

Diskussionspapier

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



Andreas Maurer

in Zusammenarbeit mit

Anna Borowsky (I), Amandine Crespy (F), Paula D'Angelo (F), Deniz Devrim (E), Glenn Gassen (SF); Petra Hoheisel (B), Daniela Jahn (A), Kai-Olaf Lang (CZ, SK), Jan-Hendrik Lauer (NL), Carina Lehmer (DK), Julia Lieb (F), Benjamin Lummer (SF), Marat Markert (F, NL, LUX), Marie McGinley (IR), Tomislav Maršić (CZ), Verena Oetzmann (A), Roderick Parkes (GB, IR), Timothy Roecker (GB), Moritz Reinsch (NL), Nikolai von Ondarza (IR, GB), Florian Wassenberg (PL), und

Andrea Stengel (Erstkonzeption August 2004)

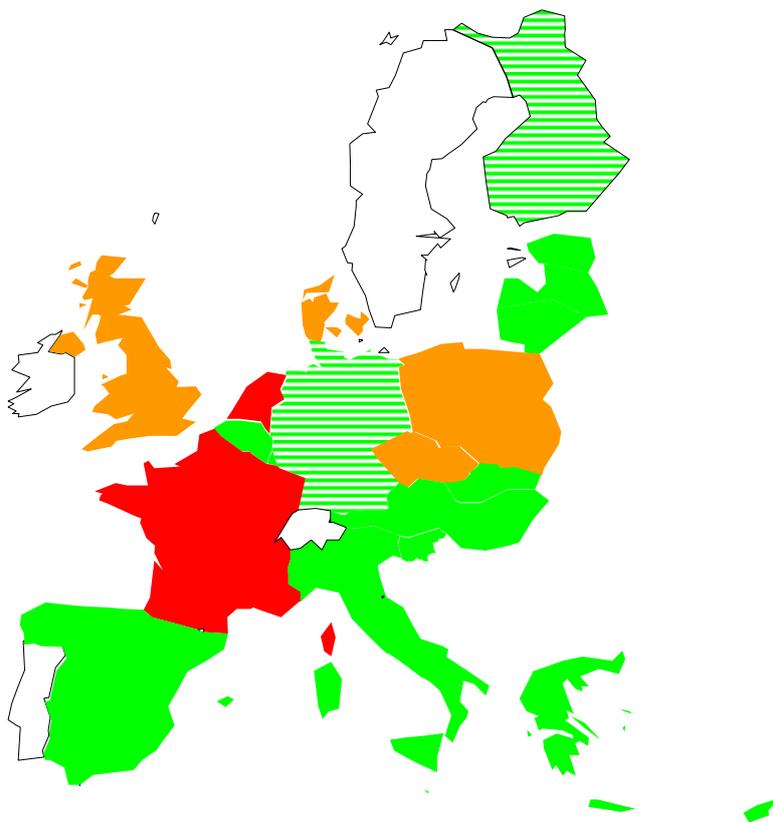
Vom Verfassungs- zum Reformvertrag

Die Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag und die Verhandlungen zum Mandat der Regierungskonferenz 2007

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, 2007/ 08, Juli 2007
SWP Berlin**



Inhalt

<i>Die Regierungskonferenz und die Ratifikation des Verfassungsvertrages</i>	6
Der Stand der Ratifikation	8
Italien und die Ratifikationskrise	9
Die parlamentarischen Ratifikationsverfahren in den osteuropäischen Staaten	11
Das Referendum in Spanien	13
Die parlamentarische Ratifikation in Griechenland, Österreich und Belgien	17
Das Ratifikationsverfahren in Deutschland	21
Die Verfahren in Zypern und Malta	22
Die Ratifikation durch Referendum	22
Ein europaweites Referendum?	23
Tabelle 1: Referenden zu EU-Fragen in der EU (1972-2003)	24
Gescheiterte Referenden	24
Das französische Referendum - Abstimmung im Kontext einer national fokussierten Europadebatte	25
Das Wahlergebnis	26
Tabelle 2: Wähleranteile beim französischen Referendum im Mai 2005	28
Gründe für die Ablehnung des VVE	28
Drohende Arbeitslosigkeit und soziale Immobilität	28
Wählermotivation(en) im Kontext der Non-Argumente	30
Die Kampagnen der VVE-Befürworter und Gegner im Vergleich – Alles eine Frage der Organisation?	32
Organisierte und informierte Non-Akteure	32
ATTAC: Schwerwiegende Krise nach erfolgreicher Kampagne	34
Schwache Argumentation und Organisation der Ja-Kampagne	39
Konflikte im Lager der Befürworter und deren Argumente	39
Erosion der Zustimmung	41
Schwächen des Präsidenten während der Kampagne	44
Befürworter ohne Überzeugungskraft	45
Folgen des Referendums in Frankreich: Reaktionen und Konsequenzen	47
Europapolitische Positionierungen im Schatten der Präsidentschaftswahlen 2007	52
Nicolas Sarkozy (UMP): „Vereinfachten Vertrag“ statt Verfassung	52
Ségolène Royal (PS): „Europa der Beweise“	54
François Bayrou (UDF): Vereinfachter Vertrag und zweites Referendum	55
Jean-Marie Le Pen (FN): Nein zur Wiederbelebung der Verfassungsdiskussion	55
Perspektiven	56
Das Niederländische Referendum: Eine uninformierte Protestwahl?	56
Wählerprofil und Wählermotivation	56
Wählermotivationen im Kontext der Innenpolitik...	58
...und vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Veränderung	61
Negativ-defensive Argumente der ‚Ja‘ Kampagne	62
Strategische Aspekte der Kampagnen	63
Nach dem Nee der Stillstand: zwischen Inkonsequenz und Ohnmacht	65
Nee – wat nu?	65
Die Instabilität der niederländischen Politik	68
Tabelle 4: Amtliches Endergebnis der Wahlen zur Tweede Kamer am 22. November 2006	69

Die Stabilität der öffentlichen Meinung	69
Neue Regierung, neue Probleme	71
Unerwartet knapp – Das Luxemburger Referendum	73
Die Referendumskampagne	74
Das Luxemburger Abstimmungsergebnis	75
Tabelle 5: Europaorientierungen der luxemburgischen Bevölkerung 2004/2005	77
Die Moratorien	78
Dänemark	78
Irland: Verfassungsfreund mit Referendumpflicht	81
Erträge der Einbindung der Bürgergesellschaft in die Verfassungsdebatte	83
Reaktion auf die Ablehnung des Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden	85
Deutliche Unterstützung für den Verfassungsvertrag	86
Großbritannien und Blairs kalkuliertes Risiko	88
Beweggründe zur Durchführung eines Referendums	89
Blairs Initiative als Spiegel seiner Demokratie- und Europapolitik	91
Das parlamentarische Ratifikationsverfahren	91
Die stumme Yes-Kampagne	92
Die lautstarke Kampagne der VVE-Gegner	94
Die Ratifizierungskrise und die britischen Reaktionen	96
„The practical European“ - Die britische Ratspräsidentschaft	98
Das Ende der Ära Blair	98
Hauptziel Referendum verhindern?	100
Polen: Ratifikationskrise als Chance auf Nachverhandlung	101
Risikofaktor Tschechien	104
Das Verfahren in Portugal	108
Von Reflexion zu Diskussion: die Ratspräsidentschaft Finnlands	109
Schweden: Weitgehende Kontinuität auch nach dem Regierungswechsel	111
<i>Wege aus der Krise</i>	112
<i>Optionen nach dem Scheitern</i>	115
Exit: Austritt, Ausschluss oder Neugründung	117
Suspendierung der Mitgliedschaft	119
Einvernehmlicher und einseitiger Austritt	119
Austritt aus dem völkerrechtlichen Verbund EU	120
Ausschluss aus dem völkerrechtlichen Verbund EU	121
Argumente gegen die Anwendung des Völkervertragsrechts in der EU	122
Austritt aus dem eigenständigen Gemeinwesen EU	123
Neugründung der EU	125
Voice: Informelle Anwendung und Vertiefung des Vertrages	126
Opting-Out und Opting-In	126
Reformen aufgrund des Selbstorganisationsrechts der Organe	129
Reformen durch Interinstitutionelle Abkommen	130
Reformen durch organrechtliche Beschlüsse	133
Die Grenzen der informellen Inkraftsetzung	133
Teilmitgliedschaft: Eine ehrliche Koexistenz als Kompromiss	134
Chancen und Gefahren	135

<i>Rückbau, Raubbau und Wiederaufbau – die deutsche Ratspräsidentschaft 2007</i>	<i>136</i>
Anforderungen an die Ratspräsidentschaft beim Aufstieg zum Junigipfel	137
Die Verhandlungen und die Präsidentschaftsstrategie	138
Von 12 Fragen zum Mandat	140
Tabelle 6: 12 Fragen der Focal Points	140
Erfolge und Mißerfolge der Vermittlung	142
Verfahrensinduzierte Erfolge und Risiken	145
Tabelle 7: Referenden im Ratifikationsprozess der Europäischen Verfassung (Stand: 10. Juni 2007)	147

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 Europegegner 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

Ex-Außenminister G. Fini sprach 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 betonte 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 sprach 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, 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‘ wolle 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 sie das Bündnis für einen europäischen Sitz im Sicherheitsrat einsetzt. Hierzu sollte das Jahr 2007 genutzt werden, wenn Italien turnusgemäß einen Sitz erhält. Als Zieldatum für die VVE-Ratifikation des VVE wird der 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 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 hatte, beharrten 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 plädierten für umfangreichere Nachverhandlungen oder aber für das Herausschneiden einzelner Vertragselemente auf Grundlage des gültigen Vertrages von Nizza. Schließlich traten mit Österreich, Finnland, Deutschland, Portugal sowie Slowenien sukzessive eine Reihe von Regierungen die EU-Präsidentschaft an, die die Ratifizierung des Vertrages unterstützen.

Genau in dieser Situation wollten die estnische Regierung und das Parlament mit der Ratifizierung des Vertrages im Zeitfenster um den nächsten Europäischen Rat im Juni 2006 ein klares politisches Bekenntnis zu einer handlungsfähigeren und demokratischeren EU ablegen. Sie wollten damit auch ein positives Signal an diejenigen Mitgliedstaaten senden, in denen die Ratifikation noch aussteht. Estland will nach Aussage seines Außenministers Urmas Paet zeigen, "dass wir bereit sind, über tagtägliche

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

Belange hinauszudenken und den Herausforderungen an die EU gegenüberzutreten.“ Die endgültige Ratifizierung erfolgte mit nur einer Gegenstimme am Europatag, dem 9. Mai 2006, im estnischen Parlament.

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 nur 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 instrumentalisieren.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

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>.

Kommunisten 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.

Auch wenn die Frage des VVE zunächst nicht zu den Hauptthemen der österreichischen Ratspräsidentschaft zählte, wurde diese Funktion zum Anlass einer Debatte zwischen den österreichischen Parteien genommen. Nicht zuletzt erwies sich die offizielle Linie der österreichischen Regierung als widersprüchlich, da unterschiedliche Positionen zur Bewertung des VVE, selbst innerhalb der führenden Regierungspartei ÖVP, sichtbar wurden. Während Bundeskanzler Schüssel sowie die Regierungsmitglieder seiner Partei für das Festhalten am Vertragstext votierten, war beispielsweise der prominente Europaparlamentarier Rack der Ansicht, der Verfassungstext sei tot.⁵²

Schüssel hingegen betonte das hohe Interesse Österreichs am Inkrafttreten des VVE und plädierte für eine gemeinsame *Roadmap* über die weitere Vorgehensweise bis zum EU-Gipfel im Juni 2006.⁵³ Dennoch schien 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) plädierte hingegen für einen neuen Anlauf im Verfassungsprozess und warf der ÖVP vor, sie betreibe eine Beschönigungspolitik und ignoriere die realen Begebenheiten.

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

Auch die Freiheitliche Partei Österreich sprach sich gegen das Festhalten am VVE aus, wollte den Ratifikationsprozess jedoch nicht auf Eis legen. Weiter forderte die FPÖ ein Volksbegehren bezüglich des VVE.⁵⁷

Die SPÖ und ihr Vorsitzender Gusenbauer plädierten ebenfalls für eine Neuverhandlung des Verfassungstextes. Sie forderten eine neue Ausgestaltung des dritten Teils des VVE in den Bereichen Wirtschaft und Beschäftigung. Gusenbauer forderte eine Abkehr von der neoliberalen Politik der Europäischen Union und kritisierte 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 Wahlkampfrethorik gegenüber der ÖVP zu verstehen.

Auch die Grüne Partei sprach 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 schlugen sie die Einberufung eines neuen Konvents vor, der bis 2009 tagen sollte. Der daraus resultierende geänderte Verfassungstext sollte dann dem europäischen Volk zur Abstimmung vorgelegt werden.⁵⁹

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 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

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.

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

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 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

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)

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

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, 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 Um-

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

setzung 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; 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 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.

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>].

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 letzt-

genannten 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 antiliberale 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 Mehrheit von 54,77% den VVE ab.⁷⁵ In lediglich 13 der 95 Départements auf französischem Festland konnten sich die Befürworter des VVE durch-

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

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

setzen.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 Parteienähe der Wähler ergibt sich folgendes Bild: 94% der Wähler der extremen Linken haben mit Nein gestimmt (98% der Wähler mit Parteienähe 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.

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.

Tabelle 2: Wähleranteile beim französischen Referendum im Mai 2005

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

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

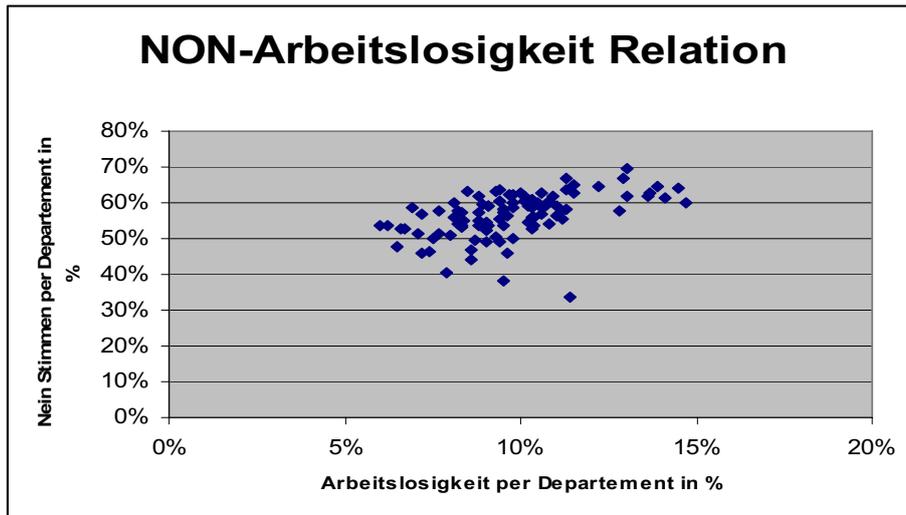
80 Motivation du vote au référendum de Maastricht.
<http://www.ipsos.fr/Canalipsos/poll/4364.asp>

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

mit 23,3% die am stärksten Betroffenen von der seit einem Jahr angestiegenen Arbeitslosigkeit, die bei 10,2% zur Zeit des Referendums lag.⁸²

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'interieur <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

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

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/CanalIpsos/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

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 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 rechtsextremen Parteien (FN und MN). Sowohl Präsident Chirac als auch UMP-

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

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

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 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 Wettbe-

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

werb 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 (Arbeitslosigkeit, 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 so-

99 Vgl. Fußnote 51

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

101 Vgl. Fußnote 50

zialverträgliche EU-Richtlinie zur Verteidigung des öffentlichen Dienstes.¹⁰²

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

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

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.

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- 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 Webblogs, 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

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).

an.¹¹⁴ Viele kleinere linke und vor allem für Jugendliche attraktive Anti-globalisierungsnetzwerke (wie z. B. „le collectif Vamos“) schlossen sich den 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%

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

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 fourmi 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.

der befragten Franzosen, dass die EU zu liberal sei und nur 33% sprachen sich gegen die Globalisierung aus, jedoch empfand eine Mehrheit der Befragten (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 wer-

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>.

den) als auch Anspielungen auf den Unmut der Wähler gegenüber der Regierung und dem Präsidenten (gewinnt das Nein, wird ein ‚alternativer‘ 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 Einkommensschichten.

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 Inhal-

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.

ten beschäftigt ist.¹²⁶ Dabei geht es vornehmlich um die Wahl der Vertreter und die Zusammensetzung der Gremien, sowie um die Frage des politischen 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 Vertretern 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

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

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.

Verwaltungsrat für die Phase der Ausarbeitung ein so genanntes „collectif exécutif“ ein, dessen acht Mitgliedern zu gleichen Teilen aus beiden Lagern 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

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 Allge-

sich vier Bewegungen, die den – noch - minderheitlichen linken Flügel der 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 dürrtig 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 Par-

meine Zeitung vom 16. Februar 2005.

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_lle_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.

tei. Auf der anderen Seite sprachen sich die „souveränistischen“ Vertreter 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-Parteitags 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 Zustimmungsrage 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 Re-

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.

ferendum in Spanien.¹⁴⁵ Eine Umfrage von Yahoo-I-télé für die Zeitung Libération 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:

-
- 145 Vgl. „En France, des ‚bravos‘ et un ‚flop‘“, in: Libération (online) vom 21.02.2005.
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/Canallpsos/articles/1541.asp?rubId=19 (eingesehen am 21.03.2005); eigene Übersetzung.

