

# IEP Policy Brief

Analysen und Positionen zur Europapolitik

## Die Verfassung ist wieder auf der Agenda! Konsequenzen des luxemburgischen Referendums für den Ratifizierungsprozess

Daniel Göler

Obwohl Luxemburg nicht nur jahrzehntelang als europäischer Musterschüler galt, sondern in seiner wirtschaftlichen Entwicklung wie kaum ein anderes Land von der europäischen Einigung profitiert hat, war der Ausgang des Referendums über den europäischen Verfassungsvertrag keineswegs eindeutig abzusehen. Denn nach dem französisch-niederländischen „Doppel-Schock“ sanken auch die Umfragewerte in Luxemburg. Gaben im Oktober 2004 noch 60 % der Luxemburger an, mit Ja Stimmen zu wollen, waren es in der letzten vor der Abstimmung veröffentlichten Meinungsumfrage Anfang Juni 2005<sup>1</sup> nur noch 46 % (38 % sprachen sich gegen die Verfassung aus, 16 % enthielten sich).<sup>2</sup> Nicht zuletzt die Ankündigung von Premierminister Juncker, im Falle eines negativen Ausgangs zurückzutreten,<sup>3</sup> verdeutlicht, dass die Gefahr eines Scheitern durchaus als real eingeschätzt wurde und dies obwohl bis

auf die rechtspopulistische ADR alle im Parlament vertretenen Parteien den Verfassungsvertrag unterstützten. Umso mehr wurde das Ergebnis des Referendums vom 10. Juli 2005 bei den Befürwortern mit Erleichterung aufgenommen: 56,52 % stimmten für und 43,48 % gegen den Verfassungsvertrag.

### Erste Reaktionen

Die ersten Reaktionen auf dieses Ergebnis waren sehr unterschiedlich. Während einige Kommentatoren von einer Revitalisierung des gesamten Verfassungsprozesses sprachen<sup>4</sup> oder der Vorsitzende der EVP, Wilfried Martens, konstatierte, „this result shows that, despite the setbacks in France and the Netherlands, the spirit of the European Constitution continues to be strong“,<sup>5</sup> bewerteten andere das Ergebnis deutlich pessimistischer. So unterstrich der erklärte Verfassungsgegner und dänische Europaparlamentarier Jens-Peter Bonde, das luxemburgische Ergebnis „will not revive the constitution“.<sup>6</sup> Selbst Andrew Duff, dezidiert

---

*Daniel Göler ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik und Lehrbeauftragter der Europa-Universität Viadrina (Frankfurt/ Oder).*

<sup>1</sup> In Luxemburg dürfen 4 Wochen vor einer Wahl keine Meinungsumfragen mehr veröffentlicht werden.

<sup>2</sup> Vgl.: Referendum in Luxemburg: „Ja“ würde Hoffnung aufrechterhalten, in: Euractiv vom 11. Juli 2005

<sup>3</sup> Vgl. Laitner, Sarah: Juncker puts his career on the time at EU summit, in: Financial Times vom 14.6.2005, S. 4.

---

<sup>4</sup> Vgl.: Meier, Albrecht: EU-Referendum in Luxemburg, in: Der Tagesspiegel vom 11. Juli 2005.

<sup>5</sup> Vgl.: Vucheva, Elitsa: Luxembourg Says Yes to EU Constitution, in: Euobserver.com vom 10. Juli 2005.

<sup>6</sup> Vgl.: Vucheva, Elitsa: Luxembourg Says Yes to EU Constitution, in: Euobserver.com vom 10. Juli 2005.

Verfassungsbefürworter und Vertreter des Europäischen Parlaments im Konvent, meinte: „The Constitution is dead, even if Luxembourg says yes“.<sup>7</sup> Und der luxemburgische Regierungschef Jean-Claude Juncker war in erster Linie froh, dass der schlimmste Fall abgewendet werden konnte: „Wenn Luxemburg mit Nein gestimmt hätte, wäre das der finale Gekickschuss für den Verfassungsvertrag gewesen.“<sup>8</sup> Oder mit anderen Worten: Das positive Votum der Luxemburger hat ein endgültiges Scheitern des Verfassungsprojekts verhindert, ohne dass die aktuelle Krise damit überwunden werden konnte.

