE bezog sich auf den ‚zu ökonomisch liberalen‘ Charakter des Textes.⁹¹ Weitere Gründe, die sich in die Kategorie der Globalisierungsdebatte einordnen lassen, waren die Aussicht auf eine ‚Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation‘, sowie die Möglichkeit, im Falle eines Scheiterns des VVE in Frankreich eine Neuverhandlung ‚einer besseren [sozialeren] Konstitution‘ zu erwirken. Auch waren die ‚Unzufriedenheit mit der Politischen Klasse im Allgemeinen‘ und ‚mit der Regierung Jean-Pierre Raffarins und Präsident Jacques Chirac‘ im Besonderen weitere Wählermotivationen, um den VVE abzulehnen. Die Ablehnung eines Beitritts der Türkei zur EU war ebenfalls einer der genannten Gründe in den Umfragen, jedoch konzentriert sich diese Wählermotivation im Parteispektrum der parlamentarischen Rechten (UDF und UMP) und bei Wählern mit Parteinähe zu rechts-extremen Parteien (FN und MN). Sowohl Präsident Chirac als auch UMP-Parteichef Sarkozy nutzten das Türkei-Argument im Verlauf der Referendumsdebatte, um eine Zustimmung der eigenen Wählerschaft für den VVE durch die Erwägung eines separaten Referendums über den Beitritt der Türkei (festgeschrieben durch eine Änderung der französischen Verfassung

89 Vgl. Wir wollen Arbeit, keine Verfassung. In: FAZ (27. Mai 2005, S. 3)

90 Vgl. TNS Sofres – Popularité de Jean-Pierre Raffarin.
<http://www.php.sofres.com/cote2/redirect.php>

91 40% der Non-Wähler nach einer Ipsos Umfrage und damit an 2. Stelle, Vgl. Les sondages sortis des urnes. <http://www.ipsos.fr/CanalIpsos/poll/8074.asp>; b. 19% der Non-Wähler nach der Eurobarometer Umfrage und damit an 4. Stelle, Vgl. Flash Eurobarometer – The European Constitution: Post-Referendum survey in France
http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl171_fr.pdf

in Artikel 88-7) zu erreichen.⁹²

Abgesehen vom Türkei-Argument besteht eine klare Verbindung zwischen den oben genannten Wahlmotivationen. Diese ist auf ein Fehlen einer breiten, öffentlichen EU- und Globalisierungsdebatte⁹³ in der französischen Gesellschaft zurückzuführen, die heute durch eine Vermischung der beiden Debatten kompensiert wird, ohne dass die politische Führung des Landes Einfluss darauf genommen hat. Die französische Referendumsdebatte hat gezeigt, dass das EU Integrationsprojekt im Allgemeinen, und der VVE im speziellen als neoliberales Elitenprojekt gesehen werden.⁹⁴ Gefördert wurde diese Auffassung durch anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und die Reformpläne der Regierung im öffentlichen Dienst. Einzelne Medienberichte haben dieser Unzufriedenheit und dem Gefühl sozialer Ungleichheit und Ausgeliefertheit genährt. So haben Nachrichten über eine mehr als 64%-ige Gewinnsteigerung der 40 führenden Aktiengesellschaften Frankreichs (nach Leitindex *Cotation Assistée en Continu*) bei gleichzeitiger Kritik des Arbeitgeberverbandes MEDEF (*Mouvement des Entreprises de France*) am ‚zu hohen Mindestlohn (*Salaires Minimum Interprofessionnelle et Croissance*)‘ und an generellen Lohnerhöhungen nicht gerade zu einer Steigerung der Zustimmung zum VVE unter den Wählern geführt.⁹⁵ Weiteren Diskussionsstoff für die negativ gelagerte VVE-Debatte im Kontext der Globalisierungsdiskurses lieferte ein Bericht über die Entlassungen in einem mittelständischen Unternehmen, das den Arbeitern als Alternative eine Anstellung in Rumänien für umgerechnet 110 Euro Monatsgehalt anbot.⁹⁶

Unpopuläres ‚Aushängeschild‘ des VVE wurde die EU-Dienstleistungsrichtlinie und ihrer angenommenen Auswirkungen auf die Arbeitsmarktsituation. Das Bild des ‚polnischen Klempners‘⁹⁷ traf die Wahrnehmungen der Wähler, ohne dass diese auch nur einen dieser neuen ‚Gastarbeiter‘ jemals gesehen hätten. Zusätzlich wurden die Implikationen der EU-Osterweiterung als Gefahr für das französische Sozialsystem interpretiert, die unter dem Druck der Arbeitsmarktliberalisierung in der erweiterten EU eine Abwärtsspirale der sozialen Standards in Gang setzen werde.⁹⁸ Dementsprechend wurden in der öffentlichen Meinung vor allem die neuen EU-Mitgliedsstaaten ‚im Osten als sehr liberal‘ eingeschätzt, und ‚das Ziel des VVE sei es [lediglich] einen freien und unverfälschten Wettbewerb zu sichern‘.⁹⁹ Schließlich reihte sich die Unzufriedenheit der Bevölkerung gegenüber der Regierung in dieser Argumentationslinie ein, wobei Bestandteile der ‚Unzufriedenheit‘ sowohl auf nationale Belange (Arbeits-

92 Sarkozy argumentierte in einer Öffentlichen Versammlung am 24. Februar in Tarbes, dass ein Scheitern des VVEs die Frage über einen Beitritt der Türkei erleichtern könne. Vgl. *Les peurs inavouées des électeurs de l'UMP au sujet de l'entrée de la Turquie en Europe* In: *Le Monde* 5. März 2005 ; Chirac

93 Vgl. *Le Divorce consommé entre les Français et les hommes politiques*. In : *Le Monde* 6. Juni 2005

94 Vgl. *Trop libérale, trop inégalitaire : La Constitution a été rejetée par des nombreux enseignants*. In : *Le Monde* 1. Juni 2005

95 Vgl. *Les raisons d'un rejet*. In : *Le Monde* 5. Juni 2005

96 Vgl. *La Campagne a déchaîné les passions françaises*

97 Tatsächlich geben bei der Eurobarometer Umfrage (Vgl. Fußnote 17 b.) nur 2% der Befragten die ‚Bolkestein-Richtlinie‘ an als Grund gegen den VVE gestimmt zu haben

98 Vgl. *Désenchantement* In: *Le Monde* 31. mai 2005

99 Vgl. Fußnote 51

losigkeit, Reformen) als auch auf Belange europäischer Natur zurückzuführen (vor allem die in der EU nicht geführte Auseinandersetzung über die wirtschaftlichen Auswirkungen der EU-Erweiterung in den ersten Jahren nach dem Beitritt der neuen Staaten). Der Eurobarometer-Länderreport Frankreich vom Herbst 2004 zeigt, dass die Franzosen zwar zu den Befürwortern des Euro gehören, jeglicher EU-Erweiterung aber sehr kritisch gegenüber stehen (lediglich 39% der Befragten gaben an, weiteren EU Erweiterungen zuzustimmen¹⁰⁰). ‚Wer hat [den Wählern] die Implikationen der EU-Erweiterung erklärt?‘ kommentierte die *Le Monde*.¹⁰¹ Das gescheiterte VVE-Referendum vom 29. Mai könne auch als kollektiver Zweifel an den Versprechungen der Regierung verstanden werden: Frankreichs Europapolitik vermittele den eigenen Wählern seit Jahren ein Bild der EU, in dem sich Europa nach den sozialen Standards Frankreichs richte. Das dem nicht so sei, offenbare bereits der nationale Kontext – hohe Arbeitslosigkeit und unpopuläre Reformvorhaben.

Die Kampagnen der VVE-Befürworter und Gegner im Vergleich – Alles eine Frage der Organisation?

Organisierte und informierte Non-Akteure

Das Non-Lager setzte sich aus politischen Persönlichkeiten – wie Laurent Fabius und Henri Emanuelli – sowie Interessengruppen – zum Beispiel die *Confederation Paysanne* um José Bové – und zivilgesellschaftlichen Akteuren wie *Attac* zusammen. Ein generelles Merkmal der VVE-Gegner war die Abwesenheit eines zentralen ‚Hauptakteurs‘. Dies ermöglichte vielen verschiedenen Gruppen, sich im ‚Non‘-Lager einzufinden, ohne das Distanzierungen zwischen Links- und Rechtsextremisten zu größeren Konflikten führten. So sprachen sich *Attac*, die Gewerkschaften und die *Parti Communiste Français* für die Weiterführung der europäischen Integration aus und distanzieren sich offiziell von der Argumentation des ‚Nein‘ aus dem rechtsextremen Lager. Anders als anlässlich des Maastricht-Referendums drehte sich somit das Kernargument der linken Europaskeptiker nicht um die nationale Souveränität. Die Haltung der verfassungskritischen Sozialisten, Kommunisten, Gewerkschaften und Trotzisten gründete vielmehr in der Einschätzung, dass der Verfassungsvertrag den Weg für ein neoliberales Europa ebne, das weder durch sozial- noch durch beschäftigungspolitische Kompetenzen kompensiert würde. So forderte der Dissident der PS Laurent Fabius von Präsident Chirac eine grundlegende Revision des Stabilitätspakts zugunsten einer entschlossenen Wachstumspolitik, eine Erhöhung des EU-Budgets, eine EU-weite Steuerharmonisierung zur Verhinderung weiterer Betriebsverlagerungen außerhalb Frankreichs sowie eine sozialverträgliche EU-Richtlinie zur Verteidigung des öffentlichen Dienstes.¹⁰²

100 Vgl. Eurobarometre 62: L'opinion publique dans l'Union Européenne http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb62/eb62_fr_nat.pdf

101 Vgl. Fußnote 50

102 Vgl. „Europapolitischer Einsatz Fabius‘ in Paris“, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 11. September 2004.

Ganz traditionell blieb die Landwirtschaft euroskeptisch. 69% der Landwirte stimmten gegen und nur 31% für den VVE.¹⁰³

Des Weiteren zeigten Akteure im Sammelbecken der VVE-Gegner mehr Bereitschaft zur Kooperation. Ausdruck hierfür waren sowohl die Protestdemonstration in Guèret (Anhänger von Attac, verschiedener Gewerkschaften, der PCF und Ligue Communiste Révolutionnaire) als auch ein Treffen der linken VVE-Gegner am 17. März in Paris (Parteimitglieder und Anhänger der LCR, des Mouvement Républicain et Citoyen, der Verts, der PCF und José Bové). Auch wurden eventuelle Interessenkonflikte, die aus ideologischen Überzeugungen der einzelnen Gruppen des Nein-Lagers hätten entstehen können, durch die gemeinsame Konzentration auf einige wenige Kernargumente überbrückt. Von Seiten der Confédération paysanne (CP) wurden auf diese Weise Parallelen zwischen den antiliberalen Argumenten und den eigenen Interessen gezogen. So antwortete José Bové in einem Interview auf die Frage, welcher Zusammenhang zwischen der Debatte um den VVE-Text und der Unzufriedenheit der CP mit den Reformen in der Gemeinsamen Agrarpolitik bestünde, mit den Worten: „Man hat viel über die Bolkesteinrichtlinie gesprochen, aber wir [CP] haben die selben Prozesse der Deregulierung des Wettbewerbs in der Produktparte Früchte und Gemüse“.¹⁰⁴ Auch die mitgliederstärkste Gewerkschaft „Confédération Générale du Travail“ (CGT) hatte Anfang Februar 2005 mit einem klaren Votum den Verfassungsvertrag abgelehnt. Unter dem Slogan „Combattre L’Europe liberale et Agir pour une Europe social“¹⁰⁵ sprachen sich 82% der Mitglieder der Gewerkschaftsführung (Comité confédéral national) dafür aus, den Vertrag abzulehnen.¹⁰⁶ Die CGT sah im VVE eine Verstärkung der neoliberalen Politikansätze vorheriger Verträge, die es zu bekämpfen galt. Die klare Ablehnung des Vertrags von einer der wichtigsten Gewerkschaften¹⁰⁷ blieb nicht ohne Wirkung. Sie verstärkte die Spaltung des linken Lagers und konterkarierte das hart erkämpfte „Ja“ in der parteiinternen Abstimmung der Sozialisten. Auch ist der Einfluss des CGT-Votums auf die knappe Entscheidung der Grünen nicht zu unterschätzen.¹⁰⁸ Inhaltlich konzentrierten sich die Argumente der VVE-Gegner vor allem auf die Aspekte Arbeitsplatzverlust und Dumping der sozialen Standards Frankreichs. Letztlich ging es einem Großteil der VVE-Gegner darum, die innerfranzösischen, sozialen Spannungen mit dem Argument, der VVE sei zu liberal und stelle eine Gefahr für das französische Sozialmodell dar, für sich zu nutzen. Die Gewerkschaften griffen hierbei altermondialistische Argumente auf und forderten die Festschreibung der öffentlichen Dienste, die Garantie der sozialen Sicherung und eine Aufhebung des Wachstums-

103 Vgl. „Référendum 69% des agriculteurs français pour le non“, France 3 (online) vom 21. März 2005.

104 Vgl. Si le traité est voté, il n’y a plus d’échappatoire In: Le Monde 18. März 2005

105 Vgl. „Crise ouverte à la CGT après le ‘non’ à la Constitution“, in: Le Nouvel Observateur (online) vom 13. Februar 2005.

106 Vgl. Contribution CGT au débat public sur les enjeux européens, et particulièrement sur le projet de Traité constitutionnel pour l’Europe, www.docsite.cgt.fr/1107506949.pdf (eingesehen am 18.02.2005).

107 Mitglieder ca. 600 000.

108 Vgl. „Frankreichs Grüne mit knapper Mehrheit für EU-Verfassung“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Februar 2005.

und Stabilitätspaktes ein; letzterer sei „hinderlich für ein Beschäftigungswachstum“.¹⁰⁹

Die Kampagnen des Non-Lagers waren mitentscheidend für den Ausgang der Referendumsdebatte. So schufen einige prominente Einzelaktivisten, z.B. der Informatikprofessor Etienne Chouard, durch Internet- Diskussionsforen ein Portal für die kritische Auseinandersetzung mit dem VVE. Chouards Internetseite¹¹⁰ zählte zeitweilig zu den meist besuchten Webadressen Frankreichs mit durchschnittlich 25.000 Besuchern pro Tag. Auch nutzten andere Gruppen wie z.B. Attac das Internet und eigene Weblogs, um Information zur Nein- Kampagne zu verbreiten, Wähler zu mobilisieren und gegen die – nach ihrer Ansicht parteiischen – Medien Stimmung zu machen.¹¹¹ Entscheidend war hierbei die frühzeitige Aktivierung dieser Kommunikationsformen – weit bevor die VVE-Befürworter auf ähnliche Methoden zurückgriffen. Dies scheint auch eine Studie der Technischen Universität Compiègne zu belegen, die zu dem Ergebnis kommt, dass das Nein-Lager das Internet besser für sich zu nutzen wusste. Bei den das Referendum betreffenden Internetauftritten waren die Verfassungsgegner in der Mehrzahl und deren Seiten darüber hinaus weitgehend miteinander verlinkt.¹¹² Ein Blick auf die Eurobarometer-Umfrage vom Herbst 2004 zeigt auch, dass nicht weniger als 25% der Befragten das Internet nutzten, um sich über die EU im Allgemeinen zu informieren. Glaubt man den Berichten aus den französischen Medien, dass das Internet im Rahmen der VVE-Debatte häufiger als gewöhnlich frequentiert wurde, kann man sicher davon ausgehen, dass die Zahl der Internetnutzer in dieser Phase sogar noch höher gelegen hat.

ATTAC: Schwerwiegende Krise nach erfolgreicher Kampagne

Die zivilgesellschaftliche Organisation Associations pour la Taxations des Transactions à l'Aide aux Citoyens (Attac) spielte eine entscheidende Rolle während der Referendumsdiskussion. Die Wortführer von Attac sprachen sich eindeutig gegen den VVE aus: Der Vertrag wurde als neoliberal, antisozial, und an Militarisierung und imperialer Macht orientiert betrachtet. Nach einer Mitgliederbefragung, bei der sich 85% der Attac-Anhänger gegen den VVE aussprachen, warb der Präsident von Attac-Frankreich, Jacques Nikonoff, offensiv für ein „Nein“ zum VVE.¹¹³ Damit führte ATTAC das erste Mal offiziell eine Kampagne bei einem Referendum an.¹¹⁴ Viele kleinere linke und vor allem für Jugendliche attraktive Anti-globalisierungsnetzwerke (wie z. B. „le collectif Vamos“) schlossen sich den

109 Vgl. La Position des Syndicats français http://www.snes.edu/snesactu/article.php-3?id_article=1361&var_recherche=constitution

110 <http://etienne.chouard.free.fr> Vgl. Etienne Chouard Don Quichotte du non. In : Le Monde 12. Mai 2005

111 Vgl. Das Nein aus dem Netz. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung 3. Juni 2005

112 Ghitalla, Franck/ Fouetillou (Université de Technologie de Compiègne) : Le web et le débat sur la Constitution européenne, Studie zur Bedeutung des Internet, Juli 2005. Einsehbar unter : www.utc.fr/rtgi/index.php?rubrique=1&sousrubrique=0&study=constitution; und: „Les opposants au traité européen ont mieux utilisé Internet », in : Le Monde vom 10./11.7.2005.

113 Vgl. hierzu die Rede des Präsidenten von ATTAC, www.france.attac.org/a3816 (eingesehen am: 18.12.2005).

114 Vgl. „Attac dit non à la Constitution et au Parti socialiste“, in : Le Figaro vom 08. März 2005.

Positionen von Attac an.

Mit mehr als 30.000 Mitgliedern zählt Attac dreimal so viele Mitglieder wie die Grünen und immerhin ein Drittel der Mitglieder der PS. Mit mehr als 215 lokalen Komitees ist Attac in allen Départements Frankreichs anzutreffen. Attac hat somit eine größere Reichweite als irgendeine der etablierten Parteien, was nicht zuletzt auch auf das zentralistische Verwaltungs- und Parteiensystem Frankreichs zurückzuführen ist. Attacs Überzeugungsarbeit zeichnete sich durch organisationsinterne Geschlossenheit und Bürgernähe aus, wohingegen die Kampagnenarbeit der Befürworter – speziell der PS – von innerparteilicher Zersplitterung gekennzeichnet war. Mitglieder der PS in regionalen Parteivorsitzpositionen oder Abgeordnete einzelner Wahlkreise warben entgegen der Parteiposition für das Nein in ihren Wahlbezirken,¹¹⁵ verunsicherten damit die Wähler und untergruben eine effektive Mobilisierung der PS-Wähler. Die lokalen Attac-Komitees agierten zum großen Teil unabhängig voneinander. Auf nationaler Ebene engagierte sich Attac erst seit Januar 2005 in der Referendumsdebatte. In nahezu allen Départements war zu diesem Zeitpunkt bereits der Boden bereitet, um zentrale Attac-Veranstaltungen zu organisieren, oder zu unterstützen. Im Kalender der Attac-Kampagne für ein Sieg des Non' von Anfang Januar bis Ende Mai wurden mehr als 260 solcher Veranstaltungen aufgelistet. Dabei reichte die Spannweite der Aktionen von Demonstrationen wie in Guèret, die in den Medien mit dem jährlichen Weltsozialforum in Porto Alegre verglichen wurde, bis hin zu Veranstaltungen im kleinen Rahmen, in denen interessierte Bürger – den Text zur Hand – eine altermondialistische Interpretation des VVE hörten. Kleinere Veranstaltungen hatten vor allem Zulauf von Wählern aus der Mittelschicht.¹¹⁶ Finanziert wurde diese Kampagne durch einen Spendenaufruf an die Mitglieder, wobei zunächst 200.000, später 250.000 Euro veranschlagt wurden für Plakate, Informationsbrochüren, Postkarten und dergleichen. Am Ende konnte Attac mit 230.000 Euro arbeiten,¹¹⁷ wobei offen bleibt, ob diese Gelder von neuen Mitgliedern - durch einen Aufnahmebeitrag von 40 Euro - oder durch andere Spenden zusammenkam.

Inhaltlich stütze sich Attac auf klassische Antiglobalisierungsargumente, wobei sie die EU-Integration nicht per se ablehnten, jedoch ein Integrationsprojekt forderten, in dem vor allem die soziale Sicherheit Priorität genießt. Dass diese Argumente in der französischen Referendumsdebatte auf fruchtbaren Boden fallen würden, verdeutlichte bereits eine Eurobarometer-Umfrage von 2003.¹¹⁸ Zwar meinten zu diesem Zeitpunkt nur 34% der befragten Franzosen, dass die EU zu liberal sei und nur 33% sprachen sich gegen die Globalisierung aus, jedoch empfand eine Mehrheit der Be-

115 Vgl. Le non de gauche s'impose dans les urnes et met en difficulté le PS. In : Le Monde 31. Mai 2005.

116 Angestellte aus dem Pflegebereich, Landwirte, Postbeamte, Oberschüler, Lehrer Vgl. En Haute-Savoie, le travail de fourni des militants d'Attac pour le Non. In: Le Monde 5. Mai 2005.

117 Angaben einer Mitteilung auf der Attac Internetseite entnommen. Vgl. <http://www.france.attac.org/a5218>.

118 Vgl. Flash Eurobarometer: Globalisation November 2003. http://europa.eu.int/comm-public_opinion/flash/FL151bGlobalisationREPORT.pdf.

fragten (58%), dass die Globalisierung eine Gefahr für ihren Arbeitsplatz darstelle (darunter 42%, die bei der vorhergehenden Frage dem Prozess der Globalisierung positiv gegenüber standen) und zwei Drittel waren der Auffassung, dass mehr verbindliche Regulierung auf EU-Ebene notwendig sei. Auch meinten 57% der Befragten, dass Frankreich nicht genug Einfluss auf den Prozess der Globalisierung habe. Im Unterschied zu 2005 waren jedoch 2003 noch über 70% der Befragten der Auffassung, dass die EU die „richtige Richtung“ im Prozess der Globalisierung sicherstelle. In dieser Umfrage wurde erstmals auch das Gewicht altermondialistischer Akteure gemessen. Danach glaubten 88% der befragten Franzosen, dass diese zivilgesellschaftlichen Bewegungen diskussionswürdige Themen aufgriffen. Des Weiteren gaben 69% der Befragten an, dass ihre Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte der Globalisierung durch diese Akteure gelenkt würde. Immerhin 47% waren der Auffassung, dass Altermondialisten konkrete Lösungen zur Globalisierung vorschlugen.

Während der VVE-Debatte machte Attac vom selben antiliberalen Diskurs Gebrauch wie Gewerkschaften und enttäuschte PS-Anhänger, nährte diesen aber zusätzlich durch Detailkritik am VVE sowie durch detaillierte Analysen der EU-Integration. Hierbei wurden auch Themen wie die demokratische Legitimität des Verfassungskonvents, die Währungspolitik der Europäischen Union, die Unabhängigkeit der EZB, die Wettbewerbsbestimmungen der EU, der Wachstums- und Stabilitätspakt und die EU-Entwicklungshilfepolitik angeschnitten.¹¹⁹ Auffällig aber ist, dass es im Rahmen der Attac-Kampagne zum VVE keine Positionierung zum Thema der Agrarsubventionspolitik der EU gab, obwohl die Gemeinsame Agrarpolitik im krassen Kontrast zu den anderen Überzeugungen Attacs stehen müsste, insbesondere zur Frage der Entwicklungspolitik. Lediglich einige Namensartikel von Bernard Cassen, dem Ehren-Präsidenten von Attac, ließen auf eine positive Einstellung Attacs zur EU-Agrarsubventionspolitik schließen. Auf diesen Widerspruch indirekt angesprochen, argumentiert Jacques Nikonoff, dass Freihandel nicht zu einer selbsterhaltenden Agrarwirtschaft in Afrika führen und nur die direkte Entwicklungshilfe die Armut in diesen Ländern reduzieren könne.¹²⁰ Diese Haltung gründet in der Entstehungsgeschichte und Organisationssoziologie von Attac; erstens ist der ehemalige Sprecher der Agrarlobby Confédération Paysanne José Bové einer der prominentesten Mitbegründer von Attac in Frankreich, und zweitens treten die CP und Attac auf lokaler und regionaler Ebene häufig mit gemeinsamen, globalisierungskritischen und antiamerikanischen Veranstaltungen und Kampagnen auf.

Zu den Attac-Argumenten zählten sowohl die Dramatisierung der Konsequenzen eines mehrheitlichen ‚Ja‘ zum VVE (die neoliberale Politik würde durch die erfolgreiche Ratifizierung des VVE irreversibel gemacht werden) als auch Anspielungen auf den Unmut der Wähler gegenüber der Regierung und dem Präsidenten (gewinnt das Nein, wird ein ‚alternativer‘

119 Für eine komplette Übersicht der Argumente und Analysen bezüglich des VVEs von Attac siehe <http://www.france.attac.org/r623>.

120 Vgl. Discours de Jacques Nikonoff à Lille pour l'institut de relations internationales et stratégiques. <http://www.france.attac.org/a4645>.

Regierungswechsel 2007 begünstigt). Im Hinblick auf den VVE bediente sich Attac einiger Textpassagen aus dem dritten Teil des Vertragswerks und analysierte diese im Lichte der organisationstypischen Antiglobalisierungsargumente. Hierbei wurde besonderes Augenmerk auf die vermeintliche Liberalisierung der öffentlichen Dienste (soziale Dienstleistungen, Bildung und Ausbildung) und staatlicher Unternehmen (Gas, Elektrizität, Post, Transport) gerichtet: Auf heftige Kritik stießen sowohl die Abwesenheit einer expliziten Festschreibung der öffentlichen Dienste (Dienste im allgemeinen Interesse¹²¹) im VVE¹²² als auch der im VVE nur mangelhaft normierte Schutz der Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse vor den EU-Wettbewerbsregeln.¹²³ In diesem Kontext stellte Attac dar, dass die EU-Dienstleistungsrichtlinie nur ein erster, aber bereits beispielhafter Schritt sei, um die öffentlichen Dienste dem freien Wettbewerb auszusetzen.¹²⁴

Sowohl derart detailreiche Argumente als auch globaler gefasste Pamphlete (wie die von Bernard Cassen in *Le Monde Diplomatique* oder von Jacques Nikonoff in der Tageszeitung *Le Figaro*) machen deutlich, welche Zielgruppen Attac zu erreichen versuchte. Nach Angaben Nikonoffs sollten vor allem Wähler aus dem linken Spektrum überzeugt werden.¹²⁵ Schließlich zählten zu den Neinsagern nicht nur Wähler aus der unteren Bildungsschicht (unter dem Mittelstufenabschluss) oder aus dem Arbeitermilieu, sondern auch Wähler aus den mittleren bis höheren Bildungsschichten und den mittleren Einkommenschichten.

Die Attac-Kampagne hat zu einer inhaltlichen Diskussion über den VVE beigetragen. Jedoch war diese Debatte nicht klar eingegrenzt. So verband Attac innenpolitische Themen wie Arbeitslosigkeit und Reformen im öffentlichen Dienst mit Themen, die weitestgehend nichts mit dem Inhalt des VVE zu tun hatten – z.B. die EU-Dienstleistungsrichtlinie – zu einer Globalisierungsdebatte, die die aktuelle Erscheinungsform des Europäischen Integrationsprojektes und in diesem Zusammenhang eben auch die Ratifizierung des VVE in Frage stellte. Unabhängig von der individuellen Wählermotivation (gleich ob Protestwahl gegen die Regierung oder Bekundung der Angst vor einem neoliberalen Europa) schien es zunächst, dass die VVE-Diskussion in Frankreich sowohl die Globalisierungsdebatte als auch Attac selbst als ‚Stichwortgeber‘ dieser Debatte salonfähig gemacht hat.

Tatsächlich konnte Attac diese Rolle bislang jedoch nicht einnehmen, da sie seit Monaten mehr mit internen Organisationskonflikten als mit Inhalten beschäftigt ist.¹²⁶ Dabei geht es vornehmlich um die Wahl der Vertreter und die Zusammensetzung der Gremien, sowie um die Frage des politi-

121 Vgl. La Constitution Européenne et les services publics. <http://www.france.attac.org/a3908>.

122 Für eine detaillierte Analyse der Debatte um die Dienste im allgemeinen Interesse vgl. Becker, Peter (Mai 2005). Die Europäische Daseinsvorsorge. SWP-Studie http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1280.

123 Demnach sind die Dienste im Allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (Art. III- 122) den Wettbewerbsbestimmungen unterworfen (Art. III-161-169).

124 Vgl. Les projets de Directive Bolkestein et de Constitution Européenne n'ont-ils vraiment rien à voir.

125 Vgl. Attac dit non à la Constitution et au parti socialiste. In: *Le Figaro* 8. März 2005.

126 „Attac en pleine crise de décroissance“, in: *Libération* vom 12.12.2005.

schen Engagements der noch jungen Organisation. In der Auseinandersetzung stehen sich eine große Gruppe von Mitgliedern des Verwaltungsrates - angeführt von mehreren Vizepräsidenten und Vertretern verschiedener Gründungsgewerkschaften - und die Direktion mit ihrem Präsidenten Jacques Nikonoff, unterstützt vom Ehrenpräsidenten Bernard Cassen, gegenüber.

Die Gegner der Direktion üben insbesondere Kritik am Autoritarismus und an der Bürokratie der von Nikonoff geleiteten Direktion. Ebenso bemängeln sie die unzureichende Einbindung der Mitglieder und lokalen Komitees in die organisationsinternen Entscheidungs- und Arbeitsprozesse. Sie fordern daher das Prinzip der Kollegialität für die Direktion, ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Gründungsmitgliedern und gewählten Vertretern im Verwaltungsrat und eine allgemeine Demokratisierung. Letztere soll durch die direkte Mitwirkung der Mitglieder und die stärkere Einbindung der lokalen Komitees, insbesondere die Einbindung der „Conférence nationale des comités locaux“ CNCL in alle organisations- und kampagnenspezifische Fragen gewährleistet werden.

Der Vorwurf der teilweise unnötigen Mediatisierung einzelner Vertreter von Attac verweist auf einen weiteren wichtigen Punkt in den Auseinandersetzungen: der Frage nach dem politischen Engagement von Attac. Für die Gegner der Direktion und die Mehrzahl der Mitglieder von Attac besteht die Gefahr, dass sich die ursprünglich zivilgesellschaftliche Organisation zu sehr in Richtung einer politischen Kraft entwickelt. Die Direktion begegnet diesen Argumenten mit Unverständnis und wirft ihren Kritikern vor, die Diskussion zu instrumentalisieren, um Macht innerhalb von Attac für eine Minderheit zu erlangen. Darüber hinaus erklären Nikonoff und seine Anhänger, dass zu weitgehende Elemente der partizipativen Demokratie eine Gefahr für die Unabhängigkeit von Attac und deren Fähigkeit, ein eigenständiges Projekt zu formulieren, darstelle.

Vermittlungsausschüsse konnten nach dem 19. Mai 2005 keine konsensfähigen Vorschläge für die Ausrichtung der Organisation erarbeiten. Die Sommeruniversität vom Attac Ende August 2005 war daher weithin geprägt von den Auseinandersetzungen zwischen den zwei Lagern und nahm die Diskussionen der ebenfalls spannungsreichen Generalversammlung Anfang Dezember 2005 vorweg. Bereits im Vorfeld wurde klar, dass viele Mitglieder von ihren Vertreter eine konstruktivere Debatte um die Neuausrichtung erwarteten. Unter diesem Eindruck verschärfte sich der Konflikt zwar nicht weiter; er wurde aber auch nicht beigelegt und die Erneuerung der Organisation wurde verschoben. Nikonoff wurde zwar im Amt bestätigt, die Reform von Attac aber weiterhin als notwendig erachtet. Bis Mitte 2006 sollen nun neue Statute erarbeitet und unter anderem das Amt eines Co-Präsidenten eingeführt werden.¹²⁷ Gleichzeitig setzte der Verwaltungsrat für die Phase der Ausarbeitung ein so genanntes „collectif exécutif“ ein, dessen acht Mitgliedern zu gleichen Teilen aus beiden La-

127 „Attac: les adhérents tentent de contenir les divisions par une coprésidence“, in : Le Monde vom 11.12.2005 ; „Les militants d’Attac somment leur direction de s’entendre“, in : Le Monde vom 13.12.2005.

gern kommen, und mit dem sich die Direktion in den kommenden Monaten die Macht teilen muss.

Erschwert wird die Lage von Attac durch die gespannten Beziehungen mit dem PS seit der Referendumskampagne zum Verfassungsvertrag. Zwischen den Verantwortlichen herrscht derzeit Schweigen.¹²⁸ Hinzu kommt ein grundlegendes, finanzielles Problem. Die Ausgaben während der Referendumskampagne und der Mitgliederschwund stellen die Organisation vor große Schwierigkeiten.¹²⁹

Schwache Argumentation und Organisation der Ja-Kampagne

Innenminister Dominique de Villepin gab bekannt, dass die öffentliche Kampagne zum VVE am 16. Mai um 0.00 Uhr beginnen und am 28. Mai um Mitternacht beendet werden würde. Teil der öffentlichen Kampagne war es, den Text des VVE an die Haushalte aller Wahlberechtigten zu schicken. Allerdings wurde der lange Vertragstext nicht unkommentiert versandt: Ein Informationsblatt klärte den Wähler über den Verfassungsvertrag auf. Dieses Vorgehen stieß auf erheblichen Protest: So bezeichnete der rechte VVE-Gegner Philippe de Villiers die Informationsbroschüre als „Propaganda“ und drohte den Verfassungsrat anzurufen, da mit dieser Maßnahme öffentliche Gelder missbraucht würden, um Druck auf die Wähler für ein „Ja“ auszuüben.¹³⁰

Konflikte im Lager der Befürworter und deren Argumente

Die Debatte über den VVE hat innerhalb der meisten französischen Parteien interne Konflikte nach sich gezogen. Die Sozialistische Partei (PS) befürwortete ein Referendum. Innerhalb der Partei kam es aber unmittelbar nach Abschluss der Regierungskonferenz zu einem tiefen Riss zwischen Verfassungsgegnern und -befürwortern, der seine Ursache in innerparteilichen Konflikten über die allgemeine Ausrichtung der Europapolitik hat.¹³¹

Personifiziert wurde die Zerrissenheit der Sozialisten auf der Befürworterseite durch den Parteivorsitzenden François Hollande und auf der Gegnerseite durch den ehemaligen Premier- und Finanzminister Laurent Fabius. Der Ausgang der PS-internen Abstimmung, in der 59 Prozent der Mitglieder für den Vertrag stimmten, sollte bindend für die Referendumskampagne der Sozialisten sein.¹³² Fabius kündigte allerdings frühzeitig an, dass er sich daran nicht halten werde.¹³³ Nahezu zeitgleich positionierten sich vier Bewegungen, die den – noch - minderheitlichen linken Flügel der

128 „Relations gelées avec le PS“, in: Libération vom 12.12.2005.

129 „Attac dans le rouge après le référendum“, in : Libération vom 21.1.2006.

130 Vgl. „Référendum : Philippe de Villiers saisit le Conseil constitutionnel“, in : Le nouvel Observateur (online) vom 22. März 2005.

131 Vgl. „La pression est forte pour obliger Jacques Chirac à suivre le pas“, in: Le Monde vom 21. April 2004. Die Kernargumente der Gruppe der VVE-Gegner liefert Pervenche Berès: „Das Nein der Hoffnung. Warum die französischen Sozialisten die EU-Verfassung ablehnen“, in: Dokumente, Nr. 6/2004, S. 31-37.

132 Vgl. „La stratégie de M. Chirac suspendue à l'issue du référendum au PS“, in : Le Monde vom 17. November 2004.

133 Vgl. „Frankreichs Grüne mit knapper Mehrheit für EU-Verfassung“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Februar 2005.

Partei vertraten, betont kritisch zum Verfassungsvertrag.¹³⁴

Am 14. Februar 2005 startete Hollande – unmittelbar vor dem Referendum in Spanien – die PS-Kampagne für ein „Ja“ zum Verfassungsvertrag. Die Pro-Argumente der Sozialisten konzentrierten sich auf vier Punkte:¹³⁵ Zum einem erhofften sie sich durch die Stärkung des Europäischen Parlaments und die Möglichkeit von Bürgerbegehren einen weiteren Demokratisierungsschub der Union. Zweitens machten sie deutlich, dass die in Art. III-117 VVE niedergelegten Integrationsziele (hohes Beschäftigungsniveau, Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, hohes Niveau der allgemeinen und der beruflichen Bildung sowie des Gesundheitsschutzes) in Übereinstimmung zu den europapolitischen Zielen der Sozialisten stünden. Drittens unterstrichen sie die Aufnahme der Grundrechtecharta als verbindliches Dokument in den Korpus des Verfassungsvertrages. Und viertens wiesen die Sozialisten darauf hin, dass der VVE neue Chancen für ein stärkeres politisches Europa und damit für eine stärkere Rolle der EU in der Internationalen Politik – vor allem gegenüber den USA – berge. Diese Pro-Argumente waren eher eng und dürrig gesteckt. Der Erfolg der Kampagne für ein „Ja“ der Sozialisten hing letztlich davon ab, in wie weit die Partei einheitlich auftreten würde.

Einen Höhepunkt erreichte die Diskussion innerhalb der Linken, als im März eine Demonstration in Guéret zur Verteidigung des öffentlichen Dienstes in eine Kundgebung gegen den VVE umschlug. Ein Sprecher von Attac brachte die VVE-Kritik der Linken auf den Punkt: „Man kann nicht gleichzeitig den öffentlichen Dienst und die Verfassung verteidigen“.¹³⁶ Der frühere Minister Jean-Luc Mélenchon schreckte nicht davor zurück, mit den Kommunisten eine gemeinsame Wahlkampfveranstaltung zu organisieren.¹³⁷ Mélenchon machte dabei auch deutlich, dass er zwar die Rücknahme der sog. Bolkesteinrichtlinie begrüße, er aber kein Vertrauen in eine Entscheidung habe, die von den „Liberalen“ Schröder und Blair mitgetragen werde.¹³⁸ Deutlich wurde so, dass sich führende Sozialisten offen gegen die offizielle Parteilinie stellten und damit das Ergebnis der parteiinternen Abstimmung konterkarierten. Durch die Heterogenität innerhalb der Partei war es schwer für den Vorsitzenden der PS, gegen die „Abweichler“ vorzugehen.¹³⁹

Auch die Regierungspartei UMP stimmte dem VVE nicht geschlossen zu. Die Liberalen (Alain Juppé, Nicolas Sarkozy, Édouard Balladur und Alain Madelin) unterstützten den VVE. Sie vertraten die große Mehrheit der Partei. Auf der anderen Seite sprachen sich die „souveränistischen“ Vertreter

134 Vgl. „La stratégie de M. Chirac suspendue à l’issue du référendum au PS“, in: *Le Monde* vom 17. November 2004.

135 Vgl. hierzu Stellungnahmen einiger franz. Sozialisten, www.parti-socialiste.fr/europe/article-imprim.php?id_article=326 (eingesehen am: 16.02.2005) und das Argumentationspapier „Le traité constitutionnel ne contient que des avancées sur le plan social et démocratique par rapport au traité existant“, http://www.ouisocialiste.net/IMG/pdf/argutraite_-_no_11e_version.pdf (eingesehen am: 16.02.2005).

136 Vgl. „A guéret, le non s’invite dans la défense des services publics et place le PS en porte-à-faux“, in: *Le Monde* vom 08. März 2005.

137 Vgl. „Ja zu Chirac?“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22. März 2005.

138 Vgl. „Bolkestein: ‚l’arnaque‘ dénoncée“, in: *Libération* (online) vom 24. März 2005.

139 Vgl. „Ja zu Chirac?“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 22. März 2005.

der UMP gegen den VVE aus, da der Vertrag die politische Entscheidungsfreiheit Frankreichs zu stark beschränke und er eine Eintrittskarte für einen Beitritt der Türkei in die EU darstelle. Am 6. März 2005 sprach sich eine klare Mehrheit des UMP-Parteitag für ein ‚Ja‘ zum VVE aus (90,8%).¹⁴⁰ Die interne Parteiposition spiegelte jedoch sowohl eine Zustimmung zum VVE als auch eine Ablehnung des Beitritts der Türkei wider.¹⁴¹

Die UMP sagte sechsmal „Ja“ zum VVE: Das erste ‚Oui‘ galt dem Verfassungsvertrag insgesamt, der wichtige Werte wie Demokratie, Grund- und Freiheitsrechte manifestiere. Zweitens bot der VVE nach Auffassung der UMP die Chance, wieder eine größere Dynamik in die EU zu bringen und den Stillstand im Integrationsprozess zu überwinden. Drittens erhoffte sich die UMP durch das vorgesehene Amt des EU-Außenministers ein mächtigeres und stärkeres politisches Europa. Viertens machte die UMP deutlich, dass sie sich von Europa auch auf der wirtschaftlichen Dimension Erfolge und Vorteile versprach und die Arbeitslosigkeit effektiver bekämpft werden könne. Fünftens machte die UMP unmissverständlich deutlich, dass sie ein „europäisches Europa“ will. Für die Türkei käme nur eine privilegierte Partnerschaft, aber keine gleichwertige Vollmitgliedschaft in Frage. Sechstens zeige das „Oui“ der UMP, dass die Partei der französischen Jugend eine Zukunft in Europa geben wolle.¹⁴²

Erosion der Zustimmung

Die internen Parteikonflikte spiegelten sich schon frühzeitig in Meinungsumfragen zur Wahlentscheidung. Seit Januar 2005 zeichnete sich ab, dass die ursprünglich positive Einstellung der französischen Bevölkerung zum Verfassungsvertrag - im Dezember 2004 gaben noch 65% der Franzosen an, für den VVE zu stimmen - im Laufe der Zeit immer mehr erodierte. Im Februar 2005 lag die Zustimmungsrates nur noch bei 58%. Dieser Abwärtstrend lässt Parallelen zum Maastricht-Referendum von 1992 erkennen. Hier gaben noch 14 Wochen vor dem Referendum ebenfalls 65% der Befragten an, mit „Ja“ stimmen zu wollen – bekanntermaßen fiel das Referendum mit 51% nur knapp positiv aus.¹⁴³ Vor diesem Hintergrund entschied sich Staatspräsident Chirac dafür, das Referendum früher als geplant am 29. Mai abzuhalten, um so den negativen Trend aufzuhalten und den Verfassungsgegnern weniger Zeit für ihre Kampagne zu lassen.¹⁴⁴

Eine mobilisierende Wirkung erhofften sich die VVE-Befürworter in Frankreich auch von dem am 20. Februar 2005 positiv ausgegangenen Referendum in Spanien.¹⁴⁵ Eine Umfrage von Yahoo-I-télé für die Zeitung Li-

140 Vgl. „Constitution européenne, Sarkozy lance la campagne pour le Oui“, in: Le Monde (online) vom 06. März 2005.

141 Vgl. „Référendum européen: Chirac et Raffarin accélèrent, les partis fixent leur calendrier“, in: Le Monde vom 20 Februar 2005.

142 Vgl. hierzu den Antrag der UMP über Europa (La motion de l'UMP sur l'Europe), www.ump.org/site/dossiers/Europe/ActualiteEuropeAffiche.php?IdActualiteEurope=29 (eingesehen am 07. März 2005).