Tabelle 3: Meinungsbild Frankreich im März 2005

	entschlossene Wähler* %	Parteipräferenz				
		Parlamentarische Linke %	davon PS %	Parlamentarische 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

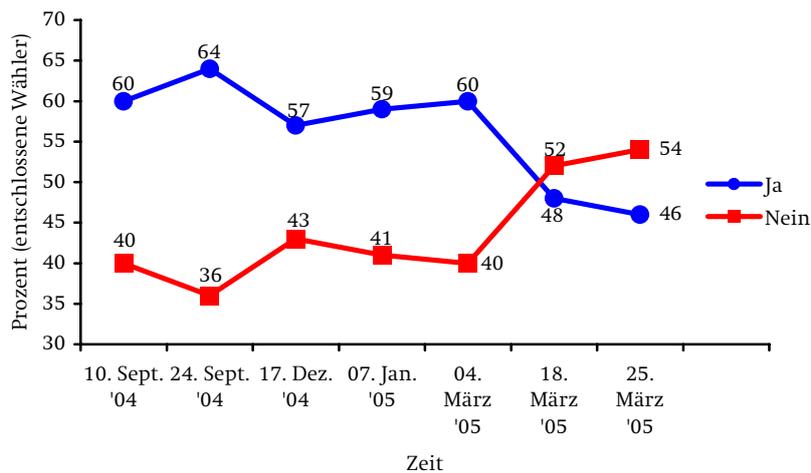
* 24% der befragten Personen, welche entschlossen waren zu wählen, haben nicht ihre Wahlabsicht angegeben

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

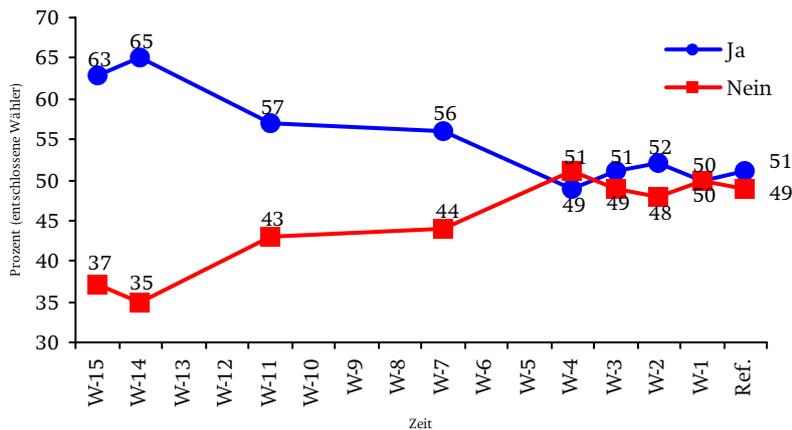
Beim Blick auf die Parteipräferenz wird deutlich, dass mehr Sympathisanten der Linken als der Rechten den Vertrag ablehnten. Auch Ende März bestätigten Umfragen den negativen Trend (u.a. eine CSA-Umfrage mit dem Negativrekord von 55% gegen den VVE).¹⁵² Wenn man die Entwicklung des Meinungsbilds der Franzosen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

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

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



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



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

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,

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

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, angelsächsischen 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 Akteuren – 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

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

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 Wähler 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 Diskussio-

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.

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

nen 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 Wahlenthaltung (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 Wählern 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

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

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

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

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 Auf-

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, Juni 2005.

gaben 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 Europapolitik 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

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.

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.

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 Dezenbergipfel 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

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

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 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.

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.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

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.

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.

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

Nachdem fast 55 Prozent der Franzosen im Mai 2005 den VVE abgelehnt hatten, stellt die Frage der Europäischen Verfassung im derzeitigen französischen Präsidentschaftswahlkampf ein sehr heikles Thema dar. Zum Auftakt ihrer Wahlkampagnen hatten sich die Präsidentschaftskandidaten mit allzu konkreten Aussagen über den künftigen Umgang mit dem VVE noch zurückgehalten, nicht zuletzt aus Sorge um ihre Wählerschaft. Doch mit dem Näherrücken der Wahlen beziehen die Kandidaten, auch aufgrund zunehmenden Drucks von außen, die Verfassungsfrage immer deutlicher in ihren Wahlkampf mit ein. Inzwischen haben die aussichtsreichsten Kandidaten Sarkozy, Royal, Bayrou und Le Pen ihre Vorschläge zur Lösung der Verfassungsfrage offenbart. Diese fallen dabei sehr unterschiedlich aus.

Nicolas Sarkozy (UMP): „Vereinfachten Vertrag“ statt Verfassung

Der Präsidentschaftskandidat der konservativen Regierungspartei UMP, der jüngsten Umfragen zufolge als Favorit der Präsidentschaftswahl gilt, plädiert zur Lösung der Verfassungsfrage für einen „vereinfachten Vertrag“, der die Substanz des VVE bewahren soll – seiner Meinung nach der institutionelle Teil des Verfassungsvertrages. Alle in Frankreich umstrittenen Teile zur Wirtschafts- und Sozialpolitik will der Präsidentschaftskandidat aus dem neuen Vertrag ausklammern. Der gesamte zweite Teil, also die Charta der Grundrechte, soll laut Sarkozy in einem Artikel zusammengefasst werden, der eine Verbindung zu einer früheren Erklärung der Grundrechte herstellt.¹⁹³

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.

193 Vgl. „Sarkozy-Vertrauter will Vertrag statt Verfassung für Europa“, in: Die Welt vom

Um die Blockade der europäischen Institutionen aufzulösen und die EU wieder handlungsfähig zu machen, schlägt Sarkozy vor, bei Entscheidungen im Ministerrat die Einstimmigkeitsregel abzuschaffen, die Wahl eines EU-Präsidenten mit einer Amtszeit von zweieinhalb Jahren einzuführen und das Amt eines europäischen Außenministers zu schaffen. Sarkozy tritt auch dafür ein, dass EU-Mitgliedsländern, die das wünschen, die Möglichkeit eingeräumt werde, schneller als andere voranzugehen: „Ich wünsche mir [...], dass diejenigen, die handeln wollen, nicht von denen daran gehindert werden, die nichts tun wollen. Wiederum soll keiner zum Handeln gezwungen werden, wenn er das nicht will“¹⁹⁴, sagte er auf einer Wahlkampfveranstaltung in Brüssel am 21. Februar 2007.

Darüber hinaus spricht sich Sarkozy für eine Reform des europäischen Haushalts aus und empfiehlt in diesem Zusammenhang, die EU in Zukunft über europäische und nicht über nationalstaatliche Mittel zu finanzieren.¹⁹⁵ Bezüglich der Erweiterungsfrage strebt der Präsidentschaftskandidat eine besondere Partnerschaft mit der Türkei an, lehnt jedoch weiterhin eine Vollmitgliedschaft ab. Die Türkei habe in der EU keinen Platz.¹⁹⁶

Laut Alain Lamassoure, ehemaliger französischer Europaminister und enger Berater Sarkozys, liege der Vorteil des vereinfachten Vertrages darin, dass er jenen EU-Mitgliedstaaten, die den VVE bereits ratifiziert haben, einen Vertrag garantiere, der die wichtigsten institutionellen Errungenschaften des Verfassungstextes enthalte. Zugleich erlaube der neue Vertrag, Franzosen, Niederländern, Briten, Polen und Tschechen einen Text anzubieten, der keine Verfassung mehr sei, sondern ein „ganz gewöhnlicher Vertrag, wie der Vertrag von Nizza oder der Vertrag von Amsterdam [...], (der) statt 448 Artikeln nur noch 120 oder 130“¹⁹⁷ enthalte. Im September 2006 hatte der französische Innenminister noch für einen äußerst knapp gehaltenen „Mini-Vertrag“ geworben, der zehn oder fünfzehn Artikel enthalten sollte. Nachdem dieser jedoch bei den EU-Partnern, mit Ausnahme von Großbritannien, auf großen Widerstand gestoßen war, hatte Sarkozy seine Meinung revidiert und für einen „vereinfachten Vertrag“ plädiert.

Im Falle eines Wahlsieges beabsichtigt Sarkozy, dem französischen Parlament ab Sommer 2007 den Vertrag zur Ratifizierung vorzulegen. Eine Einigung mit den EU-Partnern will er dann unter französischer EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2008 erzielen. Wie er in der Kürze der Zeit die Zustimmung aller 27 EU-Mitgliedstaaten für sein Projekt gewinnen möchte, darüber schweigt sich Sarkozy jedoch bisher aus.

09.02.2007.

194 Nicolas Sarkozy, discours du Président de l'Union pour un Mouvement Populaire à Strasbourg le 21.02.2007, http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/je_veux_que_l_europe_change.

195 Vgl. „Les scénarios européens des candidats à l'Elysée“, 5.03.2007 http://www.plusnews.fr/articles/000213_les_scenarios_europe.php?part=lesfaits.

196 Ebd.

197 „Sarkozy-Vertrauter will Vertrag statt Verfassung für Europa“, in: Die Welt vom 09.02.2007.

Ségolène Royal (PS): „Europa der Beweise“

Die Präsidentschaftskandidatin der Sozialistischen Partei (PS), Ségolène Royal, verfolgt zur Lösung der Verfassungsfrage eine ganz andere Strategie. Ausgehend von dem Scheitern Europas in sozialen Fragen, plädiert Royal für die Ausarbeitung eines Sozialprotokolls, mit dem insbesondere die soziale Absicherung der EU-Bürger verbessert werden soll. Ein solches Protokoll soll ihrer Meinung nach an eine Neufassung des Verfassungsvertrags angehängt werden.¹⁹⁸ Wie in ihrem „Präsidentschaftspakt“ Anfang Februar angekündigt, schlägt die sozialistische Präsidentschaftskandidatin einen kürzeren „institutionellen“ Vertrag vor, in dem Entscheidungsregeln und die jeweiligen Kompetenzen der Institutionen festgelegt werden sollen.¹⁹⁹ Im Gegensatz zu Sarkozy hat sich Royal vorgenommen, die Franzosen erneut in einem Referendum über den neuen Verfassungsvertrag abstimmen zu lassen. Pierre Moscovici, der Europaberater Royals, argumentiert, dass eine direkte Volksbefragung unabdingbar sei, um das „Nein“ der Franzosen überwinden zu können. Ansonsten entstehe der Eindruck, dass die Bürger vom Parlament entmündigt werden sollten.²⁰⁰ Dieses zweite Referendum plant Ségolène Royal zeitgleich mit den Wahlen zum Europaparlament im Juni 2009 durchzuführen. Bis dahin müsse Europa „par la preuve“ neu definiert werden. Damit meint sie, dass sich Europa durch konkrete Maßnahmen im Bereich der Gemeinschafts- und Sozialpolitik beweisen müsse. Erst dann sei es den Franzosen möglich, neue Regeln für das Funktionieren der EU zu akzeptieren.²⁰¹ Hinsichtlich des Ausgangs eines neuen Referendums ist Royal zuversichtlich: „Bei guter Vorbereitung braucht niemand Angst davor zu haben, dass das Referendum erneut scheitern wird.“²⁰² Doch unabhängig davon, ob ein neuer Vertrag in Frankreich angenommen würde, hat Frau Royal bisher nicht erklärt, wie sie Polen, Großbritannien und andere EU-Staaten von ihrem europäischen Projekt überzeugen will. Auch in Deutschland muss die PS-Kandidatin mit Widerstand rechnen. Die Forderung Royals, mehr politischen Einfluss auf die Europäische Zentralbank auszuüben, damit diese sich stärker an der Konjunktur und nicht nur an der Währungsstabilität orientiere, ist bei Kanzlerin Angela Merkel bereits auf Ablehnung gestoßen. Royals Vorschlag eines Sozialprotokolls hat auch bei der SPD große Verstimmung ausgelöst. Sozialpolitik bleibe vor allem Sache der Mitgliedstaaten, sagte Arbeitsminister Franz Müntefering vor einem Treffen mit der deutschen Kanzlerin und der französischen Präsidentschaftskandidatin am 5. März 2007 in Berlin. Eine „einheitliche, nivellierte Sozialpolitik“ in Europa wäre „der falsche Weg“.²⁰³

Bezüglich eines möglichen Beitritts der Türkei zur EU gibt sich Ségolène

198 Vgl. „Ségolène Royal: un avant-goût de programme“, in: Libération vom 12.02.2007.

199 Ségolène Royal, discours sur le „Pacte Présidentiel“ présenté à Villepinte le 11.02.2007, <http://hebdo.parti-socialiste.fr/2007/02/11/445/>.

200 Vgl. „Die Neinsager im Blick. Sarkozys und Royals Pläne für Europa“, in: FAZ vom 17.02.2007.

201 Vgl. Ségolène Royal, discours à l'Assemblée Nationale le 11.10.2006, <http://www.desirsdavenir.org/index.php?c=interventions&id=191>.

202 „Royal souhaite un traité européen modifié soumis à référendum“, in: Le Monde vom 5.03.2007.

203 Vgl. „Die Jeanne d'Arc der Luftfahrt“, in: Die Welt vom 6.02.2007.

Royal neutral. Sie unterstütze lediglich die Idee, die französischen Bürger darüber per Volksentscheid abstimmen zu lassen. Ihre Meinung, so sagt sie, sei die des französischen Volkes.²⁰⁴

François Bayrou (UDF): Vereinfachter Vertrag und zweites Referendum

François Bayrou, der Präsidentschaftskandidat der Zentrumspartei *Union pour la Démocratie Française (UDF)*, der mit Umfragewerten von über 20 Prozent immer näher an die bisherigen Favoriten Sarkozy und Royal heranrückt, hat am 12. Februar und am 8. März 2007 in Straßburg und Brüssel seine Vorschläge zur Lösung der Verfassungsfrage offen gelegt. Diese unterscheiden sich wenig von denen seiner Kontrahenten. Ähnlich wie Sarkozy plädiert auch Bayrou für einen neuen, vereinfachten Vertrag: „Die Franzosen haben Nein gesagt, weil der Text unlesbar, schwer verständlich, viel zu dicht [und] schwerfällig war“, sagt der UDF-Kandidat. Entsprechend fordert er einen „kurzen, lesbaren und für alle verständlichen Text“,²⁰⁵ der lediglich die für das Funktionieren der EU notwendigen institutionellen Regeln erläutern soll. Nach Bayrous Vorstellungen hat der in Frankreich stark umstrittene dritte Teil des VVE in dem neuen Vertrag „keinen Platz“.

Bezüglich des Ratifikationsmodus des neuen Vertrages spricht sich Bayrou wie Royal für ein zweites Referendum aus: „Nur das Volk kann wieder zusammenfügen, was es zerbrochen hat.“ Seiner Meinung nach würden die Präsidentschaftskandidaten, die wie Sarkozy für eine parlamentarische Ratifizierung plädieren, „die Kluft zwischen den französischen Bürgern und dem Europaideal weiter vertiefen.“ Der Zeitplan, den der Zentrumskandidat für den Volksentscheid vorschlägt, ist der gleiche wie der Royals: er soll zur gleichen Zeit wie die Europawahl im Juni 2009 abgehalten werden.²⁰⁶

Was die Türkei-Frage angeht, so spricht sich Bayrou gegen einen EU-Beitritt des Landes aus. Gleichzeitig befürwortet er aber die Weiterführung der Verhandlungen. „Das ist eine sehr langfristige Frage, und ich kann mir vorstellen, dass Europa einmal aus zwei Kreisen bestehen wird: aus einem inneren Kreis mit jenen Ländern, die eine vertiefte Integration wünschen, und ein weiterer Kreis von Ländern, die nur Freihandel betreiben wollen, wie etwa Ukraine, Türkei oder andere Mittelmeeranrainer“, sagt er.²⁰⁷

Jean-Marie Le Pen (FN): Nein zur Wiederbelebung der Verfassungsdiskussion

Der Präsidentschaftskandidat der rechtsextremistische Partei *Le Front National (FN)*, der laut jüngsten Umfragen im ersten Wahlgang mit mindestens zwölf Prozent unter den vier aussichtsreichsten Kandidaten wäre, spricht sich gegen eine Wiederbelebung des Verfassungsvertrags. Im Falle

204 Vgl. „Ségolène Royal esquisse sa vision européenne“, in: *Le Figaro* vom 11.10.2006.

205 Zitiert in: „François Bayrou propose, comme Ségolène Royal, un nouveau référendum sur l'Europe“, in: *Le Monde* vom 10.03.2007.

206 Vgl. ebd.

207 Zitiert in: „A Strasbourg, François Bayrou s'empare du sujet européen“, in: *Le Monde* vom 14.02.2007.

eines Wahlsieges verspricht Le Pen, dem französischen Volk deutlich zu zeigen, dass er „im Gegensatz zu seinem Vorgänger“ das Nein der Franzosen akzeptiert. Zudem strebt er ein Referendum über die Frage eines Austritts Frankreichs aus dem „Brüsseler Europa“ an. Darüber hinaus plädiert der Rechtsextremist für die Abschaffung des Euro und tritt für eine Aufkündigung der Mitgliedschaft Frankreichs im Schengen-Abkommen ein, weil die EU in ihrer Aufgabe versagt habe, die Außengrenzen zu schützen.²⁰⁸

Perspektiven

Fest steht, dass die Zukunft des VVE und das weitere Voranschreiten in Europa stark von den europapolitischen Fähigkeiten des neuen Präsidenten Frankreichs und von dessen Wille abhängen wird, die EU aus der Sackgasse herauszuführen, in der sich diese seit den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden befindet. Wichtig in diesem Zusammenhang wird auch der Ausgang der französischen Parlamentswahlen im Juni 2007 sein. Hier wird sich entscheiden, ob sich das künftige Staatsoberhaupt auf eine Mehrheit aus den eigenen Reihen stützen kann, oder ob zu einer sogenannten Cohabitation kommt, also einer Konstellation, in welcher der Präsident und der Premierminister unterschiedlichen Parteien angehören. Diese Konstellation hat in der Vergangenheit oft zum politischen Stillstand geführt und könnte den EU-Integrationsprozess weiter ins Stocken geraten lassen.