### 13 Länder haben bereits ratifiziert

Eine Bewertung der Zukunft des Verfassungsvertrages allein im Hinblick auf das luxemburgische Referendum greift ebenso zu kurz wie eine Fokussierung auf die gescheiterten Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden. Denn obwohl der Verfassungsvertrag nur dann in Kraft treten kann, wenn er von allen Mitgliedstaaten ratifiziert wird, enthält die zeitgleich mit ihm verabschiedete Erklärung zu dessen Ratifikation die Regelung, „dass der Europäische Rat befasst wird, wenn nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung des Vertrages über eine Verfassung für Europa vier Fünftel der Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert haben und in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten sind“.<sup>9</sup> Dies lässt einen gewissen Spielraum für „kreative Lösungen“, seien es nun erneute Ratifizierungsanläufe, graduelle Nachverhandlungen oder begrenzte Opt-Out Regelungen für einzelne Länder.<sup>10</sup> Mindestvoraussetzung hierfür wäre aber, dass 20 Mitgliedstaaten den

Verfassungsvertrag bis zum 29. Oktober 2006 ratifiziert haben, wobei diese Frist sich nochmals um das auf der Sitzung des Europäischen Rates vom 16./17. Juni 2005 vereinbarte Moratorium für den weiteren Ratifizierungsprozess<sup>11</sup> verlängern dürfte.

Betrachtet man den Ratifizierungsprozess insgesamt, so zeigt sich ein differenziertes Bild. Bis zu den gescheiterten Referenden hatten insgesamt 9 Staaten den Verfassungsvertrag ratifiziert, einer davon (Spanien) unter Abhaltung eines Referendums, in dem sich 77 % der Bevölkerung für den Verfassungsvertrag aussprachen. Auch nach den negativen Voten in Frankreich und den Niederlanden und trotz des vom Europäischen Rat angeregten Moratoriums ging der Ratifizierungsprozess weiter, so dass der Verfassungsvertrag bis heute von insgesamt 13 Mitgliedstaaten ratifiziert wurde;<sup>12</sup> zwei weitere Staaten – Estland und Belgien – werden höchstwahrscheinlich bis zum Sommer folgen, da es in den dortigen Parlamenten<sup>13</sup> eine breite Mehrheit gibt und eine Volksbefragung nicht vorgesehen ist. Somit hätten bis zum Sommer 15 Staaten den Verfassungsvertrag angenommen und zwei abgelehnt.

### Fortgang des Ratifizierungsprozesses

Die Frage der Zukunft des Verfassungsvertrages hängt damit entscheidend von den weiteren Ratifizierungsprozessen in den verbleibenden 8 Mitgliedstaaten ab, wobei sich diese in drei Gruppen aufteilen lassen:

- Länder, in denen die Ratifizierung parlamentarisch erfolgt (Finnland und Schweden)
- Länder, in denen ein Referendum stattfindet (Dänemark, Großbritannien, Irland und Portugal)
- Länder, in denen ein Referendum sehr wahrscheinlich, die endgültige Entschei-

<sup>7</sup> Referendum in Luxemburg. „Ja“ würde Hoffnung aufrechterhalten, in: Euractiv vom 11. Juli 2005.

<sup>8</sup> Zitiert nach: Reichstein, Ruth: Kein „finaler Gekickschuss“. Die Luxemburger lassen sich von der EU-Kampagne ihres Premierministers überzeugen, in: Der Tagesspiegel vom 11. Juli 2005.

<sup>9</sup> Erklärung zur Ratifikation des Vertrages über eine Verfassung für Europa (Nr. 30).

<sup>10</sup> Vgl.: Monar, Jörg: Optionen für den Ernstfall. Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages, in: integration 1/2005, S. 16-32; Jopp, Mathias/Kuhle, Gesa-S.: Wege aus der Verfassungskrise. Die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, in: integration 3/2005, S. 257-261.

<sup>11</sup> Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Ratifizierung des Vertrages über eine Verfassung für Europa (Tagung des Europäischen Rates am 16./17. Juni 2005).

<sup>12</sup> Dies sind Deutschland, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn und Zypern.

<sup>13</sup> In Belgien steht nur noch die Zustimmung der Regionen aus.

dung hierüber aber noch nicht getroffen ist (Tschechien und Polen)

Gemeinsam ist all diesen Ländern, dass sie die Ratifizierung zur Zeit ausgesetzt haben.