143 Alle Daten: BVA-Umfrage für den L'Express, vgl. „Menace sur le oui“, in: L'Express vom 14. Februar 2005.

144 Vgl. „Le référendum sur la constitution européenne a été fixé au 29. Mai“, in: Le Monde (online) vom 04. März 2005.

145 Vgl. „En France, des ‚bravos‘ et un ‚flop‘“, in: Libériaion (online) vom 21.02.2005.

bération vom 25./26. Februar zeigte noch ein relativ optimistisches Bild: So sprachen sich 60% der Franzosen für den VVE und 40% dagegen aus.¹⁴⁶ Einen noch höheren Wert erreichte eine CSA-Umfrage. Demnach hätten 63% für und 37% gegen den VVE gestimmt.¹⁴⁷ Eine Umfrage des BVA-Instituts von Mitte März sah allerdings die Zustimmung weiter abnehmen: 56% der Franzosen hätten für „Oui“, 44% für „Non“ gestimmt.¹⁴⁸ Interessant an dieser Umfrage war, dass 44% der Anhänger der Linken angaben, gegen den VVE stimmen zu wollen; im konservativen und rechten Spektrum wollten dagegen „nur“ 42% mit „Non“ stimmen.¹⁴⁹ Am 17. März erschien dann eine CSA-Umfrage, bei der erstmals das „Non“ mehr Stimmen erhielt als das „Oui“: So gaben 51% an, am 29. Mai gegen den VVE zu stimmen, 49% wollten mit „Oui“ stimmen.¹⁵⁰

Dieses Meinungsbild unterstützte auch eine IPSOS-Umfrage vom 18.-19. März 2005¹⁵¹:

	ent- schlosse- ne Wäh- ler*	Parteipräferenz				
		Parlamenta- rische Linke	davon PS	Parlamenta- rische Rechte	davon UMP	FN/ MNR**
	%	%	%	%	%	%
Ja	48	45	55	67	70	14
04.-05. März 2005	60	54	62	72	67	48
Non	52	55	45	33	30	86
04.-05. März 2005	40	46	38	28	33	52

* 24% der befragten Personen, welche entschlossen waren zu wählen, haben nicht ihre Wahlabsicht angegeben

** Ergebnisse sind mit Vorsicht zu betrachten in Anbetracht der geringen Mitgliederzahl.

Beim Blick auf die Parteipräferenz wird deutlich, dass mehr Sympathisanten der Linken als der Rechten den Vertrag ablehnten. Auch Ende März bestätigten Umfragen den negativen Trend (u.a. eine CSA-Umfrage mit dem Negativrekord von 55% gegen den VVE).¹⁵² Wenn man die Entwick-

146 Siehe Umfrage von Yahoo-I-télé, www.liberation.fr/img/docs/Observatoire_Louis_Harris.doc (eingesehen 10. März 2005).

147 Vgl. Umfrage von CSA, www.csa-tmo.fr/dataset/data2005/opi20050224a.htm (eingesehen am 10. März 2005).

148 Vgl. „Référendum : l'escade du non“, in : L'Express vom 14. März 2005.

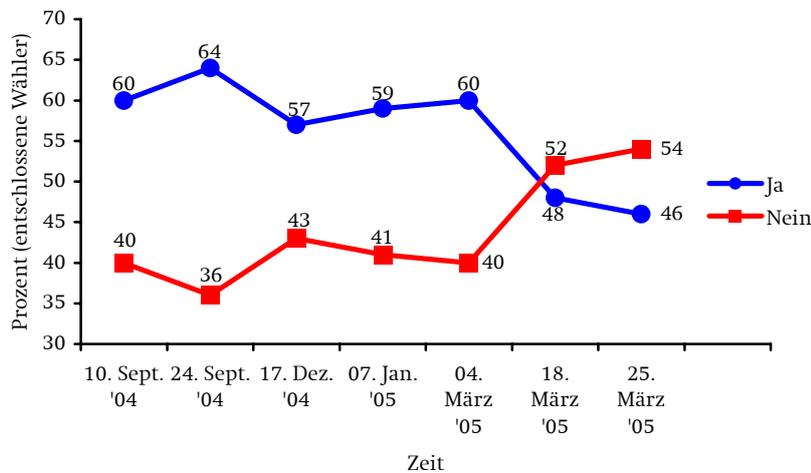
149 Vgl. „Référendum : le « non » de gauche progresse, selon un sondage“, in : Le nouvel Observateur vom 14. März 2005.

150 Siehe Ergebnisse der CSA-Umfrage: http://www.csa-fr.com/dataset/data2005/Les_intentions_de_vote_au_referendum_europeen.pdf

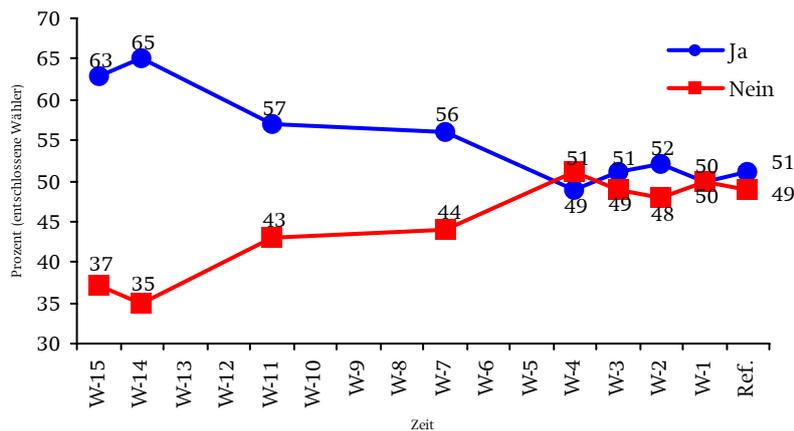
151 www.ipsos.fr/CanalIpsos/articles/1541.asp?rubId=19 (eingesehen am 21.03.2005); eigene Übersetzung.

152 Umfrage des CSA-Instituts vom 23. März 2005, www.csa-fr.com/dataset/data2005/opi20050323a.htm, (eingesehen am: 29.03.2005). Siehe auch Ipsos-

lung des Meinungsbilds der Franzosen zum VVE betrachtet, ergibt sich – ähnlich wie 1992 bei Maastricht – ein kontinuierlicher Anstieg der „Non“-Wähler und eine Erosion der Zustimmung zum VVE. Beim Vergleich mit dem Maastrichtreferendum bleibt allerdings zu beachten, dass 1992 erstens die ablehnende Haltung nicht so hoch ausfiel und sie zweitens erst vier Wochen vor dem Referendum das erste mal knapp in Führung gehen konnte (s. Grafik). Für das VVE-Referendum war der März der „Schlüsselmonat“: Denn hier zeigte das erste Mal eine Umfrage eine Mehrheit des „Non“ auf. Der Non-Trend verfestigte sich. Auf einer Zeitachse ergab sich folgendes Bild:¹⁵³



Zum Vergleich: 1992 hatte sich das Meinungsbild folgendermaßen entwickelt:¹⁵⁴



W=Woche vor Referendum; Ref.=Tag des Referendums

Umfrage vom 25./25. März 2005, www.ipsos.fr/CanalIpsos/attachment/1546-0-Obs_ref_constitV3-27.pdf (eingesehen am 29. 03. 2005).

153 Grafik von Ipsos-Institut www.ipsos.fr/CanalIpsos/attachment/1546-0-Obs_ref_constitV3-27.pdf (eingesehen am: 29.03.2005), eigene Übersetzung.

154 Quelle der Grafik : Le baromètre politique BVA - L'Express, 14. Februar, eigene Übersetzung.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Ausgang des Referendums in Spanien nicht den erhofften positiven psychologischen Effekt auf die Wähler in Frankreich hatte. Vielmehr haben die innenpolitischen Diskussionen und vor allem die Debatte um die „Bolkestein-Richtlinie“ die Franzosen negativ beeinflusst. Die Ipsos-Werte vom 25. März lassen den Schluss zu, dass auch die vom Europäischen Rat in Auftrag gegebene Neubearbeitung der Richtlinie keinen Effekt auf die Wähler hatte.

Schwächen des Präsidenten während der Kampagne

Präsident Chirac versuchte Konzessionen an die VVE-Gegner zu machen, um dadurch deren Argumente zu entkräften. In diesem Zusammenhang kann die Instrumentalisierung der Entscheidung des Europäischen Rates vom 23. März gesehen werden, mit der eine weitere Bearbeitung der EU-Dienstleistungsrichtlinie vorgesehen wurde. Dadurch erhoffte sich der Präsident, die Kontroverse über die Richtlinie von der VVE-Diskussion zu entkoppeln. Indirekt gab er damit aber denjenigen VVE-Gegnern Recht, die einen Zusammenhang zwischen VVE und Richtlinie herstellten. Gleichermaßen kann der TV-Auftritt des Präsidenten bei TF1 am 14. April 2005 betrachtet werden. Chirac argumentierte, dass einem ‚ultra-liberalen, angelsächsischem Europa ein starkes und organisiertes Europa entgegengesetzt‘ werden müsse. Die Wirkung des Fernsehauftritts Präsidenten brachte ebenfalls nicht den gewünschten Effekt: Während die VVE-Gegner vor allem im linken Spektrum und die Anhänger von Attac die weitere Bearbeitung der Dienstleistungsrichtlinie als einen ersten Sieg über das ‚unsoziale‘ und ‚neoliberale‘ Europa feierten, konzentrierte sich die Presse auf die Schwäche und Unsicherheit des Präsidenten bei seinem Fernsehauftritt, der ‚den Pessimismus gegenüber dem VVE unter den jungen Wählern nicht nachvollziehen‘ konnte. Nicht zuletzt spielte Chiracs eigener, antiliberaler Diskurs und die ständige Kritik an der Kommission Barroso¹⁵⁵ den Gegnern des VVE in die Hände. Diese hatten leichtes Spiel, wenn es um die Vertretung und Rechtfertigung ihrer zentralen, antiliberalen VVE-Kritik ging. In diesem Zusammenhang entkräftete Chirac seine eigene Strategie, die Diskussion um den VVE von anderen Diskussionen – zum Beispiel über die EU-Dienstleistungsrichtlinie – zu trennen. ‚Durch die Rücknahme der Bolkestein-Richtlinie [...] bestätigte J. Chirac sich selber, dass sich die [VVE] Debatte weniger auf den [Vertragstext] bezog als auf die Art der [gesamten] Europäischen Integration selbst‘.¹⁵⁶ Das Fehlen einer vorangegangenen, öffentlichen Diskussion über die Implikationen des EU-Integrationsprojektes wurde überdeutlich. Chirac, so der Figaro, habe ‚nie die Courage besessen, den Franzosen zu erklären, dass Europa Frankreich die Möglichkeit bietet, sich an neue Umstände anzupassen‘. Im Gegenzug wurde das entstandene Diskussionsvakuum in der Referendumsdebatte von einer Vielzahl von Ak-

155 Während die VVE-Gegner kontinuierlich Kritik an der EU-Dienstleistungsrichtlinie übten, forderte Chirac mehr Zurückhaltung von Seiten der Kommissare gegenüber sensiblen Themen im Verlauf der Referendumsdebatte. Vgl. Jacques Chirac tente d'imposer le silence aux commissaires européens. In : Le Monde 17. März 2005

156 Vgl. Les Sept erreurs de la campagne du oui. In: Le Figaro 31. Mai 2005

teuren – darunter Gewerkschaften, Interessengruppen und zivilgesellschaftlichen Organisationen – gefüllt. Die Wähler suchten jetzt nach eigenen Erklärungen und Heilmitteln gegen die Auswirkungen der Globalisierung. Im Verlauf der Diskussion wurden diejenigen Stimmen lauter, die mit dem Kurs der EU-Integration nicht einverstanden waren.

Befürworter ohne Überzeugungskraft

Weitere strategische Schwächen der ‚Oui‘-Kampagne gingen von der Parteispitze der UMP aus. Zum einen hatte Sarkozys wirtschaftsliberale Einstellung gegenüber dem Europäischen Integrationsprojekt keine beruhigende Wirkung auf die ablehnende Haltung gegenüber dem VVE in der Mittelschicht.¹⁵⁷ Zum anderen widersprach er damit den offiziellen Beteuerungen Chiracs, dass französische Sozialmodell bleibe trotz des VVE erhalten. Ein Blick auf die Wahlmotivation der VVE-Befürworter verrät auch, dass es sich bei der ‚Oui‘-Kampagne zum großen Teil um negativ gelagerte Argumente handelte (nach einer IPSOS-Umfrage stand an dritter Stelle der meistgenannten Gründe für ein ‚Oui‘, das ‚ein Sieg des Non Frankreichs Einfluss in Europa vermindern‘ würde). Dies war Teil eines größeren Problems der Kampagne der Befürworter, die sich vom gegnerischen Lager mehr und mehr in die Defensive drängen ließen: Während die Befürworter des VVE zum größten Teil nur die Konsequenzen eines ‚Non‘ darlegten und somit nur noch für ein ‚Non zum Non‘ warben, konnten sie die Wähler nicht überzeugen, dass eine gescheiterte Ratifikation einem Stillstand der gesamten Europäischen Integration gleichkommt (80% der Befragten glaubten nach Ipsos nicht daran) oder dass eine Neuverhandlung des Vertrages außer Frage stünde (55% glaubten an einen ‚Plan B‘).

Organisatorisch behinderten sowohl Konflikte zwischen den Parteien, hauptsächlich zwischen UMP und PS, als auch innerparteiliche Uneinigkeiten eine gemeinsame, und damit effektive Befürworterkampagne. Sowohl die Führung der PS, als auch die Führung der UMP schlossen die Möglichkeit einer gemeinsamen Kampagne im Vorhinein aus. Begründet wurde diese Haltung durch die Erfahrung aus dem Maastrichter Referendum, als die RPR (heute UMP) sowohl Zeuge einer innerparteilichen Zersplitterung als auch einer Zersplitterung ihrer Wählerschaft wurde: 72 von 127 RPR-Abgeordneten in der Assemblée Nationale sprachen sich gegen den Maastrichter Vertrag aus, obwohl die Parteiführung – J. Chirac – für den Vertrag war und nur 41% der RPR-Wähler sprachen sich damals für den Maastrichter Vertrag aus.¹⁵⁸ Eine neuerliche Desorientierung der Wähler sollte daher vermieden werden.¹⁵⁹ Aus der Perspektive der Präsidentschaftswahl 2007 erwuchs im Verlauf der Kampagne ein strategisches Dilemma für die Geschlossenheit der ‚Oui‘-Kampagne: Obwohl sich die parlamentarische Linke und Rechte für den VVE ausgesprochen hatten, entfremdeten die Medienauftritte der Vorsitzenden beider Parteien die Wäh-

157 Vgl. Fußnote 53

158 Vgl. Collignon & Schwarzer (Edt.) (2003). *The Power of Ideas*. Routledge

159 Vgl. Alain Lamassoures Kommentar in *Les oui de gauche et de droite ne feront pas tréteaux communs*. In : *Le Monde* 26. März 2005.

ler des jeweils anderen Parteispektrums voneinander.¹⁶⁰ Die Positionierung des Präsidenten (dem eigentlich die Rolle des Unparteiischen zukommt) für das ‚Oui‘ wurde hierbei als ein negativer Schritt kommentiert, zumal seine Intervention in der Kampagne zu einer Festigung der ablehnenden Haltung bei Wählern mit Nähe zur PS beigetragen hat.¹⁶¹ Schließlich kann die späte Initiierung der ‚Oui‘-Kampagne als ein strategischer Fehler gesehen werden. Erklären lässt sich die Entscheidung der politischen Führung aus den anfänglich positiven Umfragewerten, bei denen mehr als 60% der Wähler dem VVE ihre Zustimmung geben wollten.

Auf Seiten der parlamentarischen Linken wurden inhaltliche Diskussionen zum VVE vom innerparteilichen Zwist zwischen abtrünnigen Abgeordneten und der Parteispitze überschattet. Nur 47% der PS-Wähler stimmten für den VVE (wohingegen beim Maastrichter Referendum noch 78% mit ‚Ja‘ stimmten). Inhaltlich gelang es der VVE befürwortenden Führung der PS nicht, die VVE-Debatte von Diskussionen über die EU-Dienstleistungsrichtlinie oder die Reformen im öffentlichen Dienst zu trennen.

Trotz finanzieller Überlegenheit der Befürworter des VVE und einer Medienpräsenz zugunsten des ‚Oui‘ wies die Kampagne sowohl inhaltlich als auch organisatorisch entscheidende Schwächen. Die strategische Niederlage der VVE-Befürworter lässt sich am immer größer werdenden Graben zwischen politischer Führung und Wählern festmachen. War in vorangegangenen Wahlen noch die Wahllenthaltung (2002 Präsidentschaftswahlen) und die Protestwahl (Regionalwahl 2004, als die PS eine überragende Mehrheit einfahren konnte) ein Mittel, um der Regierung den Unmut über den Kurs der Innenpolitik zu übermitteln, stürzte das ‚Non‘ die etablierten Parteien, allen voran die PS, in eine innenpolitische Krise. Darüber hinaus wirkt das Nein als Denkmittel gegen die Gesamtheit der politischen Elite. Das ‚Non‘ ist keine reine Protestwahl, sondern spiegelt die gewachsene Nachfrage des Wählers nach Erklärungen sowohl über das ‚wie‘ und ‚wohin‘ der EU-Integration, als auch über eine längst überfällige, vor allem aber aufrichtig geführte, Globalisierungsdebatte wider: ‚Dort, wo debattiert wird, werden keine Entscheidungen getroffen und dort wo Entscheidungen getroffen werden, gibt es keine Debatten‘¹⁶² kommentierte Le Monde am Sonntag nach dem Referendum. Die Befürworter wollten eine VVE-Diskussion führen, die sich auf den Text und die EU selbst bezieht. Ein Blick auf den Länderreport Frankreich des Eurobarometers zeigt jedoch, dass 81% der Franzosen wenig bis mittelmäßig über die EU informiert sind (auf einer Skala von eins bis zehn teilen sich die 81% im Bereich eins bis fünf auf).¹⁶³ Zudem sieht die Umfrage die Franzosen an letzter Stelle in Europa, wenn es um das Bürgervertrauen in politische Parteien geht (82%). Auch dies ein Beleg für die bestehende, wachsende Kluft zwischen Wäh-

160 Vgl. How consensus in favour of Yes began to drift away. In: The Financial Times 30. März 2005

161 Vgl. Les sept erreurs de la campagne du oui. In: Le Figaro 31. Mai 2005

162 Vgl. Fußnote 50

163 Vgl. Eurobarometre 62 - L'Opinion publique dans l'Union Europeenne. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb62/eb62_fr_nat.pdf

lern und Gewählten.

Folgen des Referendums in Frankreich: Reaktionen und Konsequenzen

Staatspräsident Chirac, für den der Ausgang des Referendums einen persönlichen und politischen Misserfolg darstellt, versuchte in der Folge, Frankreichs Bedeutung auf dem europäischen Parkett aufrecht zu erhalten. Dies stellte sich als recht problematisch dar, hatte doch mit Frankreich ein Gründerland dem Prozess der europäischen Integration einen entscheidenden Dämpfer verpasst.¹⁶⁴

Im Rahmen seiner traditionellen Rede zum 14. Juli äußerte sich Chirac auch zum Thema Europa. Er unterstrich dabei zunächst, dass das Ergebnis des französischen Referendums akzeptiert und analysiert werden müsse, um auf dieser Grundlage Konsequenzen für das weitere Vorgehen ziehen zu können. Mit konkreten Perspektiven hielt sich Chirac zu diesem Zeitpunkt jedoch zurück und beschränkte sich auf Forderung nach einer allgemeinen Stärkung Europas. Seine weiteren Ausführungen entsprachen der bekannten Logik der Vertretung französischer Interessen und der Verteidigung des französischen Modells, das gegenüber dem liberalen Modell zu bevorzugen sei.¹⁶⁵

Die grundsätzliche Abwehrhaltung gegenüber britischem Einfluss auf Europa unterstrich Chirac auf dem Ende Oktober 2005 stattfindenden Sozialgipfel in Hampton Court, der vom damaligen Ratspräsidenten Blair einberufen worden war.¹⁶⁶ Im Vorfeld erschien in 25 europäischen Tageszeitungen ein Meinungsbeitrag Chiracs, der die klare Distanzierung von britischen Europavisionen betonte. Außerdem hob der französische Staatspräsident Frankreichs Bedeutung in Europa hervor und nannte Themenfelder, über die die Wiederbelebung des europäischen Projekts mit Hilfe von Pioniergruppen stattfinden könnte.

Nachdem der erste Schock des Referendums überwunden und sein Ergebnis weit reichend analysiert worden war, beauftragte Chirac im Sommer 2005 die neue Regierung de Villepin, Mittel und Wege zu finden, um das Parlament, die Gebietskörperschaften, aber auch die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft in die Formulierung französischer Europapolitik verstärkt mit einzubinden.¹⁶⁷ Die seit 31. Mai 2005 amtierende Regierung hatte es sich von Anfang an zur Aufgabe gemacht, das Thema Europa wieder positiver zu belegen. Ein Bericht des Abgeordneten Michel Herbillon, der noch von der Vorgängerregierung in Auftrag gegeben worden war und der Vorschläge für eine verbesserte französische Informationspolitik zu Europa formulierte, diente als Grundlage der Initiativen der Regierung.¹⁶⁸

164 Veit, Winfried : Was bleibt vom französischen Modell ?, Internationale Politikanalyse Europäische Politik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Februar 2006, S. 7.

165 „M. Chirac veut une « ambition nouvelle » pour tenir jusqu' en 2007“, in: Le Monde vom 16.7.2005.

166 „Le président français veut reprendre l'initiative européenne“, in: Le Figaro vom 28.10.2005 ; „Chirac grille la politesse de son hôte“, in: Libération vom 27.10.2005.

167 „M. Chirac veut associer les partenaires sociaux aux processus de décision européens“, in: Le Monde vom 30.8.2005.

168 Herbillon, Michel : La fracture européenne. Après le référendum du 29 mai : 40 propositions concrètes pour mieux informer les Français sur l'Europe, Bericht an den Premierminister,

Mitte Oktober 2005 nahm die französische Regierung Veränderungen im Bereich des SGCI (Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne) vor. Das Sekretariat, das unter Federführung des Premierministers als Schaltstelle zwischen den Ministerien, der Assemblée nationale, dem Senat und der Repräsentanz in Brüssel fungiert und dabei eine wichtige Rolle im Entscheidungsprozess spielt, wurde in SGAE (Secrétariat général des Affaires européennes) umbenannt. Dies hatte weniger inhaltliche als strukturelle Veränderungen zur Folge. Nachdem das Sekretariat vorher vom Finanzministerium und dem Premierminister gemeinsam unterhalten wurde, ist es nunmehr finanziell ausschließlich an den Regierungschef gebunden. Die Aufgaben des Sekretariats wurden dahingehend ausgeweitet, dass es nun für die Organisation der ebenfalls seit Herbst stattfindenden monatlichen interministeriellen Räte zu Europa zuständig ist. In diesem Rahmen legen die Minister den Rahmen der französischen Europapolitik fest und informieren die Öffentlichkeit in anschließenden Pressekonferenzen über die getroffenen Entscheidungen. Über diese Aufgabenausweitung hinaus scheint sich die Arbeit des Sekretariats aber nicht grundlegend gewandelt zu haben. Die Veränderungen können vielmehr als eine gewollte Stärkung der Rolle Matignons bei der Formulierung französischer Außenpolitik verstanden werden.¹⁶⁹

Das SGAE erarbeitete im Dezember 2005 ein Papier, das dem Premierminister als Grundlage zu einer Mitteilung diente, die den Willen zu einer stärkeren Einbindung der verschiedenen Volksvertreter und der Zivilgesellschaft unterstrich.¹⁷⁰ Villepin hatte in diesem Zusammenhang bereits regelmäßig stattfindende Debatten in der Assemblée nationale vor jedem Europäischen Gipfel eingeführt. Da es sich dabei aber um bloße Aussprachen ohne Abstimmung und mit meist geringer Beteiligung handelt, sind Zweifel an ihrem Nutzen berechtigt.

Insgesamt ist fraglich, inwiefern die Initiativen der Regierung die Gründe der Ablehnung des VVE auch tatsächlich berücksichtigen. Die Interventionen von Außenminister Douste-Blazy und der Europaministerin Colonna scheinen keine grundsätzliche Wende einleiten zu können. Douste-Blazy, der gern die Wichtigkeit des deutsch-französischen Motors unterstreicht¹⁷¹ und sich für die Kerneuropaidee ausspricht¹⁷², hat bislang keine neuen Impulse geben können. Colonna besucht verstärkt die französischen Regionen¹⁷³ und reiste Ende November 2005 mit Mitgliedern der Europadelegation der Assemblée nationale nach Brüssel, um sie für die Euro-

Juni 2005.

169 „Matignon renforce son emprise sur la politique européenne“, in: *Le Monde* vom 23./24.10.2005.

170 „Association du parlement, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et de la société civile au processus de décision européen“, Mitteilung des Premierministers Dominique de Villepin vom 19.12.2005, veröffentlicht im JORF vom 9.2.2006, S. 2073 ; „M. Chirac veut relancer l'Europe « dans le respect du vote des Français », in: *Le Monde* vom 20.12.2005.

171 „La relation franco-allemande, un héritage au service de l'Union“, von Philippe Douste-Blazy, in: *Le Figaro* vom 24.11.2005.

172 „M-Douste-Blazy souhaite une « avant-garde » européenne“, in: *Le Monde* vom 24.9.2005.

173 „Colonna, VRP de l'Union de l'après-non“, in: *Libération* vom 24.10.2005.

papolitik vor Ort zu sensibilisieren.¹⁷⁴ In diesem Rahmen stellte sie die vier Säulen der französischen Regierung bezüglich europapolitischer Themen dar: Effektivität der Regierungsarbeit in Paris und Brüssel, verbesserte Informationspolitik zu Europa, die Vertretung französischer Interessen in den verschiedenen Politikfeldern und die Priorität für konkreten Projekte und Impulse.¹⁷⁵ Es bleibt noch abzuwarten, inwieweit die Sensibilisierungskampagne der Europaministerin in Zukunft Früchte tragen wird.

Im Widerspruch zu den Versuchen der Regierung, das Thema Europa positiver zu belegen, stehen die regelmäßig auftretenden Spannungen zwischen europäischen und französischen Vertretern. Dabei haben sich die Wortwahl und die damit einhergehenden gegenseitigen Bezeichnungen verschärft.¹⁷⁶ Brüssel und Paris geraten im Rahmen verschiedenster Themen aneinander, angefangen bei den WTO-Verhandlungen im Agrarbereich, über die Massenentlassungen bei Hewlett-Packard bis hin zu den aktuellen Fusionen auf dem Energiemarkt. Wie gespannt sich die Beziehungen teilweise darstellen, zeigte der Besuch Barrosos in der Assemblée nationale Ende Januar 2006.¹⁷⁷ Auch wenn sich dabei keine grundsätzlichen Differenzen zwischen der französischen Regierungsmehrheit und dem Kommissionspräsidenten feststellen ließen, so unterstrich die Hitzigkeit der Debatte die problematischen Verhältnisse. Umstrittene Themen wie die Dienstleistungsrichtlinie oder die von Frankreich vergeblich geforderte reduzierte Mehrwertsteuer im Gaststättenbereich verschärfen die Situation.

Auf diese Weise ergibt sich ein gefährliches Zusammenspiel von verstärkter französischer Interessenvertretung auf europäischer Ebene mit der gleichzeitigen Konzentration auf innenpolitische Problemlagen. Die Sonntagsreden zu Europa entsprechen immer weniger der tatsächlich zunehmend protektionistischen und auf die Nation bezogenen französischen Politik. Die französische politische Elite distanziert sich auf diese Weise immer mehr vom europäischen Integrationsmodell.¹⁷⁸ Dem gemeinsamen Voranschreiten in einem derzeit orientierungslosen Europa kann dies nicht zuträglich sein.

Zurückhaltung bzw. Zurückrudern wird auch bezüglich der Erweiterungsfrage immer deutlicher. Auf dem Dezembergipfel 2005 stellte Frankreich die Fortführung der Erweiterung in Frage und verlangte die weitere Aufnahme von Ländern jeweils genau zu überprüfen und dabei die Aufnahmekapazitäten der Europäischen Union in ihrer derzeitigen Lage genau abzuwägen.¹⁷⁹

174 „Quand les parlementaires partent en classe d'Europe“, in : Le Figaro vom 1.12.2005.

175 „Six mois d'action gouvernemental en matière européenne“, Bilanz der französischen Europaministerin Colonna am 28.11.2005 in Brüssel, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/action_gouvernementale.pdf, eingesehen am 3.3.2006.

176 „Un gros déficit de confiance entre Bruxelles et Bercy“, in : Libération vom 18.11.2005 ; „Chirac et le « machin » bruxellois“, in : Libération vom 8./9.10.2005.

177 „M. Barroso s'explique devant les députés français“, in : Le Monde vom 25.1.2006.

178 „Die Staatselite in Paris geht auf Distanz zum europäischen Integrationsmodell“, in: FAZ vom 7.3.2006.

179 „Elargissement de l'Union: Paris souhaite un débat de fond“, in : Les Echos vom 13.12.2005 ; „Frankreich warnt vor neuer Welle der Erweiterung“, in : Süddeutsche Zeitung vom 13.12.2005 ; „Palinodies françaises sur l'élargissement“, Daniel Vernet in Le Monde vom

Die Frage eines Beitritts der Türkei stellt sich in diesem Zusammenhang und insbesondere bezüglich der anstehenden Präsidentschaftswahlen als besonders heikel dar.¹⁸⁰ Auch wenn am Ende die französische Bevölkerung in einem Referendum über den Beitritt der Türkei zu entscheiden haben wird, hängt für die Phase der Verhandlungen viel von der Person des amtierenden Präsidenten ab. Chirac ist mit seiner ursprünglichen Befürwortung eines Beitritts der Türkei im eigenen Lager isoliert.¹⁸¹ Villepin ist von einer uneingeschränkten Befürwortung abgekommen. Im August 2005 erregte er mit einem Interview Aufmerksamkeit, in dem er mit einem klaren Bezug auf die Türkei und die Zypernfrage erklärte, dass ein Land, das nicht alle Mitgliedstaaten der EU anerkenne, nicht Mitglied der Gemeinschaft werden könne.¹⁸² Dass Staatspräsident Chirac diese Argumentation später übernahm, ist als Zugeständnis und als Konsequenz des Referendums zu verstehen.¹⁸³ Sarkozy vertritt dagegen die weniger flexible und ablehnende Haltung, die die UMP auf ihrem Parteitag im November 2005 festgelegt hat und schafft damit die notwendige Distanz zwischen sich und Chirac bzw. Villepin im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen. Dabei gefährdet er die Durchführung der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei zwar nicht, besteht aber auf die ergebnisoffenen Verhandlungen mit der EU und die Befragung der französischen Regierung vor einem eventuellen Beitritt.¹⁸⁴ Der PS hat einen Beitritt der Türkei bislang grundsätzlich befürwortet, solange die Kriterien, die die EU an eine Mitgliedschaft anlegt, erfüllt sind. Einige Vertreter, wie beispielsweise Laurent Fabius, forderten in der Folgezeit des Referendums jedoch die Unterbrechung der Erweiterung und die Konzentration auf die inneren und vorwiegend institutionellen Probleme der EU. Insgesamt fällt es dem PS besonders schwer, sich auf eine Festlegung der Grenzen der EU zu einigen.¹⁸⁵

Beim Agieren Frankreichs auf europäischer Ebene werden auf den ersten Blick die französisch-britischen Differenzen offensichtlich. Auf der Sitzung des Europäischen Rates im Dezember 2005 verschärfen sich die Spannungen zwischen Blair und Chirac bei den Fragen des Haushalts.¹⁸⁶ Umso mehr hofft der französische Staatspräsident auf deutsche Unterstützung.¹⁸⁷ Doch die Zusammenarbeit mit der neuen deutschen Regierung unter Angela Merkel ist nicht reibungslos und manche Initiative wird von der Gegenseite mehr als überrascht zur Kenntnis genommen.¹⁸⁸ Dies entspricht der allgemein ablehnenden Haltung der Mehrheit der europäischen Staats- und Regierungschefs gegenüber den französischen Vorstößen.

21.12.2005.

180 „La droite française, hostile à l'entrée de la Turquie, en fait un enjeu présidentiel pour 2007“, in : Le Monde vom 4.10.2005.

181 „Même seul, Chirac reste un défenseur de l'adhésion“, in : Le Monde vom 30.9.2005.

182 „Les déclarations de M. de Villepin sur la Turquie sèment le trouble“, in : Le Monde vom 4.8.2005.

183 „Jacques Chirac durcit le ton vis-à-vis d'Ankara“, in : Le Figaro vom 27./28.8.2005.

184 „Sarkozy calme le jeu sur la Turquie“, in : Le Figaro vom 27./28.8.2005.

185 „Le PS embarrassé, hésite à définir clairement sa propre vision des frontières de l'Europe“, in : Le Monde vom 4.10.2005.

186 „Bataille franco-britannique pour le budget de l'Europe élargie“, in : Le Monde vom 26.12.2005.

187 „Jacques Chirac en quête de soutien allemand“, in : Le Figaro vom 17./18.12.2005.

188 „Constitution: divergences franco-allemandes“, in : Le Figaro vom 23.12.2005.

ßen.¹⁸⁹ Deren Ausgangspunkt ist das grundsätzliche Ausschließen einer Wiedervorlage des VVE in einem zweiten Referendum. Die von französischer Seite angedachten Alternativen zur Umsetzung des VVE stellen demnach das Gesamtergebnis des Verfassungskonvents in Frage, da sie nur eine teilweise oder abgeänderte Umsetzung verschiedener Elemente beinhalten. Darüber hinaus wird regelmäßig das „Europa der Projekte“ als zu bevorzugender Weg aus der derzeitigen Krise empfohlen.¹⁹⁰ Als zunehmend problematisch erweist sich, dass aufgrund der unterschiedlichen Äußerungen und Forderungen Verantwortlicher, kein klarer französischer Standpunkt zu erkennen ist.

Erklärte Absicht der deutschen Regierung ist die Umsetzung des Verfassungsvertrages in seiner jetzigen Form. Das Aufschnüren dieses Pakets würde in den Augen Berlins das Ziel der Verfassung selbst gefährden. In diesem Sinne ist der Vorschlag der deutschen Bundeskanzlerin Merkel, den VVE mit dem Zusatz eines Sozialprotokolls zu verabschieden, als Angebot an Frankreich zu verstehen. Durch Zugeständnisse in der Sozialpolitik könnte die ablehnende Haltung im Land gegenüber dem VVE abgemildert werden.¹⁹¹

Vor 2007 werden keine konkreten Initiativen oder Lösungen zu erwarten sein.¹⁹² Auch die deutsche Regierung wird die Ergebnisse der französischen Präsidentschaftswahlen abwarten. Anfang März bekannt gewordene informelle Gespräche zwischen Konservativen aus Frankreich, Deutschland und dem Europäischen Parlament belegen zwar, dass weiterhin nach Möglichkeiten gesucht wird. Mit einem neuen Anlauf wird aber frühestens unter deutscher Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2007 zu rechnen sein.

Europapolitische Positionierungen im Schatten der Präsidentschaftswahlen 2007

Ein Blick auf die Diskussionen in den politischen Lagern und die Äußerungen einzelner macht zum einen die Ratlosigkeit der politischen Elite deutlich. Zum anderen wird erneut offensichtlich, dass vor den Präsidentschaftswahlen 2007 kein grundlegend konstruktiver Beitrag Frankreichs zur Frage der Europäischen Verfassung zu erwarten ist. Neben dem Versuch, die innenpolitischen Schwierigkeiten des Landes zu lösen, wird die Suche nach den geeigneten Präsidentschaftskandidaten die kommenden Monate bestimmen. 2007 stellt damit ein wichtiges Datum bezüglich der Neuorientierung der französischen politischen Landschaft und der daraus resultierenden Europapolitik dar.

189 „Paris veut relancer l'Europe sur le dos de ses partenaires“, in : La Tribune vom 19.1.2006.

190 Vgl. Stellvertretend : „Galileo, une réponse au 29 mai“, von Philippe Douste-Blazy, in: Le Monde vom 4.1.2006; „Les ambitions françaises pour l'Union européenne“, von Catherine Colonna, in : Le Figaro vom 17.1.2006.

191 „L'Allemagne veut raviver l'Europe sociale“, in : Le Figaro vom 20.12.2005.

192 „Constitution de l'Union européenne: Le débat a tourné court“, in : Le Figaro vom 4./5.2.2006.

Regierungslager: Unkoordinierte Mehrstimmigkeit und die Frage nach dem Präsidentschaftskandidaten

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Äußerungen im Regierungslager von Staatspräsident Chirac, Premierminister Villepin und Innenminister Sarkozy, aber auch anderer Vertreter der UMP, ist die französische Position zur Zukunft Europas uneinheitlich und damit unklar.¹⁹³ Von der Eurozone (Lequiller) als geeignetste Basis der zukünftigen Union bis hin zum Europa der Kreise (Balladur) werden von einigen Konservativen die verschiedensten Alternativen für die zukünftige Form Europas vorgeschlagen. Insbesondere Chirac, Villepin und Sarkozy tragen über ihre voneinander abweichenden Vorstöße auch einen Teil des Kampfes um die Präsidentschaftskandidatur aus.

Staatspräsident Chirac gilt nicht erst seit dem Referendum als schwacher Präsident. Das Ergebnis des 29. Mai 2005 war eine zusätzliche und schwerwiegende politische Niederlage. Gesundheitliche Probleme erleichtern es dem französischen Präsidenten nicht, sein europapolitisches Erbe zu retten. Darüber hinaus wurde insbesondere durch die Einmischung Villepins und Sarkozys in die europapolitische Debatte, die „domaine réservé“ des Präsidenten in der Europapolitik aufgeweicht und er befindet sich zudem unter den Staats- und Regierungschefs auf europäischer Ebene in einer problematischen Position.¹⁹⁴ Von der Bevölkerung wird Chirac zwar weiterhin als „sympathisch“ empfunden und für seine Außenpolitik geschätzt. Jedoch wird der Präsident nicht mehr als derjenige angesehen, der Frankreich aus der derzeitigen Krise führen könnte.¹⁹⁵ Kern der Äußerungen Chiracs zur Zukunft Europas ist die Idee der Pioniergruppen und dem Voranschreiten anhand konkreter Projekte. Dabei tritt eine institutionelle Herangehensweise hinter die Forderungen nach einem „Europa der Projekte“ zurück. Seine Vorstellungen hatte der Staatspräsident bereits bei seinen traditionellen „Voeux à la Presse“ Anfang Januar 2006 angedeutet.¹⁹⁶ Seine außenpolitische Grundsatzerklärung im Rahmen der Neujahrsgrüße an das diplomatische Corps nutzte er zu weitergehenden Ausführungen.¹⁹⁷ Chirac regte an, einzelne Inhalte des VVE im Rahmen der bestehenden Verträge umzusetzen. Dabei nannte er als mögliche Schwerpunkte die Zusammenarbeit bei der inneren Sicherheit und der Außenpolitik und die Stärkung der nationalen Parlamente im europäischen Entscheidungsprozess. Außerdem sprach er sich erneut für die Kerneuropa-idee aus. Mit seinen Forderungen stieß der französische Staatspräsident aber weder bei der deutschen Regierung, noch in der Kommission auf Zu-

193 „Constitution: le message brouillé de la France“, in: Le Figaro vom 14./15.1.2006.

194 „Chirac englué dans l'après-non“, in: Libération vom 16.12.2005.

195 „L'image de Jacques Chirac après le référendum constitutionnel“, Umfrage des Institut CSA vom 21./22. Juni 2005.

196 „Une grande prudence sur l'Europe“, in: Les Echos vom 5.1.2006.

197 „Umstrittener Rettungsversuch. Chirac will die EU-Verfassung in Einzelteilen verwerten“, in: Süddeutsche Zeitung vom 11.1.2006; „Chirac: Des vieux pieux pour l'UE“, in: Libération vom 10.1.2006; „Constitution européenne: l'Autriche à l'écoute de Jacques Chirac“, in: Les Echos vom 11.1.2006; „Chirac entend relancer l'Eurogroupe“, in: La Croix vom 11.1.2006; „Jacques Chirac veut convaincre les Allemands d'appliquer certaines dispositions de la Constitution“, in: Le Monde vom 10.1.2006.

stimmung.¹⁹⁸ Dennoch hat sich Chirac von seiner Haltung nicht abbringen lassen. Ende Februar 2006 sprach er sich erneut für ein „Europa der Projekte“ aus und forderte eine Stärkung der Rolle des Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik Javier Solana.

Will sich Premierminister Dominique de Villepin gegenüber seinem Haupttrivalen Nicolas Sarkozy beim Kampf um die Präsidentschaftskandidatur der UMP in Stellung bringen, gilt es, Distanz zu Chirac aufzubauen, ohne gleichzeitig die Loyalität zum Staatspräsidenten in Frage zu stellen. Diese schwierige Gratwanderung führte bislang zu recht vagen und unverbindlichen Äußerungen zur Zukunft Europas. Villepins Rede an der Humboldt-Universität im Januar 2006 war von der Grundidee eines „Europa der Projekte“ geprägt.¹⁹⁹ Mit Aussagen zum künftigen Umgang mit dem VVE hielt sich der französische Regierungschef zurück, gleichwohl formulierte er drei Prinzipien, die bei den darüber anstehenden Debatten berücksichtigt werden müssten: die Besonderheit der europäischen Institutionen, die notwendige Stärkung der nationalen Parlamente und die Frage der Rolle Europas in der Welt. Villepin unterstricht, dass Europa auch aus vergangenen Krisen immer wieder herausgefunden habe. Auch heute sei dies mit Pragmatismus und mit Hilfe des deutsch-französischen Motors erneut möglich. Ende Januar 2006 wiederholte Villepin seine Forderungen in Salzburg und forderte – ausgehend von einer grundsätzlichen Kritik an der Trägheit und Komplexität der EU – eine neue Dynamik und eine bewusste Vertiefung für Europa.²⁰⁰

Der andere Anwärter im Rennen um die Präsidentschaftskandidatur, Innenminister Nicolas Sarkozy, geht in seinen Forderungen entschieden weiter. Der UMP-Vorsitzende vertritt dabei eine konservative Grundhaltung zu Europa, die sich weder einer liberalen Vision noch der Verbundenheit mit der Gemeinschaftsmethode zuschreiben lässt. Sarkozy spricht sich für die Gemeinschaftspräferenz in der EU und die in seinen Augen gerechtfertigte Förderung nationaler Champions aus. Die Weiterführung der Erweiterung stellt er – nicht nur bezüglich der Türkei – in Frage. Er schlägt in diesem Zusammenhang vor, über Alternativen der Mitgliedschaft und damit neue Formen der Kooperation nachzudenken und die nationalen Parlamente verstärkt in die Entscheidungen über neue Mitgliedschaften einzubinden. In einer Rede vor der Konrad-Adenauer-Stiftung im Februar 2006 konkretisierte Sarkozy seine institutionelle Herangehensweise an die Frage nach der Zukunft des VVE. Der französische Innenminister stellte einen 3-Phasen-Plan vor: In einem ersten Schritt könnten innerhalb der bestehenden Verträge Teile des VVE bereits umgesetzt werden. Dies würde beispielsweise die Einführung von Bürgerbegehren, die Ausweitung der

198 „Chiracs Vorstoß zu Europas Verfassung stößt auf Ablehnung“, in : Süddeutsche Zeitung vom 12.1.2006; „Berlin s'oppose aux projets européens de Jacques Chirac“, in: Les Echos vom 12.1.2006.

199 Dominique de Villepin, Rede des französischen Premierministers an der Humboldt-Universität zu Berlin am 18.1.2006, http://www.botschaft-frankreich.de/IMG/villepin_humboldt_fr.pdf, eingesehen am 22.2.2006.