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,²⁰⁹ 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).²¹⁰ 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

208 Vgl. Jean-Marie Le Pen, Präsidentschaftsprogramm 2007, http://www.frontnational.com/doc_souv_europe.php.

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

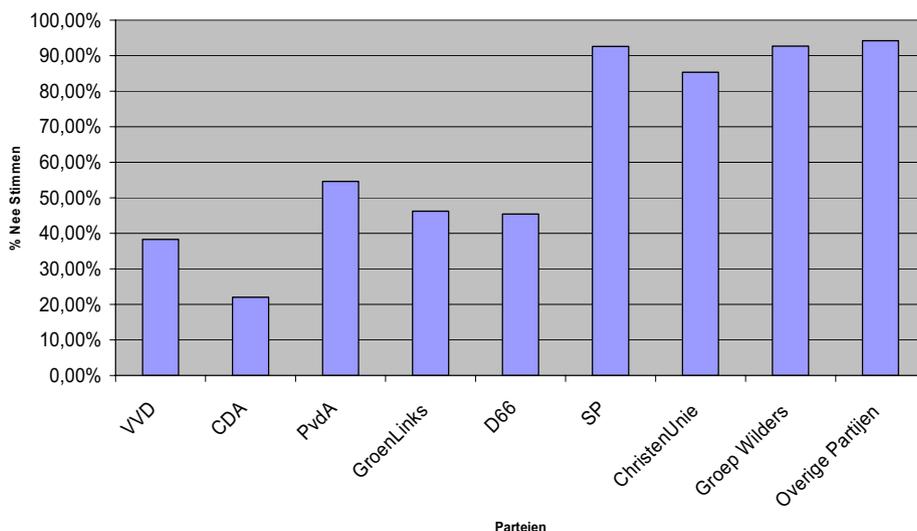
210 Vgl. Flash Eurobarometer: The European Constitution – post-referendum survey in the Netherlands, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash/fl172_en.pdf

wie in Frankreich den Vertrag überwiegend ablehnten. Die Unterteilung nach Parteinähe 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 wählen, 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‘).²¹¹

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

Anteil der Nee-Wähler nach Parteinähe



Im Hinblick auf die Wählermotivationen der VVE-Befürworter überwogen vor allem EU-bezogene und meist positive Grundmotivationen wie ‚der VVE sei wichtig für eine Fortsetzung der Europäischen Konstruktion‘.²¹² 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 Referendum²¹³ macht die Vielseitigkeit der ‚Nee‘-Motivationen deutlich. In den Umfragen vor dem Referendum führten noch Marginalisierungsängste (‚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

212 Vgl. Fußnote 118

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

niederländische EU-Mitgliedschaft als positiv. Noch im November 2004 befürworteten 63% der Niederländer den VVE.²¹⁴ 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.²¹⁵ 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%).²¹⁶ 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) 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 wurde²¹⁷ – 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 allge-

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

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

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

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

meine 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,²¹⁸ 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.“²¹⁹ 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 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 Stabilitätspaktdebatte – 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.²²⁰

Der Unmut der Wähler gegenüber der Regierung wuchs auch mit der kontroversen, öffentlichen Debatte über die Einwanderungspolitik, die

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

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

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

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.²²¹ 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.“²²²

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 und äußerten Unzufriedenheit mit der Regierung Balkenende.²²³ 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.²²⁴ 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

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

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

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

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

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.²²⁵ 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“.²²⁶ Die Wähler nahmen das politische Establishment als Gruppe wahr, 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.²²⁷ Das ‚Nee‘ richtete sich gegen das gesamte niederländische politische Establishment – als eine Art „Fortsetzung der Pim Fortuyn Aufstandes von 2002“.²²⁸

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.²²⁹ 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 Parteinahme 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,²³⁰ und die niederländische Verfassung würde nicht durch den VVE ersetzt. Balkenendes Argumentation galt als nicht überzeugend und wurde als vage und inhaltslos bewertet.²³¹ 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 be-

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

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

227 Vgl. Fußnote 119

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

229 Vgl. Fußnote 121

230 Informationen von einem Wahlwerbezettel der Regierungskampagne

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

tonte die Regierung, dass die EU nun nur noch zum eigenen Vorteil ausgenutzt werden solle. Auch die Nettozahlerdiskussion der Regierung stellte sich als Eigenton 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 Mehrzahl 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?“²³²

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.²³³ 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 Re-

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

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

gierung hatte einen zunehmend negativen Effekt für die Ja-Kampagne.²³⁴ 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.²³⁵

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“.²³⁶ 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 nachdem die VVE-Befürworter den Gegnern das Feld überlassen hatten, konzentrierte sich die verspätete Ja-Kampagne auf Konterargumente zum Nee-Lager.²³⁷ 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.²³⁸ 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 zuge-

234 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>

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

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

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

238 Vgl. Fußnote 121

teilt (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 Wahlaufruf-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.²³⁹ 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 de Hond's Meinungsumfragen über das Vertrauen gegenüber Politikern und Parteien büßten alle etablierten Parteien Meinungspunkte ein, während populistische Akteure stark hinzugewannen.

Nach dem Nee der Stillstand: zwischen Inkonsequenz und Ohnmacht

Die Niederländer werden derzeit als einer der unangenehmeren Partner in den Überwindungsversuchen der Verfassungskrise wahrgenommen. Dieses begründet sich weniger in der Ablehnung des Verfassungsvertrags durch die niederländische Bevölkerung im Referendum im Jahre 2005, als in der Tatsache, dass die instabile politische Lage in den Niederlanden seitdem sowohl die Handlungsfähigkeit als auch den Handlungswillen der Regierung stark eingeschränkt hat. Die von der Politik vieldeklarierte nationale Debatte, die die Europäische Union näher an die Bürger bringen sollte, ist bis heute nicht zum Tragen gekommen. Die fehlende Politisierung der EU und ihrer Zukunft auf nationaler Ebene zementiert somit die passive und konsternierte Haltung der niederländischen Regierung auf europäischer Ebene. Auch unter der neuen Regierung Balkenende IV nehmen die Niederländer somit eine zögerliche Haltung ein und tragen somit nicht zur Überwindung der Verfassungskrise bei.

Nee – wat nu?

Die klare Ablehnung des Referendums zum VVE durch die niederländischen Bürger war ein Schock für die Regierung, indem sie die eindeutige Entfremdung des Elektorats von den politischen Entscheidungsträgern offenlegte.²⁴⁰ Da dieses jedoch kein Einzelereignis darstellte, sondern einem Trend der letzten Jahren folgte,²⁴¹ wuchs das Bewusstsein in der Regie-

239 Vgl. Fußnote 121

240 Während rund 85% der Mitglieder der Tweede Kamer für den VVE stimmten, votierten 61,5% der Wähler im Referendum dagegen.

241 Siehe den Aufstieg Pim Fortuyns

nung, dass ein Umdenken in der eigenen Politikgestaltung in Europa-Fragen unausweichlich würde. Dieses bedeutete eine verstärkte Einbindung der Bürger in die europapolitischen Prozesse.²⁴² So gehörte die niederländische Regierung auch zu den stärksten Befürwortern einer einjährigen europäischen „Reflexionsphase“, in welcher eine konstruktive Auseinandersetzung zwischen Politik und Gesellschaft mit dem Projekt Europa stattfinden sollte. Im September 2005 verabschiedete die niederländische Regierung den Bericht zur „Lage der Europäischen Union“, worin die konkreten Ziele für die Reflexionsphase benannt wurden. Dabei handelt es sich um ein klareres Verständnis der Erwartungen der niederländischen Öffentlichkeit an die EU; eine verbesserte Integration europäischer Entwicklungen in die nationalen Politikprozesse; eine verstärkte Anwendung der Prinzipien der Subsidiarität und der Proportionalität; und Verbesserungen der Ergebnisse und der Arbeitsweise der EU.²⁴³ Die übergeordnete Absicht bestand in der Politisierung der EU, welche die Regierung zusammen mit dem Parlament durchsetzen wollte. Diese sollte in der „Brede Maatschappelijke Discussie“ (Breite Soziale Diskussion), die später in „Nationaal Europa Debat“ umbenannt wurde, zum Ausdruck kommen. Allerdings wurde dieser Initiative frühzeitig ein Dämpfer verpasst, da im Parlament keine Mehrheit für die Mitarbeit hieran zustande kam und diese somit ausblieb.

Die wohl konkreteste Initiative, die von der Regierung unternommen wurde um eine nationale Debatte anzuregen, bestand in der Online-Umfrage „Nederland in Europa“²⁴⁴, gestartet am 13. März 2006. Diese Internet-Plattform sollte niederländischen Bürgern die Möglichkeit geben sich kritisch mit der Europäischen Union und ihren Tätigkeitsfeldern auseinanderzusetzen. Die Themenschwerpunkte bildeten hierbei vor allem Energie, Erweiterung, interne und externe Sicherheit und der Binnenmarkt – Bereiche die schon in vorangegangenen Eurobarometer-Umfragen als gewichtige Interessensgebiete der Niederländer identifiziert werden konnten. An dieser Internet-Umfrage hatten sich bis zum 18. April 2006 128.059 Menschen beteiligt.²⁴⁵ Trotz der vielen Teilnehmer an der Umfrage muss darauf hingewiesen werden dass das representative Potenzial für die niederländische Bevölkerung begrenzt ist, da es sich bei den Teilnehmern nicht um eine per Zufallsmodus generierte Gruppe handelt. In den Medien wurden Hinweise zur Teilnahme an der Umfrage lanciert und somit war diese strikt freiwillig. Eine solche Situation impliziert einen gewissen Grad an Selektion. Zum Einen scheint klar, dass die „Nederland in Europa“-Umfrage vor allem an Bürger aus dem Nee-Lager adressiert war. Zum Anderen wird deutlich, dass es sich bei freiwillig teilnehmenden Bürgern tendenziell um solche handelt, die einen gewissen Grad an politischem Interesse und Betroffenheit mitbringen. Außerdem zielte die Regierung mit

242 Vgl. A Union without the people is no Union at all. The Netherlands and the EU after the Dutch 'No'. Rede von Staatssekretär für Europäische Angelegenheiten Nicolai, Amersfoort, 2. September 2005:

243 Vgl. State of the European Union Bericht, 2005. Parlaments-Papier 30303, Nr. 1

244 www.nederlandineuropa.nl

245 Vgl. Dutch Government Memorandum AVT06/BZ83698B, 2006: Analysis of the period of reflection on the rejection of the Treaty establishing a Constitution for Europe

der Bildung von Interview-Testgruppen auf bessere Einsichten in die individuelle Meinungsbildung zu europapolitischen Themen ab. Darüber hinaus erhöhte die Regierung die Zuschüsse für Projekte aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich, welche zur europapolitischen Bildung der Bevölkerung beizutragen beabsichtigten. Allerdings muss auch festgehalten werden, dass das niederländische Außenministerium (Ministerie van Buitenlandse Zaken) Ende 2005 der ‚European Association of History Educators‘ (Euroclio) die Zuschüsse, welche der Förderung eines europäischen Bewusstseins im Geschichtsunterricht bedacht waren, strich.²⁴⁶

Während sich somit ein differenziertes Bild der Anstrengungen der Regierung aufzeigt, so vermag dieses jedoch nicht die eigentliche Problematik aus dem Wege zu räumen. Zwar verdienen die von der Regierung unternommenen Initiativen durchaus Aufmerksamkeit, da sie einen wichtigen Beitrag zur Formulierung einer ausgewogenen und von den Bürgern getragenen Europa-Politik zu leisten im Stande sind. Dass diese Maßnahmen dennoch nicht dazu geführt haben einen nachhaltigen Dialog zwischen Politik und Bürgern anzustossen, geschweige denn aufrechtzuerhalten, lässt sich primär mit der oberflächlichen und passiven Herangehensweise der politische Elite begründen. Während die Regierung weithin eine breite öffentliche Debatte zur EU propagierte, so nahm sie doch nicht aktiv an der Gestaltung dieser teil. Vielmehr begab sie sich in eine Wartestellung, und überließ es somit den Bürgern Wege aus der Verfassungskrise zu deuten. Weder die Regierung noch die Parteien als solche traten in einen genuinen Dialog mit der Bevölkerung. Europapolitischen Themen wurde in der breiten Medienlandschaft kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Die Bedeutung des gescheiterten Referendums wurde nicht weiter thematisiert. Die Begründung hierfür leitet sich aus der immensen Verunsicherung der politischen Elite ab, welche das negative Referendum verursachte.

Diverse Kommentare niederländischer Kabinettsmitglieder zum weiteren Ratifikationsprozess verdeutlichen dieses Impassé. Premierminister Balkenende versuchte die Krise öffentlicher Unterstützung herunterzuspielen indem er diese nicht auf die zwei Nein-Wahl Staaten beschränkt wissen wollte, sondern als ein generelles, strukturelles Problem der Union als solches verstand.²⁴⁷ Außenminister Bot ging einen Schritt weiter und erklärte den VVE für diese Regierung als „tot und begraben“.²⁴⁸ Diese vorwiegend defensiv ausgerichteten Argumentationsweisen verdeutlichen, dass die Regierung nicht gewillt war, Verantwortung für das angespannte Verhältnis zu den Wählern zu übernehmen, geschweige denn eine proaktive Kommunikationsstrategie zu verfolgen um somit eine Brücke zwischen Politik und Bürgern zu schlagen. Noch im Dezember 2005 erklärte die niederländische Delegation im Rat der Europäischen Union, dass die Regierung den kampagneartigen Kommunikationsansatz in Europafragen zu Gunsten einer interaktiveren Strategie, die sich mit den dringenden

246 Vgl. Less Europe in history lessons. NRC Handelsblad, 23.12.2005

247 Balkenende äußerte dieses während des EU-Rats-Gipfels in Salzburg im Januar 2006.

248 Vgl. The Hague says constitution is 'dead'. Euobserver.com, 11. Januar 2006

europapolitischen Themen und Problemen befasst und viel Raum für die Bereitstellung von Informationen lässt, aufgeben werde.²⁴⁹ Dieser häufig verkündete Bottom-Up-Ansatz der niederländischen Regierung wurde nie konsequent verwirklicht. Wie weit die Verunsicherung in Bezug auf die Herangehensweise an den europapolitischen Themenkomplex reichte, sollte sich vor allem während des Wahlkampfes im November 2006 zeigen.

Die Instabilität der niederländischen Politik

Dass von der niederländischen Regierung allerdings auch nach Ablauf der einjährigen Reflexionsphase kein bedeutender Anstoß zur Lösung der Ratifizierungskrise kommen würde, wurde im Sommer 2006 deutlich. Nach einem überzeugenden Sieg der Opposition in Lokalwahlen im März und Monaten der politischen Uneinigkeit in Bereichen der Immigrations- und Integrationspolitik beschloss die linksliberale D66 aus der Koalition auszutreten und ließ die anhaltende Regierungskrise somit eskalieren.²⁵⁰ Als Konsequenz hieraus ergaben sich zwangsläufig Neuwahlen, die für den 22. November angesetzt wurden. Folglich konnte die Bildung einer neuen, stabilen Regierungskoalition im Jahre 2006 nicht mehr erwartet werden. Während diese politische Krise eine um so nachhaltigere Lähmung aller möglicher Bemühungen in Richtung einer Auflösung der Verfassungskrise bedeutete, so bot es letztlich doch die Möglichkeit – besonders für die Regierungsparteien, aber auch für die der Opposition – die vieldeklarierte Politisierung der EU im Verhältnis zum Bürger durch den Wahlkampf zu unternehmen. Noch im Mai 2006 hatte die Regierung ihre Absichten zu Gunsten einer breit angelegten öffentlichen Debatte in einem Memorandum ein weiteres Mal bekundet: „Die große Herausforderung ist es die Lücke zwischen Politik und Öffentlichkeit zu überbrücken. Die Regierung erwartet, dass Maßnahmen, die eine kritische Debatte über Europa in der Zivilgesellschaft anregen, die den Unterricht über Europa im Bildungssystem verbessern, und die klare, ausgewogene öffentliche Informationen bieten, die Öffentlichkeit miteinbezogener und besser informiert über die EU fühlen lassen.“²⁵¹

Dass dieses wiederum nicht geschah, lässt klar erkennen mit welcher Nervosität europapolitische Themen im Allgemeinen und der Verfassungsvertrag im Besonderen von den großen Parteien behandelt wurden. Statt den Wählern ein klar formuliertes Programm zur Europa-Politik vorzulegen, wurde das Thema weitgehend tot geschwiegen. Sowohl CDA (Christen Democratisch Appèl), VVD (Volkspartij voor Vrijheid en Democratie) als auch die oppositionelle PvdA (Partij van de Arbeid) waren offenbar überzeugt, dass durch eine Thematisierung der Europäischen Union und vor allem des Verfassungsvertrags Stimmen eher zu verlieren als zu gewinnen waren. Einzig die traditionell pro-europäische D66 versuchte in ihrem

249 Vgl. Vermerk der britischen Ratspräsidentschaft, Beitrag der Niederländischen Delegation. 15576/05. 12. Dezember 2005

250 Den imminenten Anlass hierfür lieferte die Affäre um die VVD-Abgeordnete Ayaan Hirsi Ali.

251 Vgl. Dutch Government Memorandum AVT06/BZ83698B, 2006: Analysis of the period of reflection on the rejection of the Treaty establishing a Constitution for Europe (übersetzt vom Autor)

Wahlkampf mit einer vorsichtigen Positionierung in europapolitischen Fragen zu punkten, was allerdings nicht gelang. Es waren vor allem die kleinen oppositionellen Parteien, die Europa in ihren Wahlprogrammen gedachten. Neben GroenLinks galt dieses vor allem für die EU-kritischen Parteien ChristenUnie und die Socialistische Partij (SP).²⁵² In einem Punkt allerdings waren sich alle Parteien einig: dass der Verfassungsvertrag auch nach den Wahlen in seiner gegenwärtigen Form inakzeptabel bleibe.

Das Resultat der Wahl spiegelt weitgehend das des Referendums von 2005 wider. Die Stimmanteile der großen Parteien brachen weiter ein, während die Parteien am Rande des politischen Spektrums hinzugewannen. Die CDA blieb stärkste Partei in den Niederlanden, während die PvdA einbrach.

Tabelle 4: Amtliches Endergebnis der Wahlen zur Tweede Kamer am 22. November 2006

Partei:	CDA	PvdA	SP	VVD	Groep Wilders	Groen Links	Christen-Unie	D66
Anteil der Stimmen:	26,6	21,2	16,6	14,6	5,9	4,6	4,0	2,0

Quelle: www.parlement.com

Dass der von vielen Beobachtern suggerierte Sieg der PvdA letztlich nicht zustande kam, lässt sich wohl hauptsächlich mit dem kürzlichen konjunkturellen Aufschwung begründen.²⁵³ Finanzminister Gerrit Zalm der VVD beschrieb das Wahlergebnis mit den Worten: „Es ist Anarchie. Es ist außerordentlich schwierig aus diesen Resultaten eine Regierung abzuleiten.“²⁵⁴ Aufgrund der nicht vorhandenen gemeinsamen Mehrheit von CDA und PvdA kristallisierte sich ein Regierungsbündnis aus den beiden großen Parteien zusammen mit der ChristenUnie heraus.