Eine Annahme der Verfassung ist hierbei in der ersten Gruppe am wahrscheinlichsten, zumal sich sowohl in Finnland<sup>14</sup> als auch in Schweden eine breite parlamentarische Mehrheit für den Verfassungsvertrag abzeichnet. Für den weiteren Fortgang des Verfassungsprozesses stellt sich damit vor allem die Frage, ob sich beide Länder zu einer baldigen Entscheidung bewegen können, von der dann wiederum eine positive Dynamik auf die übrigen „Nachzügler“ ausgehen könnte. Bei den vier Ländern, welche sich definitiv für ein Referendum entschieden haben, ist die Lage hingegen komplexer.

Während es in *Großbritannien* eine relativ konstante Mehrheit gegen den Verfassungsvertrag gibt, die nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden noch weiter zugenommen hat, sahen die Meinungsumfragen bei den beiden anderen europäischen „Sorgenkindern“, *Irland* und *Dänemark*, zunächst günstiger aus. Allerdings wich dort die anfängliche Zustimmung nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden einer knappen Ablehnung, wenngleich in beiden Ländern ein relativ hoher Anteil von ca. einem Drittel der Befragten nach wie vor unentschlossen ist;<sup>15</sup> auch sollte man die demoskopischen Pendelausschläge nach dem niederländisch-französischen „Doppel-Schock“ nicht überbewerten. Ob die Bevölkerung in beiden Ländern letztlich die Verfassung bestätigt oder ablehnt, dürfte somit von der aktuellen europapolitischen Stimmungslage und den innenpolitischen Rahmenbedingungen abhängen. Auf jeden Fall ist keines der beiden Länder sicher auf der Ja- oder Nein-Sager-Seite zu verorten.

Deutlich positiver ist hingegen die Situation in *Portugal*. Hier spricht sich seit langem eine Mehrheit der Bevölkerung für den Verfassungsvertrag aus. Zwar schmolz diese ange-

sichts der jüngsten Krise auf 50,8 %, <sup>16</sup> allerdings standen diese Umfrageergebnisse vom 10. Juni unter dem unmittelbaren Eindruck der gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden. Sollte die – zur Zeit auf unbestimmte Zeit verschobene – Abstimmung nicht noch von unerwarteten innenpolitischen Auseinandersetzungen überlagert werden, ist ein positiver Ausgang des Referendums in Portugal durchaus zu erwarten.

Am unübersichtlichsten ist die aktuelle Situation hingegen in den beiden Ländern, welche sich noch nicht endgültig auf die Form der Ratifizierung festgelegt haben: *Polen* und *Tschechien*. In Polen trifft man auf die besondere Situation, dass ein Referendum, das andernorts als zusätzliche Hürde erachtet wird, die Wahrscheinlichkeit der Ratifizierung eher erhöht. Denn während in der Bevölkerung die Zahl der Befürworter, wenn auch mit sinkender Tendenz, immer noch die der Gegner übersteigt,<sup>17</sup> würde eine parlamentarische Ratifizierung aller Wahrscheinlichkeit nach scheitern, da die Meinungsforscher für die Sejm-Wahlen im Herbst einen deutlichen Sieg der europaskeptischen Parteien erwarten. In Tschechien sah die Situation bis Mai dieses Jahres ähnlich aus: Während es in der Bevölkerung eine Mehrheit für den Verfassungsvertrag gab, war eine parlamentarische Ratifizierung eher unwahrscheinlich, da die 60-Prozent-Hürde in beiden Parlamentskammern angesichts der Ablehnung von ODS (Bürgerliche Demokraten) und Kommunisten nicht erreichbar schien. Nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden ist die öffentliche Unterstützung auch in Tschechien eingebrochen. Im Juli 2005 sprachen sich nur noch 21 % für und 37 % gegen die Verfassung aus;<sup>18</sup> der Rest war unentschlossen. Damit sind die Chancen einer erfolgreichen Ratifizierung zur Zeit eher als gering einzuschätzen.

### Ratifizierung in 20 Staaten möglich

Fasst man die Situation zusammen, ergibt sich das im folgenden Schaubild dargelegte Bild:

<sup>16</sup> Vgl. Wallström rechnet nicht mit Referendum in Dänemark, 10.6.2005, [www.spiegel-online.de](http://www.spiegel-online.de).

<sup>17</sup> Vgl. Poland Loses Taste for EU Constitution after French, Dutch Reject it ([www.Eubusiness.com](http://www.Eubusiness.com) vom 8.6.2005).