200 Dominique de Villepin, Impulsreferat des französischen Premierministers am 27.1.2006 in Salzburg, http://eu2006.at/de/News/Speeches_Interviews/2701villepin.html, eingesehen am 22.2.2006.

Mehrheitsentscheidungen oder die Zusammenarbeit in Strafsachen und bei grenzüberschreitender Kriminalität betreffen. In einem zweiten Schritt könnten die konsensfähigen Punkte des VVE in einer verkürzten Textfassung umgesetzt werden. Mit einem Umfang von 10-15 Artikeln wären die Einführung der doppelten Mehrheit, einer stabilen Ratspräsidentschaft und eines Außenministers, sowie die Ausweitung der Mitentscheidungsverfahren und der qualifizierten Mehrheit, sowie die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch die Nationalen Parlamente im Rahmen eines Frühwarnsystems denkbar. Anschließend sollte nach Sarkozys Vorstellungen in einem dritten Schritt eine demokratische Debatte über die Politiken und die Grenzen der EU, sowie ihre Finanzierung eingeleitet werden. Sie könnte mit den Wahlen zum Europaparlament 2009 in die Schaffung eines neuen, demokratisch legitimierten Verfassungskonvents münden.

Parti socialiste: Schweigen als Selbstschutz

Erklärte Devise im PS scheint das Voranschreiten auf der Basis des größten gemeinsamen Nenners zu sein. Die Parteiführung unter Hollande ist vornehmlich darauf bedacht, keine neuen Gräben und Spannungen entstehen zu lassen. Dies würde die Partei im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen 2007 zerreißen. Vom PS sind demnach auch keine konkreten Vorschläge zur Zukunft des VVE zu erwarten. Bezüglich der wenig greifbaren Aussagen wird von Vertretern des PS gern angeführt, dass es zuvorderst in der Verantwortung der Regierung liege, Lösungswege aufzuzeigen.

So beschränkt sich die offizielle Linie des PS auf die Forderung nach mehr Sozialem Europa und eine Ablehnung in ihren Augen „neoliberaler“ und nur auf den Wettbewerb ausgerichteter Versionen Europas. Die Zukunft des VVE wird dabei bewusst ausgespart. Bestes Beispiel für dieses Schweigen waren zu Jahresbeginn die „Voeux à la Presse“ François Hollandes, die eigentlich zur Information der Presse über die künftige Marschrichtung der Partei gedacht sind. Das Thema Europa wurde dabei vom Parteivorsitzenden aber nicht ausgeführt.²⁰¹

Der Parteikongress des PS in Mans Ende November 2006 war von der klaren Zielsetzung bestimmt, die verschiedenen Teile des PS für den anstehenden Wahlkampf wieder auf eine Linie zu bringen. In seiner Rede erklärte Hollande den Verfassungsvertrag für gescheitert. Die Wahl der Franzosen müsse akzeptiert werden und die richtigen Schlüsse für das weitere Vorgehen gezogen werden. Um Europa den Bürgern wieder näher zu bringen, müsse es sozialer, demokratischer und wirtschaftlich erfolgreicher sein. Außerdem unterstrich der Parteivorsitzende die Verantwortung der europäischen Linken für die Zukunft Europas.²⁰² Der Schlussantrag des Parteitags liest sich als Zugeständnis an die Gegner des Verfassungsvertrages mit dem gleichzeitigen Versuch, eine weiterhin proeuropäische Haltung der Partei aufrecht zu erhalten. Große Teile der Parteiströmung „Nouveau Parti Socialiste NPS“, die sich gegen den VVE ausge-

201 François Hollande, Voeux à la Presse, 16.1.2006, http://www.fhollande.net/article/index.php?id_doc=1061, eingesehen am 6.3.2006.

202 François Hollande, Abschlussrede auf dem Kongress von Mans, 20.11.2005, <http://congres-2005.parti-socialiste.fr/> eingesehen am 22.2.2006.

sprochen, aber keine Kampagne für das Nein geführt hatte, schlossen sich dem Antrag an. Eine kleiner Teil um den erklärten Gegner des Verfassungsvertrags Arnaud Montebourg lehnte ihn jedoch ab und gründete im Anschluss an den Kongress die neue Strömung „Renover maintenant“, die sich nunmehr radikalere Forderungen nach einem Sozialen Europa zu eigen macht. Hollande versuchte dagegen durch die Einbindung ehemaliger Gegner des VVE in die Parteiführung den allgemeinen Kompromiss zu stärken. So ernannte er den Europaparlamentarier und NPS-Mitbegründer Benoît Hamon zum Nationalsekretär für Europafragen. Diese Entscheidung nährt in europäischen Kreisen teilweise Befürchtungen um den europapolitischen Kurs des PS.²⁰³ Die Wunden, die die Auseinandersetzung um den VVE in der Partei geschlagen hat, sind noch lange nicht verheilt und die derzeitige offizielle Einigkeit kann nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass problematische Beziehungen zwischen verschiedenen Mitgliedern bestehen. So müssen beispielsweise der ehemalige vehemente Verfechter des Verfassungsvertrags Pierre Moscovici und der erklärte Gegner des Textes Benoît Hamon in den Gremien des PS und als Europaabgeordnete eng zusammenarbeiten. Vertreter des PS bevorzugen nicht nur deshalb derzeit allgemeine gemeinsame Stellungnahmen und Initiativen auf europäischer Ebene. François Hollande verfasste mit den Präsidenten der belgischen Sozialisten und dem Generalsekretär der italienischen „Democratici di Sinistra“ eine gemeinsame Erklärung zur Europäischen Union.²⁰⁴ Und auch Dominique Strauss-Kahn nutzte seinen Think Tank „A Gauche en Europe“ zu einer gemeinsamen Erklärung mit mehreren europäischen Sozialisten.²⁰⁵ Gemein ist den Erklärungen, dass sie die Verantwortung der europäischen Sozialisten für die Zukunft Europas unterstreichen, zum konkreten Umgang mit dem VVE aber keine Aussagen machen.

Vereinzelt äußern sich verschiedene mögliche Präsidentschaftskandidaten klarer zur Zukunft des VVE und brechen damit mit der vorgegebenen Linie des PS. Zurückhaltung in dieser Frage ist auch die Strategie verschiedener möglicher Präsidentschaftskandidaten der Partei. Die ehemaligen Befürworter des VVE, Dominique Strauss-Kahn oder Ségolène Royale, die sich beim Kampf um die Kandidatur in Stellung bringen, übernehmen dankbar die allgemein gehaltene Linie der Partei. Ségolène Royale, der für die Präsidentschaftskandidatur gute Chancen eingeräumt werden, stellte sich Mitte März 2006 gegen die von ihrer Partei vertretenen offiziellen Auffassung, der Verfassungsvertrag sei tot. Über den Umweg der positiven Besetzung von Themen wie Arbeit, Umwelt und Gesundheit und der Verbesserung der Vermittlung der Inhalte des VVE könnte nach Meinung der Präsidentin der Region Poitou-Charentes die Akzeptanz für den Text in der französischen Bevölkerung erhöht werden. Für die Lebensgefährtin von Hollande würde dadurch eine Umsetzung des VVE in der ein oder anderen

203 „Un partisan du non français inquiète les élus européens“, in : Le Monde vom 30.1.2006.

204 François Hollande, Elio di Rupo, Pierp Fassino : Déclaration commune sur l'Union européenne, 16.12.2005, http://www.parti-socialiste.fr/tiki-index.php?page=051216_declaration_fh_dirupo_fassino, eingesehen am 13.3.2006.

205 „Comment la gauche peut relancer la construction européenne“, von Dominique Strauss-Kahn, Massimo d'Allema, Anna Diamantopoulou, Kinga Göncz, Bruno Liebhäber, Diego Lopez Garrido, in : Les Echos vom 13.1.2006.

Form wieder denkbar.²⁰⁶

Lionel Jospin, der vor dem 29. Mai 2005 noch einmal einen Rettungsversuch für den Verfassungsvertrag gestartet hatte, positionierte sich mit der Veröffentlichung seines Buches „Le monde comme je le vois“ Ende Oktober 2005 jedoch klarer. Der frühere Premierminister malt darin ein recht schwarzes Bild von Europa. Den Verfassungsvertrag erklärt er für tot und er sieht auch derzeit keine Möglichkeit, andere institutionelle Veränderungen in der Europäischen Union durchzusetzen. Vielmehr verlangt er, den Nationalstaaten ihr Gewicht in Europa zurückzugeben und damit eine „Fédération des Etats-nations“ zu schaffen.²⁰⁷ Diese Haltung hat Jospin bis heute aufrechterhalten. Auch Fabius bereitet offensichtlich seine Präsidentschaftskandidatur vor und muss dabei zunächst seine selbstverschuldete „europäische Isolierung“ ablegen.²⁰⁸ Erst im September 2005 äußerte sich der ehemalige Premierminister nach langem Schweigen wieder.²⁰⁹ Dabei präsentierte er sich als Kämpfer für ein „anti-liberales“ Europa und unterstrich, dass die gegenwärtigen Entwicklungen in der EU die Gegner des VVE nur in ihrem Kampf gegen eine falsche Vision von Europa bestätigten. Bezüglich der Erweiterung sprach sich Fabius für ein Moratorium aus, um die gegenwärtige Situation nicht noch zu verkomplizieren. Es müsse vielmehr ein neuer Prozess der Verfassungsgebung eingeleitet werden und über Alternativen zur Vollmitgliedschaft in der EU nachgedacht werden.

François Hollande, der als Präsidentschaftskandidat zwar im Gespräch aber wohl chancenlos ist, versuchte Ende Februar 2006 die angespannten Beziehungen mit der deutschen SPD wieder zu entspannen. Der französische Parteivorsitzende und sein deutscher Kollege Matthias Platzeck einigten sich darauf, bis Ende 2006 einen Text zur Zukunft der EU vorzulegen. Diese scheinbare Annäherung kann aber nicht über die insgesamt problematische Position des PS auf europäischer Ebene hinwegtäuschen, die insbesondere im Europaparlament sichtbar wird. Im Gegensatz zur Mehrheit der SPE stimmten die französischen Sozialisten mit Ausnahme von 4 Abgeordneten Mitte Januar 2006 gegen den Bericht Duff-Voggenhuber, der als eine Art Bekenntnis zum Verfassungsvertrag vom Europaparlament insgesamt verabschiedet wurde. Mitte Februar 2006 stimmten die französischen sozialistischen Abgeordneten zudem gegen den von der deutschen SPD-Abgeordneten Evelyne Gebhardt ausgehandelten Kompromiss bei der Dienstleistungsrichtlinie.

Mit der Gründung der Bewegung „Sauvons l'Europe“ im Oktober 2005 starteten die Befürworter des VVE einen neuen Anlauf.²¹⁰ Unterzeichner sind unter anderem Jacques Delors, Harlem Désir (MdEP, PS), Elisabeth Guigou (MdEP PS), aber auch Marie Hélène Aubert (MdEP, Grüne), Daniel Cohn-Bendit (MdEP, Grüne), Dominique Voynet (Grüne), Bronislaw Gere-

206 „Es kann rasch gehen mit der EU-Verfassung“, in: Der Standard vom 16.3.2006.

207 „Dans son livre, Jospin voit l'Europe en noir“, in : Libération vom 24.10.2005.

208 „M. Fabius rencontre M. Juncker pour sortir de son isolement européen“, in : Le Monde vom 8.2.2006.

209 „Depuis Bruxelles, Fabius recommence à parler d'Europe“, in : Le Figaro vom 20.9.2005.

210 „Le camp du « oui » de gauche veut lancer une initiative citoyenne pour l'Europe“, in : La Croix vom 4.10.2005.

mek und Jorge Semprun. Die Initiatoren versprechen sich durch Aktivitäten und Zusammenschlüsse vor Ort die Wiederaufnahme der Debatte über einen Verfassungsvertrag. Anhand konkreter Projekte wollen sie Europa ein positiveres Bild geben. Die Umsetzung und Abstimmung eines verkürzten Textes schließen sie nicht aus. François Hollande hat aber kein Interesse daran, diesen Kampf der Befürworter des Verfassungsvertrags zu unterstützen, würde dies doch nur die Gefahr des Aufbrechens alter Gräben erhöhen.²¹¹ Nicht nur deshalb ist es in den Medien um die Bewegung recht ruhig geblieben. So wie auch den Gegnern des VVE fehlt es den Befürwortern an einer überzeugenden Linie und konkreten Vorschlägen für das künftige Vorgehen.

Gegner des Verfassungsvertrags ohne gemeinsame Linie

Die Gegner des Verfassungsvertrags, die im politischen Spektrum insbesondere rechte und linke Extreme abdecken, fanden in der Folge des 29. Mai naturgemäß keine gemeinsame Linie und können auch keinen Plan B vorschlagen.²¹² Dies betrifft auch die jeweiligen Lager selbst. So scheiterte beispielsweise das linke Lager, das im Vorfeld des Referendums noch eine teilweise abgestimmte Kampagne für das Nein geführt hatte, am Versuch, einen gemeinsamen Präsidentschaftskandidaten für 2007 zu präsentieren. Gewerkschaften und Attac, aber auch die um ihre eigenen Kandidaten bedachten Parteien, stellten sich gegen diesen Vorstoß.²¹³

Einer der Initiatoren der neuen Strömung „Renover maintenant“, Arnaud Montebourg, äußert sich seit Sommer 2005 wieder verstärkt.²¹⁴ Die Abspaltung vom Nouveau Parti Socialiste NPS lehnt den Schlussantrag des PS Kongresses von Mans vom November 2005 und damit die offizielle Linie der Partei ab. Jedoch fehlt dem Zusammenschluss die Durchschlagkraft, da ehemalige Verbündete nun in die Parteiführung des PS eingebunden sind.

Die rechts oder weit rechts stehenden Parteien wie der Front National oder die Souveränisten äußern sich kaum zur Zukunft Europas. Aufgrund ihrer Betonung der Nation und ihrer europafeindlichen Haltung ist von ihnen auch kaum ein konstruktiver Beitrag zur Debatte zu erwarten. Die Situation im Lager der Gegner des Verfassungsvertrags unterstreicht erneut, dass sich die Ablehnung des VVE durch die Franzosen aus grundsätzlich unterschiedlichen Visionen von Europa zusammensetzte und diese auch in der Folge nicht miteinander vereinbar sein werden.

Perspektiven

Erst mit den französischen Präsidentschaftswahlen 2007 und spätestens mit den Wahlen zum Europaparlament 2009 sind neue Impulse zu erwarten. Mehrere Faktoren werden dann für das weitere Voranschreiten in Europa und die Zukunft des VVE entscheidend sein: die Person des dann amtierenden französischen Präsidenten, die innenpolitische Lage in Frankreich, der Ablauf der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in der erste Jahres-

211 „Les « oui » de gauche passent à l'attaque“, in : Libération vom 1./2.2005.

212 „Le camp du « non » défend toujours l'introuvable Plan B“, in: Libération vom 29.9.2005.

213 „Pas de candidat unique pour les collectifs du non“, in: Libération vom 5.12.2005.

214 „Montebourg veut réveiller le débat européen“, in : Le Figaro vom 20./21.8.2005.

hälfte 2007 und die Qualität der deutsch-französischen Zusammenarbeit.

Auch wenn man derzeit davon ausgehen kann, dass eine Wiederholung des Referendums in Frankreich erneut zu einer – vielleicht sogar höher ausfallenden – Ablehnung des Verfassungsvertrags führen würde und die Erweiterung auf viel Skepsis stößt, kann deshalb nicht grundsätzlich auf eine europafeindliche Haltung der französischen Bevölkerung geschlossen werden. Die Mehrheit der Franzosen hat weiterhin eine positive Einstellung zur Europäischen Union. Sie unterstreichen die Vorzüge, die ein gemeinsamer europäischer Rahmen in verschiedenen Politikfeldern mit sich bringt und fordern für verschiedene Bereiche, wie die Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, sogar vertiefte Zusammenarbeit. Auch erachten 68% der französischen Bevölkerung eine europäische Verfassung für unabdingbar, um ihr künftiges Funktionieren zu sichern.²¹⁵

Das Niederländische Referendum: Eine uninformierte Protestwahl?

Wählerprofil und Wählermotivation

Drei Tage nach dem französischen Referendum stimmten die Niederlande über den VVE ab. Das Resultat war noch eindeutiger als in Frankreich: Bei einer Wahlbeteiligung von 63,3% sprachen sich 61,5% der Wähler gegen den VVE aus,²¹⁶ wobei in keiner der 16 Provinzen der Niederlande ein ‚Ja‘ überwog, nur in 25 von 467 niederländischen Gemeinden konnte sich ein ‚Ja‘ durchsetzen. Das niederländische Wählerprofil und die Wählermotivationen der VVE-Gegner zeigt sowohl Gemeinsamkeiten als auch deutliche Unterschiede zu denen in Frankreich auf. Eine Gemeinsamkeit mit dem französischen Referendum sind die niedrige Wahlbeteiligung unter den Jugendlichen der 18 bis 24 jährigen (54% Wahlenthaltung), und die gleichermaßen hohe Wählerquote unter den älteren Wählern (25% Wahlenthaltung).²¹⁷ Im Unterschied zu Frankreich waren es, nach beruflicher Kategorie unterteilt, die Selbständigen und Arbeiter, die sich am meisten enthielten, wobei Wähler aus der letztgenannten Kategorie gleichermaßen wie in Frankreich den Vertrag überwiegend ablehnten. Die Unterteilung nach Parteienähe macht einen weiteren Unterschied zum französischen Referendum deutlich: Wähler mit Nähe zu den VVE befürwortenden Parteien enthielten sich am stärksten, darunter die Anhänger zweier Regierungsparteien (Wähler des Christen Democratisch Appèl zu 29% und Wähler der Volkspartij voor Vrijheid en Democratie zu 28%) und die der größten Oppositionspartei (Partij van de Arbeid zu 33%). Die Gründe für die Enthaltung waren vor allem das Informationsdefizit zum VVE während der Kampagne, was von 51% der Befragten als Hauptmotivation mit ‚Nee‘ zu wäh-

215 Eurobarometer 63, September 2005 und Eurobarometer 64, Dezember 2005: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union.

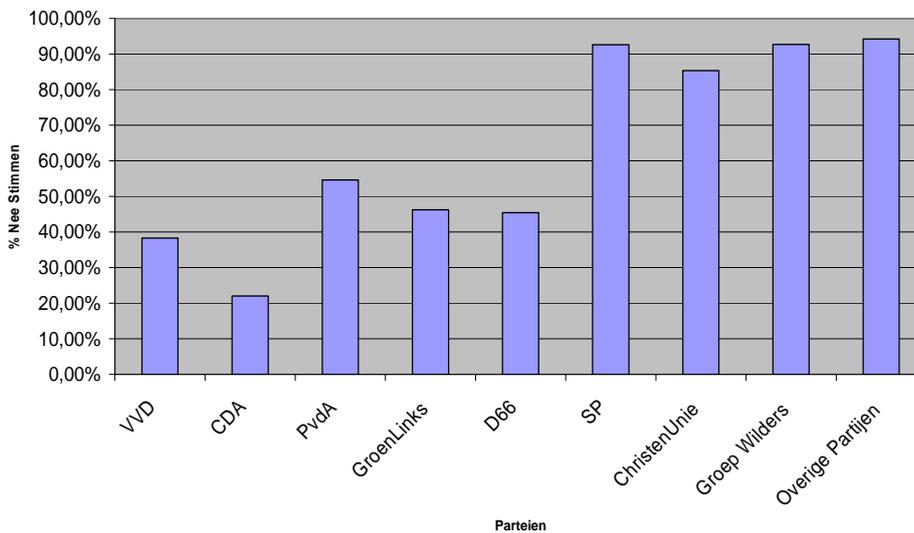
216 Vgl. Vaststelling Uitslag raadplegend referendum Europese Grondwet, www.minbzk.nl/asp/get.aspx?xdl=/views/bzk/xdl/page&sitldt=10&Varldt=1<mldt=53742

217 Vgl. Flash Eurobarometer: The European Constitution – post-referendum survey in the Netherlands, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl172_en.pdf

len, angegeben wurde. Dass Enthaltung ein Zeichen war, um die Regierung Balkenende abzustrafen, wurde von 14% der Befragten angegeben. Auch empfanden 47% der Wähler und 32% der Nicht-Wähler, dass das Informationsdefizit die Wahlbeteiligung beeinflusst hat. In Bezug auf die Referendumsdebatte gaben 67% der Befragten an, dass die Debatte zu spät begonnen habe, wobei vor allem Befragte mit höherer Bildung dies so empfanden (74%).

Im Unterschied zur französischen Referendumsdebatte trafen ein Drittel der Wähler ihre Wahlentscheidung erst in den letzten Tagen des Referendums. 21% gaben an, sie hätten sich erst in der Woche vor dem Wahlgang entschieden. Lediglich 11% trafen die Wahlentscheidung schon frühzeitig (am Tage der Ankündigung des Referendums), vor allem Jugendliche behaupteten, sich sehr früh festgelegt zu haben. 78% der 18 bis 24-jährigen stimmten mit ‚Nee‘; die Gruppe der über 55-jährigen war am stärksten gespalten (mit 52% gegen den VVE). Eine andere Gemeinsamkeit mit Frankreich war die hohe Mobilisierung der Anhänger extremistischer Parteien (zu 92,6% bei der Socialistische Partij, zu 92,7% bei der Groep Wilders und zu 94,2% bei anderen Parteien, darunter der List Pim Fortuyn), wohingegen Wähler mit Parteinähe zu VVE befürwortenden Parteien deutlich stärker gegen die offizielle Parteiposition stimmten. Bei der PvdA stimmte sogar eine Mehrheit von 54,6% der Wähler gegen den VVE und damit gegen das Votum der Parteiführung. Auch die Regierungsparteien CDA, D66 und VVD blieben von einem solchen signifikanten Wählerschwund nicht verschont (22% der Wähler mit Nähe zur CDA, 38,3% mit Nähe zur VVD und 45,4% mit Nähe zur D66 stimmten mit ‚Nee‘).²¹⁸

Anteil der Nee-Wähler nach Parteinähe



Im Hinblick auf die Wählermotivationen der VVE-Befürworter überwiegen vor allem EU-bezogene und meist positive Grundmotivationen wie ‚der

218 Vgl. Referendum Europese grondwet - JA- en NEE-stemmers naar politieke voorkeur <http://www.volkskrant.nl>

VVE sei wichtig für eine Fortsetzung der Europäischen Konstruktion'.²¹⁹ Jedoch waren diese Gründe am weitesten unter Wählern verbreitet, die ihre Wahlentscheidung bereits früh getroffen haben, vor allem bei D66-Wählern.

Im Gegensatz dazu waren die ‚Nee‘-Motive sehr diversifiziert. Das Informationsdefizit-Argument setzte sich hierbei am stärksten durch, gefolgt von der Sorge um „den Verlust der Nationalen Souveränität“. An dritter Stelle der Wählermotivation stand die „Opposition zur Regierung und gewissen politischen Parteien“, gefolgt von der „Europa ist zu teuer“-Begründung, die sich direkt auf den Steuerzahler bezieht.

Ein Vergleich zwischen der Wählermotivationen der Post-Referendum Umfrage mit Umfragen vor dem Referendum²²⁰ macht die Vielseitigkeit der ‚Nee‘-Motivationen deutlich. In den Umfragen vor dem Referendum führten noch Marginalisierungängste („Grosse Staaten haben mehr zu sagen als kleinere Staaten wie die Niederlande“ oder „Die Erweiterung geht auf Kosten der niederländischen Unabhängigkeit“) die Wählermotivation an, wohingegen in den Post-Referendums-Umfragen das Informationsdefizit als wichtigster Ablehnungsgrund angegeben wurde. Nichtsdestotrotz lassen sich Zusammenhänge zwischen den Argumenten, der Organisation der Kampagnen und der Wahlmotivationen sowohl im Kontext der niederländischen Innenpolitik als auch vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Veränderungen in den Niederlanden herstellen.

Wählermotivationen im Kontext der Innenpolitik...

Die überwiegende Ablehnung des VVE war keine Absage der niederländischen Wähler an die EU. Mehr als 80% der Niederländer bewerteten die niederländische EU-Mitgliedschaft als positiv. Noch im November 2004 befürworteten 63% der Niederländer den VVE.²²¹ Allerdings schien sich dieses Stimmungsbild im Verlauf der Kampagne gewendet zu haben. So kam eine NOS-Umfrage Mitte Februar 2005 zu dem Ergebnis, dass nur noch 29% der befragten Niederländer den Vertrag unterstützen würden, während ihn bereits 44% ablehnten.²²² Auch eine Umfrage des Twee Vandag kam zu einem ähnlichen Ergebnis: Hier gaben 44% an, gegen den VVE zu sein; nur 30% sprachen sich für den Vertrag aus. Ähnlich wie bei den EUROBAROMETER-Umfragen gaben diejenigen Befragten, die sich gegen den VVE aussprachen, als Hauptgrund für ihre Entscheidung einen befürchteten Souveränitätsverlust an (Twee Vandag: 40%, EUROBAROMETER: 43%).²²³ En Detail zeigt das Niederländische „Nee“ sowohl euroskeptische als auch kritische Tendenzen gegenüber der Gesamtheit des niederländischen politischen Establishments (und speziell gegenüber der Regierung Balkenende)

219 Vgl. Fußnote 118

220 Vgl. Uitslag Grondwet – enquête <http://www.tweevandaag.com/docs/uitslaggrondwet.doc>

221 Vgl. Eurobarometer: The Draft European Constitution, www.europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs214_tables.pdf (eingesehen am: 21.02.2005).

222 Vgl. „Meer tegenstanders dan voorstanders Europese grondwet“, in De Telegraaf (online) vom 14. Februar 2005.

223 Vgl. hierzu der sehr ausführliche Auswertung der Twee Vandag Umfrage: www.opiniepanel.tweevandaag.nl/?pag=4&rid=12 (eingesehen am 10.03.2005).

auf. Dahingehend ist das niederländische „Nee“ Ausdruck einer Unzufriedenheit über die Europapolitik der niederländischen Regierungen in den vergangenen 10 bis 15 Jahren: Durch den Mangel an öffentlichen Debatten – über den Vertrag von Maastricht, die Einführung des Euro oder die EU-Erweiterung – meinten mehr und mehr Wähler, bei EU-Entscheidungen außen vor geblieben zu sein.

Im Hinblick auf den innenpolitischen Kontext steuerte sich die Regierung Balkenende frühzeitig in ein unpopuläres Abseits. Hauptsächlich waren Reformen im sozialen Bereich (wie die Übertragung der Verwaltung einiger Sozialleistungen auf die Kommunalebene, Kürzungen im sozialen Dienstleistungsbereich und die Reform der Erwerbsunfähigkeitsrente WAO) und Sparmaßnahmen zur Einhaltung der von der Regierung selbst gesetzten Vorgaben zur Haushaltsdisziplin ausschlaggebend für die unpopuläre Politik. Klagen der Niederländer darüber, dass mit der Einführung des Euro alles teurer wurde – was sogar vom Vorsitzenden der Niederländischen Zentralbank, Nout Wellink, eingeräumt, jedoch von Finanzminister Gerrit Zalm negiert wurde²²⁴ – trugen zur Negativstimmung gegenüber der Regierung bei. Hinzu kam die schlechte wirtschaftliche Situation: steigende Arbeitslosigkeit über Rekordprozentmarken (siehe Grafik 1) und eine demographische Entwicklung, die den Erhalt der Rentensysteme in Frage stellt. Der Blick auf die wirtschaftlich schlechte Lage erklärt, warum in den Niederlanden der antiliberaler Diskurs, im Unterschied zu Frankreich, nicht auf fruchtbaren Wählerboden fiel: Zwar büßten die Niederlande durch einen Anstieg der Lohnkosten ihre Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den neuen EU-Mitgliedsstaaten ein – was teilweise die Ablehnung gegenüber den neuen Mitgliedsstaaten vor allem unter Arbeitern erklärt –, jedoch bekamen die Niederlande als Handelsnation vor allem die allgemeine europäische und transatlantische, wirtschaftliche Stagnation stark zu spüren.

In diesem Zusammenhang wurde auch eine Verbindung zum Unmut über das EU-Integrationsprojekt hergestellt: Während die niederländische Regierung ihre innenpolitische Popularität durch Reformen einbüßte, die auch der EU-Wirtschaftspolitik im Hinblick auf die strenge Einhaltung des Wachstums- und Stabilitätspaktes geschuldet waren und als Zeichen niederländischer Solidarität verstanden werden,²²⁵ wurde die „Tatsache, dass die beiden großen EU-Länder Frankreich und Deutschland den Stabilitätspakt nicht respektiert haben, [...] mit Konsternation und Enttäuschung zur Kenntnis genommen worden.“²²⁶ Berücksichtigt man die Angst vor Billiglohnarbeitern aus Osteuropa und die von der Regierung selbst geschürte Nettozahler-Debatte im Rahmen der Agenda 2007-Verhandlungen, wird deutlich, dass die Wähler insbesondere aus der Perspektive ihrer individuellen wirtschaftlichen Situation nicht viel von der EU erwarten. Darüber hinaus wurden Marginalisierungsängste deutlich, deren Ursachen sowohl in der EU-Erweiterung, der empfundenen EU-Überregulierung als auch im

224 Vgl. Niederlande vor heiklem EU-Entscheid. In: Neue Zürcher Zeitung 31. Mai 2005

225 Vgl. Les Pays-Bas un partenaire solidaire et fiable. In: Le Figaro 12. Juli 2005

226 Vgl. Die Niederlande vor heiklem EU-Entscheid. In: Neue Zürcher Zeitung 31. Mai 2005

Verhältnis des deutsch-französischen Tandems gegenüber den Niederlanden liegen. Gehörten die Niederlande noch vor einigen Jahren in der EU-15 zum tragenden Sechsergespann, so wurde die Beziehung zu Deutschland und Frankreich – vor allem durch die Wachstums- und Stabilitäts-paktdebatte – auch vom Wähler als abgekühlt wahrgenommen. In Bezug auf die empfundene Überregulierung durch die EU wurde der VVE als eine Gefahr für die nationale Souveränität gesehen. Hierbei war das Wort „Verfassung“ ausschlaggebend, da sich die Sorge um eine Herabstufung der niederländischen Konstitution breit machte. Zugleich machten sich Ängste vor der Installierung eines von Brüssel aus regiertem Superstaat breit, in dem die Niederlande als „größtes“ der kleineren Staaten untergehen würden. Genährt wurden diese Sorgen durch die Argumentation der VVE-Befürworter. Denn dieses stellten die Niederlande außerhalb des EU-Gefüges als handlungsunfähig gegenüber den großen Wirtschaftsmachtblöcken dar. Derartige Argumente, die dazu gedacht waren, für die EU-Integration zu stimmen, trafen auf einen gesellschaftlichen Kontext, der durch wachsende Unsicherheit – aufgrund von Sozialstaatreformen, den Zuwachs an Immigration – gekennzeichnet war, und in dem seit einigen Jahren eine besondere Art der „inneren Emigration“ und Rückbesinnung auf die nationale Identität stattfindet.

Diese Entwicklungen spiegeln sich in den Wählermotivationen wider: Umfragen von Maurice de Hond beziehungsweise von InterView/NSS zeigen, dass der VVE von den Wählern als nachteilig für die Niederlande empfunden wird, sowohl in Bezug auf den Einflussverlust in der EU als auch im Hinblick auf die ‚Zahlmeister‘-Position der Niederlande.²²⁷

Der Unmut der Wähler gegenüber der Regierung wuchs auch mit der kontroversen, öffentlichen Debatte über die Einwanderungspolitik, die sich unmittelbar negativ auf das VVE-Referendum auswirkte. Nach dem politischen Aufstieg Pim Fortuyns – und erst recht nach seiner Ermordung – gewann diese Debatte breiteres Gehör unter der „konsensüberdrüssigen“ Wählerschaft.²²⁸ Mit der Ermordung des Islamkritikers und Filmemachers Theo Van Gogh Ende 2004 wurde diese Debatte weiter angeheizt. Der Regierung wurde Versagen und Passivität gegenüber dem Problem der Immigration und Integration vorgeworfen. Nach Ansicht von Verteidigungsminister Henk Kamp entstand eine tiefe Schlucht zwischen Wählern und Gewählten vor allem aufgrund der Unzufriedenheit mit dem Immigrationsproblem: „Immigranten integrieren sich nicht gut, und das bringt Probleme auf allerlei Gebieten: Bildung, Arbeitsmarkt, Sicherheit. Nacheinanderfolgende Kabinette haben das nicht gut geregelt.“²²⁹

Vor diesem Hintergrund bildete sich die EU-Referendumsdebatte. Die ersten Argumente, nach Ankündigung des Referendums, richteten sich gegen einen Beitritt der Türkei, reflektierten den Unmut über den Euro

227 Vgl. Referendum Europese grondwet – Topzes redenen Tegen-Stemmers. Volkskrant online <http://www.volkskrant.nl/images/grafiek-argumenten500.gif>

228 Vgl. Die Falle des Parlaments. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung 28. Mai 2005

229 Vgl. nee ist e wijten aan slechte campagne. De Volkskrant online <http://www.volkskrant.nl/denhaag/printversie/1117954936126.html>

und äußerten Unzufriedenheit mit der Regierung Balkenende.²³⁰ In darauf folgenden Umfragen kamen die allgemeine Ansicht über die EU und den VVE als wahlbestimmende Elemente hinzu. Vor allem Parteien und Gruppen des rechtskonservativen Lagers nutzten diese Diskussion, um eine gezielt emotional aufgeladene Kampagne gegen einen Türkei-Beitritt zur EU und den VVE zu lancieren.

...und vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Veränderung

Das weit verbreitete Gefühl der „Konsensüberdrüssigkeit“, das seit Pim Fortuyn in die niederländische Gesellschaft Einzug hielt, wurde im Verlauf der Referendumsdiskussion dramatisch verstärkt. Die Passivität des den VVE befürwortenden Lagers basierte auf der Annahme, dass sich die Wähler – trotz niedriger Wahlbeteiligung – ‚ohnehin‘ und ‚wie immer‘ für die europäische Integration aussprechen würden und daher mehrheitlich mit ‚Ja‘ Stimmen würden. Diese Annahme belegten auch frühe Meinungsumfragen, vor allem von Maurice de Hond. Jedoch wurde diese Haltung von den Wählern als die übliche Bevormundung durch das politische Establishment aufgefasst. In den Niederlanden entwickelte sich eine Wahrnehmung der EU, die das Integrationsprojekt als ausschließliches Elitenprojekt begriff.²³¹ Dass sich mehr als 80% der Abgeordneten aus der Tweede Kamer für den VVE ausgesprochen, bestätigte gerade diejenigen Wähler, die sich gegen das Establishment aussprechen wollten. Hinzu kam, dass Wähler auf Grund des allgemeinen Informations- und Diskussionsdefizits eine zunehmend euroskeptische Haltung einnahmen. Das politische Establishment förderte so unwissentlich diesen Skeptizismus und damit auch die Kluft zwischen Wählern und Repräsentanten, da sich die parteipolitischen Akteure einer frühen und kontroversen, öffentlichen Debatte über die europäische Integration verweigerten. Nach Ansicht des PvdA-Mitglieds René Cuperus ist gerade der Aufstieg populistischer Parteien in den Niederlanden Ausdruck für diese zunehmende Kluft zwischen Wählern und Gewählten.²³² Auch Außenminister Ben Bot gab den Wählern recht, wenn sie glaubten, „dass zu viele Änderungen [im Zuge der EU Integration] vorgenommen wurden ohne wirkliche Debatten“.²³³ Die Wähler nahmen das politische Establishment als Gruppe war, die zwar hinter dem VVE, jedoch nicht hinter der Bevölkerung stand.

Das Referendum war nicht nur ein Protestvotum gegen die Regierung Balkenende. Denn immerhin stimmte ein relativ größerer Anteil der Wähler mit Parteinähe zur PvdA überwiegend mit ‚Nee‘, obwohl sich diese Partei für den VVE und für ein Referendum ausgesprochen hatte.²³⁴ Das ‚Nee‘ richtete sich gegen das gesamte niederländische politische Establishment – als eine Art „Fortsetzung der Pim Fortuyn Aufstandes von 2002“.²³⁵

230 Vgl. Voor- en tegenstemmers bij de Referendum voor Europese Grondwet houden elkaar op dit moment vrijwel in evenwicht. <http://www.peil.nl>

231 Vgl. Im Banne Pim Fortuyns. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung 4. Juni 2005

232 Vgl. Why the Dutch Voted No – Anatomy of the New Euroscepticism in ‚Old Europe‘

233 Vgl. Ahead of the Dutch referendum on the EU constitution. In: The Economist 19. Mai 2005

234 Vgl. Fußnote 119

235 Vgl. Hinter unserem Deich sind wir teuer. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung 3. Juni 2005

Negativ-defensive Argumente der ‚Ja‘ Kampagne

Nicht zuletzt kann die Europapolitik der Regierung während der Kampagne dazu beigetragen haben, wie die öffentliche Meinung die EU-Integration bewertete. Balkenendes Kabinett nutzte vor allem negative Argumente und Horrorszenarien zur Verteidigung des VVE – mit einem ‚Nee‘ wäre der „Frieden in Europa nicht mehr gesichert“. Der positive Effekt derartiger Argumente blieb fraglich: Bei Umfragen gaben 52% und 61% der Wähler an, nicht vom Friedens- und auch nicht von einem ähnlich krass dargestellten Wirtschaftsimplicationsargument in ihrer Entscheidung beeinflusst gewesen zu sein.²³⁶ Folglich wurde gerade den aktiven VVE-Gegnern in die Hände gespielt. Während die Wähler auf sachliche Information warteten, verteilte die Regierung noch in den letzten Wochen der Kampagne Informationsbroschüren, die sich deutlich für das ‚Ja‘ aussprachen und damit als klare Parteinarbeit kritisiert wurden. Inhaltlich waren die Argumente der Regierung fast ausschließlich defensiv formuliert und griffen zumeist nur die Argumente der VVE-Gegner auf: der VVE ermögliche eine gemeinsame und damit effektivere Asyl- und Migrationspolitik in der EU, der VVE gäbe den Niederlanden eine bessere Position zur Aushandlung des Haushalts der EU,²³⁷ und die niederländische Verfassung würde nicht durch den VVE ersetzt. Balkenendes Argumentation galt als nicht überzeugend und wurde als vage und inhaltslos bewertet.²³⁸ Mehr noch, viele Protestwähler waren der Auffassung, dass sich die Regierung trotz eines ‚Nee‘ weiterhin für den VVE aussprechen würde. Diese Wahrnehmung wurde vor allem durch die Diskussion über die Verbindlichkeit des Referendums verstärkt. Durch die Defensivargumente präsentierte die Regierung ein eher negatives Bild der EU: In der Wahrnehmung der Bürger betonte die Regierung, dass die EU nun nur noch zum eigenen Vorteil ausgenutzt werden solle. Auch die Nettozahlerdiskussion der Regierung stellte sich als Eigentor für die Befürworter-Kampagne heraus, da diese Kampagne gerade diejenigen Wähler in ihrer Auffassung bestätigte, dass Europa für den Steuerzahler zu teuer sei. Die defensiv-negativen Argumente der ‚Ja‘-Kampagne vermittelten und festigten so ein negatives Bild von der EU. Bestätigt wird diese Interpretation auch durch die Ansicht einer Mehrheit der niederländischen Wähler (66%), dass erst ein neuverhandelter VVE die Interessen der Niederlande besser schützen könne. In dieser Aussage vereinen sich Marginalisierungsängste gegenüber der EU und Unmut über die Art und Richtung des EU-Integrationsprojektes. „Könnte es sein, dass [...] sich im ‚Nee‘ konsensüberdrüssiger Niederländer schärfer als jemals zuvor ‚Europa‘ als Projekt einer Elite zeigt, die Souveränitätstransfers und grenzenlose Erweiterung als eine sich selbst rechtfertigende Dauerübung versteht, während die Wähler mit ihren wirtschaftlich-sozialen Sorgen und ihren kulturellen Bedürfnissen (Stichwort Identität) lieber an ihren gewohnten nationalen Koordinaten festhalten möchten?“²³⁹

236 Vgl. Fußnote 121

237 Informationen von einem Wahlwerbezettel der Regierungskampagne

238 Vgl. Kabinet zelf schuldig aan nee tegen EU-Grondwet. Volkskrant online <http://www.volkskrant.nl/Denhaag/printversie/1120539465507.html>

239 Vgl. Aufstand in Europa. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung 3. Juni 2005

Aus den Wählermotivationen lässt sich resümieren, dass das niederländische Referendum sowohl eine Protestwahl gegen das politische Establishment als auch ein Ausdruck des Unmutes über die Europapolitik der Niederlande war. Das Nee kann daher auch als Protestwahl gegenüber der EU, speziell im Hinblick auf die Stellung der Niederlande in der EU, gesehen werden. Trifft dies zu, liegen die Ursachen für die vom Wähler empfundene Bürgerferne der EU vor allem bei der Regierung, da diese seit Jahren unzureichend auf die Bürgerbelange – mehr Information, mehr kontroverse Diskussion - eingegangen ist.

Strategische Aspekte der Kampagnen

Abgesehen von inhaltlich-argumentativen Schwächen der Ja-Kampagne sorgten vor allem organisatorische Fehler der Kampagne der Regierung für ein deutliches ‚Nee‘ im Referendum.

Die Informations- und Ja-Kampagne wurde zu spät gestartet. Die Regierung war der Auffassung, dass die letzten Wochen vor dem Referendum entscheidend seien, und hielt sich mit der Kampagne weitestgehend - bis April - zurück. Grund für diese Annahme waren die Ergebnisse von Umfragen. Darin galt ein Großteil der Wähler als unentschlossen: Nach einer Umfrage von Politieke Barometer waren 44% der Wähler noch unentschlossen (im Mai immer noch fast ein Drittel) und bis Ende Mai konnten fast 60% nicht angeben, wie sie abstimmen wollten.²⁴⁰ Jedoch wiesen sowohl Maurice de Hond als auch der PvdA-Abgeordnete Frans Timmermans darauf hin, dass die Unentschlossenen eher zum ‚Nee‘ tendieren würden. Der Zeitfaktor der Ja-Kampagne wirkte sich auch auf ihre Argumentationsstruktur aus: die Ja-Argumente der Regierung wechselten von Horrorszenarien zu Beschwichtigungsargumenten. Das defensive Auftreten der Regierung hatte einen zunehmend negativen Effekt für die Ja-Kampagne.²⁴¹ Fast schon verzweifelt versuchte die Regierung das Blatt noch in den letzten Wochen zu wenden. So wies Balkenende die Nee-Wähler mit Protestwahlmotivation darauf hin, doch bitte erst die anstehenden Wahlen in 2007 dafür zu nutzen.²⁴²

Die Kampagne der den VVE befürwortenden Parteien war zu unmotiviert. Anfänglich vertrat die Regierung den Standpunkt, „die Mehrheit des Parlaments habe gegen den Willen des Kabinetts eine Volksabstimmung erzwungen, weshalb es in erster Linie Sache der Volksvertreter sei, die Bevölkerung zu überzeugen“.²⁴³ Nachdem dann die Anzahl der potentiellen Nee-Wähler zunahm, stellte sich Balkenendes Regierungspartei als von den anderen Parteien im Stich gelassen und als einzige Partei dar, die sich nun aktiv für den VVE einsetzen würde. Tatsächlich war die Zurückhaltung der größten Oppositionspartei PvdA während der Kampagne auffällig. Erst

240 Vgl. Politieke Barometer week 21 – 27 Mei 2005. http://www.politiekebarometer.nl/archief_euroref_popup.cfm?uid=39

241 Vgl. NOS EU-Referendum onderzoek Nr. 2 (im Auftrag von NOS, durchgeführt von Maurice de Hond) Optreden voorstanders vergroot kloof tussen voor- en tegenstanders. Umfrage vom 30. April 2005; NOS EU-Referendum onderzoek Nr. 5. Sterke toename tegenstemmers. <http://www.peil.nl>

242 Vgl. Balkenende fights for Yes to treaty. Financial Times 30. Mai 2005

243 Vgl. Neuerliches Nein zur EU-Verfassung. In: Neue Zürcher Zeitung 2. Juni 2005

nachdem die VVE-Befürworter den Gegnern das Feld überlassen hatten, konzentrierte sich die verspätete Ja-Kampagne auf Konterargumente zum Nee-Lager.²⁴⁴ Der Ton verschärfte sich, als in Frankreich das Referendum negativ ausfiel und die Befürworter den Gegnern – als Antwort auf deren Argumente – mangelndes Wissen über die Bedeutung des VVE unterstellten. Durchgehend in der Referendumsdebatte stand die Regierung so unter doppeltem Druck: ein binneninduzierter Druck der Wähler und ein außeninduzierter Druck der EU-Mitgliedsstaaten. Balkenende wies aber erst kurz vor dem Referendum die Wähler darauf hin, dass das internationale Ansehen der Niederlande beschädigt wäre, würde der VVE vom Volk abgelehnt. Mit dem französischen Nein drei Tage zuvor ging der außeninduzierte Druck ein wenig zurück. Gleichzeitig schwand aber auch das „Lastresort“-Argument der Regierung, dass sich die Niederlande mit einem Nee zum VVE in der EU isolieren würden. Der Ausgang des französischen Referendums hatte demnach einen negativen Effekt auf die Kampagne, da das Argument der Isolierung mit einem Schlag entkräftet wurde.