Die Stabilität der öffentlichen Meinung

Es ist durchaus erwähnenswert, dass die Öffentliche Meinung in Bezug auf die Europäische Union konstant geblieben ist. Dieses lässt sich sowohl aus Eurobarometer-Umfragen²⁵⁵ sowie aus der „Nederland in Europa“-Studie²⁵⁶ nachvollziehen. Drei wichtige Gesichtspunkte zeichnen sich in der öffentlichen Meinung zur Europäischen Union ab.

Erstens, das Verhältnis der niederländischen Bürger zur EU ist vielschichtig. Trotz des negativen Referendums bleibt die allgemeine Unterstützung für das europäische Integrationsprojekt erhalten. Dieses mischt

252 Vgl. P. van Grinsen, „Europa‘ in de verkiezingen: best belangrijk, maar niet voor Den Haag. In: Internationale Spectator, Dezember 2006.

253 Vgl. Anticipated legislative elections in the Netherlands. Der Standard, 20. November 2006

254 In: The undecided Dutch. The Economist, 24. November 2006.

255 Vgl. Standard Eurobarometer 65 National Report The Netherlands und Standard Eurobarometer 66 National Report The Netherlands. http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm

256 www.nederlandineuropa.nl

sich allerdings mit einer latenten Skepsis gegenüber der gegenwärtigen Funktionsweise der EU. Die Eurobarometer-Umfragen für Frühling und Herbst 2006 zeigen somit auf, dass 74% respektive 72% der Befragten die niederländische EU-Mitgliedschaft als eine ‚gute Sache‘ bezeichnen. So bewerten auch weiterhin knapp zwei Drittel diese Mitgliedschaft als profitabel für die Niederlande. Allerdings liegt das Vertrauen der Niederländer in die EU bei derzeit nur 44%, und dieselbe findet unter gerade einmal 40% der Befragten ein positives Bild, gegenüber 45% im Frühjahr des vergangenen Jahres.

Zweitens lässt sich seit mehreren Jahren klar erkennen, dass die niederländischen Bürger mehr Informationen zur Europäischen Union und ihren politischen Prozessen verlangen und darüber hinaus auch stärker in die Gestaltung europäischer Politik miteinbezogen werden wollen. Laut ‚Nederland in Europa‘ fühlen sich nur 21% der Teilnehmer der Umfrage gut informiert über die EU. Ähnlich äußerten lediglich 27% der Eurobarometer-Befragten vom Herbst 2006 dass sie sich in die EU und ihre Prozesse eingebunden fühlen. Bei ‚Nederland in Europa‘ haben 53% der Teilnehmer ihren Wunsch zu einer eben solchen, größeren Einbindung Ausdruck gegeben.

Drittens, die differenzierte und durchaus mehrdeutige Einstellung der Bürger gegenüber dem VVE erschwert die Formulierung einer klaren, weiteren Verfahrensweise mit dem Ratifikationsprozess. Die letzte Eurobarometer-Umfrage zeigt eine fundierte Unterstützung von 59% der Befragten für eine Verfassung auf. Die Zahlen der beiden vorangegangenen Umfragen lagen bei 58% im Herbst 2005 und 53% im Frühling 2006. Bei einer kürzlich erstellten Erhebung des Meinungsforschungsinstituts TNS Nipo fallen die Zahlen geringer aus, da hier lediglich 47% der Befragten eine EU-Verfassung als positiv betrachten.²⁵⁷ Nichtsdestotrotz wird deutlich, dass hiermit nicht ‚die‘ sondern ‚eine‘ Verfassung gemeint ist, da laut Eurobarometer 65% eine Neu-Verhandlung des Verfassungstextes erwünschen. Diesem stehen 14%, die die Verfassung in ihrer bestehenden Form ratifizieren, und 16%, die sie komplett verwerfen möchten, gegenüber. Interessanterweise entzweit die Frage, ob eine Verfassung überhaupt notwendig sei um die Handlungsfähigkeit der gemeinsamen Institutionen zu sichern die Bevölkerung, mit 48% die dieses bejahen und 46% die dieses verneinen. Hinzu kommt dass im Frühling des vergangenen Jahres zwei Drittel der Befragten angaben nur ‚sehr wenig Wissen‘ zum Inhalt des VVE zu haben.

Die Konsequenzen die sich somit aus dem Stimmungsbild der Öffentlichkeit für die Leitlinien und den Handlungsspielraum der Politik ergeben vermitteln keine fundamental neuartigen Einsichten. Im Gegenteil, die Beständigkeit der öffentlichen Meinung deutet stark darauf hin dass die Fehlerquellen in der politischen Gestaltung von Europa-Politik weniger in inhaltlichen Aspekten zu suchen sind, als darin wie diese Inhalte den Bürgern vermittelt werden.

257 Vgl. Niederländer nicht generell gegen EU-Verfassung, Dow Jones Business Newsletters, 19. Januar 2007.

Neue Regierung, neue Probleme

Das niederländische Wahlergebnis legt zwei Schlüsse nahe. Zum Einen zeichnet sich eindeutig eine fehlende politische Mehrheit in der Gesellschaft ab. Das Elektorat ist mit seinen Stimmpräferenzen nicht in der Lage naheliegende Bündnisse zu schaffen. Insofern spiegelt die Wahl das Ergebnis des Referendums von 2005 wider, da die großen Volksparteien und die anderen gemäßigten Parteien der Mitte einen weiteren Stimmeinbruch hinnehmen mussten, während die Parteien am Rande des politischen Spektrums deutlich hinzugewannen. Das Regierungsbündnis aus CDA, PvdA und ChristenUnie stellt einen Kompromiss dar, der vorallem in Sachen Europa-Politik auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner basiert. Zum Anderen, und folgernd aus dem Vorgegangenen, stellt nunmehr nicht die Bevölkerung das alleinige Problem in der Verfassungs-Malaise dar, sondern dieses wird durch den ambivalenten Charakter der Regierungskoalition auf die politische Ebene erweitert. Mit der ChristenUnie sitzt eine Partei mit im Boot, deren europapolitisches Programm nur schwerlich mit dem pro-europäischen Kurs der Vorgängerregierungen vereinbar ist.²⁵⁸ Balckende wird seine neue Regierung auf einen Kurs der Konsolidierung führen müssen. Nicht nur bedeutet dieses eine Abkehr vom früheren, teils rigorosen, Reformkurs in der Innenpolitik, der Handlungsspielraum auf europäischer Ebene nimmt zwangsläufig auch ab.

So verwundert es nicht, dass sich im aktuellen Koalitionsvertrag keine aussagekräftige Bezugnahme auf den VVE finden lässt. Allein die Bemerkung dass die niederländische Regierung eine Überarbeitung der existierenden Verträge der EU anstrebt, die fundamentale Unterschiede zum VVE in Sachen „Inhalt, Weite, und Name“ aufweist, wird angeführt. Diese Position lässt erkennen, dass der VVE für diese Regierung nicht „tot“ ist wie von der Vorgänger-Regierung deklariert, allerdings in der bestehenden Form auch keine Aussicht auf Ratifikation hat. Jetzt da eine neue Regierung steht, erwarten vorallem die anderen EU-Mitgliedsländer die den VVE bereits ratifiziert haben – und die deutsche Ratspräsidentschaft vorne weg – dass die Niederlande endlich Stellung in der Verfassungskrise beziehen. Seit dem Referendum von 2005 kamen aus den Niederlanden keine konstruktiven Vorschläge wie man weiter mit der Verfassung verfahren solle. Doch noch begibt sich die neue Regierung nicht aus ihrer vorsichtigen Wartestellung, nicht zuletzt weil diese Frage innerhalb der Koalition erhebliches Reibungspotential birgt.

Einen zentralen Streitpunkt bildet hierbei die Frage ob ein veränderter Verfassungstext den Bürgern erneut in einem Referendum zur Abstimmung vorgelegt werden müsse. Da die CDA dieses kategorisch ablehnte, die PvdA dieses unbedingt verlangte, und die ChristenUnie erst gar keinen neuen Entwurf wollte entschloss man sich letztlich dazu, das Urteil darüber dem Staatsrat (Raad van State) zu überlassen, indem man die Sache an diesen überwies. Der Staatsrat hatte schon damals über die Referen-

258 So trat die ChristenUnie während des Wahlkampfes nicht nur gegen den VVE ein, sondern allgemein für eine ‚eher nationale Positionierung‘.

dumsfrage geurteilt.²⁵⁹ Allerdings ist zu erwarten, dass der Staatsrat seinen Rat erst erteilen wird, wenn eine neue Version des VVE zwischen den Mitgliedstaaten ausgehandelt wurde. Dieses lässt die Position der Niederlande im weiteren Ratifikationsprozess weiter unsicher erscheinen. Zudem muss festgehalten werden, dass die Weisungen des Staatsrats nicht bindend für die Regierung sind. Somit stellt die Frage ob ein neuer Verfassungstext eines weiteren Referendums bedürfe eine rein politische, und nicht verfassungsrechtliche, Entscheidung dar, die somit letztlich auch allein von der Regierung unternommen wird. Es lässt sich allerdings annehmen, dass der Staatsrat Ratifikation im Parlament vorschlägt, sollte ein neuer Vertrag auf die wesentlichen konstitutionellen Elemente des Vorgängers verzichten.

Es scheint nun zunehmend klar dass die niederländische Regierung eben diesen konstitutionellen Charakter des VVE verworfen sehen möchte. Im Januar hatte Balkenende die Verfassung als solche in Frage gestellt, indem er äußerte dass ein einfacher, neuer Vertrag ausreiche um die Strukturen von Nizza zu überholen.²⁶⁰ So bekundete auch der neue niederländische Außenminister Verhagen die Bereitschaft des eigenen Landes konstruktiv zur Überwindung des Impassè beizutragen, verdeutlichte aber gleichzeitig, dass diese Bereitschaft eine weitgehende Überholung des VVE impliziere.²⁶¹ Was die Inhalte betrifft, so zeichnen sich einige Schwerpunkte der niederländischen Position ab. Besonders Energiesicherheit, Klimaschutz und intensivere Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz sind ein Anliegen der neuen Regierung. Darüber hinaus bestrebt sie eine klarere Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Brüssel und den Mitgliedstaaten, was sich in der verstärkten Einforderung von mehr Subsidiarität äußert. Diesem wird eine gewichtigere Rolle für die nationalen Parlamente hinzugefügt. Letztendlich wird klar, dass die Positionierung der niederländischen Regierung in der Verfassungskrise stärker von Form und Name als vom Inhalt des VVE bestimmt wird, da die inhaltlichen Elemente entweder bereits vom VVE in für die niederländische Regierung ausreichender Weise bedacht sind – wie im Falle der institutionellen Aspekte – oder momentan ohnehin ganz oben auf der Agenda der EU stehen, wie der Gipfel des Europäischen Rates im März 2007 in Sachen Energie und Klima gezeigt hat.

Dieses verspricht, dass sich eine Fortsetzung des Ratifikationsprozesses mit der niederländischen Regierung derzeit außerordentlich schwierig gestaltet. Ein zentrales Problem bildet hierbei die fragwürdige Fundierung der niederländischen Position. Durch die mangelnde Politisierung der EU und des VVE auf nationaler Ebene ergeben sich für die Politik keine klaren Richtlinien an denen sich die Regierung in ihrem europapolitischen Kurs orientieren könnte. Demnach scheint die Ursache für die abwartende Haltung der Regierung im Verfassungsprozess weiterhin in dem nicht über-

259 Der Staatsrat urteilte damals zu Gunsten eines Referendums da der VVE seiner Meinung nach eine Verfassung in Form und Name wiedergab und somit der Zustimmung der Bevölkerung bedürfe.

260 Vgl. Niederländischer Regierungschef – EU braucht keine Verfassung. Reuters, 8. Februar 2007.

261 Vgl. EU/CONSTITUTION/NETHERLANDS. Agence Europe, 27. Februar 2007.

wundenen Referendum zu liegen. Solange die von der Regierung versprochene Politisierung der EU nicht zielstrebig verfolgt wird, um eine von der Bevölkerung getragene Neuausrichtung niederländischer Europa-Politik einzuleiten, wird die Regierung sich kaum von ihrer von Passivität und Stillstand gekennzeichneten Haltung verabschieden.

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.²⁶² 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.²⁶³ 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.²⁶⁴

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 VVE²⁶⁵, 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.²⁶⁶ 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.²⁶⁷ Noch deutlicher war der Fraktionschef der Luxemburger Sozialistischen Arbeiterpartei (LSAP), der ein „Ja zur Verfassung, ja zum sozialen Europa“ forderte.²⁶⁸ Als einzige Unbekannte verblieb

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

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

264 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.

265 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.

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

267 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).

268 Vgl. Mitteilung des Landespräsidenten der LSAP, www.lsap.lu/index.php?level1=25&le

zunächst das Aktionskomitee für Demokratie und Rentengerechtigkeit (ADR).²⁶⁹

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.²⁷⁰

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.²⁷¹

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.²⁷² 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.²⁷³

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.²⁷⁴ 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-

vel2=133&co_group_id=30&fidlanguage=2&lang=fr&iddoc=986&actionshowdoc&showsearch=fals e&idusergroup=

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

270 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>.

271 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>).

272 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>).

273 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>).

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

Verhandlungsprozess zu gewährleisten; das Referendum sei ein Test für die Europafreundlichkeit der Luxemburger.

Die Krise, in der sich das VVE-Ratifikationsverfahren nach dem niederländischen und dem französischen Nein befand, brachte die luxemburgischen Umfragen in Bewegung.²⁷⁵

Allerdings entschied das Luxemburger Parlament am 28. Juni – auch aus rechtlichen Gründen –, dass das Referendum wie geplant am 10. Juli stattfinden solle.²⁷⁶ 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 gesplante 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.²⁷⁷ 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.

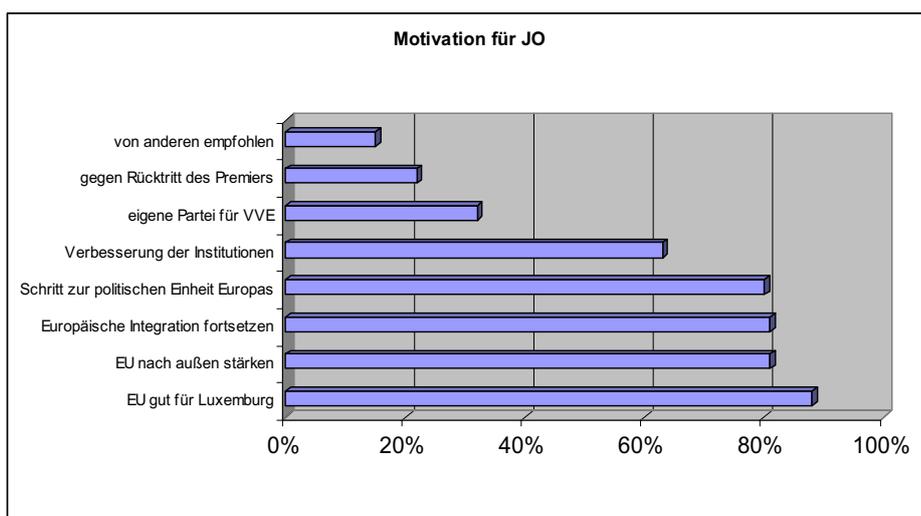
Bei den Gründen, die von den Wählern als ausschlaggebend für ihr Votum angegeben wurden, lassen sich einige Tendenzen klar erkennen. Als stark motivierend für das Nein-Lager galten die „Unzufriedenheit mit der EU-Erweiterung“ und die Komplexität des VVE. Wahlmotivierend für die Befürworter war die Einschätzung, dass der VVE gut für die luxemburgischen 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.²⁷⁸

275 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>).

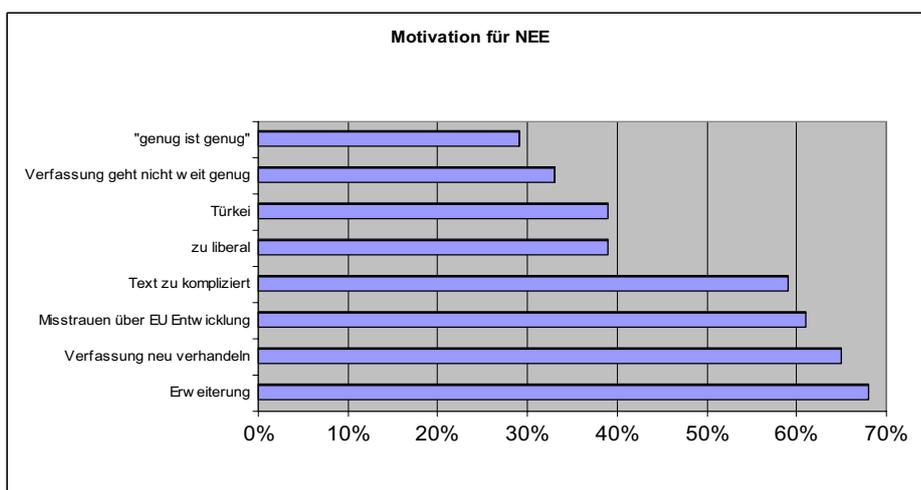
276 Bei den rechtlichen Einwänden gegen eine Verschiebung ging es darum, dass ein Teil der Briefwähler bereits abgestimmt hatten.

277 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>

278 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)²⁷⁹



(Quelle: Ilres)²⁸⁰

Darüber hinaus hat aber auch die innenpolitische Position der gegenwärtigen luxemburgischen 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

279 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>).