<sup>18</sup> Vgl.: Gericht setzt Ratifizierung der EU-Verfassung aus, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Juli 2005.

<sup>14</sup> Vgl. Institut für Europäische Politik: EU-25 Watch, No. 1 December 2004, S. 26.

<sup>15</sup> Vgl.: Ireland also Likely to Vote Against EU Constitution ([www.Eubusiness.com](http://www.Eubusiness.com) vom 13.06. 2005) sowie Kirk, Lisbeth: Danes Turn Their Backs on EU Constitution ([www.euobserver.com](http://www.euobserver.com) vom 3.06 2005).

## Stand der Ratifizierungsprozesse in den EU-Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	Art der Ratifizierung	Datum/ Zeitraum	Ratifikation
Belgien	parlamentarisch	offen: Zustimmung der Regionen	Ratifizierung wahrscheinlich
Dänemark	bindendes Referendum	27. September 2005 (Datum auf unbestimmte Zeit verschoben)	sinkende Zustimmung in der Bevölkerung; unsicher
Deutschland	parlamentarisch	12./27. Mai 2005	ratifiziert
Estland	parlamentarisch	noch nicht festgelegt (Sommer 2005)	wahrscheinlich
Finnland	parlamentarisch	Ende 2005 (Datum auf unbestimmte Zeit verschoben)	wahrscheinlich
Frankreich	Referendum	29. Mai 2005	gescheitert 54% Nein-Stimmen 46% Ja-Stimmen
Griechenland	parlamentarisch	19. April 2005	ratifiziert
Großbritannien	Referendum + parlamentarische Bestätigung	Anfang 2006 (Datum auf unbestimmte Zeit verschoben)	unwahrscheinlich
Irland	bindendes Referendum	Ende 2005 (Datum auf unbestimmte Zeit verschoben)	unsicher
Italien	parlamentarisch	26. Januar/ 6. April 2005	ratifiziert
Lettland	parlamentarisch	2. Juni 2005	ratifiziert
Litauen	parlamentarisch	11. November 2004	ratifiziert
Luxemburg	Referendum + parlamentarische Bestätigung	10. Juli 2005	ratifiziert 57% Ja-Stimmen 43% Nein-Stimmen
Malta	parlamentarisch	Juli 2005	ratifiziert
Niederlande	Referendum + parlamentarische Bestätigung	1. Juni 2005	gescheitert 62% Nein-Stimmen 38% Ja-Stimmen
Österreich	parlamentarisch	11./25. Mai 2005	ratifiziert
Polen	noch offen	Herbst 2005 (Datum auf unbestimmte Zeit verschoben)	sinkende Zustimmung in der Bevölkerung; unsicher
Portugal	Referendum	Dezember 2005 (Datum auf unbestimmte Zeit verschoben)	Mehrheit der Bevölkerung für den Verfassungsvertrag
Schweden	parlamentarisch	Dezember 2005 (Datum auf unbestimmte Zeit verschoben)	wahrscheinlich
Slowakei	parlamentarisch	11. Mai 2005	ratifiziert
Slowenien	parlamentarisch	1. Februar 2005	ratifiziert
Spanien	Referendum + parlamentarische Bestätigung	20. Februar 2005 Referendum; 28. April 2005 parlamentarisch	ratifiziert 77% Ja-Stimmen 17% Nein-Stimmen
Tschechische Republik	noch offen	Juni 2006 (Datum auf unbestimmte Zeit verschoben)	nach jüngsten Meinungsumfragen eher unwahrscheinlich
Ungarn	parlamentarisch	20. Dezember 2004	ratifiziert
Zypern	parlamentarisch	30. Juni 2005	ratifiziert

Legende: blau: ratifiziert, rot: Ratifizierung gescheitert, schwarz: Ratifizierung offen