Inhaltlich bezog sich die Ja-Kampagne nicht oder nur rudimentär auf den VVE. Zwar stieg in Umfragen die Zahl derer, die angaben, den Inhalt des VVE in groben zu kennen (Ende Mai auf 47%), jedoch wurde nach wie vor das Informationsdefizit bemängelt.²⁴⁵ Es verwundert daher kaum, dass 59% der Befragten angaben, die Kampagne würde keine Rolle auf ihre Entscheidung spielen.

Die Kampagne war durch ein mageres Budget gekennzeichnet. Von den fast 24 Millionen Euro der Regierung entfielen lediglich 1,45 Millionen für die Kampagnen. Der Löwenanteil von über 22 Millionen ging an die 467 Gemeinden zur organisatorischen Abwicklung des Referendums. Von den Kampagnengeldern wurden 250.000 Euro für Untersuchungskosten zugeteilt (Umfragen etc.), 200.000 Euro für Free Publicity (Organisationskampagnen der Regierung, Debatten, Konferenzen etc.). Gleichwohl reservierte sich die Regierung – für den Fall eines erhöhten Kommunikations- und Aufklärungsbedarfs während der Kampagne – weitere 1,5 Millionen. 1,5 Millionen Euro wurden für eine neutrale Wahlauf-ruf-Kampagne bereitgestellt. Schließlich wurde eine Referendumskommission gebildet, die mit einem Budget von einer Million Euro Werbemittel verteilen sollte: 400.000 Euro gingen an die VVE-Befürworter, nochmals soviel an die Gegner und die restlichen 200.000 an „neutrale“ Parteien.²⁴⁶ Die den VVE ablehnenden Parteien brachten aber auch eigene Mittel für ihre Kampagnen auf. So finanzierte die SP ihre frühe und intensive Kampagne aus Parteigeldern und an die Partei transferierten Abgeordnetenbezügen.

Nicht zuletzt spielte auch die Unerfahrenheit mit Referenden eine strategische Rolle: Zwar war man sich den Nachwirkungen des „Fortuyn-Aufstandes“ gegen das Establishment bewusst, jedoch scheint es im Laufe der vergangenen drei Jahre in Vergessenheit geraten zu sein, dass mit Fortuyn auch größere Volatilitäten der Wähler einhergingen. Nach Maurice

244 Vgl. Dutch leaders take to the streets. In: Financial Times, 26. April 2005

245 Vgl. Fußnote 121

246 Vgl. Fußnote 121

de Hondts Meinungsumfragen über das Vertrauen gegenüber Politikern und Parteien büßten alle etablierten Parteien Meinungspunkte ein, während populistische Akteure stark hinzugewannen.

Unerwartet knapp – Das Luxemburger Referendum

Der luxemburgische Ministerpräsident Juncker war einer der ersten Befürworter zur Durchführung eines Volksentscheids. Unmittelbar nach dem Europäischen Rat von Thessaloniki entschied der luxemburgische Regierungsrat am 27. Juni 2003, zum Verfassungsvertrag einem Volksentscheid nach Artikel 51 der Verfassung durchzuführen.²⁴⁷ Angedacht war ein Termin im unmittelbaren Zusammenhang mit der Europawahl 2004. Nach dem Scheitern der Regierungskonferenz im Dezember 2003 gerieten die diesbezüglichen Planungen jedoch ins Stocken, so dass Juncker nach den luxemburgischen Europa- und nationalen Parlamentswahlen im Juni 2004 einen neuen Anlauf unternahm. Im Juli 2004 einigten sich die Christdemokraten und die Sozialdemokraten schließlich im Koalitionsvertrag auf die Abhaltung eines verbindlichen Referendums.²⁴⁸ Am 10. November 2004 gab der luxemburgische Außenminister Jean Asselborn bekannt, dass sich der zuständige Parlamentsausschuss auf den 10. Juli 2005, also kurz nach Ende der luxemburgischen EU-Präsidentschaft, als Datum für das Referendum über den VVE geeinigt habe. In diesem Zusammenhang befürworteten alle im Parlament vertretenen Parteien die Ratifizierung des VVE.²⁴⁹

In Luxemburg galt der positive Ausgang des Referendums lange Zeit als sicher. Nicht nur, weil es eine hohe Befürwortung der Bevölkerung zur EU, aber auch zum VVE²⁵⁰, sondern auch, weil es innerhalb des gesamten Parteienspektrums keinen ernstzunehmenden Gegner gab. Lediglich aus dem Lager der extremen Linken gab es Kritik am Vertragswerk. So lehnte unter anderem die mittlerweile in die Bedeutungslosigkeit abgesunkene Kommunistische Partei den VVE ab. Dagegen äußerten sich alle anderen Parteien positiv.²⁵¹ Neben den Christdemokraten unterstützte auch das linke Lager den VVE nahezu vorbehaltlos. Die Grünen nahmen mit deutlicher Mehrheit (75%) eine Resolution an, in der sie dazu aufriefen, beim Referendum mit „Ja“ zu stimmen.²⁵² Noch deutlicher war der Fraktionschef der Luxemburger Sozialistischen Arbeiterpartei (LSAP), der ein „Ja zur Verfassung, ja zum sozialen Europa“ forderte.²⁵³ Als einzige Unbekannte verblieb zunächst das Aktionskomitee für Demokratie und Rentengerechtigkeit

247 Vgl. Gouvernement Luxembourgeois : Conseil de gouvernement, Résumé des travaux du 27 juin 2003, <http://www.gouvernement.lu>.

248 Vgl. Gouvernement Luxembourgeois: Accord de coalition, 31. Juli 2004, S. 9.

249 Vgl. „Le referendum sur la Constitution européenne aura lieu le 10 juillet 2005 au Grand-Duché de Luxembourg“, Communiqué vom 10. November 2004, unter <http://www.gouvernement.lu>; und Agence Europe No 8825 vom 11. November 2004.

250 So waren im November 2004 77% der Luxemburger für den VVE, mit nur 14% dagegen und 9% unentschieden. Vgl. Eurobarometer no. 62, Länderbericht Luxemburg, S.15.

251 Vgl. Mitteilung der CVP, www.csv.lu/text/news.php/2102/Verfassungsvertrag (eingesehen am 10. März 2005).

252 Vgl. Mitteilung der Grünen, www.greng.lu/index.php?level1=20&level2=23&co_group_id=16&fidlanguage=2&lang=fr&idusergroup=# (eingesehen am 10. März 2005).

253 Vgl. Mitteilung des Landespräsidenten der LSAP, www.lsap.lu/index.php?level1=25&level2=133&co_group_id=30&fidlanguage=2&lang=fr&idoc=986&actionsdoc=&showsearch=fals e&idusergroup=

(ADR).²⁵⁴

Die Referendumskampagne

Mit Ausnahme des ADR sprachen sich alle im Luxemburger Parlament vertretenen Parteien für eine Zustimmung zum VVE aus. Das ADR war in der Frage gespalten und gab keine Wahlempfehlung an seine Unterstützer aus. Als politische Organisationen sprachen sich nur die Luxemburgische Kommunistische Partei (KPL) und die „Neue Linke“ gegen den VVE aus, da der Vertrag Europas Sozialmodell untergrabe und den Weg für die Militarisierung der EU bereite.²⁵⁵

Zum offiziellen Beginn der Kampagne sahen die Zahlen in Luxemburg für den VVE noch gut aus: komfortable 60% dafür, der Rest je zur Hälfte dagegen oder unentschieden.²⁵⁶

Regierungschef Juncker hatte sich erhofft, dass das Referendum am Ende der Luxemburger EU-Ratspräsidentschaft derselben einen glänzenden Abschluss geben würde. Juncker setzte frühzeitig sein politisches Schicksal als Argument ein und drohte im Falle einer Ablehnung des VVE mit seinem Rücktritt.

Aufgrund der recht einheitlichen Unterstützung des VVE durch die Parteien regte sich wenig Interesse am Vertrag.²⁵⁷ Auf dieses Interessendefizit der Bevölkerung reagierte das Luxemburger Parlament mit einer Reihe von offenen Anhörungen, deren Aufklärungswert jedoch aufgrund des praktischen Allparteienkonsenses reduziert war.

Es folgten die Zustimmungen zum VVE per Referendum in Spanien und das Parlamentsvotum in Deutschland und Belgien. Aber das französische Non und das niederländische Nee führten dann dazu, dass das Meinungsbild in Luxemburg diffuser wurde und die Befürwortung des VVE deutlich absank.²⁵⁸

Juncker reagierte auf diese Krise entschieden. Als EU-Ratspräsident verkündete er, dass der Ratifikationsprozess weiterlaufen müsse und eine Neuverhandlung des VVE oder gar ein „Plan B“ ausgeschlossen seien.²⁵⁹ In Luxemburg selbst unterstrich er seine Absicht, im Falle eines Neins zurückzutreten und warnte die Luxemburger, dass die Zustimmung notwendig sei, um Luxemburgs nationale Interessen im EU-Verhandlungsprozess zu gewährleisten; das Referendum sei ein Test für die Europafreundlichkeit der Luxemburger.

254 Vgl. „Taktiker vs. ungutes Gefühl“, in: d'Lëtzebuerger Land (online) vom 04. Februar 2005.

255 Vgl. Vgl. z.Bsp. Pressemitteilung der Linken: „Der Sieg des Nein öffnet den Weg für ein soziales Europa“, eingesehen 7.September, 2005. <http://www.deilenk.lu/sujet/article.asp?id=620&sub=19>.

256 Vgl. Ilres Umfragensammlung zum Referendum über den VVE Oktober 2004-Juni2005, S.1. (eingesehen: 24.August, 2005: <http://www.ilres.lu/news.phtml?SID=&action=shownews&focusnews=101>).

257 Im April 2005 meinten nur 8%, dass sie über den Vertrag gut informiert seien, während 81% entweder wenig oder keine Ahnung über den VVE besäßen. Vgl. Ilres Umfragensammlung zum Referendum über den VVE Oktober 2004-Juni2005, S.20. (eingesehen: 24.August, 2005: <http://www.ilres.lu/news.phtml?SID=&action=shownews&focusnews=101>).

258 Vgl. Ilres Umfragensammlung zum Referendum über den VVE Oktober 2004-Juni2005, S.5. (eingesehen: 24.August, 2005: <http://www.ilres.lu/news.phtml?SID=&action=shownews&focusnews=101>).

259 Vgl. „Shame and Anger as EU budget talks collapse“, in: International Herald Tribune, vom 20.Juni, 2005.

Die Krise, in der sich das VVE-Ratifikationsverfahren nach dem niederländischen und dem französischen Nein befand, brachte die luxemburgischen Umfragen in Bewegung.²⁶⁰

Allerdings entschied das Luxemburger Parlament am 28. Juni – auch aus rechtlichen Gründen –, dass das Referendum wie geplant am 10. Juli stattfinden solle.²⁶¹ Sowohl die Befürworter als auch Gegner des VVE waren sich einig, dass zur Wahrung der Glaubwürdigkeit des politischen Prozesses das Ratifikationsverfahren wie geplant weiterlaufen solle. Alle Parteien stimmten zu. Lediglich das weiterhin gespaltene ADR blieb der Abstimmung fern.

Das Luxemburger Abstimmungsergebnis

Trotz des schwächelnden Ja-Lagers sprachen sich die Luxemburger am 10. Juli 2005 mehrheitlich für den VVE (zu 56.52%) aus.²⁶² Obwohl in Luxemburg Wahlpflicht herrscht, lag die Wahlbeteiligung nur bei 86.27%; diese niedrige Quote spiegelt sowohl die allgemeine Unsicherheit als auch die Unentschiedenheit der Wähler wieder. Der Ausgang des Referendums wurde daher auch als eher enttäuschend eingestuft.

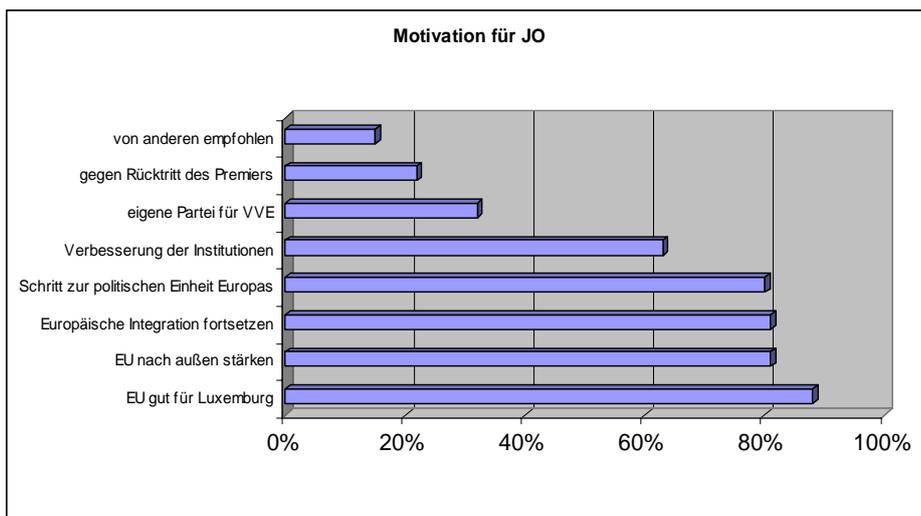
Bei den Gründen, die von den Wählern als ausschlaggebend für ihr Votum angegeben wurden, lassen sich einige Tendenzen klar erkennen. Als stark motivierend für das Nein-Lager galten die „Unzufriedenheit mit der EU-Erweiterung“ und die Komplexität des VVE. Wahlmotivierend für die Befürworter war die Einschätzung, dass der VVE gut für die Luxemburger Interessen sei, und dass der Vertrag die EU in der Außenpolitik stärken würde. Wichtig war offensichtlich vielen mit „Ja“ stimmenden Bürgern, dass sie hiermit auch ihre Unterstützung des europäischen Integrationsprojektes ausdrücken wollten.²⁶³

260 Vgl. Ilres Umfragensammlung zum Referendum über den VVE Oktober 2004-Juni 2005, S.13-15. (eingesehen: 24. August, 2005: <http://www.ilres.lu/news.phtml?SID=&action=shownews&focusnews=101>).

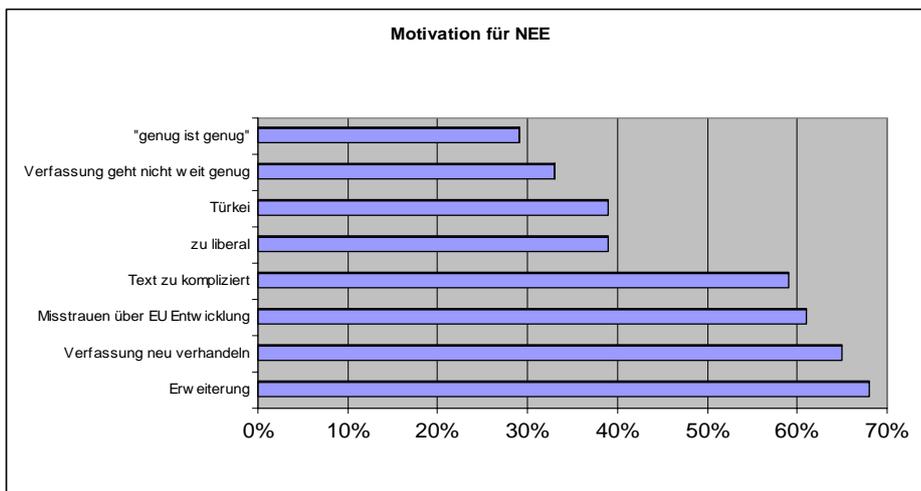
261 Bei den rechtlichen Einwänden gegen eine Verschiebung ging es darum, dass ein Teil der Briefwähler bereits abgestimmt hatten.

262 Vgl. «Jo ! Juncker survives Referendum », in: 352 Luxembourg News, vom 11. Juli, 2005. Eingesehen 17. August, 2005 : <http://www.352.lu/index.php?action=jumpweek&week=2005-07-11>

263 Ilres Umfragensammlung zum Referendum über den VVE Oktober 2004-Juni 2005, (eingesehen: 24. August, 2005: <http://www.ilres.lu/news.phtml?SID=&action=shownews&focusnews=101>)



(Quelle: Ilres)²⁶⁴



(Quelle: Ilres)²⁶⁵

Darüber hinaus hat aber auch die innenpolitische Position der gegenwärtigen luxemburger Regierung ihre Beiträge für den Ausgang des Referendums geleistet. Anders als in Frankreich erfreute sich der luxemburgische Premier großer öffentlicher Zustimmung. Die Tatsache, dass 88% der Ja-Wähler das Argument der Regierung über Luxemburgs nationale Interessen teilte, legt nahe, dass die Überzeugungsarbeit Junckers Früchte getragen hat. Es lässt sich allerdings nicht klar sagen, ob eine unbeliebtere Regierung das Referendum verloren hätte oder nicht. Auch bleibt zweifelhaft, ob die Gegner des VVE ohne die vorherige Ablehnung in Frankreich

264 Vgl. Ilres Umfragensammlung zum Referendum über den VVE Oktober 2004-Juni 2005, S.8. (eingesehen: 24. August, 2005: <http://www.ilres.lu/news.phtml?SID=&action=shownews&focusnews=101>).

265 Ilres Umfragensammlung zum Referendum über den VVE Oktober 2004-Juni 2005, S.7. (eingesehen: 24. August, 2005: <http://www.ilres.lu/news.phtml?SID=&action=shownews&focusnews=101>).

und den Niederlanden so viel Auftrieb erhalten hätten. Auffällig ist schließlich, dass die Parteilugehörigkeit und -sympathie auf das Wahlverhalten keine Auswirkung hatte.

Mit Blick auf das Nein-Lager lässt sich vor allem ein regionaler Schwerpunkt ausmachen. Von den neun Städten, in denen der VVE mehrheitlich abgelehnt wurde, liegen sieben direkt an der französischen Grenze. In dieser alten, von der ehemaligen Montanindustrie geprägten und heute strukturschwachen²⁶⁶ Region sind die Sympathiewerte für linksextreme Parteien relativ hoch; die Argumente des Non-Lagers innerhalb der französischen Linken hatten hier ihre Wirkung.²⁶⁷ Eine mögliche, weitere Erklärung für den relativ hohen Anteil des Neins könnte der leichte Anstieg der Luxemburger Arbeitslosenquote in den letzten Jahren sein,²⁶⁸ da die Luxemburger die Arbeitsmarktsituation und die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes als eines ihrer Hauptanliegen gegenüber der Politik betrachten.²⁶⁹

Im Verlauf des Referendumsprozesses hat die Europafreundlichkeit der Luxemburger abgenommen. So sank die Zahl derjenigen, die die EU-Mitgliedschaft als etwas Gutes einschätzen, von 85% im Oktober 2004 auf 80% im Mai/Juni 2005.²⁷⁰

Thema	Oktober 2004	Mai/Juni 2005	Trend	
Positives Image der EU	61%	58%	-3%	²⁷¹
Vertrauen in das EU-Parlament	71%	67%	-4%	²⁷²
Vertrauen in die EU-Kommission	49%	44%	-5%	²⁷³
Allgemein für den VVE	77%	63%	-14%	²⁷⁴
Für die Erweiterung	38%	33%	-5%	²⁷⁵

Als endgültig abgeschlossen kann das Verfahren in Luxemburg noch nicht gelten, da noch eine Verfassungsklage gegen das Referendum ansteht. Der Kläger sieht es als verfassungswidrig an, dass Steuergelder ausschließlich der Ja-Kampagne zur Verfügung standen.²⁷⁶

Trotz der Zustimmung zum VVE lässt sich festhalten, dass die Interessen und Einstellungen zum europäischen Integrationsprozess in Luxemburg

²⁶⁶ Vgl. „Economic and social Portrait of Luxembourg“, STATEC, Centre Informatique de l'Etat (CIE). Eingesehen 25.August, 2005 : <http://www.portrait.public.lu/en/index.html>.

²⁶⁷ So hat zum Beispiel Esch-sur-Alzette, wo Jose Bove gegen den VVE Front gemacht hatte, den VVE abgelehnt. Vgl. „Verfassung für Europa“-Webseite (<http://www.verfassung-fir-europa.lu>). eingesehen 24.August, 2005: <http://www.verfassung-fir-europa.lu/de/referendum/resultat/index.html>. vgl. „Referendum campaign in full swing“, in: 352 Luxembourg News, vom 6.Juli, 2005. Eingesehen: 24.August, 2005: <http://www.352.lu/index.php?action=jumpweek&week=2005-07-04>

²⁶⁸ Vgl. Euro-Indicators, Eurostat News Release 59/2005, am 3.Mai, 2005. S.3.

²⁶⁹ Vgl. Eurobarometer no.62, Full Report. S.24.

²⁷⁰ Vgl. Eurobarometer no.63, First Results. S.11.

²⁷¹ Vgl Eurobarometer no.62, Full Report. S.77. Vgl. Eurobarometer no.63, First Results. S.15.

²⁷² Vgl. Eurobarometer no.63, First Results. S.22.

²⁷³ Vgl. Eurobarometer no.63, First Results. S.22.

²⁷⁴ Vgl. Eurobarometer no.63, First Results. S.25.

²⁷⁵ Vgl. Eurobarometer no.62, Full Report. S.153. Vgl. Eurobarometer no.63, First Results. S.27.

²⁷⁶ <http://euobserver.com/?sid=9&aid=19695>.

zwischen den politischen Führungskreisen und der breiteren Bevölkerung auseinander klaffen.

Für die weitere Entwicklung des Ratifizierungsprozesses sollte zweierlei anregen: Erstens war auch in Luxemburg das Nein-Lager konkreter in seinen Bezügen zum VVE als das Ja-Lager. Und zweitens war der Anteil der jungen Wähler, die den VVE ablehnen, ausgesprochen hoch.²⁷⁷

Die Moratorien

In Luxemburg wurde der VVE am 10. Juli 2005 per Volksabstimmung angenommen. Kurz nach den negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden, spiegelte sich hier die Krise der EU in einem enttäuschend niedrigen Ja-Votum wieder, für das bis zuletzt gekämpft werden musste. Auf dem Gipfeltreffen am 16. und 17. Juni 2005 entschieden die EU Staats- und Regierungschefs, den vorgesehenen Abschluss der Ratifikation (November 2006) zu verschieben.

Dänemark

In Dänemark sind Referenden in der Verfassung für den Fall zwingend vorgeschrieben, dass hoheitliche Aufgaben der Staatsorgane an zwischenstaatliche Organisationen abgetreten werden. Regierungschef Fogh Rasmussen hat im September 2003 angekündigt, dass ein Volksentscheid über den VVE stattfinden würde. Als überzeugter EU-Anhänger und Eurobefürworter zögerte er jedoch die Entscheidung über lange Zeit heraus, ob ein Referendum schon 2005 durchgeführt werden sollte oder ob nicht erst nach dem britischen Volksentscheid die Chancen für eine Zustimmung besser wären. Rasmussens Idee war durchaus überzeugend: Sollte das Ergebnis in Großbritannien positiv ausfallen, könnte dies auch im dänischen Referendum die Seite der VVE-Befürworter beflügeln.²⁷⁸ Die Mehrheit der dänischen Europaabgeordneten sowie die proeuropäischen Oppositionsparteien im Folketing bedrängten die dänische Regierung allerdings, die Volksabstimmung frühzeitig abzuhalten und nicht auf die Entscheidung der Briten zu warten.

Zusammen mit dem Koalitionspartner, der Konservativen Volkspartei (Det Konservative Folkeparti), unterstützt die Liberale Partei (Venstre) Rasmussens den VVE. Die mit der als Minderheitsregierung Rasmussens kooperierende²⁷⁹ und diese stützende, rechtsextremistische Dänische Volkspartei (Dansk Folkeparti)²⁸⁰ ist hingegen europafeindlich und lehnt den VVE ab. Vor allem der durch den VVE angeblich automatisch erfolgende Beitritt der Türkei zur EU wird durch die Dansk Folkeparti als Anreiz für ein „Nein“ zum VVE benutzt.

Die Zustimmung der Socialistisk Folkeparti wird als besonderes politisches Element hervorgehoben. Votierte die SF bei den Volksabstimmungen zum Vertrag von Maastricht 1992 und zur Einführung des Euro 2000 eindeutig ablehnend, so hat der Parteivorsitzende Holger Nielsen mit der Un-

277 Vgl. „Luxembourg PM joins fray to secure Yes vote“ in: Financial Times, vom 6. Juli, 2005

278 Vgl. « Référendum au Danemark », in Le Monde vom 30. September.2004.

279 72 der 179 Sitze im Folketing

280 22 Sitze im Folketing

terzeichnung eines parteiübergreifenden Abkommens für den VVE einen entscheidenden Bruch mit der traditionell europaskeptischen Identität der Partei vollzogen. Diese 180-Grad-Wende gründet im überraschenden Ausgang der Befragung der Parteimitglieder im Dezember 2004, als 63,8% für eine Annahme des VVE stimmten, und damit die neue europapolitische Linie der Partei billigten. Bestimmend für diesen Wechsel waren ganz offensichtlich positivere Bewertungen zu den Chancen einer EU-integrierten Umweltpolitik, zur Ost-Erweiterung der EU und die Befürchtungen vor einer Dominanz der USA in der Welt.

Dennoch florieren in Dänemark zahlreiche nationalistische und linksradikale, europafeindliche Parteien und Bürgerbewegungen, die die Nein-Kampagne gegen den VVE führen. Die Folkebevaegelsen mod EU (Volksbewegung gegen die EU), die von dem Europaabgeordneten Bonde angeführte JuniBevaegelsen (eine im Juni 1992 für die Kampagne gegen den Vertrag von Maastricht gegründete Bewegung), die rechtsradikale Folkebevægelsens Ungdom (Jugendorganisation der Dänischen Volkspartei) und die Demokratisk Fornylse (Erneuerung der Demokratie) sind alle Mitglieder der „European alliance of EU-critical movements - TEAM“. Die nationalistische und ausländerfeindliche Danmarks forste partriotiske und der Danmarks Retsforbund lehnen ebenfalls den VVE sowie die Zugehörigkeit Dänemarks zur EU ab.

Gleichwohl spiegelt die Neuorientierung der Sozialisten eine neuartige, europafreundliche Stimmung bei den traditionell EU-kritischen Dänen wieder. Dass der Chef der größten dänischen Gewerkschaft, die dänische Spezialarbeitergewerkschaft (SiD) den VVE unterstützt, ist ebenfalls als Zeichen dafür zu werten, dass die EU im linken gesellschaftspolitischen Spektrum immer weniger als Bedrohung des skandinavischen Wohlfahrtsmodells angesehen wird.²⁸¹ Hierfür spricht auch, dass gegenwärtig eine Mehrheit der Dänen der Einführung des Euro zustimmen würde.²⁸² Regierungschef Rasmussen gilt darüber hinaus als prominenter Befürworter der Aufgabe derjenigen Sonderregelungen, die Dänemark in den Bereichen der Unionsbürgerschaft, der GASP/ESVP und der Justiz- und Innenpolitik seit 1993 genießt und die erst die Zustimmung zum Vertrag von Maastricht ermöglichten.

Nach den Parlamentswahlen im Februar 2005 entschloss sich Rasmussens daher, den Termin des dänischen Referendums für den 27. September 2005 festzulegen. Dieses Datum wurde jedoch aufgrund der Unsicherheiten im Zusammenhang mit den negativen Resultaten der französischen und niederländischen Referenden von Rasmussen verschoben, ohne ein Ersatzdatum zu benennen.²⁸³ Tendenziell hat das Ja-Lager nach einem Vorsprung zu Beginn des Jahres an Boden verloren. Darüber hinaus lehnt die Mehrheit der Dänen aufgrund der aktuellen Krise die Fortsetzung des Rati-

281 Vgl. „Dänische Linke auf pro-Europa-Kurs“, in Frankfurter Rundschau vom 22. Dezember 2004.

282 Vgl. „Dänemark plant ein Referendum zur EU-Verfassung im nächsten Jahr“, in Handelsblatt vom 11. Juni 2004.

283 "Denmark confirms PM's call to freeze EU referendum", in: EU Business.com, vom 21. Juni, 2005. eingesehen 25. August, 2005: <http://www.eubusiness.com/Institutions/050621180832.3p7atpdj>.

fikationsprozesses ab.²⁸⁴ Die Regierung und die führenden Oppositionspolitiker, die zu Anfang des Jahres noch für den VVE eingetreten waren, akzeptierten das geänderte öffentliche Stimmungsbild, und hoffen, durch die Verlegung der Abstimmung ein dänisches Nein zu vermeiden.

Irland: Erträge der Einbindung der Bürgergesellschaft in die Verfassungsdebatte

Seit dem Beitritt Irlands zur EU bleiben die Argumente für und gegen die irische Mitgliedschaft weitgehend konstant, auch wenn die Vertreter der jeweiligen Positionen die Seite gewechselt haben. Die Argumente wurzeln in der Geschichte Irlands, und prägen letztlich auch die derzeitige Debatte zum VVE. Artikel 46 der irischen Verfassung gibt vor, dass jede Verfassungsänderung einer Annahme durch das Parlament sowie eines obligatorischen Referendums bedarf. Da im irischen Fall jede Vertragsrevision der EU automatisch eine Ergänzung der Verfassung zur Folge hat, wird es in Irland definitiv ein Referendum über den VVE geben.

In der Beitrittsdebatte haben die Befürworter der europäischen Integration die wirtschaftlichen Vorteile der Mitgliedschaft hervorgehoben. Implizit wurde hier auch auf die Realisierung eines gewissen nationalistischen Imperativs gezielt: Die Mitgliedschaft sollte die irische wirtschaftliche Abhängigkeit von Großbritannien mindern, und Irland dadurch eine selbständige wirtschaftliche, politische, vor allem außenpolitische Identität verleihen. Die EU-Gegner behaupteten dagegen, dass erst die EU-Mitgliedschaft eine Abgabe der schwer erkämpften nationalen Souveränität mit sich bringt. Die europäische Wirtschaftsintegration würde vor allem negative Wirkungen auf die irische Gesellschaft sowie auf die traditionellen Industrien entfalten. Und schließlich sei die Mitgliedschaft mit der Politik der irischen Neutralität unvereinbar. Besonders schlagkräftig in den EU-Debatten der irischen Republik war bisher insbesondere das letzte Argument, da die Neutralität ein Schlüsselement der sich von Großbritannien differenzierenden Identität darstellt.²⁸⁵

Die Entscheidung Anfang Februar 2006, Diskussionen zwischen dem irischen Verteidigungsministerium und der EU über eine irische Beteiligung an EU-Kampftruppen zu eröffnen, bedeutet zunächst keine Änderung der neutralen Haltung Irlands. Die Beteiligung Irlands an friedenserhaltenden oder militärischen Aktionen unterliegen dem so genannten „triple lock“, d.h. solche Entscheidungen können erst nach dem Absegnen des UN-Sicherheitsrates, der irischen Regierung und des irischen Parlament getroffen werden. Bei den laufenden Diskussionen scheint es vor allem um Friedensmissionen zu gehen, an der sich Irland ohnehin im Rahmen der UN schon beteiligt.²⁸⁶

Die Fortentwicklung der europäischen Integration hat beide Seiten im

284 „Danish voters go cool on EU referendum: poll“, in: EU Business.com, vom: 16.Juni, 2005. eingesehen 25.August, 2005: <http://www.eubusiness.com/Institutions/050616083701.cmrcvsb7>.

285 Vgl. Karin Gilland, 'Eurocepticism in Ireland', in: European Studies: A Journal of European Culture, History and Politics, 2004.

286 Vgl. Ireland plans to join EU-led battlegroup. EU Business Online. <http://www.eubusiness.com/afp/060209185050.onk9xk18>

Streit um Irlands EU-Mitgliedschaft gestärkt. Die wirtschaftliche Entwicklung Irlands und die Profilierung seiner selbständigen Identität konnten unmittelbar auf die EU-Mitgliedschaft zurückgeführt werden. Andererseits hat aber das Projekt der politischen Einigung Europas - vor allem der GASP/ESVP - die Sorgen um die Souveränität Irlands und die Wahrung seiner Neutralität bestätigt.

Vor dem 2001 gescheiterten, ersten Volksentscheid zum Vertrag von Nizza benachteiligte die politische Konjunktur die Befürworter der EU: Die irische Europafreundlichkeit konnte als ‚bedingt integrationistisch‘ bezeichnet werden.²⁸⁷ Die irische Gesellschaft war gegenüber der weiteren Integration freundlich eingestellt, weil und solange die Umverteilungsaspekte dieser Integration Beachtung fanden und Irland hierbei begünstigt wurde. Mit der EU-Erweiterung wurde jedoch zunehmend deutlich, dass die irischen Europabefürworter die Wählerschaft nicht auf die künftigen, potentiellen Einschränkungen, Pflichten und Verantwortungen bzw. auf die Nachteile der Mitgliedschaft vorbereitet hatten. Zudem kristallisierten sich im Vertrag von Nizza die Spannungen um die irische Neutralität deutlich heraus.²⁸⁸

Im aktuellen Fall des VVE sind die politischen Rahmenbedingungen für die Befürworter etwas günstiger. Die Spannungen aus dem Zeitraum 2000-2001 wurden weitestgehend ausgefochten. Insbesondere die Auffassung, dass Irland durch die EU-Mitgliedschaft eine profilierte diplomatische Präsenz in der EU gewinnt, konnte 2004 mit der Annahme des Verfassungsvertrags unter der Ägide der irischen Präsidentschaft pointiert dargestellt werden. Dies bedeutet aber nicht, dass die Befürchtungen, die sich 2001 im ersten Nizza-Referendum kanalisiert hatten, nun vollständig neutralisiert sind. Die Regierungsparteien Fianna Fáil (FF – Parteiführer und Regierungschef Bertie Ahern) und die Progressive Democrats (PD) plädieren für eine Annahme des VVE. Fine Gael (FG), die größte Oppositionspartei Irlands, und die Irish Labour Party (LB) sprechen sich ebenfalls für die Annahme des VVE aus. Die Sinn Féin (SF) spricht sich hingegen explizit gegen den VVE aus.

Kampagnen bei Referenden unterliegen in Irland den Regeln des McKenna-Urteils, einem Urteil des Obersten Gerichts, das die Verwendung öffentlicher Mittel durch die Regierung bei Kampagnen für oder gegen ein Referendum untersagt.²⁸⁹ Dies hat zur Folge, dass politische Parteien ihre eigenen Finanzmittel aufwenden müssen, um eine Kampagne für oder gegen die Annahme eines Referendums zu führen.

Nach der Erfahrung des Nizza-Referendums, wo das Informationsdefizit der Befürworter eine effektive Kampagne untergrub, begann die Regierung frühzeitig, die Bevölkerung auf das Referendum zum Verfassungsvertrag vorzubereiten. Aufgrund der Finanzierungsregeln der Kampagnen findet

287 Vgl. Dermott Scott, *Ireland's Contribution to the European Union*, Occasional Paper, Institute of European Affairs, Dublin, 1994.

288 Vgl. Daniel Keohane, *Realigning Neutrality? Irish Defence Policy and the EU*, Occasional Paper, Institute for Security Studies, 2001.

289 Vgl. Ireland: Judgement of the Supreme Court in the matter of *Bunreacht na hEireann: between Patricia McKenna and An Taoiseach, an Tanaiste and Others*, 1995, Nos 361 & 366, 17. November 1995; http://www.ucc.ie/law/irlii/cases/361-95_e.htm.

sich die Regierung dennoch in ihren Möglichkeiten beschränkt, den VVE offen zu befürworten.

Europaminister Treacy hat sich in der öffentlichen Debatte zum VVE bereits geäußert. Er warf den Verfassungsgegnern vor, dass sie dieselben, falschen Argumente benutzen, die sie seit dem irischen Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft kultiviert haben. Treacys Befürwortung des VVE ist defensiv und knüpft fast ausnahmslos an die kritischen Punkte der Verfassungskritiker an.²⁹⁰ Andererseits hat er den VVE als Produkt der irischen Präsidentschaft und als Beweis für die Effizienz der irischen Diplomatie und ihrer Anerkennung durch die europäischen Partner hervorgehoben. Auch Bertie Ahern unterstreicht, dass es ihm gelungen sei, die irischen Prioritäten erfolgreich verteidigt und gleichzeitig einen Konsens innerhalb der EU-25 geschmiedet zu haben.²⁹¹

Die öffentliche Debatte über die Rolle Irlands in der EU wird seit Oktober 2001 im Rahmen des „National Forum on Europe“ konzentriert geführt. Ziel dieses Forums ist es, den öffentlichen Diskurs über die europäischen Integration sowohl durch Ansichten der Befürworter als auch der Gegner auszugestalten. Für den VVE steht dem Forum ein Budget von 1,3 Mio. Euro zur Verfügung.

Prominentes Sprachrohr der VVE-Gegner ist Sinn Fein. Die Partei betrachtet die EU als Bedrohung der nationalen Souveränität und Neutralität. Dass eine Partei wie Sinn Fein als Kritiker der Militarisierung der EU auftritt, erscheint auf den ersten Blick verwirrend. Jedoch bildet Irlands Neutralität das Schlüsselement des nationalistischen Kanons der Partei. Dass die Regierung den amerikanischen Truppen 2003 Zugang zum irischen Boden erlaubt hat, ist nichts Ungewöhnliches.²⁹² Sinn Fein versucht jedoch, die öffentliche Unzufriedenheit darüber mit der Frage der Ausgestaltung der europäischen militärischen Fähigkeiten zu verbinden. Daneben greift Sinn Fein die Harmonisierung der grenzübergreifenden, strafrechtlichen Zusammenarbeit unter dem Dach des VVE hart an.²⁹³

Die linksradikalen und kleineren Parteien (Communist Party, Socialist Party und Worker's Party) positionieren sich ebenfalls gegen den VVE, da dieser ein neoliberales Gesellschaftsmodell vorsehe und die EU in einen „Superstaat“ verwandele.

Die Frage des Militarismus ist nicht nur für die nationalistische Partei Sinn Fein ein kritischer Punkt des VVE. Auch die im linken Spektrum irischer Politik angesiedelten, europakritischen NROs machen auf den Widerspruch zwischen der traditionellen irischen Neutralität und der Beteiligung Irlands an der Umsetzung der im VVE normierten, verteidigungs- und militärpolitischen Ziele der EU aufmerksam.

Für extremistische, republikanisch-katholische Gruppen könnte die Frage des türkischen Beitritts zur EU den nötigen Zündstoff zur VVE-Kritik

290 Vgl. Noel Treacy, Statement on the European Constitution, 31.03.2005.

291 Vgl. National Forum on Europe, Minutes of the Forty-Fourth Plenary Session, 01.07.2004.

292 Vgl. „Ireland suffers identity crisis over neutrality“, in: BBC news online, 28.01.2003 <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2689859.stm>.

293 Vgl. Sinn Fein, Response to the draft European Constitution, <http://sinnfein.ie/euteam/document/152>.

verleihen. Aus der Sicht dieser Gruppen werden ‚Drohungen‘ an die katholische Religion dahingehend wahrgenommen, dass der Laizismus des VVE auch den Traum des vereinigten Irlands beschädige.²⁹⁴

Insgesamt spricht sich jedoch unter den zivilgesellschaftlichen Organisationen, die den Beobachterstatus im Forum genießen, eine Mehrheit für den VVE aus. Angesichts der Strenge der Regeln zur Finanzierung der Ja-Kampagne ist die Unterstützung der Kampagnen durch den Unternehmerverband „Irish Business and Employers‘ Confederation“ wichtig. Während des zweiten Nizza-Volksentscheids konnte mit den Mitteln dieses Verbands eine gut ausgestattete Kampagne geführt werden.²⁹⁵ Da sich eine zentrale Säule der Pro-VVE-Argumente auf die wirtschaftlichen Vorteile des VVE stützt, ist die einstimmig erfolgte Befürwortung des VVE seitens der IBEC für die Ja-Kampagne ein nicht zu unterschätzendes Element.²⁹⁶

Ähnlich wie Dänemark hat die Republik Irland ihr Ratifikationsverfahren zum VVE unterbrochen. Trotz der Zustimmung aller großen Parteien (bis auf Sinn Fein) sind die Umfrageergebnisse eher gemischt.²⁹⁷ Vermutlich befürchten die irischen VVE-Befürworter, dass unter den gegenwärtigen Bedingungen das Referendum nicht sicher gewonnen werden könne. Zwar sprechen sich 45% der Wähler in Umfragen im Juni 2005 für eine Fortsetzung des Ratifikationsprozesses in Irland aus, jedoch sank zur selben Zeit die Zustimmung zum VVE auf 30% und der Anteil der Nein-Wähler wuchs auf 35%. 35% der Wähler sind noch unentschlossen.²⁹⁸

Bei Umfragen im September 2005 hingegen ging der Anteil der VVE-Gegner deutlich auf 13% zurück. Der Anteil der Befürworter betrug 37%. Jedoch gab die Hälfte der Befragten an, zum VVE keine Meinung zu haben.²⁹⁹ Letzteres könnte vor allem durch ein weit verbreitetes Unwissen der Bevölkerung über den VVE erklärt werden. Nach der gleichen Umfrage sind nur 15% mit seinem Inhalt vertraut. 62% gaben an, vom VVE gehört zu haben, aber nur sehr wenig darüber zu wissen. Dies könnte durchaus Konsequenzen bei einem Referendum haben: ein Drittel der Befragten hatte nicht vor, an einem Referendum teilzunehmen.