280 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 Parteizugehörigkeit 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 strukturschwachen²⁸¹ Region sind die Sympathiewerte für linksextreme Parteien relativ hoch; die Argumente des Non-Lagers innerhalb der französischen Linken hatten hier ihre Wirkung.²⁸² Eine mögliche, weitere Erklärung für den relativ hohen Anteil des Neins könnte der leichte Anstieg der Luxemburger Arbeitslosigkeitsrate in den letzten Jahren sein,²⁸³ da die Luxemburger die Arbeitsmarktsituation und die Sicherheit ihres Arbeitsplatzes als eines ihrer Hauptanliegen gegenüber der Politik betrachten.²⁸⁴

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 2005.²⁸⁵

Tabelle 5: Europaorientierungen der luxemburgischen Bevölkerung 2004/2005

Thema	Oktober 2004	Mai/Juni 2005	Trend	
Positives Image der EU	61%	58%	-3%	²⁸⁶
Vertrauen in das EU-Parlament	71%	67%	-4%	²⁸⁷
Vertrauen in die EU-Kommission	49%	44%	-5%	²⁸⁸
Allgemein für den VVE	77%	63%	-14%	²⁸⁹
Für die Erweiterung	38%	33%	-5%	²⁹⁰

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.²⁹¹

281 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>.

282 So hat zum Beispiel Esch-sur-Alzette, wo Jose Bove gegen den VVE Front gemacht hatte, den VVE abgelehnt. Vgl. „Verfassung fir 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>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Trotz der Zustimmung zum VVE lässt sich festhalten, dass die Interessen und Einstellungen zum europäischen Integrationsprozess in Luxemburg 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.²⁹²

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.²⁹³ 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 kooperierende²⁹⁴ und diese stützende, rechtsextremistische Dänische Volkspartei (Dansk Folkeparti)²⁹⁵ 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

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

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

294 72 der 179 Sitze im Folketing

295 22 Sitze im Folketing

zum Vertrag von Maastricht 1992 und zur Einführung des Euro 2000 eindeutig ablehnend, so hat der Parteivorsitzende Holger Nielsen mit der Unterzeichnung 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 Fornyelse (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.²⁹⁶ Hierfür spricht auch, dass gegenwärtig eine Mehrheit der Dänen der Einführung des Euro zustimmen würde.²⁹⁷ 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.²⁹⁸ Tendenziell hat das Ja-Lager nach einem Vor-

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

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

298 „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>.

sprung zu Beginn des Jahres an Boden verloren. Darüber hinaus lehnt die Mehrheit der Dänen aufgrund der aktuellen Krise die Fortsetzung des Ratifikationsprozesses ab.²⁹⁹ 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.

Als Reaktion auf die gescheiterten Referenden wurde auf dem Ratsgipfeltreffen im Juni 2005 unter luxemburgischer Präsidentschaft eine europaweite Reflexionsphase eingeleitet. Ziel der Reflexionsphase bestand darin, vor allem die Bürger und zivilgesellschaftlichen Organisationen in eine Debatte über die Zukunft Europas zu involvieren und unter Einbindung der nationalen Parlamente und Parteien selbst mitgestalten zu lassen. Premierminister Rasmussen beauftragte den Folketing Ausschuss zu Europäischen Angelegenheiten aktiv Foren für eine Debatte zu formen.³⁰⁰ Auf diese Initiative hin wurde eine Plattform aus den acht bedeutendsten Bürgerorganisationen geschaffen, die sich in der „Citizens' Agenda“ zusammenschlossen. In diesem Rahmen organisierte die „Citizens' Agenda“ das öffentliche „Hearing“ vom 29. - 30. April 2006 an der University of Southern Denmark, was zusammen mit dem Folketing angestoßen worden war und unter dessen Leitung stand. Das Hearing sollte ausgewählten Bürgern ermöglichen, sich aktiv an Debatten und Diskussionen mit Politikern und Experten zu ausgewählten EU Themen zu beteiligen.³⁰¹ Schließlich konnte man feststellen, dass die Aktivitäten der Citizens' Agenda, des Folketings sowie die Einbindung der Medien in der Reflexionsphase sich in einem veränderten Stimmungsbild wieder spiegelten. Das öffentliche Hearing an der University of Southern Denmark hat gezeigt, dass die Dänen im Allgemeinen nicht die europäische Integration ablehnen, sondern lediglich mit den Leistungen der EU in einigen Bereichen (komplizierte institutionelle Verfahren, Budget, landwirtschaftliche Subventionen) unzufrieden sind. Zu gewissen Themen, wie der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, der Energie, der Immigration, der GASP, des Verbraucherschutzes und der Verringerung des Demokratiedefizits der EU, wünschen sich die Dänen sogar ein stärkeres Engagement. Nach diesem Stimmungsbild scheint das oppositionelle Lager nicht so groß zu sein, wie zuvor angenommen, oder es hat in der Reflexionsphase an Stärke verloren.³⁰² Man sollte aber auch bedenken, dass die Themen, denen die Dänen besonders skeptisch gegenüberstanden, wie künftige Erweiterungen, zur Zeit des Hearings auch auf der EU-Agenda an Prominenz verloren haben. Die Angst der Dänen vor Erweiterung wird zusätzlich noch verringert, indem sich auch in anderen Mitgliedstaaten Erweiterungsmüdigkeit abgezeichnet hat. Somit verliert ein kritischer

299 „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>.

300 http://www.um.dk/en/menu/EU/DenmarkAndTheFutureOfEuropeanUnion/?wbc_purpose=Basic&WBCMODE=PresentatUnpublish%2cPresentatUnpublish

301 <http://www.borgernesdagsorden.dk/english/hearing/>

302 <http://www.borgernesdagsorden.dk/upload/application/pdf/5062f612/Hearing%20on%20Europe%202006%20summary.pdf>

Punkt, an dem ein Referendum für die EU-Verfassung scheitern könnte, an Bedeutung. Durch die neue Regierung der Bundesrepublik und ihre kritische Haltung gegenüber einer Vollmitgliedschaft der Türkei sowie die Verstimmungen in den türkisch-zyprischen Beziehungen seit Herbst 2006, hat ein kritisches Thema an Bedeutung verloren. Die Regierung Rasmussen sprach sich im Frühjahr 2006 für ein Konzept von enger ökonomischer Kooperation mit der Türkei anstelle der Mitgliedschaft aus, womit sich die deutsche und dänische Position gleichen.³⁰³

Das Vorhaben der Regierung Rasmussen im Herbst 2006, über die Substanz des VVE im Folketing entscheiden zu lassen, um somit ein „Nein“ zum VVE verhindern zu können, stieß auf heftige Kritik. Auch wenn der Verfassungsvertrag in eine „schlankere Version“ gefasst werden würde und ein Referendum, da keine neuen Kompetenzen auf die EU übertragen werden, dann formal nicht notwendig ist, wollen die Dänen über den VVE abstimmen. Bedenkt man, dass sich ein Großteil der Dänen in einer Umfrage für ein Referendum zum VVE, auch wenn es nur eine „schlanke Form“ gäbe, aussprach, würde eine Umgehung des Referendums sich sicherlich negativ auf die zukünftige Unterstützung der Bevölkerung für die EU auswirken.³⁰⁴ Die Überlegung der Regierung Rasmussen, über den VVE im Folketing abstimmen zu lassen, beruhen lediglich auf der Gefahr, dass das Lager der Verfassungsgegner den VVE stürzen könnte.³⁰⁵ Nach Umfragerwerten von 2006 und Anfang 2007 wäre eine Umgehung der Bevölkerung für die Ratifikation des VVE allerdings auch nicht nötig: 61% der Dänen halten die EU-Mitgliedschaft für gut. Ferner findet der VVE auch breite Zustimmung bei allen Parteien.³⁰⁶ Rasmussen signalisierte im Februar 2007 Unterstützung für die Bemühungen der deutschen Ratspräsidentschaft, den VVE bis zu den nächsten Europäischen Parlamentswahlen 2009 von allen Mitgliedern ratifizieren zu lassen.³⁰⁷ Mit der Äußerung Rasmussens, dass man erst über den VVE abstimmen lassen könne, wenn man sich über die umstrittenen Punkte geeinigt hat, verliert die Debatte über das Referendum vorerst an Brisanz.³⁰⁸

Irland: Verfassungsfreund mit Referendumspflicht

Die irische Regierung zählt sich selbst zu den *Freunden der Verfassung* und möchte Inhalt sowie Substanz des Verfassungsvertrages erhalten. Obwohl Irland zu den EU-Mitgliedstaaten gehört, welche die Ratifizierung des Verfassungsvertrages unterbrochen haben, befürworten Regierung und auch irische Bürger mehrheitlich die Verfassung. Dabei sind seit dem Beitritt Irlands zur EU die Argumente für und gegen die irische Mitgliedschaft weit-

303 „PM charts new EU road map“, The Copenhagen Post, 28.04.06; „Minister applauds frozen Turkey“, The Copenhagen Post, 14.12.2006, „PM backs EU go slow model“, The Copenhagen Post, 15.12.2006

304 „EU light could cut out the people“, The Copenhagen Post, 01.06.2006, „Poll: Yes to referendum, yes to euro“, The Copenhagen Post, 02.06.2006

305 „PM may skip EU treaty vote“, The Copenhagen Post, 24.01.2007

306 „Denmark warm on EU“, The Copenhagen Post, 08.01.2007

307 „EU constitution: Where member states stand, BBC Online <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3954327.stm>

308 „PM may skip EU treaty vote“, The Copenhagen Post, 01.02.2007

gehend konstant geblieben. 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 bei jeder Reform des EU-Primärrechts 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.³⁰⁹

Auch beim ersten Referendum zum Vertrag von Nizza 2001 hat die Frage nach den Auswirkungen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP)³¹⁰ auf die irische Neutralität maßgeblich zur Ablehnung beigetragen. Beim zweiten, erfolgreichen irischen Referendum wurde ein Zusatzprotokoll eingefügt, welches garantiert, dass die Sicherstellung der irischen Neutralität trotz ESVP nicht gefährdet ist und Irland keinem Verteidigungsbündnis in der EU beitrifft. Heute beteiligt sich Irland in vollem Umfang an der ESVP und will sich nach einer Gesetzesänderung im Sommer 2006 auch an einer EU Battlegroup beteiligen. 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 und EU schon beteiligt.³¹¹ In der Diskussion um die Verfassung hat die irische Regierung daher die weitere Gültigkeit des ‚triple locks‘ und des Zusatzprotokolls zum Nizza Vertrag betont.

Die Fortentwicklung der europäischen Integration hat beide Seiten im 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

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

310 Die ESVP wurde mit dem Vertrag von Nizza in die EU-Verträge aufgenommen.

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

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.³¹² 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.³¹³

Erträge der Einbindung der Bürgergesellschaft in die Verfassungsdebatte

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.³¹⁴ 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

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

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

314 Vgl. Ireland: Judgement of the Supreme Court in the matter of Bunreacht na hÉireann: 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.³¹⁵ 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.³¹⁶ Der Verfassungsvertrag wird dabei auch heute noch von Treacy und Ahern als bestmögliche Lösung für Europa und Irland verteidigt.

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.³¹⁷ 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.³¹⁸

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, sicherheits- und verteidigungspolitische Ziele der EU aufmerksam.

Für extremistische, republikanisch-katholische Gruppen könnte die Fra-

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

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

317 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>.

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

ge des türkischen Beitritts zur EU den nötigen Zündstoff zur VVE-Kritik 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.³¹⁹

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.³²⁰ 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.³²¹

Reaktion auf die Ablehnung des Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden

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.³²² Zunächst befürchteten die irischen VVE-Befürworter, dass unter den Bedingungen direkt nach den negativen Ergebnissen in Frankreich und den Niederlanden das Referendum nicht sicher gewonnen werden könne; mittlerweile lehnt die Regierung ein neues Referendum ab, bis sich die EU wieder auf einen neuen Vertragstext geeinigt hat. 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%. Die restlichen 35% der Wähler sind noch unentschlossen.³²³

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.³²⁴ 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 posi-

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

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

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

322 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).

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

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

tive Bild, von dem in der Presse oft die Rede ist,³²⁵ nicht in allen Politikbereichen bestätigt werden. Die pro-europäische Position 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, dass die Bürger aus den zehn neuen EU Mitgliedstaaten eine Arbeitserlaubnis 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.³²⁶

Die Eurobarometer Umfragen zeigen auch, dass die Iren zwar grundsätzlich eine sehr positive Einstellung gegenüber der EU haben (78% halten die EU-Mitgliedschaft für eine gute Sache, die höchste Quote in der EU). Diese positive Grundhaltung beschränkt sich aber hauptsächlich auf den Bereich der Wirtschaft, in dem Irland sehr von der EU-Mitgliedschaft profitiert hat, und schlägt sich nicht in einer Unterstützung für weitere Integration aus. Besonders kritisch werden die Einführung von Mehrheitsentscheidungen, durch die Irland überstimmt werden könnte, und die außen- und sicherheitspolitische Integration gesehen. Trotz der generell pro-europäischen Haltung der Iren könnten diese Kritikpunkte womöglich Auswirkungen in einen Referendum haben.

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.³²⁷ Seine ursprünglich für Juni 2005 geplante Verteilung verzögerte sich jedoch aufgrund des negativen Ausgangs der französischen und niederländischen Referenden. Nachdem sich mit der Verlängerung der ‚Reflexionsphase‘ herauskristallisierte, dass der VVE in der bestehenden Form nur sehr unwahrscheinlich ratifiziert werden würde und das irische Referendum bis zu einer neuen EU-Einigung verschoben wurde, hat die Regierung ihre Informationskampagne unterbrochen. Ihre Informationsseite zum Verfassungsvertrag wurde zuletzt im Mai 2006 aktualisiert.

Deutliche Unterstützung für den Verfassungsvertrag

Irland gehört zu denjenigen EU-Mitgliedstaaten, in denen im ersten Halbjahr 2007 Wahlen stattfinden und die möglicherweise durch eine neue Regierung beim Europäischen Rat im Juni vertreten werden könnte. Die Wahlen müssen spätestens im Juli 2007 stattfinden; ein genaues Datum steht jedoch noch nicht fest.³²⁸ Bertie Ahern (Fianna Fáil) will erneut

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

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

327 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&docID=2260> sowie <http://www.european-constitution.ie/pdfs/1013-white-paper-final-en.pdf>

328 Nach aktueller Rechtslage muss das irische Parlament (Dáil) spätestens fünf Jahre nach Beginn der Legislaturperiode vom Präsidenten auf Anfrage des Premierminister (aktuell: Ber-

als Spitzenkandidat seiner Partei antreten und strebt eine dritte Amtsperiode als Premierminister an. Nach größeren Verlusten bei den Kommunalwahlen 2004 und einem Umfragetief 2005 haben die Regierungsparteien in jüngsten Umfragen überraschend an Zustimmung gewonnen, so dass eine Wiederwahl nicht unwahrscheinlich ist. Die Zustimmung zur regierenden FF liegt derzeit bei etwa 37-42% (Wahlen 2002:42%); ähnlich stabil sind die Werte von Labour und FG. VVE-Gegner Sinn Féin liegen nach Unterstützungswerten von 12% (Oktober 2004) wieder bei 7-9% (Wahlen 2002:7%).³²⁹ Demnach sind gegenwärtig sowohl eine Fortsetzung der aktuellen Regierungskoalition oder verschiedene große Koalitionen denkbar. Angesichts der positiven VVE-Haltung der meisten Parteien würde wohl nur eine Koalition mit Sinn Féin Probleme in der weiteren Behandlung des VVE verursachen. Da jedoch Labour eine Koalition mit FF bereits ausgeschlossen hat, ist diese Möglichkeit aber auch nicht vollends auszuschließen.

In der aktuellen Debatte über die Wiederbelebung des Verfassungsprozesses im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft hat sich Irland deutlich als Unterstützer des aktuellen Verfassungsentwurfs positioniert. Im Januar 2007 entsandte die irische Regierung aus eigener Initiative Europaminister Noel Treacy nach Madrid zum „Treffen der Freunde der Europäischen Verfassung“, die sich aus den 18 EU Mitgliedstaaten, die die Verfassung bereits ratifiziert haben, plus Irland und Portugal zusammengesetzt hat.³³⁰ Als dasjenige Land, unter dessen Ägide die ursprüngliche Einigung über den Verfassungsvertrag zwischen 25 EU Mitgliedstaaten erreicht wurde, sieht sich die irische Regierung besonders qualifiziert, das schwierige Kompromisspaket zu verteidigen.³³¹ Ein Aufschnüren des komplexen Verhandlungsergebnisses von 2004 und eine anschließende Neuverhandlung lehnt sie daher ab und unterstützt die deutsche Forderung, die Substanz des VVE zu erhalten.

Unabhängig von der Form der Überarbeitung des EU-Primärrechtes ist Irland zu einem Referendum verpflichtet. Im Gegensatz zu anderen EU-Regierungen, die einen neuen Vertrag unterhalb der Referendumsschwelle entwickeln wollen³³², um aufwendige Volksabstimmungen und eine erneute Ablehnung zu vermeiden, hat die irische Regierung daher auch betont, eines durchführen und gewinnen zu können.³³³ Bereits nach dem Europäischen Rat im Juni 2006, der die deutsche Ratspräsidentschaft beauftragte, im kommenden Juni Vorschläge für eine Lösung der institutionellen Krise vorzulegen, hat die Regierung diesbezüglich ihren Zeitplan geändert. Nachdem zunächst ein Referendum nicht vor Mitte 2007, d. h. den

tie Ahern) aufgelöst werden und innerhalb von 30 Tagen neu gewählt werden (Irische Verfassung Art. 16). Die erste Sitzung des aktuellen Dáils fand am 6. Juni 2002 statt.

329 Vgl. TNS mrbi/Irish Times opinion poll January 2007. http://www.tnsmrbi.ie/cms/uploads/tnsmrbi_jan07_poll.pdf und REDC General Election Opinion Poll January 2007. <http://www.redcresearch.ie/documents/SBPJan07PollReport.pdf>.

330 Vgl. „Ireland to be invited to Madrid talks on EU constitution“, in: Irish Times vom 12.01.2007.

331 Vgl. „Ireland to keep critical eye on constitution changes“, in: EU-Observer vom 22.01.2007.

332 Vgl. „Bloß kein neues Referendum. Mit Hochdruck sondieren die EU-Staaten neue Ideen zur Rettung des Verfassungsvertrages“, in: Handelsblatt vom 16.02.2007.