In den acht Ländern, in denen die Ratifizierung zur Zeit ausgesetzt ist, sind in Portugal, Schweden und Finnland die Chancen für eine Annahme als gut einzuschätzen. Um die in der Erklärung zur Ratifizierung des Verfassungsvertrages vereinbarte Schwelle von 20 Mitgliedstaaten zu erreichen, müssten diesem demnach noch zwei weitere Staaten zustimmen. Da ein positives Votum in Großbritannien nicht zu erwarten und nach den jüngsten Umfragen auch in Tschechien eher unwahrscheinlich ist, wird es letztendlich darauf ankommen, wie der Ratifikationsprozess in Irland, Dänemark und Polen verlaufen wird. Angesichts der aktuellen Umfragewerte und der in Polen noch nicht endgültig entschiedenen Form der Ratifizierung (parlamentarisch oder per Volksentscheid) wären positive Voten ebenso denkbar wie eine Ablehnung. Gerade dies macht aber wiederum deutlich, dass das Erreichen der „Zwanziger-Schwelle“ zwar nicht einfach, aber auch keineswegs unmöglich ist. Vieles wird darauf ankommen, ob man zum einen das positive Ergebnis der Referendums in Luxemburg sowie die weiteren erfolgreich abgeschlossenen Ratifizierungsprozesse zu einem europapolitischen Stimmungswechsel nutzen kann und ob zum anderen die Entscheidung von innenpolitischen Verwerfungen und parteipolitischen Auseinandersetzungen freigehalten werden kann.

### Die Verfassung ist wieder auf der Agenda

Sollte dies gelingen, ist eine Situation denkbar, in der letztlich 20 Staaten die Europäische Verfassung ratifiziert haben werden. Auch wenn dies das Problem der notwendigen Einmütigkeit nicht aufhebt, wäre das Überschreiten dieser Schwelle psychologisch bedeutsam, weil hierdurch der Krisencharakter entschärft würde. Denn es läge dann eine Situation vor, die von vornherein einkalkuliert wurde, was sich augenscheinlich an der expliziten Nennung der 20er Schwelle in der „Erklärung zur Ratifikation des Vertrages über eine Verfassung für Europa“ zeigt. In diesem Fall hätten die Staats- und Regierungschefs dann gewissermaßen einen offiziellen Auftrag, nach Möglichkeiten zu suchen, den Verfassungsvertrag doch noch in Kraft treten zu lassen. Die konkreten Wege hierzu könnten etwa in einer adäquaten Antwort auf die vor allem in Frankreich gestellten sozialpolitischen Fragen<sup>18</sup> und

<sup>18</sup> So waren in Frankreich die 3 wichtigsten Gründe für die Ablehnung des Verfassungsvertrages die Angst vor negativen Auswirkungen der Verfassung

einer Neuordnung der EU-Finzen liegen. Einen solchen evtl. durch ein Sozialprotokoll ergänzten Verfassungsvertrag könnte man dann auch der französischen Bevölkerung erneut vorlegen; und auch in den Niederlanden ließen sich Wege für eine erneute Abstimmung finden, zumal 32 % als Grund für die Ablehnung einen Informationsmangel und 13 % die zu hohen Kosten der europäischen Einigung anführten.<sup>19</sup>

Bevor solche Wege aber wirklich beschritten werden können, müsste die Zahl der erfolgreich abgeschlossenen Ratifizierungsverfahren erhöht werden. Dass dies möglich ist, haben die seit dem französischen und niederländischen Referendum erfolgreich abgeschlossenen Ratifizierungen gezeigt, zuletzt die Volksabstimmung in Luxemburg. Wichtig ist zudem, dass hierdurch das vom Europäischen Rat beschlossene Moratorium nach außen sichtbar nicht als Abbruch des Ratifizierungsprozesses gedeutet werden kann. Damit hat das Ergebnis von Luxemburg nicht nur verdeutlicht, dass das Verfassungsprojekt aller Unkenrufe zum Trotz auch bei der Bevölkerung Anklang finden kann, sondern es ermöglicht, so Jean-Claude Juncker, „den Verfassungsvertrag auf der europäischen Tagesordnung zu behalten“<sup>20</sup>, was angesichts der Krise nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden als wichtiger Erfolg angesehen werden muss.

*Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „Von der geschriebenen zur gelebten Verfassung“, das gemeinsam vom Institut für Europäische Politik (IEP) und der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführt wird.*

auf die Beschäftigungssituation, die schlechte wirtschaftliche Situation in Frankreich und die als zu liberal bewertete Wirtschaftspolitik der EU. Vgl. Flash Eurobaromètre 171/2005, S. 17.

<sup>19</sup> Vgl. Flash Eurobarometer 172/2005, S. 15.

<sup>20</sup> Zitiert nach: Luxemburger stimmen für EU-Verfassung, in: Euractiv vom 11. Juli 2005.