Was die Haltung der Bürger gegenüber Europa angeht, so kann das positive Bild, von dem in der Presse oft die Rede ist,³⁰⁰ nicht bestätigt werden. Die pro-europäische Haltung der Regierung zur Öffnung des irischen Arbeitsmarktes für Bürger aus den zehn neuen Mitgliedstaaten, spiegelt nicht die Haltung der Bürger wider. Laut einer Umfrage der Irish Times und TNS mrbi, im Januar 2006, sind 78% der Befragten der Meinung, das die Bürger aus den zehn neuen EU Mitgliedstaaten eine Arbeitserlaubnis

294 Vgl. National Platform, Why the left should oppose the Constitution, 01.2005.

295 Vgl. „IBEC urges Yes vote in €500,000 Nice campaign“, in: Irish Examiner vom 16.09.2002.

296 Vgl. Noel Treacy, Speech by Minister of State Treacy to the IEA on European Constitution, Rede, 04.02.2005.

297 im Februar 2004: 80% für, 11% gegen. Vgl. Eurobarometer report, (February 2004). im Januar 2005: 28% für, 5% gegen. Vgl. Eurobarometer report, (January 2005). im Juli 2005: 54% für, 15% gegen. Vgl. Eurobarometer report, (July 2005).

298 Vgl. Ireland also likely to vote against EU Constitution: poll. EUBusiness online <http://www.eubusiness.com/Institutions/050613224517.dgyw04n0>

299 Vgl. Irish still undecided about EU constitution: study. EU Business online, <http://www.eubusiness.com/Institutions/050909072538.gf9shzip>.

300 Vgl. z.B. *Wo der polnische Klemptner willkommen ist. Und Schwärmen für Europa* In: Süddeutsche Zeitung, 2. März 2006, S. 9.

beantragen müssten, bevor sie nach Irland kommen. 41% meinen, es gäbe genug ausländische Arbeiter in Irland, 29% stimmen der Aussage zu, dass es bereits zu viele gibt und dass Maßnahmen ergriffen werden sollten, um diese Zahl zu reduzieren.³⁰¹

Diese Umfragen zeigen, dass nicht mehr grundsätzlich von einer allgemein pro-europäischen Haltung der Iren ausgegangen werden kann und dies womöglich Auswirkungen in einen Referendum haben könnte.

Um die Öffentlichkeit besser über den VVE zu informieren und ein ähnliches Ergebnis wie das des ersten Nizza-Referendums zu vermeiden, hat die irische Regierung im Oktober 2005 ein Diskussionspapier zum VVE veröffentlicht.³⁰² Seine ursprünglich für Juni 2005 geplante Verteilung verzögerte sich jedoch aufgrund des negativen Ausgangs der französischen und niederländischen Referenden.

Ein Referendum ist laut Ahern vor Mitte 2007 nicht geplant.³⁰³ Ob es noch vor den nächsten Wahlen, deren Ausgang offen ist, stattfinden wird, ist ebenfalls unklar. Die Wahlen müssten spätestens im Mai 2007 abgehalten werden. Die Zustimmung zur regierenden FF liegt derzeit bei 37%. Dies stellt einen niedrigeren Wert im Vergleich zum Wahlergebnis von 2002 dar, jedoch eine Verbesserung im Vergleich zu den Kommunalwahlen 2004. Gleichzeitig haben Labour und FG an Zustimmung gewonnen, die Zustimmung für VVE-Gegner Sinn Féin liegt bei 7%. Demnach sind gegenwärtig nur verschiedene große Koalitionen denkbar.³⁰⁴ Angesichts der positiven VVE-Haltung der meisten Parteien würde wohl nur eine Koalition mit Sinn Féin Probleme in der weiteren Behandlung des VVE verursachen. Angesichts der Tatsache, dass Labour eine Koalition mit FF bereits ausgeschlossen hat, ist diese Möglichkeit aber auch nicht vollends auszuschließen.

Großbritannien und Blairs kalkuliertes Risiko

In Großbritannien war Tony Blair seit Herbst 2003 in der Frage des Ratifikationsverfahrens zum Verfassungsvertrag zunehmend unter Druck geraten. Lehnte Blair im Vorlauf zum Dezembergipfel der Regierungskonferenz 2003 ein Referendum noch strikt ab,³⁰⁵ befürwortete er ab April 2004 die Durchführung eines derartigen Ratifikationsprozederes.³⁰⁶ Diese 180-Grad-Wendung war auf den ersten Blick schwer zu erklären: Denn hierdurch gefährdete der Premier seine Stellung sowie die Position seiner Partei innerhalb des britischen Regierungssystems. Eine der wichtigsten Ach-

301 Vgl. Irish want permits brought back for workers from new EU states: poll. EU Business online <http://www.eubusiness.com/Institutions/060123111722.mmkqoki0>

302 Vgl. Ireland publishes discussion paper on EU constitution. EU Business online, <http://www.eubusiness.com/Institutions/051013131730.bumifb0e>, Vgl. Außerdem: Department of the Taoiseach, 18.10.2005 White Paper on the European Constitution. <http://www.taoiseach.gov.ie/index.asp?locID=442&docID=2260&> sowie <http://www.european-constitution.ie/pdfs/1013-white-paper-final-en.pdf>

303 Vgl. National Forum on Europe, Fifth Report December 2005. <http://www.forumon-europe.ie/index.asp?locID=256&docID=852>

304 Vgl. Irish Times/TNS mrbi poll, Januar 2006. http://www.tnsrbi.ie/cms/uploads/microsoft_word_138481-results_for_tns_mrbi_website.pdf

305 Vgl. „UK government in turmoil over referendum“, in: EU Observer, vom 16. Oktober 2003.

306 Vgl. „Let the people have the final say on new european treaty - Tony Blair“, vom 20 April 2004, <http://www.fco.gov.uk>.

sen der ersten Blair-Regierung bildete der Wunsch, Großbritannien in das Herz Europas zu rücken.³⁰⁷ So gesehen könnte Blair nun als derjenige in die Geschichtsbücher eingehen, der diesen Weg zwar erfolgreich beschritten, dabei aber Großbritanniens Mitgliedschaft in der EU tödlich untergraben hat.

Zum Zeitpunkt dieser Wendung wurde das Argument in Großbritanniens EU-Partnerstaaten vertreten, dass Blair sich zum Volksentscheid verpflichtet hat, um seine Handlungsposition in der Regierungskonferenz und der späteren britischen EU-Präsidentschaft zu verstärken. Zwei Jahre nach der Ankündigung des britischen Referendums, welche einen Dominoeffekt in anderen EU-Ländern ausgelöst hat, und vier Monate nach einer britischen EU-Ratspräsidentschaft, die keinerlei Impulse zur Debatte über den im Frankreich und den Niederlanden gescheiterten VVE gegeben hat, wird jetzt geflüstert, dass Blair die ganze Zeit das Scheitern des Vertrags beabsichtigte.

Solche rückblickenden Analysen überschätzen dennoch den Grad des Handlungsspielraums auf nationaler Ebene, welchen der britische Premier in seiner Entscheidung zum Volksentscheid genossen hatte. Es ist fast eine Platitüde zu betonen, dass die Europapolitik ein Politikfeld bildet, das starke Passionen unter britischen Parlamentariern und der Wählerschaft erregen kann. Angesichts der Europaskepsis innerhalb der regierenden Labour-Partei seitens einer älteren Generation von links-eingestellten Abgeordneten ist auch beizubehalten, dass die Europapolitik auch ein ausgeprägtes Potential zum Absplittern der parlamentarischen Mehrheit enthält. In Analysen, in den ein ränkevoller Blair das britische Referendum beiläufig als Instrument zum Scheitern des VVE benutzt, wird die Priorität also deutlich übertrieben, welche die britische Regierung auf die Europapolitik setzt: Der Premierminister würde kaum mit seiner Position pokern wollen, um seine europapolitischen Ziele durchzusetzen.

Vor dem Hintergrund der nationalen Parlamentswahlen (Mai 2005) waren Blairs Kalkulierungen eines eher innerstaatlichen Charakters. Er musste die Kritik an seiner Europapolitik entschärfen und die daraus entstandene Verschwächung seiner Position soweit wie möglich in Grenzen halten. Auch die Analyse der jetzigen Haltung der britischen Regierung dem VVE gegenüber muss in diesen nationalen Kontext gesetzt werden.

Beweggründe zur Durchführung eines Referendums

Innerhalb der parlamentarischen Labour-Partei (412 Sitze in den Wahlen von 2001³⁰⁸, 353 Sitze von 645 in den Wahlen von 2005³⁰⁹) wurde gleichwohl erheblicher Druck auf Blair ausgeübt, um ihn zu einem Volksentscheid zu bewegen. Dieser Druck wurde von euroskeptischen Labour-Abgeordneten als auch von der eher jüngeren Generation der pro-europäischen „New Labour“-Abgeordneten ausgeübt.

„Labour against a Superstate“ (LAS) ist eine von dem Schotten Ian Da-

307 Vgl. „Blair’s European dilemma“, in: *Economist* vom 08. Mai 2001.

308 Vgl. *House of Commons Library*, General Election Results, 7. June 2001.

309 Vgl. *House of Commons Library*, General Election Results, May 5th 2005

vidson geleitete innerparteiliche Gruppierung, die vorwiegend von einer älteren Generation von Labour-Abgeordneten gestützt wird.³¹⁰ Obwohl die Gruppierung nur wenige Mitglieder hat, behauptet Davidson, in Westminster mit einer Unterstützung von ungefähr hundert Labourabgeordneten rechnen zu können.³¹¹ Die LAS-Kampagne deutet auf das Potential einer inneren Spaltung der Partei hin, falls ein Volksentscheid nicht durchgeführt sein würde. Die LAS-Gruppe war auch für europafreundliche Labour-Abgeordnete offen, die einen Volksentscheid –mit Blick auf einem positiven Ergebnis– verlangten.³¹² Europafreundliche Labour-Abgeordnete, die ihre Befürwortung eines Volksentscheids öffentlich machen wollten, bevorzugten jedoch parteiübergreifende Kampagnen wie „Vote-2004“, die dem Vertrag selbst neutral gegenüber standen.³¹³

Auch im Kabinett geriet der Premierminister unter Druck. Dem britischen Außenminister Jack Straw wurde später vorgeworfen, er habe den Premierminister aus persönlichen Gründen „bounced“ d.h. die Schwäche Blairs ausgenutzt, um ihn zu einer unglücklichen Entscheidung zu zwingen.³¹⁴ Blair traf seine Entscheidung schließlich in dem Moment, in dem seine innerparteiliche Position aufgrund des Irakkriegs und der Debatte über die Einführung von Studiengebühren einen Tiefpunkt erreichte.

Hinter der Ankündigung Blairs für den Volksentscheid verbarg sich jedoch auch der Wunsch, die Anti-VVE- Schwerpunktsetzung der Konservativen im Hinblick auf die Unterhauswahlen zu untergraben.³¹⁵ Die Konservativen (196 Sitze von 645 in den 2005-Wahlen³¹⁶) hatten seit 2004 auf einen Volksentscheid gedrängt.³¹⁷ Die Motivation gründet wesentlich in der Fundamentalopposition zum VVE sowie im Hinblick auf den Fortgang des Integrationsprojektes insgesamt.³¹⁸ Eine solche Stellungnahme bot den Konservativen auch die Gelegenheit an, von der Labour Partei in den kommenden Wahlen zu punkten. Durch die Forderung nach einem Referendum rückten sie sich jedoch auch in die Kritik der Medien, da bisherige konservative Regierungen keine Volksentscheide zu Vertragsänderungen organisiert hatten.³¹⁹ Problematisch für die Konservativen wurde auch die „Dosierung“ der populistischen Europafeindlichkeit, da die Führung der Partei auch verhindern wollte, dass die UK Independence Party (UKIP) und

310 Eine jüngere – und noch ziemlich einflussreiche - Unterstützerin der LAS-Kampagne stellte aber ex-Ministerin Kate Hoey dar. Vgl. „Blair faces internal dissent over EU Constitution“, in: politics.co.uk vom 22. Juni 2004 [http://www.politics.co.uk/election-2005/blair-faces-internal-dissent-over-eu-constitution-\\$2878014.htm](http://www.politics.co.uk/election-2005/blair-faces-internal-dissent-over-eu-constitution-$2878014.htm).

311 Vgl. „Interview with Ian Davidson“, in: Sunday Herald vom 12. September 2004.

312 Vgl. „Labour MP to lobby for EU referendum“, in: Guardian vom 13. April 2004.

313 Vgl. Vote-2004 <http://www.vote-2004.org.uk/mediacentre/history.asp>; „Labour rebels launch assault on EU Constitution“, in: politics.co.uk [http://www.politics.co.uk/election-2005/labour-party/labour-rebels-launch-assault-on-eu-constitution-\\$2404836.htm](http://www.politics.co.uk/election-2005/labour-party/labour-rebels-launch-assault-on-eu-constitution-$2404836.htm).

314 Vgl. „Blair wants Brown to mastermind EU election campaign“, in: Telegraph vom 15 Februar 2005; „A prime minister at the mercy of events and people he cannot control“, in: Daily Mail vom 27. April 2004; „Only Gordon Brown can win the fight for Europe“, in: Guardian vom 28. April 2004. Dagegen spricht, dass Straw nicht nur der prominenteste Befürworter eines Volksentscheids, sondern auch des Verfassungsvertrages selbst war.

315 Vgl. „Blair ready for Europe u-turn after referendum rethink“, in: Times vom 15. April 2004.

316 Vgl. House of Commons Library, General Election Results, „May 5th 2005

317 Vgl. „Tories renew EU referendum call“, BBC news online vom 06. April 2004, http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3603417.stm.

318 Vgl. John Kampfner, in: New Statesman vom 05. April 2004

319 Vgl. „Giscard backs calls for referendum on EU constitution“, in: Guardian vom 26. Mai 2003.

der radikale europafeindliche Flügel der eigenen Partei gestärkt wurden.

Die Liberaldemokraten (62 Sitze von 645 in den 2005-Wahlen³²⁰) riefen aus anderen Gründen nach einem Volksentscheid. Sie gelten als europafreundlich und haben den Wunsch geäußert, dem VVE mit dem Referendum mehr Legitimität zu verleihen. Hier zu beachten ist aber die Tatsache, dass die Partei seit längerer Zeit Probleme hat, ihre liberale Agenda mit der Unterstützung einer als undemokratisch bezeichneten EU in Einklang zu bringen.³²¹ Vorwürfe gegen die Liberaldemokraten machen geltend, dass sie einen Volksentscheid nur befürwortet haben, weil sie davon überzeugt waren, dass sich die Regierung nicht hierzu durchringen würde.³²² Von dieser ‚sicheren‘ Position aus hätten sie die Blair-Regierung endlos kritisieren können. Angesichts der starken populären Europafeindlichkeit der Briten könnte ein Volksentscheid die Position Großbritanniens in der EU schwer treffen. Trotz dieses Risikos haben die Liberalen den Volksentscheid stimmgewaltig verlangt. Diese ‚Unbarmherzigkeit‘ der EU gegenüber deutet letztlich auch hin auf einen zunehmenden europakritischen, gleichwohl pragmatischen und nach Innen gerichteten, machtgerigen Umschwung innerhalb der Partei hin.³²³

Blairs Initiative als Spiegel seiner Demokratie- und Europapolitik

Blairs Entscheidung war nicht ganz unfreiwillig. Eine stärkere Einbeziehung der Bürger in demokratische Prozesse ist einer der Grundsteine des *Blairite* „dritten Weg“-Programms. 1998 schrieb Blair „the democratic impulse needs to be strengthened by finding new ways to enable citizens to share in decision-making that affects them. For too long a false antithesis has been claimed between ‚representative‘ and ‚direct‘ democracy.“³²⁴ Die Dezentralisierung des britischen politischen und administrativen Systems und der Rückgriff auf Volksentscheide sind Merkmale der „New Labour“-Politik.³²⁵ Ein zweites Merkmal des *Blairite*-dritten-Weges ist die Europafreundlichkeit. Europafreundliche Befürworter eines Volksentscheids im Kabinett haben diesen Faden des *Blairism* betont, um den Premier davon zu überzeugen, dass die Volksbefragung als Mittel dienen könnte, die bislang erreichten, guten britisch-europäischen Beziehungen zu zementieren und Großbritannien ins Herz Europas zu rücken.³²⁶

Das parlamentarische Ratifikationsverfahren

Der erste Schritt im Ratifizierungsprozess Großbritanniens wurde am 9.

320 Vgl. House of Commons Library, General Election Results, ‚May 5th 2005

321 Vgl. Liberal Democrats, Manifesto: Making Europe Work for You, 2004, S.8

322 Vgl. Scottish Parliament, Official Report vom 25. September 2003; Daniel Hannan MEP, „...but in Brussels the PM has caused consternation“, in: Telegraph vom 25. April 2004.

323 Vgl. „Libdems get sceptical on EU“, in: Guardian vom 08. April 2004.

324 Vgl. Tony Blair, The Third Way, Fabian Society, London 1998, S.15, zitiert in: Critique of Blair's Third way, <http://www.thirdway.org/files/articles/blairs.html>, oder in John Gaventa, Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance, Studie, London, 2004.

325 Vgl. „Undoing Britain“, in: Economist vom 04. November 1999.

326 Vgl. „Blair ready for Europe u-turn after rethink on referendum“, in: Times vom 15. April 2004; „Interview with Patricia Hewitt“, in: New Statesman vom 28. Juni 2004.

Februar 2005 gemacht. Das House of Commons nahm das Gesetz zur Durchführung eines Referendums zum VVE mit einer klaren Mehrheit (345 gegen 130 Stimmen) an.³²⁷ In der Parlamentsdebatte machte Außenminister Jack Straw deutlich, dass ein gescheitertes Referendum Großbritannien schwächen und in Europa isolieren würde. Großbritannien würde mit einem „No“ zum VVE jeglichen Einfluss in Europa verlieren. Gleichzeitig machte er deutlich, dass es im Falle eines positiven Referendums und einer Ratifizierung des VVE für lange Zeit keine weiteren Integrations-schritte zu erwarten gebe.³²⁸

Die stumme ~~Yes~~-Kampagne

Ursprünglich gingen alle Beobachter davon aus, dass das britische Referendum über den VVE frühestens im Frühjahr 2006 stattfände, d.h. nach der britischen Ratspräsidentschaft. Die Kampagne wäre laut Blair „a battle between reality and myth“³²⁹. Anders: Das Referendum sollte formell ‚nur‘ über den Verfassungsvertrag durchgeführt werden. Allerdings machte Blair keinen Hehl daraus, dass er den Streit um den Verfassungsvertrag in eine grundsätzliche gelagerte Diskussion über den Fortbestand der Mitgliedschaft Großbritanniens in der EU überführen wollte.³³⁰

Nach der Ankündigung des Referendums zeichnete sich die offizielle Kampagne für den VVE jedoch eher durch ihre Unauffälligkeit aus. Ein wichtiger Grund für die damalige Zurückhaltung der Blair-Regierung ist allerdings in einem traditionellen Muster britischer Europapolitik zu finden. Seit Jahren verharmlosen britische Regierungen die Vertragsänderungen, die sie unterzeichnet haben, wohlwissend, dass die jeweils weitergehenden Elemente der europäischen Integration auf Ablehnung stoßen würden, wenn sie Gegenstand öffentlicher Debatte oder eines Volksentscheids wären. Die Blair-Regierung konnte daher keine offene Debatte über den Vertrag führen, ohne dass sie für Änderungen angegriffen würde, die bereits in den letzten drei Jahrzehnten von verschiedenen Regierungen sanktioniert worden sind.³³¹

Ein anderes Problem der britischen Ja-Kampagne war Blair selbst, da er eine Personalisierung des Referendums verhindern wollte, da ein *vote* gegen den Vertrag als einen *vote* gegen ihn verstanden werden konnte. Deshalb verteidigte er den VVE nur reaktiv und fast ausschließlich im Parlament. Sein Plädoyer für den VVE verband er mit der Kritik an den Konservativen als „little Englanders“, die im Vergleich zum *Blairite* Internationalismus schädlich für die Aufrechterhaltung britischer Interessen seien würden.³³²

Innerhalb der Blair-Regierung herrschte schließlich Uneinigkeit dar-

327 Vgl. „House of Commons approves bill on holding Referendum – Warning from Jack Straw“, in: Europe (Bruxelles) vom 11. Februar 2005.

328 Vgl. „Assurance by Straw on EU constitution. Teaty will mean no further integration for decades“, in: The Guardian (online) vom 10. Februar 2005.

329 Vgl. Agence Europe Nr. 8732 vom 23. Juni 2004.

330 Vgl. www.euobserver.com/?sid=9&aid=17721.

331 Vgl. Charles Grant, *What Happens if Britain Says No? Ten Ways out of a European Constitutional Crisis*, Centre for European Reform, London, 2005.

332 Vgl. „Blair defends EU Treaty to MPs“, in: Guardian vom 21. Juni 2004.

über, wie der Vertrag am besten verteidigt werden könnte. Straw mochte nur die intergouvernementalen Aspekte hervorheben. Er folgte damit einer traditionellen britischen Linie, Vertragsänderungen als Teil eines Nullsummenspiels darzustellen. Auch nach den letzten Änderungen an den Verträgen sei Großbritannien als der klare Sieger hervorgegangen.³³³ Zusätzlich stellte er ein Szenario eines nach einem gescheiterten Volkentscheid isolierten Großbritanniens dar.³³⁴ Bei Nachverhandlungen der britisch-europäischen Beziehungen nach einem gescheiterten Referendum könnte Großbritannien nie wieder einen solchen Sieg wie den des VVE erlangen. Der damalige Europaminister MacShane war aktiver Verteidiger des Vertrags.³³⁵ In seinen offiziellen Reden präsentierte er – gemäß der Straw-Strategie – den Vertrag als britischen Sieg, als Verstärkung des Intergouvernementalismus und als ‚Aufräumungsaufgabe‘.³³⁶ In Interviews zeigte er sich dagegen als aktiver Befürworter der spezifischen, supranationalen Vorteile des VVE und äußerte sich kritisch zur Zurückhaltung der Regierung.³³⁷ Sein Standpunkt war – im Vergleich zu Straws pessimistischem Realismus – eher optimistisch: Eine energische Informationskampagne würde die von der generellen, vermeintlichen durch EU-Unkenntnis gestützte, Euroskepsis erfolgreich bekämpfen.³³⁸ Statistiken zeigten, dass die Öffentlichkeit und die Industrie eine geringe Kenntnis des Vertrags haben, und dass viele bereit sind, ihre Meinung dazu zu ändern.³³⁹ MacShane zog den logischen Schluss, dass Information die einzige Lösung für ein positives Ergebnis darstellte. Sein Nachfolger Douglas Alexander sollte ursprünglich diese Arbeit fortsetzen und sich hauptsächlich darum bemühen, den VVE in Großbritannien durchzubringen.

Ob die Regierung den Teufelskreis der Unkenntnis hätte brechen können, war fraglich. Genauso fraglich war aber auch die Notwendigkeit, ihn zu brechen: Denn jedes Argument, das die Hysterie der UKIP mit reiner Vernunft bekämpfte, konnte nur halb so wirksam sein wie ein Gegenargument, das die apokalyptische Zukunft eines EU-losen Großbritanniens darstellte. Die *Strawite* - und nicht die *MacShanite*- Auffassung der Verfassungskampagne schien darum vorzuherrschen. Im Falle eines *No-votes* müsste dies – dank der Kampagne der Regierung – allerdings als Ablehnung der EU allgemein und nicht nur des VVE verstanden werden.³⁴⁰ Die Einsätze dieser Taktik waren daher extrem risikobeladen.

333 Vgl. Kirsty Hughes, *The British Debate on the EU Constitution: Can the Referendum be won?*, London School of Economics, London, 2005.

334 Vgl. „EU referendum question unveiled“, in: BBC News online vom 26. Januar 2005 http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/4206955.stm.

335 Vgl. „Proposed Vote on the EU Constitution“, in: Times vom 08.03.2005; „Charming, egocentric and clever, the new minister for Europe can't bear to talk like a woodentop“. It's surprising he's got so far“, in: New Statesman vom 11. November 2002.

336 Vgl. Dennis MacShane, „Speech on the EU Constitution“ vom 09. September 2004

337 Vgl. „An officially licensed Euro-nut ready for the long-run“, in: Guardian vom 24. November 2003.

338 Vgl. „Verfassungs-Nein würde Briten in Rest-EU isolieren“, in: Die Presse.com 10. März 2005 <http://www.diepresse.com/Artikel.aspx?channel=p&ressort=eu&id=469287>.

339 Vgl. „Business leaders admit to ignorance over Treaty“, in: Grant Thornton online http://www.grant-thornton.co.uk/pages/press_room-other_news-business_leaders_admit_to_ignorance_over_eu_treaty.html; „Fight for Constitution begins now for Britain's Blair“, in: EU business vom 29. Januar 2005, <http://www.eubusiness.com/afp/050130030301.02y6iaf5>.

340 Vgl. „Interview: Patricia Hewitt“, in: New Statesman vom 28. Juni 2004.

Hierbei ist auch zu beachten, dass die Möglichkeiten der Regierung aus anderen Gründen beschränkt war, die einzelnen –aus ihrer Sicht- Vorteile des VVE hervorzuheben. Ein eher sparsamer Umgang mit dem Ziel einer weitergehenden, wirtschaftlichen Liberalisierung in der EU wäre für Labours Beziehungen zu den Gewerkschaften erforderlich. Die britischen Gewerkschaften sind in ihrer Stellungnahme zum VVE uneinig. Jede Einzelgewerkschaft identifiziert sowohl Vorteile (Arbeiterrechte) als auch Nachteile (wirtschaftliche Liberalisierung) am VVE.³⁴¹ Der Kongress der Gewerkschaften hat im September 2004 eine Entscheidung über ihre Stellungnahme verzögert.³⁴² Relativ sprachlos war auch der Unternehmerverband „Confederation of British Industry“. Dieser identifiziert ebenfalls Vorteile (Liberalisierung) und Nachteile (Arbeiterrechte) im VVE.³⁴³ Beide Seiten warten aber immer noch auf den entscheidenden Impuls, der sie ins Oppositions- oder Zustimmungslager zum VVE schieben wird.

Dagegen stellte die parteiübergreifende Organisation „Britain in Europe“ (BE) eindeutig die wirtschaftlichen Vorteile des VVE und der EU-Mitgliedschaft dar.³⁴⁴ Die BE selber wurde 1999 gegründet, um die britische Mitgliedschaft des Euros zu befürworten. Obwohl sie eine klare europafreundliche Agenda hatte, wurde die BE durch politische Entwicklungen zum Schweigen gebracht.³⁴⁵ Der Wunsch der Regierung das Thema Europa bis nach den Wahlen von Mai 2005 zu beseitigen, wurde auch von BE respektiert. Nach den Wahlen haben die negativen Volksentscheidungsergebnisse in Frankreich und den Niederlanden als Anlass gedient, die Geschäfte der BE weitgehend abzuwickeln:

Unklar ist, ob die (jetzt wenigen) Befürworter des VVE über die nötigen Medien verfügen, um ihre Nachricht erfolgreich auszustrahlen. Die BBC³⁴⁶, die *Financial Times* (Auflage 423 000), der *Independent* (Aufl. 257 000), der *Guardian* (Aufl. 377 000; 10 Mio. Internetbesucher) und der *Mirror* (Aufl. 1,7 Mio.) sind als europafreundlich zu bezeichnen. Die *Times* (Aufl. 621 870), der *Telegraph* (Aufl. 921 000; 3,5 Mio. Internetbesucher), der *Express* (Aufl. 949 000), die *Mail* (Aufl. 2,4 Mio.; 657 000 Internetbesucher) und die *Sun* (Aufl. 3,3 Mio.; 3,2 Mio. Internetbenutzer) sind dagegen eher euroskeptisch ausgerichtet.³⁴⁷

341 Vgl. „Blair faces internal dissent over EU constitution“, in: politics.co.uk vom 22. Juni 2004, [http://www.politics.co.uk/election-2005/blair-faces-internal-dissent-over-eu-constitution-\\$2878014.htm](http://www.politics.co.uk/election-2005/blair-faces-internal-dissent-over-eu-constitution-$2878014.htm); „Employers and Unions highlight concerns over EU constitution“, in: eironline, <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/05/feature/uk0405104f.html>.

342 Vgl. „TUC defers decision on EU constitution“, in: eironline <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2004/10/inbrief/uk0410102n.html>.

343 Vgl. Confederation of British Industry, PRESS RELEASE: CBI Calls for Safeguards to Prevent Treaty Damaging UK Business, 2004.

344 Vgl. „Ex-Minister defects to Labour“, in: BBC news online vom 04. Juni 2001 http://news.bbc.co.uk/vote2001/hi/english/newsid_1369000/1369364.stm.

345 Vgl. Kirsty Hughes, *The British Debate on the EU Constitution: Can the Referendum be won?*, London School of Economics, London, 2005.

346 Vgl. Kathy Gyngell/ David Keighley, *Blair's EU-turn: a Case-Study in BBC Bias*, Centre for Policy Studies, 2004.

347 Vgl. „Soaring web use blots out Sun“, in: Journalism.co.uk vom 09. Februar 2005 <http://www.journalism.co.uk/news/story1246.shtml>; Mori, *What the Papers Say: Do Readers Believe What the Editors Want Them To?*, 2000; „National Press ABCs: Standard sales slump as Lite kicks in“, in: Media Week vom 11. Februar 2005 <http://www.mediaweek.co.uk/articles/folder2005/Feb05/natpress-jan2005>.

Die lautstarke Kampagne der VVE-Gegner

Im Vergleich zur eher verschleierte Verteidigung des Vertrages, die von den Liberaldemokraten und der Regierung geleistet wurde, waren die Konservativen in ihrer Kritik besonders deutlich: Der VVE würde die Ordnungspolitik der EU noch ineffizienter machen.³⁴⁸ Die Grundrechtecharta schaffe eine neue Schicht zwingend internationalen Rechts. Sie würde vor allem die britische Arbeitspolitik zerstören.³⁴⁹ Die geplante gemeinsame Asyl- und Immigrationspolitik mache das britische Opt-Out fraglich.³⁵⁰ Durch die angestrebte strafrechtliche Zusammenarbeit würden der EU Kompetenzen übertragen, die die Länge von Freiheitsstrafen und die Rechte von Kriminellen bestimmen könnten.³⁵¹ Der Verfassungsvertrag würde den Weg für den Verlust des britischen Sitzes im Sicherheitsrat vorbereiten.³⁵² Diese Kritik spiegelte sich im Wahlmanifest klar wider. Dies versprach dem Individuum eine Befreiung von der Einmischung und Intervention des Gouvernanten-Staats. Mit einer Lockerung der internationalen Bindungen hätte eine konservative Regierung besser im Interesse des Bürgers regieren, Migration besser steuern und die Rechte von Kriminellen effektiver beschränken können.³⁵³

Zwischen den Konservativen und den Verfassungsgegnern der Labour-Partei gibt es keinen parteiübergreifenden Konsens. Ian Davidson zum Beispiel kritisiert den VVE als neo-liberal. Er ist jedoch nicht gegen das Prinzip einer europäischen Verfassung.³⁵⁴ Die Labour-Abgeordnete und Präsidiumsmitglied Gisela Stuart hat den Verfassungskonvent als elitär bezeichnet. Auch wenn Stuart manche Sorgen der Konservativen teilt - „not once in the 16 months I spent on the convention did representatives question whether deeper integration is what the people of Europe want“³⁵⁵ -, ist sie trotzdem eine harte Kritikerin der konservativen Europapolitik.³⁵⁶

Die UKIP bietet eine noch radikalere Anti-Europapolitik an als die Konservativen. Die Partei verspricht offen den britischen Austritt aus der Union. Nach ihrer Auffassung würde der VVE die britische Verfassung ersetzen.³⁵⁷ Die UKIP ist jedoch instabil und fragmentiert. Der politische Nahkampf zwischen den Vorsitzenden der Partei und ihrem Star-Europaabgeordneten Robert Kilroy-Silk endete in der Gründung einer neuen Partei – Veritas -.³⁵⁸

Kritiker des VVE aus der Industrie bauen auf existierende Organisationen. Die Dachorganisation ‚No-Euro‘ betrachtet den VVE im Kontext der Kampagne gegen den Euro.³⁵⁹ Die Organisation „Business for Sterling“

348 Vgl. Conservative Party, Putting Britain First: Conservative European Manifesto, 2004, S.5.

349 Vgl. Conservative Party, Putting Britain First: Conservative European Manifesto, 2004, S.5.

350 Vgl. Conservative Party, Putting Britain First: Conservative European Manifesto, 2004, S.5.

351 Vgl. Conservative Party, Putting Britain First: Conservative European Manifesto, 2004, S.5.

352 Vgl. Conservative Party, Putting Britain First: Conservative European Manifesto, 2004, S.22.

353 Vgl. Michael Howard, Rede zur konservativen Parteikonferenz, 2004.

354 Vgl. „Interview with Ian Davidson“, in: Herald vom 12. September 2004.

355 Vgl. Gisela Stuart, The Making of Europe's Constitution, London, Fabian Society, 2003.

356 Vgl. „Poll position“, in: Guardian (online), vom 20. April 2004.

357 Vgl. „The Constitution“, United Kingdom Independence Party, <http://www.ukip.org/index.php?menu=manifesto&page=manifestotheconstitution>.

358 Vgl. „Kilroy-Silk party is his idea of truth“, in: Telegraph, vom 18. Januar 2005.

359 Vgl. „EU draft constitution undermines case for Euro even further, says senior ex-European Commission official“, in: no-euro online, <http://www.no-euro.com/general/default.asp>.

wird als inoffizielles Gerüst genutzt, um eine verfassungsfeindliche Bewegung zu gründen.³⁶⁰ Überschneidungen zwischen der Mitgliedschaft der Organisation „Vote No“ und der der „Business for Sterling“ sind augenfällig.³⁶¹ Die wirtschaftliche Oberschicht, die im Rat der Organisation sitzt, versucht ihre Kampagne für Kleinunternehmer durch Pamphlete und Werbespots zugänglich zu machen.³⁶² Auch im Pamphlet „The European Constitution: What it means for You and Your Family“ ist liegt Hauptkritik der Organisation darin, dass die EU durch die Verfassung mehr Kontrolle über die kleinen Geschäfte gewinnen wird.³⁶³ Zudem erwähnt die vierseitige Schrift die Tatsache, dass der VVE die Basis einer gemeinsamen Asylpolitik bilden könnte (ohne die Vor- oder Nachteile einer solchen Politik abzuwägen). Nebulös bleibt auch die Drohung, dass die EU mehr Kontrolle über Schulen und Krankenhäuser gewinnen würde.³⁶⁴ Vor allem die Zeitschrift „The Economist“ verbreitet diese ultraliberal motivierte Kritik am VVE.³⁶⁵

Nach der EUROBAROMETER-Umfrage von Februar 2005 gaben nicht nur 50% der Briten an, noch nie etwas vom VVE gehört zu haben, sondern nur 20% drückten auch ihre Zustimmung zum Vertrag aus.³⁶⁶ Damit bildet Großbritannien das Schlusslicht in der EU. Und auch nach einer Umfrage des Instituts YouGov im Januar 2005 würden 45% gegen eine und nur 24% für eine Verfassung stimmen.³⁶⁷ Allerdings sind die britischen Umfrage-Ergebnisse sehr uneinheitlich: Eine Umfrage der Times kam im Februar 2005 zu dem Ergebnis, dass 36% der Briten für und nur 29% gegen den VVE stimmen würden.³⁶⁸ Auf die Umfragen ist somit nur bedingt Verlass.

Die Ratifizierungskrise und die britischen Reaktionen

Blair verfolgte eine bewusst kalkulierte Taktik, um das Referendum so lange wie möglich hinauszuzögern - seit Januar 2005 wurde September 2006 als mögliches Datum gehandelt.³⁶⁹ Aus strategischer Sicht erschien dies sicherlich sinnvoll, da in der Zwischenzeit in neun weiteren Ländern ein Referendum abgehalten werden sollte. Sofern auch nur eines negativ ausfallen würde, könnte somit der Vertrag nicht ratifiziert werden.

360 Vgl. „Britons to get vote on new constitution for Europe“, in: Times, vom 19. April 2004; „Blair to make EU poll statement“, BBC news online, 19. April 2004 http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3637993.stm; „Campaigns gear up for poll fight“, in: BBC news online, vom 20. April 2004 http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/3642831.stm.

361 Vgl. Vote No, <http://www.vote-no.com/oursupporters/oursupporters.aspx>.

362 Vgl. Vote No, The European Constitution- What it Means for Your Business; Vote No, The European Constitution: What it Means for You and Your Family; „Bridget Jones soll nein sagen“, in: Der Tagesspiegel vom 24. Februar 2005.

363 Vgl. Vote No, The European Constitution: What it Means for You and Your Family, S. 3.

364 Vgl. Vote No, The European Constitution: What it Means for You and Your Family, S. 3.

365 Vgl. „Finally, a constitution. Now the hard part“, in: Economist, vom 22. Juni 2004; „Ever closer in all but name“, in: Economist, vom 13. Februar 2003; „A Constitution for the European Union“, in: Economist, vom 26. Oktober 2000.

366 Eurobarometer: The Draft European Constitution, www.europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs214_tables.pdf (eingesehen am 21.02.2005).

367 Vgl. www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2005/01/29/neu29.xml&Sheet=/news/2005/01/29/ixnewstop.html (eingesehen am 22.02.2005).

368 Vgl. www.euobserver.com/?aid=18370&print=1 (eingesehen am 22.02.2005).

369 Vgl. „Tony Blair zögert die Ratifizierung so lange wie möglich hinaus“, in: Handelsblatt vom 26. Januar 2005; „The skeptics could push Britain out of the EU“, in: International Herald Tribune vom 9. Februar 2005.

Blairs Rechnung ging schließlich mit dem doppelten Nein von Frankreich und den Niederlanden auf. Blair kann nun argumentieren, dass die Notwendigkeit zur Durchführung eines weiteren, risikoreichen Referendums nicht mehr besteht, da der VVE schon im Vorfeld gescheitert ist.³⁷⁰ Die Regierung hat allerdings – offen, laut und wiederholt – versprochen, den Volksentscheid ungeachtet der Ergebnisse in anderen Ländern durchzuführen.³⁷¹ Blair scheint diese Ankündigung nun zu überdenken. Denn nur wenn alle 24 Staaten den Vertrag vor der Abstimmung in Großbritannien ratifiziert hätten, hätte Blair auf einen starken psychologischen Effekt auf das britische Publikum hoffen können. Ein britischer Volksentscheid wird im September 2006 nicht durchgeführt. Die zweite parlamentarische Lesung wurde im Juni 2005 auf Eis gelegt.

Die Kampagnen und Debatten standen nach den Negativ-Voten in Frankreich und den Niederlanden vor einer kritischen Wegmarke. Unklar ist sowohl für VVE-Befürworter als auch –Gegner, wie weiter verfahren werden soll. Einige Trends lassen sich gleichwohl ausmachen. Innenpolitisch wandelt sich seit den Unterhauswahlen und der Ratifikationskrise die EU-Politik der britischen Regierung. Eine erste Beobachtung besteht in diesem Zusammenhang darin, dass sich ein europapolitischer Konsens unter den zwei großen Parteien und anderen wichtigen politischen Organisationen zu formieren beginnt.³⁷² Die Konservativen geben zu, dass Tony Blair eine Reihe ihrer Positionen in Bezug auf die EU übernommen zu haben scheint.³⁷³ Während Blair sich früher als leidenschaftlichen Europäer bezeichnete, gibt er sich seit den beiden Nein-Voten zum VVE betont kühler. Sicherlich hat das Doppel-Nein die Euroskepsis in Großbritannien gestärkt; sehen sich doch viele Euroskeptiker in ihren Argumenten gegen die EU als unbeliebt, in ihrem jetzigen Aufbau funktionsunfähig und –trotz der Durchführung der Volksentscheide- undemokratisch bestätigt. Auch in sonst europafreundlichen, liberaldemokratischen Kreisen ist ein deutliches Abkühlen gegenüber der EU zu vermerken. Dies alles bedeutet jedoch nicht, dass sich die *Blairites* von Europa abwenden. Es ist lediglich ein Abkühlen der Position in Richtung einer moderat-skeptischen Haltung: Der *Blairism* hat sich immer durch seinen Pragmatismus gekennzeichnet. Auch bei den seit den achtziger Jahren zunehmend euroskeptischen Tories hat sich in der letzten Zeit eine Position gefestigt. Sie setzen auf eine Politik der durchgängigen Kritik am Kurs der EU-Integration, und leiten daraus eine Reihe von Reformforderungen ab.

Trotz der vergangenen britischen EU-Ratspräsidentschaft und die Wahl eines neuen konservativen Vorsitizes, der sich durch seine euroskeptische Positionierung profiliert hat, taucht der VVE kaum im politischen oder öffentlichen Diskurs auf. Allein Blairs unterbrochene Versuche, sein europapolitisches Vermächtnis zu etablieren –und vor allem das Scheitern seiner

370 Vgl. „The skeptics could push Britain out of the EU“, in: International Herald Tribune vom 09. Februar 2005.

371 Vgl. „Blair defends EU treaty to MPs“, in: Guardian vom 21. Juni 2004.

372 Vgl. „Nothing left to fight over“, in: Economist, vom 23. Juni 2005.

373 Vgl. Ambrose Evans Pritchard: „Our long game pays off – Britain is the leading power in Europe“, in: Daily Telegraph, vom 7. Juni, 2005.

europäischen Vision zu relativieren- hält den VVE im öffentlichen Bewusstsein.

„The practical European“ - Die britische Ratspräsidentschaft

Die britische Ratspräsidentschaft wollte den VVE -und die Debatte darüber- nicht weiter voranbringen. Hätte die Präsidentschaft diese Themen noch mal aufgenommen und Impulse in die britische oder europaweite Debatte zum VVE gegeben, wäre der Handlungsspielraum der britischen Ratspräsidentschaft wahrscheinlich beschränkt, ihrer Agenda zu folgen. Die Notwendigkeit, zunächst wirtschaftspolitische Reformen in der EU – und weitgehend unabhängig von den im VVE normierten Entwicklungen- erreichen zu wollen. hat die Ratspräsidentschaft motiviert. Zu Beginn der Präsidentschaft wurden diese auf der Tagesordnung doch mit der Begründung gesetzt, dass sie für ein britisches und europaweites Ja notwendig wären. Aus Sicht der britischen Ratspräsidentschaft wurde der VVE dennoch als ein Hindernis angesehen, das den wichtigeren Wirtschafts- und Strukturreformen im Wege steht und letztlich nur die heimischen Euroskeptiker stärkt. Die britische Regierung bleibt der Auffassung, dass der VVE in seiner jetzigen Form „erledigt“ ist.