333 Vgl. „Ireland to keep critical eye on constitution changes“, in: EU-Observer vom 22.01.2007.

nächsten irischen Parlamentswahlen, stattfinden sollte,³³⁴ ist es nun verschoben, bis sich die EU-Mitgliedstaaten auf eine neue Lösung geeinigt haben.³³⁵ Ministerpräsident Bertie Ahern begründete diese Verschiebung damit, dass die Regierung das Volk nicht abstimmen lassen könnte, solange Form und Inhalt des Verfassungsvertrages in Frage gestellt sind, betonte aber vor dem Europäischen Parlament, dass der komplexe Kompromiss des VVE erhalten bleiben müsse.³³⁶

Großbritannien und Blairs kalkuliertes Risiko

Großbritannien gehört so zu den schwierigsten Verhandlungspartnern der deutschen Ratspräsidentschaft, da es im ersten Halbjahr 2007 in einem Machtwechsel begriffen war und eine Wiederbelebung des Verfassungsvertrages ablehnte. 2007 vollzog sich in der Downing Street ein historischer Wechsel, da Premierminister Tony Blair nach zehn Jahren im Amt zurücktrat. Sein Nachfolger, der Schatzkanzler Gordon Brown, wird sich zur Wiederwahl 2009 den wiedererstarkten Konservativen unter David Cameron stellen müssen. Der britische Wahlkalender kollidiert damit mit EU-Plänen, ebenfalls bis 2009 eine Lösung der Verfassungskrise herbeizuführen, da Gordon Brown die Gefährdung durch ein Referendum vor seinem ersten Wahlkampf als Premierminister verhindern will. Gebunden durch die Zusage Blairs, zum VVE ein Referendum durchzuführen, lehnt die britische Regierung nicht nur eine Wiederbelebung des VVE, sondern auch die Umsetzung der ‚Substanz der Verfassung‘ in Form eines Änderungsvertrages ab, falls dieser ein Referendum notwendig macht.

Ursprünglich war Tony Blair im Herbst 2003 in der Frage des Ratifikationsverfahrens zum Verfassungsvertrag zunehmend unter Druck geraten. Lehnte Blair im Vorlauf zum Dezenbergipfel der Regierungskonferenz 2003 ein Referendum noch strikt ab,³³⁷ befürwortete er ab April 2004 die Durchführung eines derartigen Ratifikationsprozederes.³³⁸ 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 Achsen der ersten Blair-Regierung bildete der Wunsch, Großbritannien in das Herz Europas zu rücken.³³⁹ So gesehen könnte Blair nun als derjenige in die Geschichtsbücher eingehen, der diesen Weg zwar erfolgreich beschritten, dabei aber Großbritanniens Mitgliedschaft in der EU 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

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

335 Vgl. „Ahern: EU Constitution not dead“, in: Breaking News.ie vom 22.06.2006.

336 Vgl. Future of Europe: PM Ahern calls on the EU to look forward. Debatte im EU-Parlament am 29.11.2006.

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

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

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

nach der Ankündigung des britischen Referendums, die einen einmaligen Dominoeffekt in anderen EU-Ländern auslöste, und nach einer britischen EU-Ratspräsidentschaft, die keinerlei Impulse zur Debatte über den im Frankreich und den Niederlanden gescheiterten VVE gab, wurde zwischenzeitlich sogar vermutet, dass Blair die ganze Zeit das Scheitern des Vertrags beabsichtigte.

Solche rückblickenden Analysen überschätzen dennoch den Grad des Handlungsspielraums auf nationaler Ebene, den der britische Premier in seiner Entscheidung zum Volksentscheid genoss. Europapolitik ist ein Politikfeld, das starke Passionen unter britischen Parlamentariern und der Wählerschaft erregen kann. Angesichts der Europaskepsis innerhalb der regierenden Labour-Partei (vor allem die ältere Generation linksgerichteter Abgeordneter) ist auch weiterhin gültig, dass die Europapolitik ein ausgeprägtes Potential zum Absplittern der parlamentarischen Mehrheit enthält; dies betrifft allerdings die konservative Partei noch mehr als Labour. In Analysen, in denen Blair das britische Referendum beiläufig als Instrument zum Scheitern des VVE benutzt, wird die Priorität also deutlich überschätzt, die die britische Regierung im Hinblick auf die Europapolitik setzt: Der Premierminister würde kaum mit seinem Amt pokern wollen, um seine europapolitischen Ziele durchzusetzen.

Vor dem Hintergrund der nationalen Parlamentswahlen (Mai 2005) waren Blairs Kalküle eines eher innerstaatlichen Charakters. Er musste die Kritik an seiner Europapolitik entschärfen und die daraus entstandene Schwächung seiner Position soweit wie möglich in Grenzen halten. Auch die Analyse der jetzigen Haltung der britischen Regierung und der zukünftigen Regierung nach Blairs Rücktritt 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 2001³⁴⁰, 353 Sitze von 645 in den Wahlen von 2005³⁴¹) wurde 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 Davidson geleitete innerparteiliche Gruppierung, die vorwiegend von einer älteren Generation von Labour-Abgeordneten gestützt wird.³⁴² Obwohl die Gruppierung nur wenige Mitglieder hat, behauptet Davidson, in Westminster mit einer Unterstützung von ungefähr hundert Labourabgeordneten rechnen zu können.³⁴³ Die LAS-Kampagne deutete auf das Potential einer inneren Spaltung der Partei hin, falls ein Volksentscheid nicht durch-

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

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

342 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).

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

geführt werden würde. Die LAS-Gruppe war auch für pro-europäische Labour-Abgeordnete offen, die einen Volksentscheid – in der Hoffnung auf ein positives Ergebnis – verlangten.³⁴⁴ 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.³⁴⁵

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.³⁴⁶ Blair traf seine Entscheidung schließlich in dem Moment, in dem seine innerparteiliche Position aufgrund des Irakkriegs und der Debatte über die Erhöhung von Studiengebühren einen Tiefpunkt erreicht hatte.

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.³⁴⁷ Die Konservativen (196 Sitze von 645 in den 2005-Wahlen³⁴⁸) hatten seit 2004 auf einen Volksentscheid gedrängt.³⁴⁹ Die Motivation gründete wesentlich in der Fundamentalopposition zum VVE sowie im Hinblick auf den Fortgang des Integrationsprojektes insgesamt.³⁵⁰ Eine solche Stellung bot den Konservativen auch die Gelegenheit, gegenüber 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 und Verfahren der direkten Demokratie als Ausverkauf konservativen Gedankenguts gebrandmarkt wurden.³⁵¹ Problematisch für die Konservativen wurde auch die „Dosierung“ der populistischen Europafeindlichkeit, da die Parteiführung verhindern wollte, dass die UK Independence Party (UKIP) und der radikale europafeindliche Flügel der eigenen Partei gestärkt wurden.

Die europafreundlichen Liberaldemokraten (62 Sitze von 645 in den 2005-Wahlen³⁵²) riefen aus anderen Gründen nach einem Volksentscheid. Sie verbanden hiermit den Wunsch, dem VVE mehr Legitimität zu verleihen. Zu beachten ist aber die Tatsache, dass die Partei seit längerer Zeit Probleme hat, ihre liberale Agenda mit der Unterstützung einer als unde-

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

345 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).

346 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 von 28. April 2004. Dagegen spricht, dass Straw nicht nur der prominenteste Befürworter eines Volksentscheids, sondern auch des Verfassungsvertrages selbst war.

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

348 Vgl. *House of Commons Library*, General Election Results, „May 5th 2005.“

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

350 Vgl. John Kampfner, in *New Statesman* vom 05. April 2004

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

352 Vgl. *House of Commons Library*, General Election Results, „May 5th 2005.“

mokratisch bezeichneten EU in Einklang zu bringen.³⁵³ 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.³⁵⁴ Von dieser ‚sicheren‘ Position aus hätten sie die Blair-Regierung endlos kritisieren können. Angesichts der starken populären Europafeindlichkeit der Briten hätte ein Volksentscheid die Position Großbritanniens in der EU schwer treffen können. Aber trotz dieses Risikos riefen die Liberalen nach dem Volksentscheid. Diese vermeintlich positiv geladene, ‚Unbarmherzigkeit‘ der EU gegenüber deutet letztlich auch hin auf einen zunehmenden europakritischen, gleichwohl pragmatischen und nach Innen gerichteten, machtbewussten Umschwung innerhalb der Partei.³⁵⁵

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.“³⁵⁶ Die Dezentralisierung des britischen politischen und administrativen Systems und der Rückgriff auf Volksentscheide sind Merkmale der „New Labour“-Politik.³⁵⁷ Ein zweites Merkmal des *Blairite*-dritten-Weges ist die pragmatisch-instrumentelle Europafreundlichkeit. 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.³⁵⁸

Das parlamentarische Ratifikationsverfahren

Der erste Schritt im Ratifizierungsprozess Großbritanniens wurde am 9. 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.³⁵⁹ 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. Gleichzei-

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

354 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.

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

356 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.

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

358 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.

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

tig machte er deutlich, dass es im Falle eines positiven Referendums und einer Ratifizierung des VVE für lange Zeit keine weiteren Integrationschritte zu erwarten gebe.³⁶⁰

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“³⁶¹ geworden. 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.³⁶²

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 worden wäre, die bereits in den letzten drei Jahrzehnten von verschiedenen Regierungen sanktioniert wurden.³⁶³

Ein anderes Problem der britischen Ja-Kampagne war Blair selbst, der eine Personalisierung des Referendums verhindern wollte, da ein *vote* gegen den Vertrag als ein *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.³⁶⁴

Innerhalb der Blair-Regierung herrschte schließlich Uneinigkeit darüber, 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 im Hinblick auf die Durchsetzung nationaler Positionen hervorgegangen.³⁶⁵ Zusätzlich stellte er ein Szenario eines nach einem gescheiterten Volksentscheid isolierten

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

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

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

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

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

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

Großbritanniens dar.³⁶⁶ 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.³⁶⁷ In seinen offiziellen Reden präsentierte er – gemäß der Straw-Strategie – den Vertrag als britischen Sieg, als Verstärkung des Intergouvernementalismus und als ‚Aufräumungsaufgabe‘.³⁶⁸ In Interviews zeigte er sich dagegen als aktiver Befürworter der spezifischen, supranationalen Vorteile des VVE und äußerte sich kritisch zur Zurückhaltung der Regierung.³⁶⁹ Sein Standpunkt war – im Vergleich zu Straws pessimistischem Realismus – eher optimistisch: Eine energische Informationskampagne würde die durch EU-Unkenntnis gestützte Euroskepsis erfolgreich bekämpfen.³⁷⁰ Statistiken zeigten, dass die Öffentlichkeit und die Industrie eine geringe Kenntnis des Vertrags haben, und dass viele bereit sind, ihre Meinung dazu zu ändern.³⁷¹ 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, bleibt 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 daher bestimmend für Blairs Strategie. Im Falle eines *No-votes* müsste diese – aufgrund der Kampagne der Regierung – allerdings als Ablehnung der EU allgemein und nicht nur des VVE verstanden werden.³⁷² Die Spieleinsätze dieser Taktik waren daher extrem risikobeladen.

Hierbei ist auch zu beachten, dass die Möglichkeiten der Regierung noch aus anderen Gründen beschränkt waren, 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 gewesen. Die britischen Gewerkschaften waren in ihrer Stellungnahme zum VVE uneinig. Jede Einzelgewerkschaft identifiziert sowohl Vorteile (Arbei-

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

367 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.

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

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

370 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>.

371 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>.

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

terrechte) als auch Nachteile (wirtschaftliche Liberalisierung) am VVE.³⁷³ Der Kongress der Gewerkschaften vertrat im September 2004 eine Stellungnahme zum Vertrag.³⁷⁴ Relativ zurückhaltend war auch der Unternehmerverband „Confederation of British Industry“. Dieser identifiziert ebenfalls Vorteile (Liberalisierung) und Nachteile (Arbeiterrechte) im VVE.³⁷⁵ Beide Seiten warteten aber auf den entscheidenden Impuls, der sie ins Oppositions- oder Zustimmungslager zum VVE schieben sollte.

Dagegen stellte die parteiübergreifende Organisation „Britain in Europe“ (BE) eindeutig die wirtschaftlichen Vorteile des VVE und der EU-Mitgliedschaft dar.³⁷⁶ Die BE wurde 1999 gegründet. Obwohl sie eine klare europafreundliche Agenda hat, wurde sie durch politische Entwicklungen zum Schweigen gebracht.³⁷⁷ Denn nach den negativen Volksentscheiden in Frankreich und den Niederlanden wurden die Geschäftsräume der BE abgewickelt.

Unklar ist, ob die wenigen Befürworter des VVE über die nötigen Medien verfügen, um ihre Nachricht erfolgreich auszustrahlen. Die BBC³⁷⁸, 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 tendenziell 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.³⁷⁹

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 liberale Ordnungspolitik der EU noch ineffizienter machen.³⁸⁰ Die Grundrechtecharta schaffe eine neue Schicht zwingend internationalen Rechts. Sie würde vor allem die britische Arbeitsmarktpolitik zerstören.³⁸¹ Die geplante, gemeinsame Asyl- und Immigrationspolitik mache das im Vertrag von

373 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.euro-found.eu.int/2004/05/feature/uk0405104f.html>.

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

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

376 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.

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

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

379 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>.

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

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

Maastricht erreichte, britische Opt-Out fraglich.³⁸² Durch die angestrebte strafrechtliche Zusammenarbeit würden der EU Kompetenzen übertragen, die die Länge von Freiheitsstrafen und die Rechte von Kriminellen auch auf britischen Territorium bestimmen könnten.³⁸³ Der Verfassungsvertrag würde den Weg für den Verlust des britischen Sitzes im Sicherheitsrat der VN vorbereiten.³⁸⁴ Diese Kritik spiegelte sich im Wahlmanifest klar wider; dieses versprach dem Individuum eine „Befreiung von der Einmischung und Intervention des Gouvernanten-Staats“. Mit einer Lockerung der internationalen Bindungen würde eine konservative Regierung besser im Interesse des Bürgers regieren, Migration besser steuern und die Rechte von Kriminellen effektiver beschränken können.³⁸⁵

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.³⁸⁶ Die Labour-Abgeordnete und Konventsdelegierte 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“³⁸⁷ – ist sie trotzdem eine harte Kritikerin der konservativen Europapolitik.³⁸⁸

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.³⁸⁹ 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.³⁹⁰ Ihren Erfolg bei den Europawahlen konnte die UKIP in Parlaments- und Kommunalwahlen daher nicht wiederholen.

Kritiker des VVE aus der Industrie bauen auf existierende Organisationen. Die Dachorganisation ‚No-Euro‘ betrachtet den VVE im Kontext der Kampagne gegen den Euro.³⁹¹ Die Organisation „Business for Sterling“ wird als inoffizielles Gerüst genutzt, um eine verfassungsfeindliche Bewegung zu gründen.³⁹² Überschneidungen zwischen der Mitgliedschaft der Organisation „Vote No“ und der der „Business for Sterling“ sind augenfällig.³⁹³ Die wirtschaftliche Oberschicht, die im Rat der Organisation sitzt,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

391 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>.

392 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.

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

versucht ihre Kampagne für Kleinunternehmer durch Pamphlete und Werbespots zugänglich zu machen.³⁹⁴ Auch im Pamphlet „The European Constitution: What it means for You and Your Family“ liegt die Hauptkritik der Organisation darin, dass die EU durch den VVE mehr Kontrolle über die kleinen Geschäfte gewinnen würde.³⁹⁵ 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.³⁹⁶ Vor allem die Zeitschrift „The Economist“ verbreitet diese ultraliberal motivierte Kritik am VVE.³⁹⁷

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.³⁹⁸ 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, so seine Taktik, bräuchte er den Vertrag keinem britischen Referendum mehr zu unterziehen.

Blairs Rechnung ging schließlich mit dem doppelten Nein von Frankreich und den Niederlanden auf. Er konnte nun argumentieren, dass die Notwendigkeit zur Durchführung eines weiteren, risikoreichen Referendums nicht mehr bestünde, da der VVE schon im Vorfeld gescheitert ist.³⁹⁹ Die Regierung hatte allerdings – offen, laut und wiederholt – versprochen, den Volksentscheid ungeachtet der Ergebnisse in anderen Ländern durchzuführen.⁴⁰⁰ Blair hätte bei einer Ratifizierung des VVE in allen anderen 26 Staaten vor der Abstimmung in Großbritannien auf einen starken psychologischen Effekt auf das britische Publikum hoffen können. Nach dem Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden war der britischen Regierung jedoch bewusst, dass ein britischer Volksentscheid kaum zu Gunsten der EU zu gewinnen war, und sie suspendierte das Ratifikationsverfahren. 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 war sowohl für VVE-Befürworter als auch –Gegner, wie weiter verfahren

394 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.

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

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

397 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.

398 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.

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

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

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.⁴⁰¹ Die Konservativen geben zu, dass Tony Blair eine Reihe ihrer Positionen in Bezug auf die EU übernommen zu haben scheint.⁴⁰² Während Blair sich früher als leidenschaftlicher 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 unbeliebte, in ihrem jetzigen Aufbau funktionsunfähige und – trotz der Durchführung der Volksentscheide – undemokratische Institution bestätigt. Auch in sonst europafreundlichen, liberaldemokratischen Kreisen ist ein deutliches Abkühlen gegenüber der EU zu vermerken.

2006 hat der Ausschuss für Auswärtige Angelegenheit des britischen Unterhauses in einem Bericht zu der Entwicklung in der EU festgestellt, dass der VVE zwar nicht tot, aber „comatose and on life support“⁴⁰³ sei; die britische Regierung solle daher ihre europäischen Amtskollegen auffordern, diese Realität anzuerkennen und den VVE als Paket aufzugeben. Diese Auffassung wurde sowohl von Labour- als auch konservativen Mitgliedern des Ausschusses getragen und spiegelt die britische Mehrheitsmeinung wider, dass der VVE mit der Ablehnung in Frankreich und den Niederlanden gescheitert ist.⁴⁰⁴

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.

Eine weitere Veränderung ist die abnehmende Bedeutung des Themas Europa in der öffentlichen politischen Debatte in Großbritannien. Trotz der vergangenen britischen EU-Ratspräsidentschaft und der 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 Versuche, sein europapolitisches Vermächtnis zu etablieren – und vor allem das Scheitern seiner europäischen Vision zu relativieren – hält den VVE im öffentlichen Bewusstsein. Oppositionsführer David Cameron hingegen hält Europa für ein Thema, das für

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

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

403 „Developments in the European Union. Sixth Report of Session 2005-2006.“ House of Commons Foreign Affairs Committee. S. 23.

404 So gaben 38% der Briten beim Eurobarometer 65 (Frühjahr 2006) an, dass der VVE neu verhandelt werden sollte; weitere 25%, und damit die höchste Quote in der EU, waren der Meinung, der VVE sollte vollständig aufgegeben werden. Vgl. Standard Eurobarometer 65 (Spring 2006). S. 156.

die Bürger kaum von Interesse sei,⁴⁰⁵ zumal seine Partei in diesem Bereich von der UKIP bedroht wird. Auch Blairs Nachfolger Gordon Brown möchte das Thema EU vermeiden. Auf dem letzten Labour-Parteitag trug er seine Zukunftsvision für Großbritannien in den nächsten 10 Jahren vor; die Europäische Union wurde hierbei mit keinem Wort erwähnt.⁴⁰⁶

„The practical European“ - Die britische Ratspräsidentschaft

Die britische Ratspräsidentschaft fiel in das zweite Halbjahr 2005, d.h. direkt nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, und damit auch auf den Beginn der ‚Denkpause‘ oder ‚Reflexionsphase‘ über den gescheiterten Verfassungsvertrag. Dennoch zeigte London kein Interesse daran, den VVE – und die Debatte darüber – voranzubringen. Hätte die Präsidentschaft diese Themen aufgenommen und Impulse in die britische oder europaweite Debatte zum VVE gegeben, wäre der Handlungsspielraum der britischen Ratspräsidentschaft wahrscheinlich beschränkt gewesen, um ihrer eigenen, nationalen Agenda zu folgen. Diese stellte zunächst wirtschaftspolitische Reformen in der EU in den Mittelpunkt des sechsmonatigen Arbeitsprogramms. Zu Beginn der Präsidentschaft wurden die wirtschaftlichen Reformen noch mit der Begründung auf die Tagesordnung gesetzt, dass sie für ein britisches und europaweites Ja notwendig wären. Zusätzlich war die britische Ratspräsidentschaft durch die vorgezogenen Bundestagswahlen in Deutschland und die Entscheidung zur finanziellen Vorschau der EU für 2007-2013 belastet, die erst nach harten Verhandlungen in letzter Minute im Dezember 2005 getroffen werden konnte.

Aus Sicht der britischen Ratspräsidentschaft wurde die Verfassungskrise dabei als Hindernis angesehen, das den wichtigeren Wirtschafts- und Strukturreformen der EU im Wege stand und letztlich nur die heimischen Euroskeptiker stärkte. Die britische Regierung blieb daher bei der Auffassung, dass der VVE in seiner jetzigen Form „erledigt“ sei und bestätigte damit Vorwürfe, dass sie das Scheitern als Entlastung empfand, das eine Absage des britischen Referendums ermöglichte.

Das Ende der Ära Blair

In der Folgezeit der britischen Ratspräsidentschaft versuchte der Premierminister diese unterschiedlichen Trends und Prioritäten miteinander zu vereinbaren. Er bekräftigte lautstark seine Leidenschaft für das grundsätzliche europäische Projekt; betonte aber gleichzeitig, dass der *jetzige* Konsens unter den politischen Eliten der EU fehlgeleitet sei. Dringende wirtschafts- und sozialpolitische Reformen würden nicht in Angriff ge-

405 So begründete David Cameron, dass das Thema EU nur die politische Klasse interessiere: „While parents worried about childcare, getting the kids to school, balancing work and family life – we were banging on about Europe.“ Vgl. „Tories must fight return of EU constitution, warns MEP“, in: The Guardian Unlimited vom 02.10.2006.

406 In der Tat bezog er sich in seiner Rede nur ein einziges Mal auf Europa, jedoch nur um die Erfolge der britischen Arbeitsmarktpolitik mit der hohen Arbeitslosenrate in Kontinentaleuropa zu vergleichen. Vgl. „Gordon Brown’s speech. The chancellor’s speech to the Labour Party Conference.“ <http://politics.guardian.co.uk/labourconference2006/story/0,,1880666,00.html>.

nommen. Sobald sich der nötige politische Richtungswechsel kristallisiert habe, „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?“, fragte Blair Mitte Februar 2006.⁴⁰⁷ Leider werde die europäische Ebene immer noch dafür instrumentalisiert, die 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“ beschwerte sich Blair in der europapolitischen Grundsatzrede in Oxford 2006.⁴⁰⁸ Ein erneuter Lösungsversuch für die unbestreitbar vorhandenen institutionellen Probleme sollte daher erst auf einer neuen, vorher abgestimmten Zielsetzung der EU vereinbart werden.

Ein wichtiger Aspekt der Oxford-Rede war jedoch auch, sein (europapolitisches) Vermächtnis positiv zu gestalten, in dem er seine Erfolge betonte, Großbritannien zur Rückkehr ins Zentrum der EU verhelfen zu haben. Für die zukünftige britische Europapolitik, insbesondere auch bei den Verhandlungen zur Reform des EU-Primärrechts, sind jedoch mehr und mehr die Positionen Browns entscheidend. Unter öffentlichem und parteiinternem Druck hatte Tony Blair 2006 seinen Rücktritt als Premierminister und Parteivorsitzender bis spätestens September 2007 bekannt gegeben. Sein Nachfolger wurde vom Parlament gewählt. Brown wird besonders in der britischen Europa- und Außenpolitik bemüht sein, einen Punkt und kein Komma hinter die umstrittene Politik seines Vorgängers zu setzen. Zwar wird unter Brown eine Neujustierung des *special relationship* zu den USA nach dem Irak Desaster erwartet; ein paralleler, verstärkter Fokus auf die EU ist aber unwahrscheinlich.⁴⁰⁹ Blair war ab Anfang 2007 gewillt, seinem Nachfolger einen großen Spielraum einzuräumen, um den von ihm unterzeichneten Vertrag und angekündigten Volksentscheid nach seinem eigenen Geschmack zu behandeln.⁴¹⁰

Auch Liberaldemokraten und Konservativen haben nach dem Scheitern des VVE einen internen Machtwechsel durchgemacht. Der neue Vorsitzende der Liberaldemokraten seit März 2006, Menzies Campbell, 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. 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 ohne überzeugende Argumente für die Ratifikation des VVE.

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

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

409 Vgl. „Mit Europa“, in: Handelsblatt vom 16.02.2007.

410 Vgl. „Irak: Briten über Bord“, in: Handelsblatt vom 22.02.2007.

Beispielhaft war sein Interview mit einer großen Presseagentur, in dem er eine robuste Verteidigung des VVE hätte verbreiten können. Gefragt, wie seine Partei das Publikum vom Meritum des Vertrags überzeugen wollte, antwortete Campbell aber schlicht: „Well we'd make the case [...]“.⁴¹¹

Bei den Konservativen wird Kritik am VVE seitens der neuen Führung nur selten geäußert.⁴¹² David Cameron hütet sich generell davor, die Europapolitik Blairs bzw. Browns zu politisieren. Einige Kommentatoren sehen in der Wahl Camerons sogar einen Grund, weshalb Blair das Thema Europa noch einmal aufgebrochen hat⁴¹³: Cameron versucht die politische Richtung seiner Partei hin zur politischen Mitte zu ändern. Eine Politisierung des Themas EU ist für ihn eine besondere Gefahr, da es in den nationalen Wahlen wenig Gewinn verspricht, aber tiefe Klüfte innerhalb der eigenen Partei aufwirft. Zuletzt sorgten insbesondere der Wechsel von zwei Tory-Abgeordneten zur UKIP sowie die ‚Better Off Out‘-Kampagne von 10 konservativen Abgeordneten für Aufsehen, die einen Austritt aus der EU fordern.⁴¹⁴ Die konservative Führung und David Cameron hingegen lehnen zwar den VVE ab, fordern aber auch eine Rolle als „strong player“ für Großbritannien in der EU als Motor für wirtschaftliche Reformen und in Politikbereich wie Umwelt, Klima, Energie oder Sicherheitspolitik.⁴¹⁵ Gemeinsam mit der tschechischen ODS gründete Cameron 2006 das ‚Movement for European Reform‘; auf Drängen des Vorsitzenden der ODS, dem jetzigen tschechischen Ministerpräsident Topolanek, verschob Cameron aber den Austritt aus der EVP auf nach den Europawahlen 2009.⁴¹⁶

Hauptziel Referendum verhindern?

Die Wiederbelebung der institutionellen Reform durch die deutsche Ratspräsidentschaft kam für die britische Regierung und insbesondere Gordon Brown zu einem höchst ungelegenen Zeitpunkt. Zu Beginn des Jahres 2007 war unklar, wer Großbritannien auf dem entscheidenden EU-Gipfel im Juni 2007 vertreten solle.⁴¹⁷

Gravierend wirkt sich für Brown aus, dass der von der deutschen Ratspräsidentschaft vorgesehene Zeitplan, bis zu den Europawahlen 2009 eine Lösung der Verfassungskrise einschließlich Ratifikation in den EU-Mitgliedschaften vorzubereiten, mit dem britischen Wahlkalender kollidiert. Bei bis dahin erstarkten Konservativen, die in jüngeren Meinungsumfragen deutlich vor Labour liegen,⁴¹⁸ würde ein Referendum zum VVE

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

412 So war ein zentrales Wahlkampfthema von David Cameron das Versprechen, die als zu europäisch eingestufte Europäische Volkspartei (EVP), zu verlassen und u.a. mit der tschechischen ODS eine neue Fraktion im Europäischen Parlament zu bilden.

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

414 Vgl. „Conservative Peers defect to UKIP“, in: BBC News vom 09.01.2007. http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/uk_news/politics/6243807.stm.

415 So David Cameron und der konservative Schattenminister für Außenpolitik, William Hague. Vgl. „Conservatives strive to bridge divide on Europe“, in: Guardian vom 07.06.2006.

416 Vgl. „Tory Switch Delayed Till 2009“, in: BBC News vom 13.07.2006. http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/5175708.stm.

417 Vgl. Brendon Donnelly: „Mr. Brown, Come to Brussels“, in: European Newsletter. The Federal Trust. S. 1-3.

418 Eine vom Meinungsforschungsinstitut ICM im Februar 2007 veröffentlichten Umfrage prog-

eine kaum zu meisternde politische Herausforderung sein. Zusätzlich zur mehrheitlichen Europaskepsis der Briten würde eine Volksabstimmung, die nach diesem Zeitplan weniger als ein Jahr vor den Parlamentswahlen stattfinden würde, fast zwangsläufig auch eine Abstimmung über den bisher nur im Parlament gewählten Premierminister hinauslaufen. Es waren somit erneut vor allem innenpolitische Gründe, die die britische Position zur Reform des EU-Primärrechts bei den Mandatsverhandlungen bestimmten, da insbesondere Gordon Brown eine ‚lose-lose situation‘ um jeden Preis verhindern will. Bereits der Beginn der Konsultationen über die Revision des VVE hat in Großbritannien ablehnende Reaktionen und die Angst vor einer EU-Reform durch die Hintertür hervorgerufen.⁴¹⁹ Im Widerspruch zu früheren Äußerungen Blairs⁴²⁰ zog sich die britische Regierung auf die Position zurück, dass die EU mit den aktuellen Verträgen „gut arbeitet“ und weder eine Verfassung noch eine neue Runde von Volksabstimmungen benötigt, um Fortschritte in Bereichen wie Wirtschaft, Klima oder Erweiterung zu erzielen.⁴²¹ Tony Blair und Gordon Brown einigten sich daher auf die Linie, sowohl eine Wiederbelebung des VVE als auch die Umsetzung ihrer ‚Substanz‘, wie von Deutschland und den 18 ‚Freunden der Verfassung‘ gefordert, nach Innen offensiv abzulehnen. Nur einem technischen ‚Mini-Vertrag‘, der einige institutionelle Reformen zur Anpassung an eine EU mit 27 Mitgliedstaaten vornimmt, wolle London akzeptieren.⁴²²

Mit dieser Position gehört die britische Regierung neben der Tschechischen und Polnischen zu denjenigen, die eine Wiederbelebung des VVE kategorisch ablehnen und bereits offen mit einem Veto gedroht haben. Die innenpolitische Brisanz der Referendumsfrage, machten London zu einem besonders schwierigen Verhandlungspartner für die deutsche Ratspräsidentschaft.

Polen: Ratifikationskrise als Chance auf Nachverhandlung

Polens Position gilt vielen EU-Experten als eine der großen Unbekannten im Zuge der Verhandlungen über den VVE.⁴²³ Dafür gibt es gute Gründe: Polen hatte beim Europäischen Verfassungskonvent nur Beobachterstatus, seine Hauptkritikpunkte bezüglich der doppelten Mehrheit und des Gottesbezugs wurden nicht berücksichtigt. Es gab im Herbst 2005 einen Regierungswechsel, seit dem eine Koalition aus europaskeptischen Parteien regiert, und der VVE ist in Polen nicht ratifiziert worden, da das vorgese-

nostizierte 42% für die Konservativen, aber nur 29% für Labour mit Brown als Parteiführer. Pikanterweise würde Labour nach dieser Umfrage unter der Führung des mit dem Irak Krieg schwer belasteten Tony Blair noch mehr Stimmen erhalten. Gordon Brown kommt bei den Briten nicht an – Sieg der Tories gegen Labour scheint möglich. Vgl. „Gordon Brown kommt bei den Briten nicht. Sieg der Tories gegen Labour scheint möglich“, in: Handelsblatt vom 21.02.2007.

419 Vgl. „Yesterday in Parliament“, in: The Guardian Unlimited vom 01.02.2007.

420 Beispielsweise sagte Blair nach einem Treffen mit Bundeskanzlerin Merkel im Februar 2006 „that we need institutional change in Europe“. Vgl. „Blair and Merkel unite for at friendly talks“, in: The Guardian unlimited vom 17.02.2006.

421 Vgl. „Britain aims to sink Merkel’s plan to revive EU referendum“, in: The Times vom 18.01.2007.

422 Vgl. „Forget constitution or we veto all plans, Britain tells the EU“, in: The Times vom 01.02.2007.

423 EUobserver, 22.02.2007.

hene Referendum bis auf weiteres ausgesetzt worden ist. Mit den Negativvoten in Frankreich und den Niederlanden ist die Unterschrift der damaligen Linksregierung unter den VVE in den Augen der jetzigen Administration hinfällig. Nimmt man die Tatsache hinzu, dass die Abstimmungsregeln im Ministerrat nach dem Vertrag von Nizza für Polen deutlich günstiger sind als die doppelte Mehrheit, scheint die Regierung in Warschau geringes Interesse an einem neuen Vertrag zu haben.

Die polnische Strategie bestand denn auch bisher darin, subtil die Möglichkeit anzudeuten, den Verfassungsvertrag scheitern zu lassen, sollten wesentliche Forderungen unberücksichtigt bleiben. Wie Präsident Lech Kaczyński im Februar im europäischen Ausland verkündete, befände sich die EU nicht in einer institutionellen Krise und sei daher auch nicht auf den VVE angewiesen.⁴²⁴ Zu dem gleichen Ergebnis kam auch sein Berater und Verfassungssherpa Marek Cichocki.⁴²⁵ Diese demonstrativ optimistische Einschätzung wurde flankiert von der Forderung nach einem völlig neuen Vertrag.⁴²⁶ Insbesondere die doppelte Mehrheit sei nicht akzeptabel. Die ablehnende polnische Haltung diesem Verfahren gegenüber sei während des Verfassungskonvents bekannt gewesen und könne daher jetzt nicht überraschen.⁴²⁷ Aus polnischer Sicht reduziert dieses Verfahren nicht nur Polens relatives Stimmengewicht, sondern auch seine Blockademöglichkeiten, genauso wie der Übergang bei einer Reihe von Entscheidungen von Einstimmigkeit zu Qualifizierter Mehrheit. Darin sieht Präsident Kaczyński eine Verletzung des Nationalstaatsprinzips, dessen Bedeutung er immer wieder hervorhebt.⁴²⁸

Allerdings besteht in Polen niemand mehr auf der Rückkehr zum Abstimmungsverfahren von Nizza. Parolen wie „Nizza oder der Tod“ gehören längst der Vergangenheit an.⁴²⁹ Stattdessen schlägt Warschau ein alternatives, an der Krakauer Universität entwickeltes Abstimmungssystem vor, bei der nicht die absolute Bevölkerungszahl, sondern die Quadratwurzel ausschlaggebend ist (sog. „Jagiellonen-Prinzip“). Dieses System soll die befürchtete Dominanz der großen Mitgliedstaaten im Ministerrat reduzieren.

Inzwischen ist der polnische Staatspräsident jedoch immerhin von der Forderung einer vollständigen Neuverhandlung abgerückt. Beim informel-

424 So der polnische Präsident bei einer Rede in Dublin. Polnische Presseagentur pap: Lech Kaczyński w Dublinie, 20.02.2007, verfügbar unter <http://dziennik.pap.com.pl/drukuj.html?id=21071473> (letzter Zugriff: 21.03.2007).

425 Laut Cichocki ist der VVE anachronistisch, da er vor dem Beitritt der neuen Mitgliedstaaten ausgehandelt wurde und den Erfordernissen der erweiterten EU nicht mehr gerecht wird. Reformen seien zwar notwendig, aber nicht notwendigerweise in Form des VVE. Marek Cichocki, *Reforma Unii Europejskiej, Polska perspektywa*, in: *Forum natolinskie* 2 (10) 2007.

426 EU constitution: Where member states stand, in: *BBC News*, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3954327.stm#poland>, 28.02.2007 (letzter Zugriff: 20.03.2007).

427 Interview mit Marek Cichocki, polnischer Präsidenten-Berater und nationaler Beauftragter für den VVE, in: *Europolitics*, 26.02.2007.