In der Folgezeit der britischen Ratspräsidentschaft versucht der britische Premierminister diese unterschiedlichen Trends und Prioritäten miteinander zu vereinbaren. Er bekräftigt lautstark seine Leidenschaft für das grundsätzliche europäische Projekt; gleichzeitig betont er, dass der *jetzige* Konsens unter den politischen Eliten der EU fehlgeleitet sei. Dringende wirtschafts- und sozialpolitische Reformen werden nicht in Angriff genommen. Der VVE –als Projekt der institutionellen Reform- lasse sich dennoch von diesem politischen Kontext differenzieren. Sobald sich der nötige politische Richtungswechsel kristallisiert hat, „wird das Publikum Verständnis für veränderte Spielregeln haben. Aber was interessiert den Mann auf der Straße hier [*in Deutschland*] oder in Großbritannien das Verhältnis zwischen Kommission und Parlament oder die Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit?“, fragt Blair Mitte Februar 2006.³⁷⁴ Leider werde die europäische Ebene immer noch dafür gebraucht, den nötigen wirtschafts- und sozialpolitischen Reformen –offensichtlich gegen den Willen einer reformbegeisterten Bevölkerung- zu vermeiden. „Too often in recent times, more Europe has been used not to answer a question but to avoid answering it“ beschwert sich Blair in seiner Oxford-Rede.³⁷⁵

Auch wenn die politischen Eliten auf dem Kontinent offensichtlich stagnieren, ist dies kaum der Fall in Großbritannien, wo die Konservativen als auch die Liberaldemokraten gerade einen internen Machtwechsel durchgemacht haben. Trotz der Wahl zum Vorsitzenden der Konservativen des Kandidaten, der mit größtem Erfolg seine Euroskepsis im Wahlkampf ausdrücken konnte, wird Kritik an den VVE seitens der neuen Führung kaum geäußert. Der neue Vorsitz hütet sich generell davor, die Europapo-

374 Vgl. „Tony Blair: ‘Die Verfassung ist nicht tot’“, in: Frankfurter Allgemeiner Zeitung, vom 17. Februar 2006.

375 Vgl. Tony Blair: “Oxford Speech at St. Anthony’s College”, vom 2. Februar 2006.

litik Blairs zu politisieren. Einige Kommentatoren sehen in der Wahl von David Cameron sogar einen Grund, weshalb Blair das Thema Europa noch mal aufgebrochen hat³⁷⁶: Cameron versucht die politische Richtung seiner Partei zu ändern. Das Letzte, was er jetzt braucht, ist die Politisierung eines Themas, was in den nationalen Wahlen wenige Gewinne entspricht aber tiefe Klüfte innerhalb der parlamentarischen Partei erregt.

Der neue Vorsitz der Liberaldemokraten verkündet Kontinuität in der Europapolitik seiner Partei. Der ideologische Konflikt zwischen der Unterstützung einer von vielen als undemokratisch bezeichneten EU und dem demokratischen Liberalismus wurde keineswegs durch die Wahl gelöst. Menzies Campbell gehört nicht zur neuen Generation der ‚Ultra-Liberalen‘, die mehr ideologischen Konsistenz für die Partei befürworten. Campbell scheint die Widersprüche der Partei zu verkörpern: Einerseits unterstützt er die im VVE normierten Reformen, andererseits verlangt er, dass die britische Regierung aus Respekt vor den demokratischen Volksentscheiden in Frankreich und den Niederlanden den VVE für Tod erklärt. Wie so viele der Protagonisten der britischen Yes-Kampagne war Campbell sowieso ohne überzeugende Argumente für die Ratifikation des VVE. Beispielhaft war sein Interview mit einer großen Presseagentur, welche eine robuste Verteidigung des VVE hätte verbreiten können. Gefragt, wie seine Partei das Publikum vom Meritum des Vertrags überzeugen wollte, antwortete Campbell mit blitzender Überzeugungskraft, „Well we'd make the case [...]“.³⁷⁷

Auch die Führerschaft der Labour-Partei steht vor einem Wechsel: Blair hat versprochen, vor den nächsten Parlamentswahlen zurückzutreten. Mitte 2007 wird als wahrscheinliches Datum für den Wechsel gesehen.³⁷⁸ In diesem Kontext wurde die Oxford-Rede von Blair als Teil seines europapolitischen Vermächnisses verstanden. Mit solchen Äußerungen versucht Blair eine gewisse Kontinuität zwischen seiner Europapolitik und deren seines Nachfolgers zu sichern; doch dienen sie in erster Linie nicht als Komma sondern als Punkt in der Weiterentwicklung der britischen Europapolitik. Dank solchen rückblickenden Rechtfertigungen wird sein Nachfolger einen großen Grad des Spielraums genießen, um den von Blair unterzeichneten Vertrag und den von Blair angekündigten Volksentscheid nach seinem eigenen Geschmack zu behandeln.

Unsicherheiten im polnischen Verfahren

In Polen setzte sich der damalige Regierungschef Miller während der Regierungskonferenz für ein EU-Verfassungsreferendum ein, wobei er seine diesbezügliche Ankündigung im Oktober 2003 in allererster Linie als Drohkulisse gegen die Vertreter Deutschlands und Frankreichs in der Regierungskonferenz verstanden wissen wollte. Tatsächlich sollte ein polnisches Referendum nur dann durchgeführt werden, wenn die Regierungs-

376 Vgl. "European isn't a dead parrot; it's a sleeping dog about to wake", in: Guardian, vom 04. Februar 2006.

377 Vgl. "Q&A: Lib-Dems' Sir Menzies-Campbell", United Press International Interview, vom 19. April 2005.

378 Vgl. "Fantasy bid' by Brown allies to oust PM", in: Guardian, vom 1. Januar 2006.

konferenz einen Rückschritt hinter die für Polen positiv ausgefallen Stimmengewichte des Vertrags von Nizza beschließen würde.³⁷⁹

Nach dem neuen Anlauf zum Verfassungsvertrag unter irischer Präsidentschaft lenkte Polen gemeinsam mit Deutschland und Frankreich auf eine Kompromisslinie in der strittigen Frage der Stimmengewichtung im EU-Ministerrat ein. Im März 2004 plädierte daher Staatspräsident Kwasniewski für ein Referendum zum Verfassungsvertrag³⁸⁰, ohne das Miller'sche Junktim zu wiederholen. Gleichwohl machten aber die Europaparlamentswahlen deutlich, dass ein polnisches EU-Verfassungsreferendum am starken Gewicht der Europagegner scheitern könnte. Im Juni 2004 stimmte Außenminister Cimoszewicz daher der Referendumsidee grundsätzlich zu, schlug aber einen späten Termin im Herbst 2005 vor. Als Grund hierfür nannte er die gleichzeitige Präsidentschaftswahl, durch die die Beteiligung der wahlmüden polnischen Bevölkerung und damit letztlich die Chancen für einen positiven Ausgang des Referendums erhöht werden könne. Ein von anderen Themen isoliert durchgeführter Volksentscheid berge die Gefahr, dass im Gegensatz zu den Europabefürwortern die EU-Gegner ihre Anhängerschaft nahezu vollständig aktivieren könnten und im Ergebnis eine gering bleibende Wahlbeteiligung zur Ablehnung des Verfassungsvertrages führen könne.³⁸¹

Die Oppositionsparteien sperrten sich gegen die gemeinsame Durchführung von Präsidentschaftswahlen und Volksabstimmung zum VVE, weil sie befürchteten, ihre Kandidaten könnten dann als „Europagegner“ Stimmen einbüßen. Überdies will man vor allem das britische Referendum abwarten, da Polen im Falle einer Zurückweisung des Vertrags auf der Insel es leichter haben würde, ebenfalls Nein zu sagen.

Obwohl der Verfassungsvertrag in Polen von Anfang an kontrovers diskutiert wurde und vor allem die Neuregelung des Abstimmungsverfahrens im Rat sowie das Fehlen des Gottesbezugs in der Präambel auf heftige Kritik stießen, war es bis zum Frühjahr 2005 eher unwahrscheinlich, dass ein Ratifizierung in Polen scheitern könnte. Die Umfragen gaben über einen längeren Zeitraum hinweg den Vertragsgegnern wenig Chancen. Im November 2004 waren 73% der befragten Polen für die Annahme des Verfassungsvertrags, nur 11% lehnten ihn ab. Gegenüber Juli 2004 stieg der Anteil der Befürworter um 16 Prozentpunkte, was offensichtlich mit einer allgemein positiven Einschätzung der ersten Monate der EU-Mitgliedschaft zu tun hat.³⁸² Angesichts beachtlicher Informationslücken könnte die öffentliche Meinung durch eine massive Nein-Kampagne zwar beeinflusst werden, diese zeichnete sich jedoch noch nicht ab.

Zwar lehnen Nationalkatholiken (Liga Polnischer Familien, LPR), Natio-

379 Vgl. „Poland ups stakes on EU constitution“, in: BBC News vom 6. Oktober 2003.

380 Vgl. „Prezydent za referendum w sprawie konstytucji UE“, in: Gazeta Wyborcza vom 25. März 2004.

381 Selbst wenn die Wahlbeteiligung von 50% nicht erreicht wird, ist keine definitiv negative Entscheidung getroffen. Der Sejm kann in dieser Situation abermals einen Beschluß über die Art der Ratifizierung (Parlament oder Referendum) treffen. Vgl. Art. 75 des Gesetzes über nationale Referenden, Ustawa z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507).

382 Ergebnisse des Meinungsforschungsinstituts CBOS, Polacy chcą konstytucji UE, Gazeta Wyborcza, 10. Dezember 2004.

nalkonservative (Recht und Gerechtigkeit, PiS) und Bauernparteien (Polnische Bauernpartei PSL, Selbstverteidigung) den Vertrag ab, wichtig ist hingegen, dass die führende Oppositionspartei, die Bürgerplattform (PO) von ihrer harten Anti-Position abgerückt war. Obwohl die PO davon ausgeht, dass der Verfassungsvertrag die Position Polens in der EU schwächen würde, will man das Dokument weder „schwarz noch weiß“ sehen.³⁸³ Für den starken Mann der Partei, Fraktionschef Rokita, ist sein altes Motto „Nizza oder Tod“ offensichtlich passé.

Einige Politiker der Partei sind schon jetzt offen für die Annahme des Verfassungsdokuments.³⁸⁴ Von Bedeutung ist auch, dass man selbst im Episkopat zwischenzeitlich positive Aspekte des Verfassungsvertrags betont und die polnische Kirchenführung somit keine Verweigerungshaltung einnehmen würde. Die Linksparteien, die von diesen gestützte Regierung sowie der Staatspräsident setzen sich ohnehin aktiv für den Annahme des Vertragswerks ein.

Als wahrscheinlichster Termin für die polnische Volksbefragung hatte der Herbst 2005 gegolten. Möglich wäre hier gewesen, die Durchführung des Referendums parallel zu den Präsidentschaftswahlen am 23. September zu organisieren, wie es Ministerpräsident Belka im März gefordert hatte.³⁸⁵

Mit der Ratifikationskrise änderte sich in Polen die Lage. Das polnische Unterhaus entschied am 5. Juli 2005, den Referendumsprozess auszusetzen. Die Abstimmung fiel mit 189 zu 180 Stimmen knapp aus. Vor allem die eher euroskeptischen Parteien wollten das Referendum verschieben, da sie befürchteten, dass eine positive Volksabstimmung in Polen den VVE-Prozess wieder auf die Beine bringen könnte. Hintergrund dieser Einschätzung ist die jüngere Entwicklung des öffentlichen Meinungsbilds zum VVE. Im Februar 2005 befürworteten 64% der Polen den VVE, und lediglich 7% lehnten ihn ab.³⁸⁶ Infolge der Negativ-Voten in Frankreich und den Niederlanden rutschte der Anteil der Ja-Stimmen im Juni auf 40% herunter, während sich die Neinstimmen auf 35% verfünffacht hatten.

Risikofaktor Tschechien

Die Durchführung eines Referendums zum VVE in der Tschechischen Republik schien ursprünglich gewiss. Im Regierungslager gab es dann jedoch Überlegungen, doch nicht das Volk, sondern nur das Parlament abstimmen zu lassen.³⁸⁷ Zwar sprachen sich alle Parteien tendenziell für ein Referendum aus. Allerdings konnten diese sich nicht auf eine gemeinsame Vorgehensweise einigen. Die einen favorisieren ein allgemeines Referen-

383 Vgl. Rede des PO-Vorsitzenden Donald Tusk im Sejm während der ersten Lesung eines parlamentarischen Beschlußantrags zur Ratifizierung des Verfassungsvertrags, 92. Sitzung des Sejm, 2. Dezember 2004, www.sejm.gov.pl.

384 So etwa der frühere Verteidigungsminister Komorowski oder der EP-Abgeordnete Klich. Mittlerweile wird nicht mehr ausgeschlossen, dass die Bürgerplattform sogar mit einem skeptischen Ja in eine Referendumskampagne gehen könnte. Vgl. „PO nie umrze za Nice“, in: *Gazeta Wyborcza* vom 24. Dezember 2004.

385 Vgl. „Polens Ministerpräsident fordert Auflösung des Sejms“, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 04. März 2005.

386 So eine Umfrage des CBOS Instituts, vom 26.02.2005

387 Vgl. „Doch kein Referendum in Tschechien?“, in: *Die Presse* vom 03. März 2005

dumsgesetz, während die anderen für jedes einzelne Referendum ein Gesetz wollten.³⁸⁸ Die Frage eines Referendums ändert an der ungewissen Lage der Ratifizierung in Tschechien wenig. Denn weder Befürworter noch Gegner des VVE hätten die nötige Dreifünftelmehrheit im Parlament für ein parlamentarisches Prozedere.³⁸⁹ Allerdings könnte sich diese Pattsituation bald auflösen, denn neben einer seit Ostern 2005 wachsenden Krise innerhalb der Regierungskoalition, stehen 2006 Neuwahlen an.³⁹⁰

Die von den Sozialdemokraten (CSSD) angeführte Regierungskoalition verfügt nur über eine knappe Mehrheit von 101 zu 99 Stimmen im Parlament und ist in der Frage des Ratifikationsmodus zum VVE auf Stimmen der Opposition angewiesen. In den Koalitionsverhandlungen der anfangs von Premierminister Stanislav Gross angeführten, sozialliberalen Koalition hatte sich die Regierung zunächst auf das Ziel verständigt, ein Referendum über den VVE abzuhalten. Hierbei hat wohl auch das Kalkül eine Rolle gespielt, dass Bürgerliche Demokraten und Kommunisten eine parlamentarische Ratifizierung verhindern könnten.³⁹¹ Gross hoffte wohl, so parteipolitischen Widerstand gegen den VVE zu umgehen. Ferner argumentierte er, der Ratifikationsprozess brauche mehr Zeit; hierdurch hätte das Ja-Lager die Möglichkeit, die mehrheitliche Zustimmung zum VVE unter den Tschechen Anfang 2005, zu festigen.

Die Kommunistische Partei Böhmen und Mähren (KSCM), die drittstärkste Partei im Parlament, fordert ebenfalls ein Referendum. Auch sie nimmt gegenüber dem VVE eine betont skeptische Haltung ein.

Neben den Kommunisten ist die konservative, tschechische Oppositionspartei ODS eine der euroskeptischsten Parteien des Landes. Der Vorsitzende der ODS, Mirek Topolanek, gab wiederholt zu verstehen, dass er für die EU-Verfassung keine Notwendigkeit sieht. Sein Vorgänger im Amt, der jetzige Staatspräsident Vaclav Klaus, vertritt eine ähnliche Meinung. So machte Klaus in einem Interview im März 2005 in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“, seine Auffassung zum VVE deutlich.³⁹² Er betonte, dass er schon lange die Entwicklung der EU kritisiere und der Verfassungsvertrag für ihn nur „die Spitze des Eisberges“ sei.

Der positive Ausgang eines Referendums zum VVE ist gegenwärtig als eher gering einzuschätzen, da die in den Wählerumfragen klar führende ODS eine äußerst skeptische Haltung zum Vertrag einnimmt. Zum jetzigen Zeitpunkt würde die ODS der Bevölkerung ein Nein zur EU-Verfassung empfehlen und nur davon abweichen, sollte Tschechien mit einer Ablehnung in Europa allein dastehen.³⁹³ Der auf dem Parteitag der ODS im De-

388 Vgl. „Regierungskampagne zur EU-Verfassung erhitzt die Gemüter“, Radio Prag vom 17. März 2005.

389 Vgl. „Doch keine Referendum in Tschechien“, in: Die Presse vom 03. März 2005.

390 Vgl. „Christdemokraten stellen Premier ein Ultimatum“, in: Die Presse (online) vom 21. März 2005; „Tschechien: Popularität von Gross tief gesunken“, in: Der Standard (online) vom 20. März 2005; „Tschechien: Druck auf Gross steigt“, in: Kurier (online) vom 21. März 2005.

391 Da die ODS aus heutiger Sicht die nächsten Parlamentswahlen (Sommer 2006) gewinnen wird, dürften die Chancen für eine parlamentarische Ratifizierung künftig noch schlechter aussehen.

392 Vgl. Interview „Ich habe Angst um Europa“ mit Václav Klaus in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 15. März 2005.

393 Vgl. „Prag will das Volk zur EU-Verfassung befragen“, in: Die Welt vom 25. August 2004.

zember 2004 mit 90 Prozent der Stimmen wieder gewählte Parteichef Mirek Topolanek kritisierte die EU deutlich und mit drastischen Worten: „Sozialistische Planung habe dazu geführt, dass die Wirtschaft in der EU stagniere“.³⁹⁴ Auch die stellvertretenden ODS-Vorsitzenden, Neas und Zahradil, wiesen darauf hin, dass der VVE nicht die Zustimmung der ODS finden werde.³⁹⁵

Da in der Tschechischen Republik noch kein allgemeines Gesetz über Referenden verabschiedet wurde (die ODS ist dagegen und kann dieses Vorhaben aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Parlament blockieren, da es sich hierbei um ein Verfassungsgesetz handelt), müsste man – wie schon beim Beitrittsreferendum – ein Einmalgesetz beschließen.³⁹⁶

Da sowohl die beiden großen und an Popularität gewinnenden Oppositionsparteien verfassungsskeptisch bis –feindlich eingestellt sind und sich auch der hochbeliebte Staatspräsident Klaus immer wieder eindeutig gegen den Verfassungsvertrag aussprach, bröckelte die vorerst noch hohe Akzeptanz des Dokuments in der tschechischen Bevölkerung deutlich ab. Die aktuellsten Umfragen zeigen, dass, trotz eines knappen Vorsprungs des Ja-Lagers,³⁹⁷ die Mehrheit der Tschechen wegen der Krise die Wiederaufnahme des VVE-Ratifikationsprozesses ablehnt.³⁹⁸ Eine aktuelle Umfrage von SC & C zeigte lediglich 19% Unterstützung für den VVE.

In Folge der Ratifikationskrise wurde beschlossen, die Volksabstimmung auf Eis zu legen. Für Klaus und die ODS steht hierbei fest, dass der VVE als Vertrag nicht mehr existiert und ein Referendum daher lediglich eine Meinungsumfrage und kein verfassungsrechtlich relevantes Vorgehen darstellt. Für den noch amtierenden Premier Jiri Paroubek und die Regierungsparteien bleibt hingegen das alte Argument valide, das der VVE-Prozess mehr Zeit benötige. So kündigte er nach dem Juni-Gipfel eine breite Informationskampagne an. Problematisch im Kontext der tschechischen EU-Politik bleibt die niedrige Zustimmung zur EU allgemein, so geben nur etwas mehr als ein Drittel der Tschechen an, mit der EU-Mitgliedschaft ihres Landes zufrieden zu sein.³⁹⁹

Das Verfahren in Portugal

Die portugiesische Regierung erklärte am 23. Juni 2004 vor dem portugiesischen Parlament ihre Absicht, im Laufe des Jahres 2005 ein Referendum abzuhalten.⁴⁰⁰ Im neuen Regierungsprogramm, das im Juli 2004 von Pedro Santana Lopes als Nachfolger des ehemaligen Premiers und jetzigen

394 Vgl. „Tschechien: Konservative auf Siegertrip“, in: Die Presse, vom 6. Dezember 2004.

395 Vgl. KAS-Außenstelle Prag: „Topolanek bestätigt : Wenig überraschendes und doch viel Neues beim ODS-Parteitag“, Prag, 6. Dezember 2004.

396 Für eine Zustimmung müssen der ODS möglicherweise Zugeständnisse beim Termin gemacht werden.

397 44% für, 32% gegen. Vgl. Eurobarometer report, (July 2005).

398 "Czechs against continued ratification of EU constitution", in EUObserver, vom 19. August, 2005. eingesehen: 25. August, 2005: <http://euobserver.com/?sid=18&aid=19701>.

399 „More than one-third of Czechs satisfied with EU membership“, in: Prague Daily Monitor online, vom: 24. August, 2005. eingesehen: 29. August, 2005: <http://www.praguemonitor.com/ctk/?id=20050823E03153;story=More-than-one-third-of-Czechs-satisfied-with-EU-membership>.

400 Vgl. „Governo anuncia referendo à Constituicao Europeia em 2005“, in: Publico vom 23. Juni 2004.

Kommissionspräsidenten Barrosos formuliert wurde, ist jedoch nur noch die Rede von der „Möglichkeit“ eines Referendums.⁴⁰¹ Gleichwohl kündigte Santana Lopes ein Referendum am Rande einer Konferenz seiner Partei, der Partido Social Democrata (PSD), für März oder Anfang April 2005 an. Die Regierung brachte danach den 10. April 2005 als mögliches Datum ins Gespräch.⁴⁰² Dieser Termin wurde jedoch auf Grund von vorgezogenen Neuwahlen und dem anschließenden Regierungswechsel zurückgezogen. Die neue Regierung der Sozialisten (mit einer Mehrheit im Parlament) kündigte im März sowohl die notwendige Änderung der portugiesischen Verfassung (um ein Referendum über den VVE zu ermöglichen) als ein neues Datum (Oktober) für die Abhaltung des Referendums an. Zwar wurde die Verfassungsänderung gemeinsam von der Regierung und der sozialdemokratischen Opposition am 2. Juni verabschiedet, jedoch im Hinblick auf die negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden auf Dezember verschoben. Obwohl die portugiesische Regierung anfänglich trotz der Ergebnisse der französischen und niederländischen Volksbefragungen am alten Termin für das Referendum festhielt, entschied sie sich im Verlauf des Europäischen Rates für eine Verschiebung des Termins.⁴⁰³ Seit den Nein-Voten zeichnet sich eine Erosion der Zustimmung zum VVE unter den portugiesischen Wählern ab. So stimmten noch im Mai mehr als 50% dem VVE zu, wohingegen diese Quote Ende Juni auf 36,6% sank. Immerhin spricht sich noch ein großer Teil der Bevölkerung (47,3%) für das Fortfahren des Ratifikationsprozesses aus.

Die nordischen Staaten

Unentschieden scheint noch immer die Frage über die Durchführung eines Referendums in Finnland und Schweden.

Der schwedische Ministerpräsident Persson verhält sich nach den Erfahrungen mit der Abstimmung zum Beitritt zur Euro-Zone eher negativ zur Frage eines EU-Verfassungsreferendums.⁴⁰⁴ Allerdings gerät er unter immer stärkeren Druck aus Opposition und Bürgergesellschaft. So haben mehr als 120.000 Schwedinnen und Schweden eine Petition unterzeichnet, mit der sie ein Referendum über den VVE erreichen wollen. Besonderes Gewicht bekommt diese Petition in Anbetracht der Tatsache, dass die Initiative, die die Unterschriften sammelte, von den Grünen und der Linkspartei unterstützt wird. Von diesen Parteien ist die Minderheitenregierung der Sozialdemokraten abhängig.⁴⁰⁵

Ursprünglich wurde erwartet, dass der VVE im Dezember 2005 ratifiziert würde. In Folge des Doppel-Neins hat die Regierung nach dem Gipfeltreffen im Juni entschieden, den parlamentarischen Ratifikationsprozess

401 Vgl. www.psd.pt.

402 Agence Europe No 8827 vom 16. November 2004, EUobserver vom 21. Oktober 2004, <http://www.euobserver.com/?sid=18&aid=17577>.

403 Vgl. Portugal postpones the EU constitution Referendum. EU Business Online <http://www.eubu-sinss.com/Institutions/050617074840.kbwbgdkq>

404 Vgl. „Persson under fire on EU Constitution“, in: EU Observer vom 22. Oktober 2003.

405 Vgl. „Petition für EU-Referendum in Schweden“, in: Neue Zürcher Zeitung vom 23. März 2005.

auszusetzen.⁴⁰⁶ Diese Entscheidung wird von der politischen Klasse getragen, da die Auseinandersetzungen um den VVE und eine eventuelle Volksabstimmung die kommenden Wahlen zu überlagern drohten. Ferner herrscht weiter Unstimmigkeit darüber, wie Schweden in Bezug auf den VVE verfahren solle. So drohte die Linkspartei, der Regierung die benötigte Unterstützung zu entziehen, sollte diese mit dem parlamentarischen Prozess fortfahren.

In Finnland war die Regierung nicht grundsätzlich gegen ein Referendum; es wurde allerdings in der öffentlichen Debatte kaum thematisiert bzw. eingefordert. Die zwei wesentlichen Argumente der Regierung, warum kein Referendum abgehalten werden sollte, waren zum einen die zu große Komplexität des Textes, und zum anderen der Umstand, dass der VVE die EU nicht entscheidend verändern würde.

In Folge des Doppel-Neins beschloss die finnische Regierung nach dem Gipfeltreffen im Juni 2005, den parlamentarischen Ratifikationsprozess auszusetzen. Premierminister Matti Vanhanen legte Ende 2005 zunächst einen Regierungsbericht vor, der die Grundlage für eine intensive Debatte zu dem Thema bilden sollte.⁴⁰⁷ Im Frühjahr 2006 gibt das Parlament eine Stellungnahme über den, und aller Wahrscheinlichkeit nach zugunsten des VVE ab, um ein positives Signal zu setzen.⁴⁰⁸ Während der finnischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2006 könnte Finnland dann der Verfassungsdebatte neue Impulse geben. Die öffentliche Meinung hat sich währenddessen negativ entwickelt: Zwar befürworten nach der jüngsten Eurobarometer-Umfrage 49% den VVE, 42% sind jedoch auch dagegen; ein Jahr zuvor lag die Zustimmung noch bei 58%, die Ablehnung bei 35%.⁴⁰⁹

Wege aus der Krise

Nach dem Doppel-Nein der Franzosen und Niederländer, dem knappen Ausgang der luxemburgischen Volksbefragung und den Moratorien der Ratifikationsverfahren in Finnland, Dänemark, Portugal, Irland, Großbritannien, Polen und der Tschechischen Republik stellt sich die Frage, wie die Denkpause zur Nachbearbeitung der fehlgeschlagenen und zur Vorbereitung der anstehenden Referenden genutzt werden kann.

Umstritten ist, ob die französische und niederländische Regierung ein erneutes Referendum initiieren sollten; auch bleibt weiterhin unklar, wie und wann die anderen Mitgliedstaaten, bei denen ein Referendum noch aussteht, den VVE ratifizieren werden. Zu beobachten sind sowohl Debatten, die sich zumeist auf die Analyse der Ablehnung beziehen, als auch

406 "Sweden, Finland postpone ratification of EU constitution indefinitely", in: EU Business online, vom: 17.Juni, 2005. eingesehen 28.August, 2005: <http://www.eubusiness.com/Institutions/050617075825.4kk78wey>.

407 "Sweden, Finland postpone ratification of EU constitution indefinitely", in: EU Business online, vom: 17.Juni, 2005. eingesehen 28.August, 2005: <http://www.eubusiness.com/Institutions/050617075825.4kk78wey>.

408 Wolfgang Proissl, Finnland zu Veränderungen bei EU-Verfassung bereit, in: Financial Times Deutschland, vom: 30. Januar 2006, eingesehen 09. Februar 2006: <http://www.ftd.de/pw/eu/42032.html?mode=print>.

409 Eurobarometer 62, Fullreport http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb62/eb_62_en.pdf und Eurobarometer 64, First Results: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_first_en.pdf.

Diskussionen, die die bisherige Informationspolitik der Regierungen über den VVE und das EU-Integrationsprojekt im Allgemeinen in Frage stellen.

Fest steht, dass sich die öffentliche Debatten anlässlich der VVE-Referenden nicht nur um nationale Belange drehten, sondern auch - wenn auch nur indirekt - europäische Themen betrafen. Welches sind diese Themen? In den Analysen zur Ablehnung und in Meinungsumfragen zum Kenntnisstand über den VVE und über die EU wird deutlich, dass ein Informationsdefizit sowohl über die Funktionen und die Rolle der EU-Institutionen als auch über die konkrete Politik der EU besteht. Deshalb stand in Frankreich und in den Niederlanden auch nicht der eigentliche Vertragstext des VVE - vor allem die institutionellen Neuerungen, die sowohl für Frankreich als auch für die Niederlande viel Gesprächsstoff hätten liefern können - zur öffentlichen Debatte. Eher waren es die wahrgenommenen Auswirkungen der EU-Politik selbst, vor allem die Implikationen der weiteren Wirtschaftsintegration (die gefürchtete Liberalisierung und die ungleiche Kostenverteilung des EU-Budgets) in der EU und die Implikationen der Erweiterung, die die öffentliche VVE-Debatte vorantrieben. In Frankreich und in den Niederlanden bewegten die Sorge um die Auswirkungen des Gemeinsamen Marktes beziehungsweise die zunehmende politische Marginalisierung eines Landes die Sorgen der Bürger. Derartige Debatten können von der EU-Ebene beeinflusst werden, indem Perspektiven der politischen Union im Rahmen der wirtschaftlichen Ausrichtung der EU konkretisiert werden. Der anstehende Gipfel am 27. Oktober 2005 wäre eine Möglichkeit, hierzu eine klare Position zu präsentieren und die Notwendigkeit der Ratifizierung des VVE zur Durchsetzung der konsentierten Ziele zu unterstreichen.

Die Möglichkeit, das Referendum in Frankreich zu wiederholen, muss vor allem unter strategischen und inhaltlichen Gesichtspunkten betrachtet werden. Da sich das ‚Non‘ der französischen Wähler aus einer Vielzahl verschiedener Motivationen zusammensetzt (Unmut über die politische Elite, aktuelle wirtschaftliche und soziale Situation Frankreichs, Unzufriedenheit mit der Art und Weise des europäischen Integrationsprojektes, speziell mit dem dritten Teil des VVE) lässt sich eine sichere Voraussage über eine erfolgreiche Ratifizierung durch ein zweites Referendum kaum machen. Jedoch können einige begünstigende Voraussetzungen geschaffen werden.

Da sowohl zivilgesellschaftliche Akteure als auch extreme Parteien einen Auftrieb durch die Referendumsdebatte erfahren haben, sollte jegliche weitere Entfremdung der Wähler von den etablierten Parteien vermieden werden. Wichtig wäre, dass sich die französische Elite auf den längst laufenden, aber von ihr nicht bestimmten Verlauf der EU-Integrationsdebatte einlässt. Inhaltlich sollte die Diskussionen über die wirtschaftlichen Implikationen der EU-Erweiterung zu einem besserem Verständnis der Europapolitik führen. In diesem Rahmen ist vor allem eine aufrichtig geführte Globalisierungsdebatte zur Vermessung des französischen Wirtschafts- und Sozialmodells notwendig, um das Argument des ‚neoliberalen‘ Europas zu hinterfragen. Da die Forderungen nach einem

„sozialerem Europa“ unrealistisch sind und die Vorstellung der französischen Regierung, Konzessionen zu Gunsten des französischen Sozialmodells zu erwirken, bei wichtigen Mitgliedstaaten auf Miss- und Unverständnis stoßen,⁴¹⁰ muss diese Debatte in Frankreich und vor dem Hintergrund der innerfranzösischen Widersprüche diskutiert werden. Angeregt werden sollte daher eine Debatte, in der die Widersprüche der Altermondialisten, Landwirtschaftslobbies und etatistischen Industriepolitiker aufgezeigt werden müssen. Die Globalisierungssorgen der Wähler sollte die Regierung nicht der Vision eines selbst in der Eurozone nie durchsetzbaren Rückfalls in den Protektionismus begegnen.

Der Druck auf die französische Regierung kann gemindert werden durch einen offenen Dialog auf EU-Ebene im Rahmen des anstehenden Gipfels zur Debatte über die sozialpolitische Ausrichtung der EU. Die Vorteile dieses Verfahrens für eine Wiederholung des Referendums in Frankreich wären:

Insbesondere im Rahmen der anstehenden Sozialmodelldiskussion könnten und sollten positive Signale nach Frankreich gesendet werden. Konkret heißt dies, dass den französischen Wählern die wirtschaftlichen, aber auch die gesellschaftspolitischen Vorteile der Liberalisierung im Rahmen der EU-Integration näher gebracht werden müssten (Verbraucherschutz, Transparenz, Rechtssicherheit etc.). Eine offene Diskussion über die konkurrierenden europäischen Sozialmodelle wäre zudem hilfreich, um die französische Bevölkerung, aber auch die Regierung davon zu überzeugen, dass sich das französische Sozialmodell den – von Frankreich vorangetriebenen und mitgetragenen - wirtschaftlichen Gegebenheiten in der EU anpassen muss.

Eine Konkretisierung der Ziele der EU-Integration könnten dann mit dem Gipfeltreffen zur Finanziellen Vorausschau gekoppelt werden. Notwendig ist hierfür der politische Wille der Staats und Regierungschefs, eine Umschichtung der EU-Haushaltsausgaben offen zu diskutieren. Sollten die Agrarsubventionen deutlich gesenkt und die freigesetzten Mittel zum Beispiel der Forschung, Entwicklung und der Bildung zufließen? Diese kontrovers zu führende Debatte muss nach Frankreich getragen werden; schließlich wissen nur 23% der Franzosen, dass der Löwenanteil des EU-Budgets der Landwirtschaft zugeführt wird.⁴¹¹ Im Rahmen einer derartigen Debatte könnte auch die Widersprüchlichkeit der Altermondialisten aufgezeigt werden, die den Anspruch haben, auf nationaler Ebene für soziale Gerechtigkeit zu sorgen – vor allem durch Handelsprotektionismus, staatliche Industriepolitik und Staatsinterventionspolitik –, auf globaler Ebene aber nur bereit sind, die Armut durch Entwicklungshilfe und nicht durch Hilfe zur Selbsthilfe zu bekämpfen.

Auch in den Niederlanden stellt sich die Frage, ob eine Neuauflage des Referendums durchgeführt werden sollte. Auch hier gilt es, einige Voraussetzungen zu schaffen, um eine Zustimmung zum VVE im zweiten Anlauf zu begünstigen. Dabei besteht sowohl Handlungsbedarf für das politische

410 Vgl. Le non et l'exception économique française. In : Le Monde 2. Juni 2005

411 Vgl. Eurobarometer No. 63

Establishment auf nationaler Ebene als auch für andere, insbesondere die größeren Mitgliedsstaaten, die den Niederländern signalisieren müssen, dass ihr „kleines großes“ Land nicht in die zweite Liga der Mehrheits- oder Blockademinderheitsbeschaffer absinkt.

Wie auch in Frankreich muss ein Teil der Aufarbeitung des „Nee“ aus den Niederlanden selbst kommen. So kann das Verhältnis zwischen Wählern und politischem Establishment verbessert werden, wenn sich die politische Elite ernsthaft auf kontroverse Debatten einlässt, die aus den Forderungen und Auflehnungen der Wählerschaft entstanden sind. Eine dieser dringlichsten Debatten ist die Einwanderungs- und Migrantpolitik. Diese darf von den anderen Mitgliedsstaaten nicht als xenophobe Debatte verstanden werden. Das Immigrationsproblem in den Niederlanden ist ein reales soziales Problem, da durch die mangelnde Integration der - meist marokkanischen - Einwanderer die Arbeitslosigkeit in dieser Bevölkerungsschicht steigt. Addiert man die Sozialstaatsreformen und die Sorge der Niederländer um ihren Arbeitsplatz hinzu, wird verständlich, warum die Wähler zum Zeitpunkt des Referendums nicht mit Visionen einer politischen Union begeistert werden konnten. Die wirtschaftliche und soziale Realität waren und sind die Hauptursache für eine Neuorientierung der niederländischen Gesellschaft auf die nationale Ebene der Politik. Das Kommunikationsdefizit des niederländischen Establishments spielt erst in diesem Zusammenhang eine Rolle: Sollte Den Haag daran gelegen sein, die Wähler für die EU-Integration zu begeistern, muss die niederländische Europapolitik deutlicher kommuniziert und zur Diskussion gestellt werden. Nehmen sich Regierung und Parteien dieser Aufgabe nicht an, besteht die Gefahr, dass das Moment der Protestwahl nochmals verstärkt wird. Die Protestwahl ist ein demokratischer Reflex der Bürger, die zwar nicht am Konvent teilnahmen, aber dessen Endergebnis bewerten sollten. Die Urteilsbildung wandelte sich daher in eine politische Abrechnung, weil die Bürger erstmals und unvorbereitet mit der Zumutung einer demokratischen Legitimation konfrontiert waren, die ihnen jahrzehntelang vorenthalten wurde.⁴¹²

Eine weitere Voraussetzung für die Wiederholung der Volksbefragung kann durch die Partner der Niederlande geschaffen werden. Niederländische Marginalisierungsängste in einer institutionell reformierten und erweiterten Union sollten durch Initiativen größerer Mitgliedsstaaten zur engeren Zusammenarbeit im Rahmen der EU aufgefangen werden. Den großen Mitgliedsstaaten sollte schon aus deren Eigeninteresse an einem funktionierenden Binnenmarkt daran gelegen sein, den Niederländern zu zeigen, dass ihr Staat auch in der erweiterten und institutionell reformierten EU politisches Gewicht haben.

Optionen nach dem Scheitern

Bereits die Ratifikationsprobleme zum Vertrag von Maastricht führten 1992/93 in einer EU mit zwölf Staaten zu erheblichen Umwälzungen in der

412 Vgl. Das Gute behalte. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung 6. Juni 2005

konstitutionellen Architektur des politisch-institutionellen Systems der EU. Aus heutiger Sicht kann der Maastrichter Vertrag als Startpunkt einer EU betrachtet werden, in der nicht länger alle Staaten zum jeweils gleichen Zeitpunkt an der Gesamtheit der durch die Verträge normierten, funktionalen Reichweite der Integration teilnehmen. Seit Maastricht haben – im Zuge bzw. im Lichte der jeweils anstehenden Ratifikationsprozedere – die Ausnahmeregeln und Opting-outs beständig zugenommen. Großbritannien, Dänemark, Irland und Schweden und die zehn neuen Mitgliedstaaten sind letztlich zwar Vollmitglieder der Rechtsgemeinschaft EU; ihre faktische Mitgliedschaft zeichnet sich allerdings dadurch aus, dass sie in bestimmten Politikfeldern vertragsrechtlich verbrieftene Ausnahmeregeln geltend machen. Ausgehend hiervon sind in den letzten Jahren immer wieder Vorschläge zur Differenzierung und Flexibilisierung der EU konkretisiert worden. Derart gerichtete Überlegungen gehörten immer wieder zu den (Mode-)Themen der europa- und integrationspolitischen Debatte. Aber seit der schwierigen Ratifikation des Maastrichter Vertrages und mit Blick auf die Erweiterungsrounden 1995 (von 12 auf 15) und 2004 (von 15 auf 25) hat diese Diskussion an Intensität gewonnen. Zahlreiche Beiträge aus Wissenschaft und Politik setzen sich mit den Optionen der Trennung von Vollmitgliedschaft in der EU einerseits und Teilnahmeverpflichtungen an den durch die EU-Verträge erschlossenen Funktionsbereichen der Integration andererseits auseinander: Die Etikettierungen („Kerneuropa“⁴¹³, „Europe à géométrie variable“⁴¹⁴, „abgestufte Integration“⁴¹⁵, „Avantgarde“⁴¹⁶, „groupe pionnier“⁴¹⁷, „union renforcée“⁴¹⁸, „Gravitationszentrum“⁴¹⁹, „Enhanced Union“⁴²⁰) spiegeln die verwirrende Vielfalt der Strategien, die „gleichzeitig das politische Interesse an derartigen Plänen wie die Unsicherheit über Formen und Verfahren der Differenzierung und Flexibilisierung dokumentieren.“⁴²¹ Hinter der Variationsbreite und Mehrdeutigkeit der Begriffe verbergen sich Unterschiede und Kontroversen in einer zentralen europapolitischen Auseinandersetzung über die Gesamtstrategie der Europa- und Integrationspolitik. Fraglich wird in den kommenden Jahren sein, ob sich im Anschluss an diese Strategiedebatte politisch und rechtlich belastbare Optionen für einen Ausweg aus einer

413 Vgl. das Diskussionspapier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1. September 1994, Pressemitteilung der CDU/CSU Bundestagsfraktion; Deubner, Christian, Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa?, Baden-Baden 1995; Lamers, Karl, „Kerneuropa - flexible Methode der europäischen Integration“, in: Wirtschaftsdienst X (1994), S. 495-497.

414 Vgl. Commissariat général du plan, La France dans les années quatre-vingt, Paris 1979.

415 Vgl. Grabitz, Eberhard (Hrsg.), Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?, Kehl am Rhein/Straßburg 1984.

416 Vgl. Giering, Claus, „Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte“, in: Integration, Nr. 2/1997, S. 72-83, hier S. 74.

417 Vgl. Chirac, Jacques, „Unser Europa“, Rede vor dem Deutschen Bundestag am 27. Juni 2000.

418 Vgl. Colloque: „Quelle constitution pour quelle Europe“, 28. Juni 2000 vor dem Sénat, Beiträge von Dominique Latournerie, Alain Juppé und Jacques Toubon.

419 Vgl. Joschka Fischer, „Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“, Rede am 12. Mai 2000 an der Humboldt-Universität in Berlin.

420 Vgl. Philippart, Erik/Sie Dhian Ho, Monica, „Flexibility and the New Constitutional Treaty of the European Union“, in: Pelkmans/Sie Dhian Ho/Limonard (Hrsg.), Nederland en de Europese grondwet, Amsterdam University Press 2003, S. 109ff.

421 Vgl. Wessels, Wolfgang, „Verstärkte Zusammenarbeit: Eine neue Variante flexibler Integration“, in: Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schmuck, Otto (Hrsg.), Die Europäische Union nach Amsterdam, Bonn 1998, S. 189.

möglichen Ratifikationskrise zum Verfassungsvertrag ableiten lassen.⁴²²

Die Gefahr des Scheiterns des Verfassungsprojekts besteht, seitdem in Frankreich ein im Ergebnis bindendes Referendum negativ ausgefallen ist.⁴²³ In allen Fällen jedoch stellt sich die Frage, welche Optionen der Union zur Verfügung stehen, um die nötigen, institutionellen und verfahrensmäßigen Reformen wenigstens ein Stück weit voranzubringen. Als unmittelbare Folge einer Ratifikationskrise ist eine auch auf die Tagespolitik ausstrahlende und diese lähmende „Krise“ der EU anzunehmen, die kaum durch den Verweis auf die Gültigkeit des Vertrags von Nizza entschärft werden kann. Nach jetzigem Stand der Dinge ist auch in Großbritannien ein Nein zum Verfassungsvertrag wahrscheinlicher als ein Ja. In anderen Ländern (z.B. in Tschechien und Polen) sind vergleichbare Rahmenbedingungen zu beobachten, obwohl hier eine längere Debatte über das Für und Wieder der VVE auch zur Einsicht führen könnte, dass die Kosten der „Nicht-Verfassung“ mittelfristig höher ausfallen als der mit der Verfassung einhergehende Verlust an staatlicher Autonomie.

Die Mitgliedstaaten sind nach völkerrechtlichen Grundsätzen und nach EU-Recht verpflichtet, einem Scheitern der nationalen Ratifizierungsverfahren entgegenzuwirken. So haben sie sich nach dem völkerrechtlichen Grundsatz von Treu und Glauben gemäß Artikel 18 der Wiener Vertragsrechtskonvention vor dem Inkrafttreten eines Vertrages aller Handlungen zu enthalten, die dessen Ziel und Zweck vereiteln würden, nachdem sie einen Vertrag unter dem Vorbehalt der Ratifikation, Annahme oder Genehmigung unterzeichnet oder Urkunden hierüber ausgetauscht haben. Ob diesem völkerrechtlichen Grundsatz darüber hinaus eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu einem aktiven Hinwirken auf die Ratifikation eines, z.B. durch Maßnahmen zur vereinfachten oder frühzeitigen Anwendung von Teilen des VVE, zu entnehmen ist, ist umstritten.⁴²⁴ Eine Verpflichtung, die Ratifikation eines parafierten Vertrages aktiv voranzutreiben, ergibt sich auch aus Artikel 10 EGV. Demnach haben die Mitgliedstaaten alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, die zur Erfüllung der Verpflichtungen ergeben, die sich aus dem jeweils geltenden Vertrag oder aber aus Handlungen der Organe ergeben. Aufgrund der Souveränität der

422 Zur Diskussion um Optionen im Falle eines Scheiterns des VVE vgl. auch: Shaw, Jo, „What Happens If The Constitutional Treaty Is Not Ratified?“, in: Ingolf Pernice/Jiri Zemanek (Hrsg.), *The Treaty on a Constitution for Europe: Perspectives after the IGC*, Baden-Baden, Nomos, 2005; De Witte, Bruno, *The Process of Ratification and the Crisis Options: A Legal Perspective*, Asser Institute Colloquium on European Law, The Hague, 13-16 October 2004, *The EU Constitution: The Best Way Forward?*, S. 8-19; Maurer, Andreas, „Austritt, Ausschluss oder institutionelle Anpassung: Optionen nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages“, in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, Nr. 1/2005; Wanlin, Aurore, *What would be the implications of a 'No' vote for the European Constitution?* Centre for European Reform, 24. Januar 2005, http://www.cer.org.uk/articles/wanlin_integrace_1_nov04_en.html; Král, David, *And what if they do not buy it? Reflections on how to win the constitutional referenda and consequences of (non) ratification*, Institute for European Policy, May 2004, www.europeum.org; Monar, Jörg, „Optionen für den Ernstfall: Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrags“, in: *Integration*, Nr. 1/2005, S.17-32; Keohane, Daniel, *A Guide to the Referenda on the EU Constitutional Treaty*, Centre for European Reform, briefing note, S. 4-5, www.cer.org.uk.

423 Vgl. auch: Tosato, Gian Luigi/Greco, Ettore, „The EU Constitutional Treaty: How to deal with the Ratification Bottleneck“, in: *The International Spectator* 4/2004, S. 8-16.

424 Vgl. Ebenda., S. 8.

Mitgliedstaaten besteht jedoch keine Möglichkeit, entsprechende Handlungen oder Maßnahmen zu erzwingen.

Exit: Austritt, Ausschluss oder Neugründung

Der Verfassungskonvent hat zur Frage des Austrittsrechts nach längeren Debatten eine entsprechende Bestimmung in den VVE aufgenommen („Freiwilliger Austritt aus der Union“, Art. I-59). Hierdurch wird erstmals ein einseitiges Austrittsrecht aus der EU kodifiziert: Das in Folge eines Austritts optional zu schließende „Austrittsabkommen“ ist dabei nicht als Ersatz für eine einvernehmliche Austrittslösung zu verstehen; es handelt sich schlichtweg um die Dokumentation der Rechtsfolge der einseitigen Austrittserklärung – ein Konsens mit den übrigen Unionsstaaten ist daher nicht erforderlich.⁴²⁵

In politischer Hinsicht besteht die Gefahr der Gewährleistung eines einseitigen Austrittsrechts insbesondere darin, dass dies zu innenpolitischen Zwecken missbraucht werden kann.⁴²⁶ Schließlich wäre ein kalkulierter Austritt denkbar, um im Anschluss hieran den erneuten Beitritt zu ‚besseren‘ Bedingungen auszuhandeln. Vor allem die Beitrittsländer haben die Einführung des Artikels I-59 VVE massiv unterstützt. Offensichtlich herrschte in einigen ihrer Delegationen die Ansicht vor, dass sie sich auf eine „normale“ Internationale Organisation eingelassen haben. Dagegen steht allerdings nach wie vor das Prinzip, dass der VVE wie die Gemeinschaftsverträge zuvor eine Union „auf unbegrenzte Zeit“ begründet. Andererseits verleiht Art. I-1 den Mitgliedstaaten die entscheidende Verantwortungs- und Legitimationsbasis als Autoren der Gemeinschaft. Legt man das Austrittsrecht in diesem Zusammenhang aus, sollten in einer „immer engeren Union der Völker Europas“ Missbräuche ausgeschlossen sein. Nicht zu unterschätzen ist daher, dass Art. I-59 „nicht die Austrittswilligkeit fördern, sondern vor allem den neuen EU-Staaten ihren Entschluss zum Beitritt erleichtern [soll], in dem verdeutlicht wird, dass sie nicht in ein Völkergefängnis eintreten“.⁴²⁷

Zwei Fälle werden in der Literatur als Belege für die längst gegebene Möglichkeit des faktischen Austritts aus der EU angeführt: Erstens die einseitige Erklärung Frankreichs am 30. Juni 1965, dass die Verhandlungen im Rat über die Vorschläge der Kommission zur Finanzierung des Agrarmarkts gescheitert seien, woraufhin die französische Regierung den Ständigen Vertreter Frankreichs bei den EWG nach Paris zurückzog und bis Dezember 1965 allen Sitzungen des Rates fernblieb. Obwohl Frankreich weiterhin an schriftlichen Abstimmungen teilnahm, beeinträchtigte diese Politik des leeren Stuhls die Arbeit des Ministerrats erheblich. Die Luxemburger Vereinbarung von 1966, die - ganz im Sinne Frankreichs - einen Verzicht auf die Mehrheitsabstimmungen im Ministerrat vorsah, hat es

425 Bruha, Thomas/Nowak, Carsten, „Recht auf Austritt aus der Europäischen Union?“, in: Archiv des Völkerrechts, Nr. 1/2004, S. 7.

426 Schwarze, Jürgen, „Ein pragmatischer Verfassungsentwurf“, in Europa-Recht, Nr. 4/2003, S. 558f.

427 Oppermann, Thomas, „Eine Verfassung für die Europäische Union – Der Entwurf des Europäischen Konvents (2. Teil)“, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 2003, S. 1242.

schließlich nicht zur Erwägung Austritt oder Ausschluss Frankreichs aus den Europäischen Gemeinschaften kommen lassen.⁴²⁸ Insofern stellt die Politik des leeren Stuhls ein erstes Beispiel dafür dar, wie es zu einer teilweisen und faktischen Austritts- bzw. Ausschlussituation kommen kann; allerdings lassen sich daraus keine allgemeinen Aussagen über die Frage nach einem - einseitigen - Austrittsrecht ableiten. Der zweite Fall bezeichnet einen faktischen Austritt eines Staatsteils aus der EU: Als Dänemark 1973 der EWG beitrug, war Grönland als integraler Bestandteil des Königreichs in die Mitgliedschaft mit einbezogen. Die dänische Bevölkerung hatte sich zuvor zu fast zwei Dritteln für den Beitritt erklärt. In Grönland stimmten allerdings 70,3 Prozent gegen den EWG-Beitritt. Im Februar 1982 entschieden sich die Grönländer daher für eine Beendigung ihrer EWG-Mitgliedschaft und die dänische Regierung wurde gebeten, das Verhandlungsverfahren für den Übergang vom Mitglieds- zum so genannten ÜLG-Status⁴²⁹ in Gang zu setzen. Die dänische Regierung legte auf der Grundlage von Art. 236 EGV dem Rat einen Entwurf zur Änderung des EWG-Vertrages vor, wonach Grönland den gewünschten ÜLG-Status erhalten konnte. Am 13. März 1984 unterzeichneten die Außenminister der EWG-Mitgliedstaaten den Vertrag über den Austritt Grönlands, gleichzeitig verliehen sie Grönland den ÜLG-Status und sicherten damit eine weitere enge Verbindung zwischen Grönland und der EWG/EG und EU ab.

Suspendierung der Mitgliedschaft

Gegenwärtig sind aber weder in den Gemeinschaftsverträgen noch im Vertrag über die Europäische Union Bestimmungen über den Austritt oder den Ausschluss eines Mitgliedstaates zu finden. Lediglich eine Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten wird in Art. 7.1 EUV festgelegt: Wenn eine „schwerwiegende und anhaltende Verletzung von in Art. 6.1 EUV genannten Grundsätzen durch einen Mitgliedstaat vorliegt“ (Art. 7.2 EUV), „kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, bestimmte Rechte auszusetzen“ (Art. 7.3.1 EUV). Dabei bleiben „die sich aus diesem Vertrag ergebenden Verpflichtungen [...] auf jeden Fall weiterhin verbindlich“ (Art. 7.3.3 EUV). Bei der Aussetzung von Stimmrechten im Rahmen des EUV ist zu berücksichtigen, dass sich diese nach Art. 309.1 EGV und 204 EAGV zwingend auf die zwei Gemeinschaften erstreckt, da sonst die institutionelle Kohärenz nicht mehr gewährleistet wäre.⁴³⁰

Einvernehmlicher und einseitiger Austritt

Kann man nun aber aus der Abstinenz einer Austritts- bzw. Ausschluss-Regelung auf deren Unmöglichkeit schließen? Dem Bundesverfassungsgericht zufolge könnten die Mitgliedsstaaten, die „ihre Gebundenheit an den „auf unbegrenzte Zeit“ geschlossenen Unionsvertrag (Art. 51 EUV) mit dem Willen zur langfristigen Mitgliedschaft begründet haben, diese Zugehörig-

428 Walthemathe, Arved, Austritt aus der EU. Sind die Mitgliedstaaten noch souverän? Bern 2000, S. 22.

429 ÜLG: Überseeische Länder und Gebiete.

430 Pechstein, Mathias/Koenig, Christian, Die Europäische Union. Tübingen 1998, Randnummer 468.

keit aber letztlich durch einen gegenläufigen Akt auch wieder aufheben“.⁴³¹ Damit ist das Bundesverfassungsgericht sehr vage geblieben, da nicht erkennbar wird, ob der Bundesrepublik Deutschland nur ein einvernehmlich oder auch ein einseitig durchsetzbares Austrittsrecht zusteht.⁴³² Der Gesamtzusammenhang und spätere Äußerungen des Berichterstatters der Entscheidung werden von einigen Autoren zwar als Hinweise für ein einseitiges Austrittsrecht verstanden,⁴³³ doch vermag dies als rechtliche Grundlage nicht auszureichen.

Für den Fall, dass alle Mitgliedstaaten einstimmig beschließen, die EU aufzulösen oder einen Mitgliedstaat zu entlassen, besteht nach herrschender, rechtswissenschaftlicher Meinung dagegen ein Recht auf Verlassen der Union.⁴³⁴ Problematisch wird es allerdings wieder dann, wenn ein Staat einseitig seinen EU-Austritt erklären möchte. Mit Verweis auf Art. 51 EUV („auf unbegrenzte Zeit“ geschlossener Vertrag) könnte man ein einseitiges Kündigungsrecht ablehnen. Darüber hinaus müsste man *a contrario* aus Art. 49 EUV, der eine EU-Erweiterung nur mit Zustimmung aller Mitgliedsstaaten ermöglicht, schließen, dass ein einseitiges Kündigungsrecht weder erwünscht noch möglich ist.⁴³⁵ Ebenso wird ein solcher aus vertragssystematischen Gründen für nicht möglich erachtet.⁴³⁶

Deutlich geht aus diesen Überlegungen hervor, dass zunächst die Grundfrage nach der Rechtsnatur der Europäischen Union erörtert und Konsens hierüber unter allen 25 Staaten (Regierungen, Parlamenten und Völkern) hergestellt werden muss, bevor man sich der Frage zur praktischen Durchführung des Austritts- bzw. Ausschlussrechts im EU-Rahmen nähert:

Sieht man die EU als einfachen, völkerrechtlichen Zusammenschluss an, in dem die Staaten souverän bleiben, so ist das allgemeine Völkerrecht anwendbar. Demnach wäre eine einvernehmliche Beendigung der Mitgliedschaft jederzeit durch Änderung der Verträge und eine einseitige „Kündigung“ durch Erfüllung der insbesondere in der Wiener Vertragsrechts-Konvention (WVKonv) genannten Voraussetzungen möglich.

Denkbar wäre allerdings auch, die EU als bundesstaatähnliches Gebilde zu charakterisieren, so dass die Austritts- oder Ausschlussfrage eher nach staatsrechtlichen Kriterien beantwortet werden müsste.⁴³⁷ Danach würde eine Beendigung der Mitgliedschaft nur möglich sein, wenn sie „bundesrechtlich“ explizit vorgesehen wäre. Nach dieser Theorie gäbe es zum jetzigen Zeitpunkt kein Beendigungsrecht in der EU, da in keinem der die Integration vorantreibenden Verträge ein solches festgelegt wurde.

Schwieriger wird es, wenn man die EU als Staatenverbindung *sui generis* ansieht, also weder dem Staats- noch dem Völkerrecht zuzuordnen ist, sondern vielmehr – nach ihrer völkerrechtlichen Entstehung – eine eigene

431 BVerfGE 89, 155, 190 („Maastricht-Urteil“).

432 Bruha/Nowak, Ebenda., S. 5.

433 Di Fabio, Udo, Das Recht offener Staaten, Tübingen 1998.

434 Vgl. Pechstein/Koenig, Ebenda., Randnummer 458.

435 Vgl. Ebenda., Randnummer 459.

436 Beutler, Bengt/Bieber, Roland/Pipkorn, Jörn/Streil, Jochen, Die Europäische Union, Baden-Baden, 5.Aufl., 2001, Randnummer 66.

437 Bruha/Nowak, Ebenda., S. 2.

Rechtsordnung gebildet hat.⁴³⁸ Da die Gründungsverträge keine ausdrückliche Regelung der Austrittsfrage enthalten, lässt sich aus der eigenen Rechtsordnung nichts Diesbezügliches ableiten. Lediglich bei der Montanunion trat die Austrittsfrage hinter der zeitlichen Begrenzung von 50 Jahren (Art. 97 EGKSV) zurück und war damit implizit gelöst.⁴³⁹

Austritt aus dem völkerrechtlichen Verbund EU

Aus der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in der Rechtssache „Van Gend & Loos“ von 1963 ergibt sich, dass die EG „eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt“ bzw. sogar eine „eigene Rechtsordnung“⁴⁴⁰ aufweist. Folglich wendet der EuGH das Völkerrecht nicht automatisch an, obwohl er in einem Urteil von 1997 festgestellt hat, dass die WVKonv auch innerhalb des Gemeinschaftsrechts Beachtung finden müsse.⁴⁴¹

Ginge man von der rein völkerrechtlichen Natur der EG- bzw. der EU-Verträge aus, dann wären auch die einschlägigen, völkerrechtlichen Regelungen für eine Möglichkeit der Kündigung der Unionsmitgliedschaft denkbar. In Betracht zu ziehen ist hierbei die am 27. Januar 1980 in Kraft getretene WVKonv. Nicht alle Mitgliedstaaten sind der WVKonv beigetreten⁴⁴² (Irland und Frankreich). Gemäß Art. 4 WVKonv wird die Konvention aber nur auf Verträge angewendet, die zwischen Staaten geschlossen werden, die die Konvention ratifiziert haben, so dass eine direkte Anwendung der WVKonv nicht möglich ist. Trotzdem kann die Konvention wenigstens als Interpretationshilfe herangezogen werden, da es sich letztlich „nur“ um kodifiziertes Gewohnheitsrecht handelt, das schon bei Abschluss der EG-Verträge galt. Aus diesem Grund wenden sowohl der Internationale Gerichtshof als auch der EuGH die WVKonv grundsätzlich auf völkerrechtliche Verträge an. In Betracht kommt Art. 56a der Konvention, der bei fehlender Austrittsregelung auf den – vermeintlichen - Willen der Vertragsparteien abzielt. Zu fragen wäre also, ob die Vertragsparteien die Möglichkeit der Kündigung des Vertragsverhältnisses beabsichtigt oder bewusst einkalkuliert haben. Da ein entsprechender Vorschlag Frankreichs, das Austrittsrecht im EU-Rahmen zu kodifizieren, von den anderen Staaten zurückgewiesen wurde, ist zunächst davon auszugehen, dass keine Einigung über ein Austrittsrecht möglich war⁴⁴³ und keine gemeinsame Intention bezüglich der Austrittsfrage ersichtlich ist. Auf der Grundlage von Art. 56a WVKonv lässt sich daher auch kein Austrittsrecht im EU-Rahmen begründen.

Ausschluss aus dem völkerrechtlichen Verbund EU

Art. 60.2 WVKonv ermächtigt dagegen zur Beendigung einer Vertragsbindung bzw. zur Auflösung des Vertrages bei einer erheblichen Vertrags-

438 Ebenda., S. 3.

439 Ebenda., S. 3.

440 EuGH, Rs. 6/64, Costa/ENEL, Slg. 1964, 1251, 1269f.

441 EuGH, Rs. T-115/94, Opel Austria GmbH, Slg. 1997, II-39, 66ff.; Walthemathe, Arved, Austritt aus der EU. Sind die Mitgliedstaaten noch souverän?, Bern 2000, S. 82f.

442 Walthemathe, Ebenda., S. 90f.

443 Walthemathe, Ebenda., S. 90f.

Verletzung einer Partei durch die anderen Vertragspartner im Falle eines mehrseitigen Vertrages. Art. 60.2 normiert damit kein Austritts- sondern ein Ausschlussrecht, da im entsprechenden Fall die vertragsbeendenden Parteien Vertragsparteien bleiben. Hierin liegt auch der Unterschied zum kollektiven Austritt. Einem Staat, der sich schlicht weigert, weiteren Integrationsschritten zuzustimmen, dürfte man in Anwendung von Art. 60 WVKonv nicht mit seinem Ausschluss drohen, weil ihm dies offensichtlich seine staatliche Souveränität entziehen würde. Wenn sich dieser Staat aber dauerhaft und in erheblicher Weise vertragswidrig verhielte, müsste zunächst ein Verfahren vor dem EuGH gegen eben diesen Staat eingeleitet werden. Erst wenn dies keine positive Reaktion zeigen würde, könnten die anderen Staaten – für die ein Festhalten am Vertrag unzumutbar geworden ist – den ‚Vertragsfeind‘ ausschließen. Diese Option erschließt sich auch daraus, dass sich EuGH-Urteile nicht durch EU-Organen vollstrecken lassen und der EU-Vertrag lediglich Zwangsgelder (Art. 228.2.4 EGV) oder Suspendierungen vorsieht. Ein Ausschluss ließe sich mit Art. 60.2 WVKonv begründen, wonach eine erhebliche Vertragsverletzung durch eine andere Partei die anderen Parteien dazu berechtigt, den Vertrag ganz oder teilweise aufzulösen. Hierzu müsste auf jeden Fall die Anwendbarkeit von Art. 7.1 EUV ausgeschlossen werden, da die WVKonv dem im EU-Vertrag geregelten speziellen Verfahren subsidiär ist.

Eine ganz andere Bedeutung enthält Art. 62 WVKonv zum Wegfall der Geschäftsgrundlagen eines völkerrechtlichen Vertrages. Zu seiner Anwendung muss eine grundlegende, von den Vertragsparteien nicht vorgesehene Änderung der beim Vertragsschluss gegebenen Umstände vorliegen, die eine wesentliche Grundlage für den Vertragsabschluss gewesen ist. Hierzu müsste die Änderung das Ausmaß der noch zu erfüllenden Vertragspflichten tief greifend umgestalten und dürfte nicht durch eine Pflichtverletzung desjenigen Staates oder derjenigen Staatengruppe herbeigeführt werden, die die Änderung geltend macht. Sofern jedoch diese Voraussetzungen erfüllt sind, könnte ein EG/EU-Mitgliedstaat ein einseitiges Austrittsrecht geltend machen. Diese Vorschrift kann praktisch allerdings nur sehr eingeschränkt angewendet werden, da in den Gemeinschaftsverträgen Spezialnormen enthalten sind, die die Fälle einer Beeinträchtigung bestimmter Interessen der Mitgliedstaaten oder des wirtschaftlichen Unmöglichwerdens der Erfüllung der Vertragspflichten, regeln. Darüber hinaus bietet der EuGH einen spezifischen, über den Regeln der Vertragskonvention stehenden Rechtsschutz vor Vertragsverletzungen der anderen Mitgliedstaaten (Art. 227 EGV).

Argumente gegen die Anwendung des Völkervertragsrechts in der EU

Den aus der WVKonv ermittelbaren Austrittsregeln gegenüber stehen sehr schwer kalkulierbare Risiken im konkreten EU-Fall. Das wichtigste Argument gegen ein einseitiges „Kündigungsrecht“ basiert auf wirtschaftspolitischen Erwägungen. Die mit zunehmender Integration immer interdependenten werdenden Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten, müß-

ten – sowohl im Interesse des austrittswilligen Staates, wie der anderen Unionsstaaten – eine Integrationsebene unterhalb der Vollmitgliedschaft schaffen, um einen Austritt aus der EU volkswirtschaftlich abzufedern. Statt des bei Vollmitgliedschaft geltenden Binnenmarkts müsste auf eine neue völkerrechtliche Vertragsebene zurückgegriffen werden. Diese würde sich jedoch nicht alleine auf die binnenwirtschaftlichen Aspekte konzentrieren können, sondern müsste auch direkt mit dem Binnenmarkt verstränkte Fragen der Ausbildung, der gegenseitigen Anerkennung der Diplome und Berufe, der Umwelt-, Verbraucherschutz- und Sozialschutzpolitik usw. einschließen. Eine Vielzahl von bereits erreichten Integrationsstufen müsste mit einem Sprung nach unten auf einer niedrigeren Ebene neu aufgebaut bzw. „rückgebaut“, auf jeden Fall aber rechtlich belastbar normiert werden.

Faktisch ermöglicht also erst die Austrittsklausel des Verfassungsvertrages eine Teil- oder Rückintegration. Bewähren müssten sich diese Regeln an der Rechtsprechung des EuGH zur Staatshaftung. Denn nach dessen Auffassung müssen die Staaten „für die ihnen zurechenbaren Schäden infolge eines gemeinschaftswidrigen Verhaltens einstehen, wenn die verletzte Rechtsnorm dem Einzelnen subjektive Rechte zu verleihen bezweckt, wenn der Verstoß hinreichend qualifiziert ist und wenn zwischen dem jeweiligen Verstoß und dem entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht“⁴⁴⁴. Die EU-Grundfreiheiten, die bei einer einseitigen Austrittserklärung, dem Einzelnen subjektive Rechte verleihen würden, könnten im Sinne des Francovich-Urteils von 1990⁴⁴⁵ zu Schadensersatzansprüchen gegen einen ausgetretenen Staat führen; es braucht nicht viel Phantasie, um sich vorzustellen, wie viele potentiell Geschädigte es nach einem Austritt geben könnte und in welcher prekären Rolle die nationalen Gerichte des ausgetretenen Staates gedrängt werden würden. Erst das im VVE normierte Austrittsrecht stellt daher ein effektives Mittel gegen gemeinschaftsrechtswidrige Beeinträchtigungen subjektiver Rechte in Folge des Austritts aus der Union dar.

Austritt aus dem eigenständigen Gemeinwesen EU

Trotz dieser Bedenken gilt: Aus dem Demokratieprinzip, dass auch im Rahmen des VVE nicht alleine über das Europäische Parlament, sondern über die Mitgliedstaaten sichergestellt wird, muss jedem Mitgliedstaat als ultima ratio ein einseitiges Austrittsrecht aus der Union zukommen⁴⁴⁶. Nur auf diese Weise ist gewährleistet, dass ein Staat noch über seine Zukunft, die seiner Bevölkerung und die seines Territoriums selbst- und letztverantwortlich entscheiden kann.⁴⁴⁷ Insofern ist Art. I-60 VVE auch explizit zu begrüßen, da er ein detailliertes Verfahren für den freiwilligen Austritt eines Mitgliedstaates zur Verfügung stellt. Folgt man dieser Lesart,

444 EuGH, Rs. C-178, 179, 188 u. 190/94, Slg. 1996, I-4845 (Rz. 20ff.); Rs. C-5/94, Slg. 1996, I-2553 (Rz. 24f.); Rs. C-392/93, Slg. 1996, I-1631 (Rz. 38ff.).

445 EuGH, Rs. C-6 u. 9/90, Slg. 1991, I-5357 ff.

446 Huber, Peter M., „Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Europäischem Parlament in der künftigen Verfassung für Europa“, in: Europarecht, Nr. 4/2003, S. 591; Di Fabio, Udo: Ebenda., S. 124.

447 Huber, Ebenda., S. 591.

dann ist das im VVE verankerte Sezessionsrecht aber in zweierlei Hinsicht unvollständig: Angesichts der bereits mit dem Vertrag von Nizza erreichten Integrationstiefe der EU müssten in einem Austrittsartikel auch konkrete Ablaufregeln und Fristen für Ankündigung, Aufkündigung und Revision des Sezessionsanspruchs enthalten sein. Und zweitens wäre es im Interesse der Transparenz und Nachvollziehbarkeit, wenn von den austrittswilligen Staaten eine Begründung verlangt würde, um die „politische Scheidung“ auch substantiell zu legitimieren⁴⁴⁸.

In diesem Sinne hat bereits Walthemathe plausibel darlegen können, dass das EU-Recht „keineswegs derart erfolgreich [ist], dass es einen Sachzwang zum Verbleib in der EU bzw. den Gemeinschaften darstellt“.⁴⁴⁹ Problematischer nach einem Austritt wäre jedoch der neue Status der Bürger in ihrer Eigenschaft als Rechtsanwender und Rechtsunterworfenen. Könnten sie sich bis zum Austritt noch gegenüber den Mitgliedstaaten, ihren Behörden und Gerichten unmittelbar auf ihre gemeinschaftsrechtlichen Rechte berufen, könnten sie diese nach einem Austritt nicht mehr gelten machen. Ebenso würde der austretende Staat seine Verpflichtungen gegenüber den Bürgern der Mitgliedstaaten verlieren. In der Praxis müsste diese Situation auf jeden Fall in Form einer Übergangsregelung normiert werden.

Unter Berücksichtigung der vorgestellten Argumente zu den Folgen eines EU-Austritts kann also festgehalten werden, dass ein solcher keine unüberbrückbaren Probleme entstehen lassen würde. Rechtlich ist ein Austritt aus der EU möglich, unter politischen und sozioökonomischen Gesichtspunkten allerdings zumindest fragwürdig und auf jeden Fall an bestimmte Voraussetzungen gebunden. Für den austretenden Staat würden die sich aus der Mitgliedschaft ergebenden Rechte und Pflichten nicht mehr gelten⁴⁵⁰. Ebenso würden die an die EU übertragenen Kompetenzen an diesen Staat zurück fallen und die unmittelbare Wirkung des Primärrechts und der Verordnungen entfallen. Hinsichtlich der internationalen Abkommen, die von der EU abgeschlossen wurden, muss differenziert werden: Verträge, die der Rat nach Art. 113 bzw. Art. 133 EGV und Art. 228 bzw. Art. 300 EGV abgeschlossen hat, gehören dem internen Recht der EU an.⁴⁵¹ Da dies jedoch für den austretenden Staat unbeachtlich wird, gelten Verträge zwischen der Union und einem Dritten für ihn nicht mehr. Der Vertrag zwischen der EU und dem jeweiligen Drittstaat bleibt jedoch bestehen. Für die verbleibenden Mitgliedstaaten ergibt sich nach dem Austritt eines oder mehrerer Staaten die Notwendigkeit einer faktischen Vertragsänderung, da alle Vorschriften, die die Beteiligung von Mitgliedstaaten an gemeinschaftsrechtlichen Organen festlegen, angepasst werden müssen.

448 Doering, Detmar, *Friedlicher Austritt – Braucht die Europäische Union ein Sezessionsrecht?*, Centre for the New Europe, Brüssel/Trier 2002, S. 45 [http://www.cne.org/pub_pdf/Doering_Friedlicher_Austritt.pdf]; Beran, Harry, „A Liberal Theory of Secession“, in: *Political Studies*, Nr. 32/1984, S. 21ff.

449 Walthemathe, Ebenda., S. 182.

450 Seidl-Hohenveldern, Ignaz, *Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften*, Köln, 2000, Randnummer 532.

451 Seidl-Hohenveldern, Ebenda., Randnummer 1553.

Ein Austritt aus der EU sollte also mit der Aushandlung eines Sonderstatus für diejenigen Staaten einhergehen, deren Bürgergesellschaften ihre Zustimmung zum Verfassungsvertrag verwehren. Der Austritt der „verfassungsunwilligen“ Staaten dürfte diese nicht ins Leere abrutschen lassen, da das Solidaritätsprinzip der EU auch zur Aufrechterhaltung derjenigen Rechte verpflichtet, die den Bürgerinnen und Bürgern zugesichert wurden und nicht von heute auf morgen aufgekündigt werden können. Politisch wäre nicht nachvollziehbar, warum die EU weder Kosten noch Mühen scheut, um mit ihren unmittelbar angrenzenden Nachbarstaaten besondere Beziehungen einzugehen, aber einem austretenden, mithin „europäischen“ Staat jede Form der Assoziierung verweigert. Die Frage nach dem Austritt müsste also ergänzt werden um die Frage, wohin die betroffenen Staaten austreten. Aufgrund der erreichten Integrationstiefe in allen EU-Staaten schiene ein Austritt in die EFTA und den Europäischen Wirtschaftsraum die beste Option. Austretende Staaten könnten hierbei den in nationales Recht inkorporierten Normbestand der EU sichern, wären allerdings an dessen Fortbildung nicht länger aktiv beteiligt. Ihre Mitgestaltungsmöglichkeiten reduzierten sich dann auf die etablierten Institutionen des EWR. In diesem Fall käme es letztlich zu einer Verfestigung des „Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten“, das in unterschiedlichen Ausprägungen seit den 1970er Jahren diskutiert wird und in Form der abgestuften Integrationskreise für den Schengenraum und die Eurozone ohnehin längst gilt. Was politisch reizvoll erscheint, bringt allerdings hohe finanzielle Unsicherheiten mit sich. Denn schließlich müssten Mitgliedschaften in den EU-Organen, Mitwirkungsrechte in und Zugriffsrechte auf die finanzintensiven Politiken der EU neu verhandelt werden.

Neugründung der EU

Die zweite, denkbare Lösung nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages wäre der Austritt der Mehrheit der verfassungsbefürwortenden Staaten aus der EU-Nizza und der nachfolgende Eintritt in eine „neue EU“ nach Maßgabe des Verfassungsvertrages.⁴⁵² Die restlichen Staaten würden dann auf der Basis des Vertrags von Nizza weiter agieren, müssten sich aber ihrerseits um die finanziellen und personell-administrativen Ressourcen einer derart reduzierten EU kümmern. Eine solche Lösung stellt aus integrationspolitischer Sicht eine eher fragwürdige Alternative dar, auch wenn die „neue EU“ durch diesen Schritt einen vertieften Integrationsstand erreichen würde. Im Ergebnis würde diese Lösung auf die Option der „Neugründung“ der EU hinauslaufen; ein Konzept, das bereits in Artikel 82 des Entwurfs für einen EU-Vertrag des Europäischen Parlaments beschrieben war.⁴⁵³ Demnach sollte der Vertrag in Kraft treten, wenn er von der einfachen Mehrheit der Staaten, die zwei Drittel der Unionsbevölkerung reprä-

452 Vgl. hierzu: Längle, Alfred, „Übernahme der Ergebnisse des „EU-Zukunftskonvents“ in die Regierungskonferenz und Lösungsvarianten für allfällige „Ratifikationsunfälle“, in: Busek, Erhard/Hummer, Waldemar (Hrsg.), Der Europäische Konvent und sein Ergebnis, Wien, Böhlau Verlag 2004, S. 135-146.

453 Vgl. Jacqué, Jean-Paul, „The Draft Treaty Establishing the European Union“, in: Common Market Law Review, Nr. 19/1985, S. 40-41.

sentieren, ratifiziert worden wäre.⁴⁵⁴ Auch im Kontext des EU-Verfassungskonvents wurde diese Option erneut in die Diskussion gebracht.⁴⁵⁵ Die EU-Kommission schlug in ihrem ‘Penelope’-Entwurf für einen Verfassungsvertrag vor, dass der Konvent und die anschließende Regierungskonferenz zeitgleich mit dem Vertrag einen Begleitbeschluss „on the Entry into Force of the Treaty on the Constitution of the European Union“ annehmen sollte. Der Begleitbeschluss wäre dann innerhalb eines Zeitraums von einem Jahr vor dem eigentlichen Vertrag zu ratifizieren gewesen. Die Mitgliedstaaten sollten in der Ratifikation des Begleitbeschlusses festlegen, ob sie den Verfassungsvertrag zustimmen oder ob sie aus der über den Verfassungsvertrag auf eine neue Stufe gehobenen Union austreten wollen nicht. Bei Erreichen einer Schwelle von zwei Dritteln der Staaten wäre dann der Verfassungsvertrag in denjenigen Staaten in Kraft getreten, die ihn ratifiziert hätten. Diese ‘gentle exit’-Strategie könnte dahingehend ausgelegt werden, den Begleitbeschluss als Hebel zur Blockade des Ratifikationsverfahrens zum Verfassungsvertrag zu nutzen. Um dieser Blockade zuvorzukommen, schlug die Kommission im Penelope-Entwurf vor, den Begleitbeschluss als in Kraft befindlich zu betrachten, wenn er von mindestens fünf Sechsteln der Mitgliedstaaten ratifiziert worden wäre. Das Grundprinzip des Inkrafttretens des VVE wäre damit explizit ignoriert worden. Der Penelope-Entwurf bestätigte damit so nichts anderes als „the need to adopt the ‘constitutional rupture’ approach, that is, the right for the overwhelming majority of states to move ahead with a Constitutional Treaty even against the opposition of up to four countries“.⁴⁵⁶ Ein solcher Bruch in den Vertragsbeziehungen scheint angesichts der erreichten Integrations- und Kooperationsstiefe zwischen den EU-25 politisch kaum vertretbar. Realisierbar war die „gentle-exit“-Option wiederum nur dann, wenn dargestellt werden könnte, welche Formen eine Assoziierung der „Rest-EU“ annehmen könnte.

Voice: Informelle Anwendung und Vertiefung des Vertrages

Unmittelbar im Vorfeld des Abschlussgipfels zum Verfassungsvertrag ließen die deutsche und die französische Regierung erkennen, dass sie an Plänen für den Fall schmieden, dass der Vertrag in nationalen Referenden scheitern würde. Der französische Außenminister und ehemalige Kommissar für die institutionellen Reformen Michel Barnier wurde mit dem Vorschlag zitiert: „Wir müssen in den Verfassungstext Vorgaben einfügen, die uns auch dann [nach dem Scheitern, A.M.] in bestimmten Bereichen eine Weiterentwicklung ermöglichen.“⁴⁵⁷ Die hierfür notwendigen Verfahren wurden laut Barnier zwischen den Außenministerien Berlins und Paris‘

454 Vgl. Corbett, Richard, *The European Parliament’s Role in Closer EU Integration*, London, Palgrave 1998, S. 170-172.

455 Vgl. den EPC-Entwurf auf <http://www.theepc.be/Word/EUconst.doc> und den Penelope-Entwurf der EU-Kommission auf http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/const051202_en.pdf.

456 Vgl. De Witte, Bruno, *The Process of Ratification and the Crisis Options: A Legal Perspective*, Paper presented at the Asser Institute Colloquium on European Law, The Hague, 13./16. October 2004, S. 6.

457 Vgl. „Paris skizziert Plan B für EU-Verfassung“, in: *Financial Times Deutschland*, 10. Mai 2004.

abgestimmt. Wie diese jedoch im Einzelnen aussehen, darüber ließen beide Regierungen die Partner und die Öffentlichkeit im Ungewissen. Stattdessen wurde gebetsmühlenartig unterstrichen, dass man nicht von der Hypothese des Scheiterns ausgehen wolle, und dass man im Falle des Scheiterns des Vertrages zunächst über Nachverhandlungen mit dem betreffenden Mitgliedsstaat nachdenken solle. Die mögliche Inkraftsetzung einzelner Kapitel, beispielsweise zur Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wurde in diesem Kontext ‚nur‘ als Drohkulisse im Hinblick auf den Abschluss der Regierungskonferenz genutzt.

Opting-Out und Opting-In

Eine erste Option zur Lösung des Ratifikationsproblems wäre die Aushandlung spezifischer Opting-Out-Protokolle zugunsten der ‚ratifikationsunwilligen‘ Staaten. Dieses Verfahren wurde im Zuge der Ratifikationskrisen in Dänemark (Maastrichter Vertrag) und Irland (Vertrag von Nizza) angewandt und hat sich zumindest für den Fall bewährt, dass die Ratifikation „im ersten Zug“ am Nein zu bestimmten Kompetenzübertragungen (GASP, Innen- und Justizpolitik etc.) scheiterte, die durch nachfolgende Protokolle relativiert werden konnten. Nun hat aber weder die Bevölkerung der Niederlande noch die Frankreichs den VVE mehrheitlich aufgrund spezieller Kompetenzübertragungen oder damit vergleichbarer Integrations sprünge abgelehnt. Opting-Outs stellen nur dann eine sinnvolle Option dar, wenn sich der im VVE normierte Bereich, an dem ein Staat nicht teilnehmen will, präzise eingrenzen lässt und die Nichtteilnahme eines oder mehrerer Staaten keine unmittelbar negativen Folgen für die anderen Staaten mit sich bringt. „Gegenstand der französischen Kritik am VVE war in erster Linie dessen angeblich neoliberale Ausrichtung. Nachdem Europäisierung und Globalisierung der Wirtschaft in Form von Importen, einreisenden Billigarbeitnehmern und Betriebsverlagerungen in den Osten große Verunsicherung verbreitet hatten, löste die Aussicht auf vermeintlich noch mehr Markt und Wettbewerb eine regelrechte Panikreaktion aus.“⁴⁵⁸ Der VVE wurde als Bedrohung des französischen Sozialmodells interpretiert, obwohl der Konvent sozialpolitische Grundsätze festgelegt hat (z.B. Artikel I-3.3 VVE), „die in den Mitgliedstaaten ihresgleichen suchen.“⁴⁵⁹ In den Niederlanden wurde der VVE abgelehnt, weil man hierin eine Gelegenheit sah, die Einwanderungspolitik und die Währungsumstellungspolitik der Regierung abzustrafen. Darüber hinaus war das niederländische Nein Ausdruck eines tiefen Unbehagens der Bevölkerung mit der Politik der größeren gegenüber den kleineren Staaten in der EU. Auf den VVE selbst angewandt, bedeutet dies, dass sich Teile des niederländischen Neins gegen die Institutionenreformen, vor allem diejenigen im System des Rates und des Europäischen Rates richten. Opting-Out-Protokolle scheiden aber sowohl im französischen als auch im niederländischen Fall als gangbare Variante aus. Denn weder lässt sich aus den französischen

458 Vgl. Würmeling, Joachim: „Die Tragische: Zum weiteren Schicksal der EU-Verfassung“, in: Maurer, Andreas/Nickel, Dietmar (Hrsg.), Das Europäische Parlament, Baden-Baden, Nomos 2005, S. 268.

459 Ebenda.

Motiven ein Teilaustritt Frankreichs aus der Sozial- und Wirtschaftspolitik der EU ableiten, noch kann man den niederländischen Bedenken entgegenkommen, indem man politikbereichsübergreifende Sonderabstimmungsregeln für kleinere Staaten festlegt.

Geht man davon aus, dass insbesondere die Kritik der französischen Linken am VVE einen großen Teil der französischen Bevölkerung überzeugt und diese letztlich den Ausschlag für ein mehrheitliches Nein zum Verfassungsvertrag gaben, dann wäre eine zweite Option der VVE-Realisierung durch Nachverhandlungen mit dem Ziel eines spezifischen Opting-In nach dem Muster der „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ (SSZ) denkbar.⁴⁶⁰

Der Europäische Rat wird die Gründe für ein französisches Nein untersuchen. Neben der Furcht vor einem Beitritt zur Türkei, der Angst vor einer zu weitgehenden Abgabe nationaler Souveränität, der nachträglichen Sanktionierung der Osterweiterung (die Frankreich im Derrida'schen Sinn tatsächlich an die Peripherie, das Kap Europas drückt⁴⁶¹) und der Kritik an Jacques Chirac, der politischen Klasse etc. wird man schnell darauf kommen, dass viele Bürger Frankreichs gegen den VVE gestimmt haben, weil sie von den inhaltlich-kompetenzrechtlichen Reformen des Vertrages nicht überzeugt sind. Im Vergleich zu den Verträgen von Luxemburg, Maastricht und Amsterdam fällt eines jedenfalls deutlich auf: Während die Verträge von 1987, 1993 und 1999 institutionelle Reformen mit politischen Reformen verknüpften und die Ergebnisse in beiden Bereichen Gegenstand eines übergreifenden Verhandlungspakets und Tauschgeschäfts waren, blieb im VVE eine bedeutende Reform einzelner Politikfelder weitgehend aus.

Erwartet wurde aber von Vielen – die Anhörungen des Konvents mit den Vertretern der Zivilgesellschaft wiesen darauf frühzeitig hin – eine Vertiefung des EU-Integrationsprojekts in den Bereichen der Umwelt-, vor allem aber der Sozialpolitik.⁴⁶² Der Konvent und seine beide Arbeitsgruppen zur Ordnungspolitik und zum Sozialen Europa berieten intensiv über diese Forderungen. Im Ergebnis gelang es allerdings den Vertretern Großbritanniens und der mittel- und osteuropäischen Staaten, die Vorschläge der beiden Arbeitsgruppen nach und nach zu verwässern. Im Ergebnis sind im VVE nun zwar wichtige, sozialpolitische Prinzipien zum Verhältnis zwischen Sozialpolitik und Wirtschaftsliberalisierungspolitik sowie zu den sozialen Grundrechten verankert. Aber das von vielen Bürgern – nicht nur Frankreichs – erwartete, eindeutige und unmißverständlich „kontinentale“ Bekenntnis zu den konkreten Zielen einer sozialen Marktwirtschaft

460 Der VVE schafft mit der SSZ ein Instrument (Art. I-41.6 und Art. III-312 VVE) zur Flexibilisierung der Zusammenarbeit im Bereich der Entwicklung der militärischen Fähigkeiten und Missionen. In engem Zusammenhang mit der SSZ ist die im VVE in Art. I-41.3.2 und Art. III-311 VVE normierte Einrichtung einer Europäischen Verteidigungsagentur zu sehen, die zur Bewertung und Ermittlung der militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten beitragen, auf die Harmonisierung der militärischen Fähigkeiten hinwirken und gemeinsame Rüstungsanstrengungen unterstützen soll.

461 Vgl. Jacques Derrida, *Das andere Kap – Die vertagte Demokratie*, Zwei Essays, Frankfurt am Main, Suhrkamp 1992.

462 Vgl. Andreas Maurer/Daniela Kietz/Amandine Crespy, „Lückenbüßer oder Legitimationsverstärker?. Der Europäische Verfassungskonvent und die „Zivilgesellschaft“, in: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg.), *Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften 2005 (i.E.).

sowie zu den Grenzen der Liberalisierungspolitik im Binnenmarkt blieb aus.

Um vor allem den französischen Bedenken entgegenzutreten, spräche nichts gegen den Einstieg in eine zeitlich und inhaltlich begrenzte Überprüfung des VVE. An dessen Ende könnte dann die Ausarbeitung eines Protokolls über die – sein langem geforderte und im Kontext der Debatte über die WWU überparteilich eingeforderte bzw. versprochene – Sozialunion stehen. Dieses Protokoll sollte ein klares Signal geben, in welche Richtung sich die Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der EU bewegen wird.

Um aber die Ratifikation des VVE und des diesem dann angehängten Sozialprotokolls in Großbritannien und einigen osteuropäischen Staaten nicht zu gefährden, sollte das Protokoll nach dem Muster der über den VVE normierten Zusammenarbeit in der Verteidigungspolitik als Kannbestimmung einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit nur für eine bestimmte Mindestzahl von Staaten formuliert werden, der sich im weiteren Verlauf des Integrationsprozesses dann andere Staaten anschließen können. Der Vorteil eines derartigen Vorgehens wäre, dass der bislang zur Ratifikation gestellte VVE selbst intakt bleiben könnte, und dass kein Staat zur Teilnahme an der SSZ im Rahmen des Sozialprotokolls gezwungen würde. Andererseits stünden die an einer SSZ im Rahmen des Sozialprotokolls interessierten Staaten in der Pflicht stünden, eine erforderliche, kritische Masse von mitwirkenden Staaten zu identifizieren. Klar dürfte dabei sein, dass eine SSZ in der Sozialpolitik für die daran interessierten Staaten nur Sinn macht, wenn die Zahl der möglichen „Trittbrettfahrer“ gering bleibt. Die Verhandlungen über eine SSZ zur Sozialpolitik könnten kurzfristig anberaumt, wobei sich das Mandat bewusst an den Mandaten der beiden Konventsarbeitsgruppen orientieren sollte. Zu diskutieren wären zwei Unteroptionen:

Option I – „Visualisierung“ bestünde im Kern in der prägnanten Zusammenstellung aller über den VVE verbrieften sozialrechtlichen und sozialpolitischen Normen; an der Substanz des VVE würde sich nichts ändern. Option II – „Vertiefung“ liefe dagegen auf eine substantielle Erweiterung der betreffenden Kompetenznormen im Anwendungsbereich der Signatarstaaten hinaus. Der VVE sollte dann inklusive dieser Erweiterungen Gegenstand der Ratifikationsverfahren werden; nicht nur Frankreich, sondern auch diejenigen Staaten, die den VVE bereits ratifiziert haben, müssten dabei ebenfalls einen zweiten Ratifikationszug durchführen.

Reformen aufgrund des Selbstorganisationsrechts der Organe

Bei aller Anerkennung gegenüber dem Verfassungsvertrag darf nicht in Vergessenheit geraten, dass einige der im Konvent vereinbarten Reformen zur Organisation der Organe lediglich seit längerem laufende - organinterne - Reformprozesse fortschreiben und auf der rechtlich höchsten Stufe europäischen Primärrechts normieren. Die Verfahrensregeln der Geschäftsordnungen von Kommission, Parlament und Rat stellen nicht zu unterschätzende Spielräume dar.

So wurde an der im VVE vereinbarten Reform des Ratssystems bereits seit 1998/99 intensiv gearbeitet. Der Trumpf/Piris-Bericht von 1999⁴⁶³ floss im Wesentlichen in die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Helsinki (10./11. Dezember 1999) ein.⁴⁶⁴ Die seinerzeit angeregte Trennung der Tagesordnung des Rates „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ (RAA) in ‚horizontale Fragen‘ (die Sachbereiche berühren, mit denen auch andere Ratsformationen befasst sind) und ‚Außenbeziehungen‘ wurde bereits während der belgischen Ratspräsidentschaft 2001 praktiziert und ist mittlerweile in Artikel 2 der Geschäftsordnung des Rates festgeschrieben.⁴⁶⁵ Darüber hinaus legte sich der Europäische Rat in Sevilla (21./22. Juni 2002) und in Kopenhagen (12. Dezember 2002) auf weitere Ratsreformen fest, die ohne Vertragsänderung umgesetzt wurden: Zur Effektivierung des Europäischen Rates wurden in Sevilla die Kürzung und bessere Organisation der Tagesordnung, eine effektivere Vorbereitung durch den RAA sowie die Straffung des Ablaufs der Gipfel vereinbart. Mit dem Ziel der Trennung der legislativen von den exekutiven Aufgaben des RAA kommen die Außenminister seit den Beschlüssen von Sevilla zu jeweils gesonderten Tagungen (mit getrennter Tagesordnung und eventuell zu unterschiedlichen Terminen) zusammen.⁴⁶⁶ Die impulsgebenden Funktionen des RAA und der Ratspräsidentschaft wurden im Zusammenhang mit der Festigung der Funktion des Europäischen Rates im Hinblick auf eine längerfristige Strategieplanung der EU gestärkt. Darüber hinaus nahmen die Staats- und Regierungschefs die Verzahnung der Ratspräsidentschaften und die Planung und Vorhersehbarkeit der Ratsagenden⁴⁶⁷ in Angriff: So verabschiedet der Europäische Rat bereits seit Dezember 2003 jeweils dreijährige Strategieprogramme. Auf der Grundlage der Strategieprogramme erstellen die beiden Präsidentschaften eines Jahres operative Jahresprogramme für die Tätigkeit des Rates.

Aufgrund des Selbstorganisationsrechts und der Geschäftsordnungsautonomie der Organe könnten daher auch nach einem Scheitern des VVE die folgenden Reformen in Gang gesetzt werden: Im Ratssystem die im VVE normierte Reorganisation und interne Aufgabenbeschreibung der Präsidentschaften sowie die Zusammenarbeit zwischen den Fachräten und dem RAA. Auch der Europäische Rat könnte sich auf die Wahl eines Vorsitzes oder Präsidenten einigen. Allerdings wären die im Verfassungsvertrag vereinbarten, weitgehenden Kompetenzerweiterungen des Europäischen Rates und seines Präsidenten nur eingeschränkt - über den Weg eines Inter-

463 Jürgen Trumpf/Jean-Claude Piris, Die Arbeitsweise des Rates in einer erweiterten Union. Bericht der vom Generalsekretär des Rates eingesetzten Arbeitsgruppe, Brüssel, 10.3.1999 (Dok 2139/99).

464 Vgl. Europäischer Rat: Anlage III der Schlußfolgerungen, SN 300/99.

465 Vgl. Beschluß des Rates vom 19. Juli 2002 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, Brüssel, 19.7.2002 (Dok. 10962/02/JUR 278).

466 Der für Allgemeine Angelegenheiten zuständige Teil des RAA befaßt sich vor allem mit der Vor- und Nachbereitung der Europäischen Räte, allen institutionellen Fragen und politikbereichsübergreifenden Dossiers. Der für die Außenbeziehungen zuständige Teil ist insbesondere für Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Außenhandel, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zuständig.

467 Vgl. hierzu Metcalfe, David, „Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council“, in: International Negotiation, Nr. 3/1998, S. 413-434.

institutionellen Abkommens mit der Kommission und dem Europäischen Parlament - herbeizuführen. Möglich wäre auch, die Öffentlichkeit der Ratssitzungen mittels einer Anpassung der Geschäftsordnung des Rates herzustellen. Ebenso könnte die im VVE vorgesehene Einteilung in Fachräte und einen Allgemeinen Rat (Artikel I-24.1 VVE) in die Geschäftsordnung aufgenommen werden. Auch innerhalb der Kommission könnten ohne Vertragsänderungen Reformen zur internen Arbeitsweise sowie zu den besonderen Befugnissen des Kommissionspräsidenten und der Vizepräsidenten gegenüber dem Gesamtkollegium eingeleitet werden. Insbesondere die erweiterte Rolle des Kommissionspräsidenten (Artikel I-27 VVE) wäre durch die Ausdehnung der Artikel 1-3 Geschäftsordnung der Kommission realisierbar.

Reformen durch Interinstitutionelle Abkommen

Zwischen den ‚Gipfeln‘ der Zusammenkünfte der Staats- und Regierungschefs, die die Reform der EU-Verträge auf höchster Ebene autorisieren, werden seit Beginn der EWG - in den ‚Tälern‘ der Vertragsumsetzung - so genannte ‚Interinstitutionelle Abkommen‘ zwischen Parlament, Rat und Europäischer Kommission geschlossen, die zum Teil bedeutende Änderungen im institutionellen und verfahrensmäßigen Gefüge der EU mit sich bringen können. Derartige Abkommen dienen der konkreten Ausgestaltung der in Vertragsänderungen vorgenommenen Modifikationen; sie implizieren aber auch Optionen für und antizipieren oftmals künftige Vertragsrevisionen. Interinstitutionelle Abkommen stellen somit Zwischenlösungen des ständig im Wandel begriffenen politisch-institutionellen Systems der EU dar. Anders: Die Vertragsreformen fallen nicht als einfache Ergebnisse zwischenstaatlicher Bargaining-Verhandlungen vom Himmel. Sie sind vielmehr Reaktionen auf vorherige Trends, schreiben institutionelle Entwicklungen fest, die sich inner- oder außerhalb der bestehenden Vertragsvorkehrungen vollzogen haben, und versuchen sowohl institutionelle und prozedurale Schwächen anzugehen, die sich aus bestehenden Vertragstexten ergeben als auch die Union neuen inneren und äußeren Umständen anzupassen.⁴⁶⁸ Vertragsrevisionen sind in dieser Sicht ein endemisches Element des europäischen Integrationsprozesses. Somit sind aber dann Regierungskonferenzen nicht einfach unabhängige, die Entwicklung des Systems beeinflussende Variablen, sondern stellen selbst Objekte einer Dynamik dar, die die Regierungen der Mitgliedstaaten zwar begründet, aber nicht vollständig unter Kontrolle haben. Anders ausgedrückt sind die Institutionen und Verfahren der EU ‚Schöpfungen‘ und ‚Schöpfer‘ zugleich.

Interinstitutionelle Abkommen werden in diesem Zusammenhang als pragmatische Antwort genutzt, um Spannungen und Konflikte zwischen den Organen zu lösen.⁴⁶⁹ Nicht nur in Fragen des Haushaltsverfahrensrechts, sondern auch in den Bereichen der GASP, der Kontrolle der Kom-

468 Christiansen, Thomas/Jørgensen, Knud E., „The Amsterdam Process: A Structurationist Perspective on EU Reform“, in: European Integration Online Papers, No. 1/1999, S. 1.

469 Vgl. Monar, Jörg, „Interinstitutional Agreements: The phenomenon and its new dynamics after Maastricht“, in: Common Market Law Review, No. 4/1994, S. 717.

mission im Rahmen der Durchführung legislativer Maßnahmen des EP und des Rates (so genannte ‚Komitologie‘) und der Strukturierung der Arbeiten des Vermittlungsausschusses im Mitentscheidungsverfahren gelang es den EU-Organen in der Vergangenheit, über das Instrument der Interinstitutionellen Abkommen spätere Vertragsreformen vorwegzunehmen. Auch wenn interinstitutionelle Vereinbarungen die Verträge formell nicht ändern können,⁴⁷⁰ gehen sie doch weit über die in den jeweiligen Verträgen beschlossenen Regelungen hinaus.

Mit dem Instrument der Interinstitutionellen Abkommen könnten also unabhängig vom Inkrafttreten des VVE Institutionenreformen ausgehandelt werden, bei denen die Geschäftsordnungsautonomie alleine nicht als Legitimationsbasis zum Inkrafttreten entsprechender Änderungen ausreicht.

In Art. I-28 VVE ist die Funktion eines Europäischen Außenministers vorgesehen. Der Außenminister soll nicht nur die Aufgaben des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als Generalsekretär des Rates übernehmen, sondern darüber hinaus die Kohärenz des gesamten auswärtigen Handelns der EU gewährleisten. Zu diesem Zweck soll der Außenminister der ständige Vorsitzende des Rates für die Außenbeziehungen werden. Der Ausbau der Funktionen des Generalsekretärs und seine Umbenennung zum Europäischen Außenminister ließe sich auch ohne Inkrafttreten des VVE umsetzen. Nicht ohne weiteres zu erreichen wäre jedoch die gleichzeitig vorgesehene Stellung des Außenministers als Vizepräsident der Kommission nach Artikel I-28.4 VVE. Denkbar wäre aber ein Abkommen zwischen Rat, Kommission und Parlament zur Einführung des außen- und sicherheitspolitischen Doppelhutes, der im Rat die Funktionen des Vorsitzes im Rat für Auswärtige Beziehungen sowie die derzeitigen Funktionen des Hohen Repräsentanten und in der Kommission die Funktionen des Kommissars für die Außenbeziehungen übernehme. Das EP muss als Vertragspartner hinzugezogen werden, weil es sich hier um Organfragen handelt, bei denen das Parlament zumindest gegenüber der Kommission in einem besonderen Krelationsverhältnis steht. Gegen die Realisierung des „Doppelhutes“ steht zunächst der EU-Vertrag, weil die Kommissare gemäß Art. 213.2 EGV „keine entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeit ausüben“ dürfen. Formal dürfte als weder der Hohe Repräsentant die Funktionen eines Kommissars noch ein Kommissar die des Hohen Repräsentanten ausüben, wenn beide Funktionen als „Berufstätigkeit“ im Sinne von Art. 213.2 EGV definiert werden. Sollte aber die EU-Organe in einem Interinstitutionellen Abkommen vereinbaren, dass es sich bei beiden Funktionen nicht um einfache Berufstätigkeiten, sondern um besondere Funktionen handelt, die von Personen ausgefüllt werden, deren Berufstätigkeit in der vorübergehenden, politisch legitimierten Amtsträgerschaft in den Organen der EU liegt, dann wäre durchaus vorstellbar, dass die beiden Funktionen des Hohen Repräsentanten und des Kommissars für die Außenbeziehungen verschmolzen werden.

470 Monar, Ebenda., S. 719.

Die Bezüge des Doppelhutes müssten hierbei denen eines einfachen Kommissars gleichen.

In Kombination mit einem völkerrechtlichen Übereinkommen zwischen den EU-Staaten wäre im Anschluss an die Schaffung des Außenministers auch die im Verfassungsvertrag vorgesehene Zusammenführung der Auswärtigen Dienste von Kommission, Rat und Mitgliedstaaten sicherzustellen. In einer dem Verfassungsvertrag angefügten Erklärung werden der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Kommission und die Mitgliedstaaten ohnehin zu Vorarbeiten für die Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) aufgefordert. Als Startschuss ist nicht das Inkrafttreten, sondern die Unterzeichnung des VVE am 29. Oktober 2004 angegeben. Zwar ist die formelle „Vorabimplementation“ des EAD ohne den Verfassungsvertrag rechtlich unzulässig; politisch und praktisch jedoch analog zu früheren Vorwegnahmen eines neuen Vertrages (Währungsunion und EUROPOL nach dem Vertrag von Maastricht, Beschäftigungspolitische Koordinierung nach dem Vertrag von Amsterdam) durchaus möglich. In einigen nationalen Außenministerien werden bereits seit dem Frühjahr 2004 Umstrukturierungen auf der Verwaltungsebene vorgenommen, um die im VVE sanktionierte, bislang aber in der EU-Säulenstruktur noch vorhandene Trennung der GASP-Fragen und Kommissionszuständigkeiten aufzuheben und in den Europa-Referaten zusammenzuführen.

Ebenfalls über ein Interinstitutionelles Abkommen könnten die Verfassungsregeln über die Wahl der EU-Kommission, die Verfahrensregeln zum Europäischen Bürgerbegehren sowie die Regeln der beiden Vertragsprotokolle über die Rolle der nationalen Parlamente und über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit implementiert werden.⁴⁷¹

Reformen durch organrechtliche Beschlüsse

In einer dritten Variante könnten mit dem Instrumentarium des europäischen Sekundärrechts (Verordnungen, Beschlüsse etc.) die im VVE angelegten Gründungen neuer EU-Institutionen wie EUROJUST und die Europäische Verteidigungsagentur (Artikel I-41.3 VVE) vorangetrieben werden. Außervertragliche Vereinbarungen wären vor allem in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sinnvoll und vorstellbar. Eine materielle Ausdehnung und prozedurale Vertiefung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Sinne der Europäischen Sicherheitsstrategie⁴⁷² böte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, eine engere Zusammenarbeit voranzubringen und mittelfristig zu der im VVE normierten „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ (Artikel I-41.4 VVE) auszubauen. Mit der Gemeinsamen Aktion vom 12. Juli 2004 hat der Rat der EU die Gründung der Verteidigungsagentur nach den geltenden Regeln des Vertrags von Nizza

471 Vgl. De Witte, Bruno, The Process of Ratification and the Crisis Options: A Legal Perspective, Paper presented at the Asser Institute Colloquium on European Law, The Hague, 13./16. Oktober 2004, S. 10.

472 Vgl. Europäische Sicherheitsstrategie (ESS): beschlossen auf dem Ratsgipfel am 12. Dezember 2003.

beschlossen.⁴⁷³ Die im VVE vorgesehene Solidaritätsklausel (Artikel I-43 VVE) wird von den Mitgliedstaaten seit den Anschlägen in Madrid aufgrund des Rahmenbeschlusses zur Terrorbekämpfung⁴⁷⁴ und dem Beschluss über die Anwendung besonderer Maßnahmen bei der Bekämpfung des Terrorismus⁴⁷⁵ in der Praxis bereits umgesetzt.

Auch die Reformen zur Zahl der Kommissare sowie zum Verfahren der Rotation der Kommissare könnten ohne den Verfassungsvertrag nach Artikel 4 des dem Vertrag von Nizza angehängten Protokolls über die Erweiterung der EU durch einen einstimmigen Beschluss des Rates bestimmt werden. Denn schließlich ist nach dem Protokoll ohnehin vorgesehen, dass nach dem Beitritt des 27sten Mitgliedstaates weniger Kommissare als Mitgliedstaaten bestimmt werden.

Die Grenzen der informellen Inkraftsetzung

Die Realisierung einer Grundüberholung der EU auf dem Wege vorgestellten Voice-Verfahren ist schwerfällig und risikoreich. Denn über die Hintertür der Geschäftsordnungen, Abkommen und Übereinkommen beschlossene Änderungen zum Verhältnis zwischen den Organen sowie zwischen diesen und den Mitgliedstaaten können nicht nach der auf Regierungskonferenzen praktizierten Logik und Methode der Koppelgeschäfte vereinbart werden. Jede Einzelfrage erfordert daher ein höheres Maß an Kompromissbereitschaft als dies in der Regierungskonferenz der Fall ist. Zusätzlich hat diese Methode den Nachteil, dass sie im Ergebnis durch ihre Vielzahl von relevanten Dokumenten und Regelungswerken zu einer steigenden Intransparenz für die Bürger führt. Eines der Hauptziele des Verfassungsvertrags, die Vereinfachung der europäischen Primärrechts, würde somit verfehlt. Zudem würden selbst bei Anwendung der hier vorgestellten Verfahren die folgenden wichtigen, im VVE geregelten Reformen unberücksichtigt bleiben: die Rechtspersönlichkeit der EU, die Anwendung der Grundrechtecharta, die Normenhierarchie, die substantziellen Kompetenzerweiterungen und damit einher gehenden Souveränitätstransfers (z.B. in der strafrechtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit), die Änderungen im Entscheidungsmodus des Rates, die Änderungen zum Anwendungsbereich der Entscheidungsverfahren, die Bestimmungen über die zahlenmäßig fixierte Zusammensetzung der Organe (zum Beispiel im Parlament und im Gerichtshof), und die Abschaffung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben im Haushaltsverfahren der EU. Einige dieser Bereiche wären entweder über den Weg der erneuten Vertragsreform oder aber anlässlich der Aushandlung weiterer Beitrittsverträge, auf dem Wege der „kleinen Vertragsreform“ auf der Grundlage des EUV zu bewerkstelligen. Die Grundrechtecharta könnte zwar als Rechtserkenntnisquelle für die Fortentwicklung der in Artikel 6.2 EUV anerkannten Grundrechte eingesetzt werden. Eine derartige Ausgestaltung der Grundrechte bliebe aber auf die EuGH-Rechtsprechung ange-

473 Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency, OJ 2004, L 245/17.

474 Rat Justiz und Inneres, Dokument Nr. 2002/475/JI.

475 Rat Justiz und Inneres, Dokument Nr. 2003/48/JI.

wiesen; Das Richterrecht bliebe die entscheidende Rechtsquelle für die EU-Grundrechte.

Teilmitgliedschaft: Eine ehrliche Koexistenz als Kompromiss

Gegenwärtig verhalten sich die Regierungen der EU immer noch allzu vorsichtig, um die Frage der Reaktion auf die Ratifikationskrise des VVE zu beantworten. Die rechtlich möglichen und politisch wünschbaren Konsequenzen werden in der Öffentlichkeit weder durchdacht noch systematisch kalkuliert. Gegen eine offene Debatte über Wege aus der Ratifikationskrise wird angeführt, dass bereits die regierungsamtliche Hypothese des endgültigen Scheiterns des Verfassungsvertrages dessen Gegnern in die Hände spiele und damit letztlich die Ratifikationskrise verschärfe. Dieser Argumentation kann und muss mit Verweis auf die Realität des dynamischen Charakters europäischer Konstitutionalisierungsprozesse begegnet werden. Die dynamische Fortbildung der primärrechtlichen Grundlagen der EU fundiert eben nicht alleine auf Verträgen; die Voice-Optionen wurden und werden auch ungeachtet historischer und akuter Ratifikationskrisen genutzt. Insofern spricht nichts gegen die Vorwegnahme einzelner, im VVE normierter Reformen. Problematischer ist wohl eher die offene Diskussion über die Realisierung der Exit-Optionen. Hier stehen gerade diejenigen Regierungen, die durch freiwillige Referenden das Scheitern des Verfassungsvertrages wahrscheinlicher gemacht haben, in der Pflicht, mögliche Auswege aus einer von ihnen mitverschuldeten Krise der EU zu skizzieren. Anzuknüpfen wäre hierbei an die eingangs dargestellten, faktischen Abstufungen der EU-Vollmitgliedschaft, die sich seit dem Maastrichter Vertrag auf immer mehr Felder und Staaten ausgedehnt haben. Die in der EU längst praktizierte Trennung von formeller Vollmitgliedschaft in der EU einerseits und realisierten Teilnahmeverpflichtungen an den durch die EU-Verträge erschlossenen Funktionsbereichen der Integration andererseits sollte als Kompromissvariante und Alternative zum einfachen Austritt stärker in den Blick der öffentlichen und parlamentarischen Diskussion genommen werden.

Welches Verfahren bietet sich hierbei für diejenigen Staaten an, die bereits heute weder an der Euro-Zone noch vollständig an der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik oder an der Justiz- und Innenpolitik teilnehmen, wenn sie den Verfassungsvertrag ablehnen? Die Regierungen dieser Staaten sollten den EU-Partnern offen ein Angebot der „ehrlichen Koexistenz“ unterbreiten, bei der die verfassungswilligen Staaten nicht daran gehindert würden, den VVE anzuwenden, umgekehrt aber den Nein-Staaten die Option des Austritts erspart bliebe. Dies liefe faktisch auf die Aushandlung von Teilmitgliedschaften hinaus: die Nein-Staaten müssten ihre bisherigen Stimmrechte in Rat und Parlament auf den von ihnen weiter mitgetragenen Integrationsbereich beschränken. Die Nominierungsrechte für die Kommission, den Gerichtshof und den Rechnungshof sollten dagegen den Vollmitgliedern der EU vorenthalten bleiben. Die bislang in einer Vielzahl von Protokollen und Sonderklauseln definierten Ausnahmebestimmungen dieser Staaten würden somit zur Regel; weitergehende

Mitsprache- und Vertretungsrechte sollten dann auf dieser Grundlage neu ausgehandelt werden.

Chancen und Gefahren

Als Reaktion auf die beiden Negativreferenden haben die Staats- und Regierungschefs sich und ihren Bürgern ein Jahr Bedenkzeit genehmigt, ohne jedoch festzulegen, wie sie nach Ablauf dieser Frist mit dem Vertrag weiter verfahren wollen.

Die Staats- und Regierungschefs, ihre Regierungen, aber auch die parteipolitischen und gesellschaftlichen Eliten in den Parlamenten der EU sind ganz offensichtlich irritiert über die Aufnahme des Verfassungsvertrages bei den Stimmbürgern der Union. Die Irritation gründet insbesondere in dem Umstand, dass dieser Vertrag - erstmals in der Geschichte der EU - Gegenstand eines öffentlichen und für die Öffentlichkeit in fast allen Phasen zugänglichen Beratungsprozesses war und damit einem der schwerwiegendsten Vorwürfe gegen bisherige Regierungskonferenzen - die Verhandlungen hinter verschlossenen Türen - begegnet wurde. Immerhin: Der gesamte, im Dezember 2001 durch den Europäischen Rat von Laeken auf die Gleise gebrachte Konventsprozess war im Ausgang offen und öffentlich angelegt; weder die von der EU-Kommission initiierte, in allen Staaten der EU-25 nach nationalen Regeln und Schwerpunkten gesteuerte „Zukunftsdebatte“ in den Jahren 2000 bis 2001, noch der Konvent hatten eine klare, vorab festgelegte Marschroute. Die dem Vertrag von Nizza angehängte Erklärung umfasste lediglich vier Kernthemen: die Frage der Kompetenzordnung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, die Neuordnung und Vereinfachung der Verträge, der Status der in Nizza verabschiedeten Grundrechtecharta und die Rolle der nationalen Parlamente in der EU. Die im Dezember 2001 verabschiedete Erklärung des Europäischen Rates von Laeken weitete die Agenda des Reformprozesses dann auf über 60 Einzelfragen zur Reform der Institutionen und Verfahren, der Politiken und der Rechtsprinzipien der EU aus. Angesichts dieser Themenbreite war eine gezielte Steuerung des Konvents erheblich schwerer als im Rahmen der thematisch enger angelegten Regierungskonferenzen von Maastricht, Amsterdam und Nizza.

Die Referenden in den beiden Gründerstaaten der Europäischen Union haben die seit Jahren laufende Debatte über Fragen der Repräsentation, Demokratie und Legitimation der Europäischen Union mit neuen Beiträgen bestückt. Es geht dabei allerdings nicht um die vielfach beschworene Annäherung des Integrationsprozesses an die Bürger, sondern um die demokratiepolitische Verortung der über Wahlen legitimierten Entscheidungsträger im Konflikt um die Ausbalancierung von Macht und Gegenmacht in den Institutionen und Entscheidungsprozessen der EU. Ob die britische Antwort - das Aussetzen des Ratifikationsprozesses - in die richtige Richtung weist, hängt davon ab, ob und wie sich die britische Regierung im Rahmen ihrer EU-Präsidentschaft für den Fortgang und die letztendliche Realisierung des Vertragsprojektes einsetzt. Zu erinnern ist in diesem Zusammenhang daran, dass Regierungen zwar nicht rechtlich, a-

ber doch politisch verpflichtet sind, den Verfassungsvertrag einem wie auch immer gearteten Ratifikationsverfahren auszusetzen. Sie können dies auf parlamentarischem Wege oder durch ein Referendum tun; ausgeschlossen werden sollte aber die Hypothese, dass sich ein parafierter Vertrag dadurch aus der Welt schaffen lässt, dass sich ein oder mehrere Regierungen dem Ratifikationsprozess verweigern.

Tabelle 2: Referenden im Ratifikationsprozess der Europäischen Verfassung (Stand: 11. September 2005)

	Positionen zur Durchführung eines Referendums zum VVE / Stimmung in der Öffentlichkeit ⁴⁷⁶	Verfassungsrechtliche Grundlagen für die Durchführung von Referenden ⁴⁷⁷	Voraussichtlicher Termin
D	Ablehnende Haltung bei der Regierung; Befürworter: Bündnis 90/ Grüne, FDP, CSU, einzelne CDU- und SPD-Vertreter ⁴⁷⁸ . Lebhaftige Diskussion in Öffentlichkeit. Breite Mehrheit der organisierten Bürgergesellschaft für ein Referendum. Öffentlichkeitswirksame Aktionen wie der Aufruf von 34 Verfassungsrechtlern für die Abhaltung eines Referendums. ⁴⁷⁹	Keine Rechtsgrundlage; Verfassungsänderung wäre für jede Form von Referendum auf Bundesebene nötig.	Parlamentarische Ratifikation am 12. Mai 2005 durch den Bundestag und am 27. Mai 2005 durch den Bundesrat. Unterschrift des Bundespräsidenten steht aus.
F	Chirac kündigte Referendum am 14.07.2004 für die zweite Hälfte 2005 ⁴⁸⁰ an. Datum ist der 29. Mai 2005. Vorher unter Druck gesetzt von Teilen der UMP um Finanzminister Sarkozy, ⁴⁸¹ UDF-PPE, Verts und PS für ein Referendum ⁴⁸² ; Breite Mehrheit der Öffentlichkeit für Referendum. Internes Votum der sozialistischen Partei am 1.12.2004 über VVE, das sich für eine positive Referendums-kampagne der PS aussprach. Das Verfassungsgericht hat am 19. November sein Urteil bekannt gegeben, dass vor der Ratifizierung des VVE eine Reform der französischen Verfassung notwendig ist.	Fakultatives, bindendes Referendum bei Verfassungsänderungen und Vertrags-ratifizierungen; „prä-sidentielles Plebiszit“ bei Gesetzentwürfen möglich.	Parlamentarische Ratifikation am 28. Februar 2005 beendet. Referendum am 29. Mai 2005.
GB	Regierung für Abhaltung eines Referendums frühestens im Frühjahr 2006; ebenso konservative und liberale Opposition und Öffentlichkeit mehrheitlich dafür ⁴⁸³ .	Keine Rechtsgrundlage; fakultatives Referendum; Auslösung durch Parlamentsbeschluss.	Referendum ausgesetzt.

476 Vgl. zu Positionen einzelner Staaten auch: „The Convention Watch“ zum Thema Referendum zur Ratifikation unter [<http://www.euonline.net/Watch2ed/Answer4-3.htm>] sowie die laufende Berichterstattung des EU Observer [<http://www.euobs.com/>].

477 Quelle zu den rechtlichen Grundlagen: Hölscheidt, Sven; Putz, Iris: Referenden in Europa, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 18/September 2003. S.737-746.

478 Vgl. z.B. „Vorschläge für Volksentscheide „in ganz besonderen Fällen“, in: FAZ vom 25. Juli 2004, und „Schröder will EU-Verfassung noch 2004 ratifizieren“, in: der FT Deutschland vom 16. Juli 2004.

479 Vgl. Pressemitteilung von Mehr Demokratie e.V. unter: <http://mehr-demokratie.de/bu/nn/>

480 Agence Europe No8753 vom 23. Juli 2004.

481 Vgl. „Chirac: un référendum sur la Constitution européenne en 2005“, in: Le Monde vom 14. Juli 2004.

482 Vgl. „La pression est forte pour obliger Jacques Chirac à suivre le pas“, in: Le Monde vom 21. April 2004.

483 Vgl. „Blair gambles on EU referednum“, in: Reuters vom 23. April 2004, <http://www.euobserver.com>.

I	Diskussion in Regierung und Opposition; italienische Mitglieder des Konvents haben Forderung nach Referendum unterzeichnet ⁴⁸⁴ ; ehem. Außenminister Frattini sprach sich Mitte Juli 2004 für ein Referendum aus ⁴⁸⁵ . VVE sollte aber so schnell wie möglich auf parlamentarischem Wege ratifiziert werden. Lega Nord verlangt Referendum. Bedenken über VVE seitens der Kommunisten und Grünen. Kein bedeutendes Thema in der Öffentlichkeit.	Fakultatives, bindendes Referendum bei Verfassungsänderungen; fakultatives, konsultatives Referendum bei Auslösung durch Parlamentsbeschluss; Abschluss von Referenden über internationale Verträge.	Parlamentarische Ratifikation am 25. Januar im Abgeordnetenhaus und am 6. April 2005 im Senat.
NL	Nicht bindendes Referendum am 1. Juni 2005 ⁴⁸⁶ ; lebhaft öffentliche Debatte.	Keine Rechtsgrundlage; Parlamentsmehrheit für Einführung eines nicht bindenden Referendums.	Referendum am 1. Juni 2005. Ausgang: 61.6% gegen den VVE. Parlamentarische Ratifikation ausgesetzt und neuer Referendumstermin noch unbekannt.
B	Premier Verhofstadt kündigte am 2.6.2004 ein nicht bindendes Referendum an ⁴⁸⁷ , möglichst am selben Tag wie die Niederlande und Luxemburg (Benelux-Referendum) ⁴⁸⁸ . Nachdem der Koalitionspartner SPIRIT sich allerdings gegen das Referendum ausgesprochen hatte, galt eine Volksbefragung als unwahrscheinlich. ⁴⁸⁹	Keine Rechtsgrundlage; Verfassungsänderung wäre für Durchführung eines Referendums nötig;	Ursprünglich Referendum geplant; notwendige 2/3-Mehrheit für Verfassungsänderung fehlte; parlamentarisches Verfahren mit den positiven Abstimmungen im Senat am 28.4.2005, im Abgeordnetenhaus am 9.5.2005 und den regionalen und sprachgemeinschaftlichen Parlamenten zuletzt am 8.2.2006 abgeschlossen; Ratifizierung steht bevor.
LUX	Alle im Parlament vertretenen Parteien befürworten die Ratifizierung des Verfassungsvertrages ⁴⁹⁰ .	Fakultatives, konsultatives Referendum.	Referendum am 10. Juli 2005. Ausgang: 56,52% für den VVE.
DK	Regierung hat bereits Referendum für 2005/06 angekündigt ⁴⁹¹ ; nachdem positiven Ausgang der Mitgliederbefragung der Sozialistischen Volkspartei ist die Gruppe der VVE- und EU-Gegner deutlich isoliert worden.	Obligatorisches, bindendes Referendum bei Übertragung von Hoheitsrechten auf supranationale Einrichtungen, wenn keine 5/6-Mehrheit im Parlament zustande kommt.	Referendum ausgesetzt (verschoben).
IR	Aufgrund der verfassungsrechtlichen Verpflichtung gibt es keine Debatte. Ein Referendum wird 2005/06 durchgeführt.	Bei jeder Vertragsrevision der EU ist eine Verfassungsergänzung nötig; Annahme durch Parlament und obligatorisches Referendum.	Referendum notwendig, aber verschoben.

484 Vgl. CONV 658/03 Beitrag mehrerer Mitglieder, stellvertretender Mitglieder und Beobachter: „Referendum zur europäischen Verfassung“ vom 31. März 2003.

485 Vgl. Agence Europe No.8753 vom 23. Juli 2004.

486 Vgl. „Dutch set to hold Constitution referendum this December“, in: EUObserver vom 23. Juni 2004.

487 Vgl. Agence Europe No.8753 vom 23. Juli 2004.

488 Vgl. „Verhofstadt wants Belgian referendum on Constitution“, in: EUObserver vom 1. Juni 2004.

489 Vgl. „Spirit contre la consultation européenne“, in: La Libre Belgique (online) vom 24. Januar 2005.

490 Vgl. Website der luxemburgischen Regierung: http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2003/06/27referendum, Communiqué vom 10. November 2004, Le referendum sur la Constitution européenne aura lieu le 10 juillet 2005 au Grand-Duché de Luxembourg, http://www.gouvernement.lu/salle_presse/comm-uniqes/2004/11/10asselborn/index.html, Agence Europe No 8825 vom 11. November 2004; Hölscheidt, Sven; Putz, Iris: Referenden in Europa, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 18/September 2003. S.740.

491 Vgl. The Convention Watch zum Thema Referendum zur Ratifikation.

E	Referendum befürwortet von allen Parteien. Am 23.06.2004 von Regierung Zapatero für erste Jahreshälfte 2005 angekündigt. ⁴⁹² Am 4. Oktober 2004 wurde der 20. Februar 2005 als Datum für das Referendum von Außenminister Miguel Angel Moratinos verkündet. ⁴⁹³	Bei kleineren Verfassungsänderungen auf Antrag aus Parlament fakultatives, bei größeren obligatorisches Referendum; in beiden Fällen bindend; Abschluss von Referenden über internationale Verträge.	Referendum am 20. Februar 2005: Bei einer Wahlbeteiligung von 42,32% stimmten 76,73% für und 17,24% gegen den VVE.
P	Große Parteien über Abhaltung eines Referendums einig. Ankündigung durch Regierung am 23.06.2004 für zweite Jahreshälfte 2005. ⁴⁹⁴	Fakultatives Referendum (Auslösung durch Staatspräsident auf Vorschlag von Regierung/Parlament; durch Bürgerinitiative); bei Beteiligung von über 50 % der Wahlberechtigten bindend.	Referendumstermin verschoben.
GR	Keine öffentliche Debatte zum Thema, da keine Tradition von Volksabstimmungen.	Fakultatives, bindendes Referendum auf Beschluss des Präsidenten, bei Zustimmung der absoluten Mehrheit in „wichtiger Angelegenheit nationalen Interesses“.	Parlamentarisches Verfahren am 19. April 2005 abgeschlossen.
A	Breite öffentliche Zustimmung zur Durchführung eines Referendums; Ablehnung bis jetzt noch von Regierungsseite ⁴⁹⁵ ; Österreichische Delegierte im Konvent hatten Forderung nach Referendum unterzeichnet ⁴⁹⁶ .	Obligatorisches Referendum bei Gesamtänderungen der Verfassung, fakultatives Referendum bei Teiländerungen; fakultatives, konsultatives Referendum bei Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung; Auslösung jeweils durch Parlament.	Der Verfassungsausschuss des Nationalrats verabschiedete am 17. Februar 2005 das Bundesverfassungsgesetz zur Ratifikation des VVE. Am 11. Mai ratifizierte der Nationalrat den VVE und am 25. Mai der Bundesrat.
SF	Regierung hatte ein Referendum in Aussicht gestellt, einigte sich jedoch mit den Parteiführern, kein Referendum abzuhalten. ⁴⁹⁷	Fakultatives, konsultatives Referendum durch Gesetzerlass.	Parlamentarisches Verfahren war nach den Referenden in F und NL ausgesetzt. Im März 2006 dann aber Ankündigung, vor der Sommerpause 2006 zu ratifizieren.
S	Regierung lehnt Durchführung eines Referendums ab; Grüne und einzelne Abgeordnete anderer Parteien dafür; zunehmender Druck der Opposition ⁴⁹⁸ .	Fakultatives, konsultatives Referendum durch Parlamentsbeschluss.	Ratifikation verschoben.

492 Vgl. „El Gobierno convocará un referéndum para ratificar la Constitución Europea“, in: El Mundo vom 23. Juni 2004.

493 Vgl. „La Constitución europea se votará en España el 20 de febrero 2005“, in: El País vom 5. Oktober 2004.

494 Vgl. „Governo anuncia referendo à Constituicao Europeia em 2005“, in: Publico vom 23. Juni 2004.

495 Vgl. „Germany and Austria moot Europe-wide constitution referendum“, in: EUObserver vom 23. April 2004.

496 Vgl. CONV 658/03 Beitrag mehrerer Mitglieder, stellvertretender Mitglieder und Beobachter: „Referendum zur europäischen Verfassung“.

497 Vgl. Helsingin Sanomat (International Edition), Government is not calling referendum on new European Union constitution, 16.08.04, <http://www.hs.fi/english/article/1076153524905> (eingesehen am 20.02.06).

498 Vgl. „Persson under fire on EU Constitution“, in: EU Observer vom 22. Oktober 2003.

PL	Diskussion über ein Referendum im Gang: Präsident Kwasniewski spricht sich für Abhaltung eines Referendums 2005/06 aus und hält eine Zustimmung der Bevölkerung für realistisch. Größere Hindernisse sieht er bei der Ratifikation im Parlament ⁴⁹⁹ . Er verwendete aber zuletzt Referendum als Druckmittel für Verhandlungen bei Regierungskonferenz ⁵⁰⁰ .	Fakultatives, bindendes Referendum in drei Fällen vorgesehen: - bei Übertragung von Hoheitsgewalt auf supranationale Institutionen (durch Parlamentsinitiative) - bei Änderung eines Verfassungsteils/bei wichtigen Angelegenheiten auf Initiative des Präsidenten, des Senats oder 1/5 der Abgeordneten des Sejm	Referendum verschoben.
CZ	Regierung und Opposition für Durchführung eines Referendums im Juni 2006.	Keine Rechtsgrundlage; per Gesetz kann die Durchführung eines bindenden Referendums erwirkt werden.	Referendum verschoben auf voraussichtlich Ende 2006 oder Anfang 2007 ⁵⁰¹ .
HU	Keine breite Debatte über Referendum ⁵⁰² .	Fakultatives Referendum auf Initiative des Parlaments oder des Präsidenten; Anordnung per Gesetz.	Ratifikation am 20. Dezember 2004 durch Parlamentsbeschluss. 322 Stimmen für, 12 gegen und 8 Enthaltungen ⁵⁰³ .
SK	Keine Debatte über Referendum. Präsident Gasparovic gegen Referendum ⁵⁰⁴ .	Fakultatives Referendum in wichtigen Fragen des öffentlichen Interesses.	Durch parlamentarisches Verfahren am 11. Mai 2005 ratifiziert.
SLO	Keine Debatte über Referendum. ⁵⁰⁵	Fakultatives, bindendes Referendum bei Verfassungsänderungen auf Parlamentsinitiative.	Parlamentarische Ratifikation am 1. Februar 2005 mit 79 gegen 4 Stimmen bei 7 Enthaltungen angenommen.
LIT	Keine Debatte über Referendum.	Obligatorisches Referendum über Zustimmung zu oder zur Änderung der Verfassung bzw. von bestimmten Verfassungsartikeln; fakultatives Referendum bei wichtigen Fragen des Lebens des Staates und Volkes.	Ratifikation am 11. November 2004 durch Parlamentsbeschluss. 84 Stimmen für, 4 gegen und 3 Enthaltungen ⁵⁰⁶ .
LT	Keine Debatte über Referendum. Ratifikation im Parlament ⁵⁰⁷ .	Obligatorisches, bindendes Referendum über Zustimmung zu/Änderung von Verfassung; Ausschluss von Referenden über internationale Verträge.	Ratifiziert durch parlamentarisches Verfahren am 2. Juni 2005.
EST	Keine Debatte über Referendum. Ratifikation im Parlament.	Obligatorisches, bindendes Referendum bei Betroffenheit bestimmter Verfassungsnormen; ansonsten fakultatives Referendum auf Parlamentsinitiative.	Parlamentarisches Verfahren am 8.2.2006 mit erster Lesung eingeleitet.

499 Vgl. Kwasniewski in einem Interview mit der Financial Times, in: Financial Times vom 28. April 2004.

500 Vgl. "Poland ups stakes on EU constitution", in: BBC News vom 6. Oktober 2003.

501 Vgl. Czech against continued ratification of EU Constitution. In: EU Observer 19. August 2005. <http://euobserver.com/?sid=18&aid=19701>

502 Vgl. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4112535.stm>.

503 Agence Europe No 8826 vom 13. November 2004.

504 Vgl. „Slovakia's president-elect opposes referendum on European constitution“, in: EU Business vom 22. April 2004 unter: <http://www.eubusiness.com>.

505 Agence Europe No 8753 vom 23. Juli 2004.

506 Agence Europe No 8826 vom 13. November 2004.

507 Agence Europe No 8753 vom 23. Juli 2004.

M	Maltas Premierminister lehnt Referendum ab ⁵⁰⁸ ; Keine öffentliche Diskussion.	Keine Rechtsgrundlage; per Sondergesetz kann ein konsultatives Referendum erwirkt werden.	Ratifiziert durch parlamentarisches Verfahren am 6. Juli 2005.
CY	Kaum Befürwortung in politischen Kreisen; keine öffentliche Diskussion.	Keine Rechtsgrundlage.	Ratifiziert durch parlamentarisches Verfahren am 30. Juni 2005.

508 Vgl. „No constitution vote for Maltese“, in: EU Observer vom 18. Oktober 2003.