428 *Dziennik online: Miedzy Warszawa a Berlinem zrobilo sie cieplej*, 19.03.2007, verfügbar unter <http://www.dziennik.pl/Load.aspx?TabId=98&lsnf=p&f=36037> (letzter Zugriff: 20.03.2007); Polnische Presseagentur pap: Lech Kaczyński w Dublinie, 20.02. 2007, Rede in Dublin

429 Auch der Urheber der Parole, Oppositionsführer Jan Rokita (PO), und die Mehrheit seiner Partei haben inzwischen die Forderung nach dem Nizzaer Abstimmungsverfahren als unrealistisch verworfen.

len Gipfeltreffen mit Angela Merkel am 16./17. März 2007 gab er der Bundeskanzlerin grünes Licht, die Verhandlungen auf Grundlage des bestehenden Verfassungsvertrages zu führen, wohlgernekt ohne von seinen „diesbezüglichen Überzeugungen“ abzurücken, die er wiederum nicht präziserte. Der VVE könne seine derzeitige Form nicht behalten.⁴³⁰

Derweil forderte sein Zwillingsbruder, Premierminister Jaroslaw Kaczynski, beim Staatsbesuch in den Niederlanden umfassende Änderungen, ebenfalls jedoch ohne Details zu nennen.⁴³¹

Die entscheidende Frage ist, ob die polnische Regierung bei ihrem Widerstand gegen die doppelte Mehrheit bleiben wird. Sollten sich die anderen Mitgliedstaaten darauf einigen, Kapitel I als den harten Kern des VVE unverändert zu übernehmen, ist ein Veto Polens jedoch nicht zu erwarten. Das Warschauer Einverständnis zur Berliner Erklärung hat noch einmal das Bestreben deutlich gemacht, eine Isolation innerhalb der EU zu vermeiden.⁴³² Außerdem hat Polen seinerseits ein dringendes Anliegen, für das es auf Unterstützung angewiesen ist: eine Solidaritätsklausel im Bereich Energie.⁴³³

Als Befürworter einer gemeinsamen Energiepolitik und der Aufnahme weiterer Mitglieder hat Warschau ein Interesse an einer handlungs- und erweiterungsfähigen EU, zumal Deutschland als führender EU-Staat den VVE zur Bedingung für die Aufnahme neuer Mitglieder macht.⁴³⁴

Jenseits aller Rhetorik stellt der mit der EU-27 an seine Grenzen gestoßene Vertrag von Nizza also keine ernsthafte fallback option für Polen dar.

Relativieren lässt sich auch die Bedeutung des während des Konvents in Polen kontrovers diskutierten Gottesbezugs und der Bezeichnung „Verfassung“. Das Zugeständnis Lech Kaczynskis, die Berlin-Deklaration auch ohne Bekenntnis zu den christlichen Wurzeln zu unterschreiben, lässt vermuten, dass Warschau auch sein „Ja“ zum VVE nicht von diesem Punkt abhängig machen wird. Auch mit dem Namen „Verfassung“ bzw. „Verfassungsvertrag“ hat die polnische Administration laut Außenministerin Anna Fotyga keine Schwierigkeiten.

Offen ist noch, auf welche Weise ein neuer Verfassungsvertrag ratifiziert werden würde. Das für den jetzigen VVE vorgesehene Referendum ist am 5. Juli 2005 durch das polnische Unterhaus ausgesetzt worden. Bei einem neuen Vertrag obläge es dem Parlament, erneut eine Volksabstimmung anzuordnen. Zwingend vorgeschrieben ist ein Referendum laut Verfassung jedoch nicht. Das Ergebnis wäre ggfs. auch nur bindend, wenn die Beteiligung die Hälfte der Stimmberechtigten übersteigt.

Die Gefahr, dass der Vertrag im Referendum scheitern könnte, wäre oh-

430 Polnische Presseagentur pap, 17.03.2007, verfügbar unter <http://dziennik.pap.com.pl/index.html?dzial=POS>, (letzter Zugriff: 20.03.2007).

431 Polnische Presseagentur pap, 15.03.2007 verfügbar unter http://dziennik.pap.com.pl/index.html?dzial=POS&poddzial=POLL&id_depeszy=21250233 (letzter Zugriff: 20.03.2007).

432 Diese Einschätzung teilt auch die polnische EU-Kommissarin Danuta Hübner. Vgl. Proissl, Wolfgang: Kommissarin schließt polnische EU-Blockade aus, in: Financial Times Deutschland, 05.03.2007.

433 Dziennik online: Miedzy Warszawa a Berlinem; Proissl, Kommissarin schließt EU-Blockade aus.

434 Interview mit Angela Merkel im ZDF-Morgenmagazin, 13.03.2007.

nehin gering. Obwohl der VVE 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, gaben bis zum Frühjahr 2005 die Umfragen den Vertragsgegnern wenig Chancen. Im November 2004 waren 73% der befragten Polen für die Annahme des Verfassungsvertrags, nur 11% lehnten ihn ab. Die positive Stimmung verdankte sich in erster Linie einer allgemein positiven Einschätzung der ersten Monate der EU-Mitgliedschaft.⁴³⁵

Nach einem kurzen Zwischentief unmittelbar nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden ist die allgemeine Zustimmung in Polen für den VVE wieder auf das alte Niveau gestiegen (63% im Herbst 2006).⁴³⁶ Allerdings spricht aus den Umfrageergebnissen keineswegs die Erwartung an die eigene Regierung, nicht über den Verfassungsvertrag zu verhandeln, sondern die generelle Auffassung, dass der VVE in welcher Form auch immer unverzichtbar sei. Detaillierteren Erhebungen zufolge bevorzugen von den Befürwortern des VVE jedoch zwei Drittel seine Neuverhandlung.⁴³⁷ Ein klares Mandat für die Regierung also, den eingeschlagenen Kurs fortzusetzen.

Risikofaktor Tschechien

Die Verteilung der Gewichte in der Debatte um den Verfassungsvertrag (VVE) in Tschechien bleibt geprägt von den Parlamentswahlen im Juni 2006, die zu einem Patt des Mitte-Rechts auf der einen und des Mitte-Links Lagers auf der anderen Seite geführt hatten. Erst im Februar 2007 wurde die neue Regierungskoalition nach mehreren Anläufen durch die verfassungsmäßig vorgeschriebene Vertrauensfrage bestätigt. Die neue Minderheitsregierung bleibt jedoch auf die Unterstützung anderer Abgeordneter oder Fraktionen angewiesen. Während das Thema VVE mit den Wahlen und den folgenden innenpolitischen Querelen zunächst in den Hintergrund rückte, führte das verstärkte Engagement der deutschen Ratspräsidentschaft seit Januar 2007 auch in Tschechien zu einer Wiederbelebung der Verfassungsdiskussion.

Die öffentliche, aber auch die politische Debatte um den VVE wird in Tschechien mit der Integration in die EU im Allgemeinen und der Finalität der EU im Besonderen weitgehend gleichgesetzt. Meinungsführer - gemessen an der Öffentlichkeitspräsenz - ist Staatspräsident, vormaliger Ministerpräsident, Parteigründer der konservativen Bürgerpartei (ODS) und deren Ehrenvorsitzender Václav Klaus, der eine dezidiert kritische Position zum VVE einnimmt.⁴³⁸ Er warnt vor einem Verlust der „jungen Souveräni-

435 Ergebnisse des Meinungsforschungsinstituts CBOS, Polacy chca konstytucji UE, zitiert in Gazeta Wyborcza, 10.12.2004.

436 Eurobarometer Dezember 2006.

437 Umfrage des Instytut Spraw Publicznych: Polacy o Unii Europejskiej i Traktacie Konstytucyjnym, Warschau Mai 2006.

438 Eine Studie von Rakušanová (2006) zeigt, dass Klaus mit 28% als individueller Akteur mit Abstand am stärksten in der Debatte um den VVE im politischen und öffentlichen Raum vertreten ist. Auf zweiter Position und mit nur 14% folgt der ehemalige Ministerpräsident Jiří Paroubek (Petra Rakušanová 2006: The Constitutional Debate: A One Man Show? Václav Klaus and the Constitutional Discourse in the Czech Media, ConstEPS Working Paper No. 2006/2).

tät“ Tschechiens⁴³⁹, da die Annahme der Verfassung einen weiteren Schritt zur „totalen Unifizierung“ Europas bedeute.⁴⁴⁰ Befürworter des VVE, wie der ehemalige Ministerpräsident und sozialdemokratische Oppositionsführer Paroubek halten indes dagegen, dass ausgehend von den aktuellen Entwicklungen in der EU, Ängste vor dem Verlust nationaler oder kultureller Identität bedeutungslos seien.⁴⁴¹ Sorgen vor einer negativen wirtschaftlichen Entwicklung nach dem Beitritt hätten sich als ebenso unbegründet herausgestellt wie auch Befürchtungen einer starken Druckausübung durch die Brüsseler Bürokratie. Klaus’ reger Beteiligung an öffentlichen Diskussionen um das Verfassungsthema steht kein auch nur annähernd gleich aktiver Kontrahent gegenüber.⁴⁴² Zwar gehört auch Altpräsident Havel grundsätzlich – wenn auch nicht uneingeschränkt⁴⁴³ – zu den Unterstützern einer Verfassung, tritt aber im tagespolitischen Diskurs eher zurückhaltend auf. Gleichzeitig standen während der erratischen siebenmonatigen Regierungsbildungsphase vor allem innenpolitische Themen auf der Tagesordnung.

Mit der Ratifikationskrise verlor diese Diskussion zunächst an Bedeutung. Die noch amtierende sozialdemokratische Regierungskoalition beschloss, die Ratifikation bis auf weiteres auf Eis zu legen und den Zeitraum für die Ratifikation des VVE zu verlängern.⁴⁴⁴ Die oppositionelle ODS und Václav Klaus stellten hingegen fest, dass der VVE als Vertrag „nicht mehr existiert“ – ODS Chef Topolánek sprach gar von einem „toten Projekt“.⁴⁴⁵ Selbst ein Referendum, auf das sich die Parteien nach langem Streit geeinigt hatten, wollte die ODS nun nicht mehr anerkennen – ein solches könne angesichts der Ablehnung des VVE in Frankreich und den Niederlanden lediglich eine Meinungsumfrage und kein verfassungsrechtlich bindendes Plazet darstellen.⁴⁴⁶

Die Parlamentswahl vom Juni 2006 stellte die parlamentarischen Machtverhältnisse auf den Kopf und machte die vormalige Oppositionspartei ODS zur stärksten Fraktion im neuen Prager Parlament, während die abgewählten Sozialdemokraten (ČSSD), trotz des besten Ergebnisses ihrer Geschichte mit sieben Sitzen Rückstand nur zweitstärkste Kraft wurde. Das Ergebnis ist ein Patt von 100 zu 100 Sitzen der beiden wahrscheinlichsten Koalitionsblöcke, das auch durch die neue Tektonik infolge der erstmals vertretenen Grünen (SZ) nicht aufgebrochen werden konnte. Eine mögliche Lösung durch eine große Koalition scheiterte mehrfach an den Nachwirkungen des sehr emotionalen und mit zahlreichen persönlichen Anfeindungen geführten Wahlkampfes, aber auch an den großen inhaltli-

439 CTK, 16.01.2006

440 FR, 18.02.2006

441 Vgl. „Akademici kritizovali Klause“, in *Právo*, 25.5.2006

442 Vgl. „Klaus nemá protiháče“, in: *Právo* vom 22.04.2005.

443 Havels Hauptkritik am Verfassungsentwurf richtet sich vor allem an dessen Komplexität: „Ich denke sie [die Verfassung] sollte zehnmal kleiner sein, in menschlicher und nicht in bürokratischer Sprache geschrieben und so leicht verständlich sein, dass Kinder sie in der Schule lernen könnten.“ (V. Havel 2006: *Prosím Stručně: Rozhovor s Karlem Hvižd'alou, poznámky, dokumenty*. Praha: Gallery.)

444 Vgl. „EU Constitution gets new lease on life“, in: *Radio Prag* vom 17.06.2005.

445 Vgl. „Czechs might end up isolated as EU constitution opponents“, CTK vom 02.01.2007

446 AFXNews, 23.05.2006

chen Unterschieden zwischen den beiden großen Parteien. Nach zwei vergeblichen Versuchen konnte schließlich mit der Enthaltung zweier ČSSD Abgeordneter⁴⁴⁷ am 09.01.2007 nach einer erfolgreichen Vertrauensfrage eine neue Regierung gebildet und vom Präsidenten ernannt werden.

Der seit dem ersten Regierungsbildungsversuch im Oktober 2006 provisorisch regierende Topolánek schuf vor dem Hintergrund, dass die Koalition noch bis zum Februar 2007 keine gemeinsame Linie zum VVE erarbeitet hatte, durch Positionsbestimmungen und seine Personalpolitik Fakten, welche von seinen Koalitionspartnern heftig kritisiert wurden.⁴⁴⁸ Mit der Ernennung des parteilosen Alexandr Vondra als vorläufigen neuen Außenminister im Oktober 2006, kündigte sich zunächst eine „realistische und praktische Außenpolitik, die die geographische, geopolitische Situation des Landes berücksichtigt“, an.⁴⁴⁹ Infolge der neuen Koalitionsverhandlungen setzten sich bei der zweiten Kabinettsbildung jedoch die Grünen mit der Nominierung des parteilosen liberal-konservativen Kandidaten Karel Schwarzenberg für das Amt des Außenministers durch. Vondra, zwischenzeitlich in die ODS eingetreten, bekleidet den Posten des Vizepremiers für Europafragen und bleibt in dieser Position für den VVE betreffende Fragen, wie auch für die Organisation der tschechischen Ratspräsidentschaft im Jahr 2009⁴⁵⁰ verantwortlich. Zwar konnte die SZ beim außenpolitischen Ressortzuschnitt somit ihren Kandidaten nominieren, musste jedoch die operative EU-Politik der ODS überlassen. Hier benannte Topolánek neben Vondra den tschechischen MEP-Abgeordneten Jan Zahradil⁴⁵¹ (ODS) und Jiří Šedivý⁴⁵² als Sherpas für die Verhandlungen mit der deutschen Präsidentschaft.

Nichtsdestotrotz konnten die europafreundlicheren SZ und KDU-CSL die ODS zumindest im Koalitionsvertrag „neutralisieren“ – das Thema VVE taucht hier nach langem Gezerre nun gar nicht mehr auf. Stattdessen wurde ein Passus eingefügt, in welchem festgehalten wird, dass die Tschechen aktiv an der Debatte um die zukünftige Form der EU teilnehmen werden.⁴⁵³ Gleichwohl hat sich die Koalition am 22. Februar 2007 intern

447 Die beiden Abgeordneten wurden aus der ČSSD ausgeschlossen, bleiben aber im Parlament vertreten. Milos Melčák, einer der beiden, hat in einem Interview bekundet, der staatspolitischen Apathie ein Ende bereitet haben zu wollen. Zudem kündigt er an, weiterhin sozialdemokratische Politik im Parlament machen zu wollen.

448 Martin Bursík, Vize-Ministerpräsident, Parteichef der SZ und Umweltminister bestritt beispielsweise nach einem Wortwechsel zwischen dem MEP Jo Leinen und einem der beiden tschechischen Sherpas Jan Zahradil offen, dass letzterer die Position der tschechischen Regierung widergegeben habe. (Vgl. „Debate about the future EU constitution“, in: CTK vom 31.01.2007)

449 Ceske Noviny 11.09.2006

450 2009 stehen die nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament an. Bis dahin, so hofft die deutsche Präsidentschaft, solle die Verfassung in Kraft treten können.

451 Zahradil, der vor den Wahlen als möglicher Außenminister einer Mitte-Rechts Koalition im Gespräch war, hatte zuvor im Falle eines Wahlsiegs angekündigt, das Ratifikationsverfahren zur Annahme des Verfassungsvertrags auf Eis legen zu wollen, um eine Neuverhandlung der Stimmengewichte zu erreichen (vgl. Reuters, 10.05.2006). Auf ihn gingen im Wesentlichen auch Gespräche mit den britischen Konservativen über die Gründung einer neuen euroskeptischen Fraktion im EP zurück, die jedoch aufgrund der heimischen Koalitionsgespräche abgebrochen wurden.

452 Jiří Šedivý war kurzzeitig Verteidigungsminister in Topoláneks erster provisorischer Regierung.

453 Vgl. „Czech govt must at last take stand on EU constitution“, CTK Daily News vom 02.01.2007.

auf fünf Punkte einer gemeinsamen Position zum VVE geeinigt, die jedoch wegen der laufenden Verhandlungen mit der deutschen Ratspräsidentschaft nicht veröffentlicht wurden. Die Grundlinie der Vereinbarung stellt jedoch eine Abkehr der bisherigen Position der ODS dar, da die Regierung nunmehr keinen neuen Vertragstext fordert, sondern auf Grundlage des bestehenden Texts Modifikationen verhandeln will.⁴⁵⁴

Ministerpräsident Topolánek scheint zudem die Rolle des öffentlichen Kritikers am VVE aufgrund seiner koalitionären und parlamentarischen Zwänge bis auf weiteres ganz dem Präsidenten zu überlassen. Zwar vollzog Klaus den inhaltlichen Schwenk der Regierungslinie von einer Ablehnung des Verfassungsentwurfs hin zu seiner Veränderung mit, übernahm beim Besuch der Bundeskanzlerin am 26.01.2007 in Prag jedoch wieder die Rolle des außenpolitischen Wadenbeißers, während Topolánek Angela Merkel zufolge „einen sehr interessanten Rahmen für Detailgespräche“ vorschlug.⁴⁵⁵ Während Klaus' außenpolitisches Auftreten somit unter der sozialdemokratisch geführten Koalition noch höchst umstritten war⁴⁵⁶, konnte der Präsident, der im innerparteilichen Willensbildungsprozess der ODS nach wie vor Gewicht besitzt, seinen Einfluss auf die operative EU-Politik der neuen Mitte-Rechts-Regierung ausweiten.⁴⁵⁷ So nahm er anstatt des gerade abgewählten Ministerpräsidenten Paroubek gemeinsam mit dem ausgehenden Außenminister Svoboda beim Treffen des Europäischen Rats am 15./16. Juni 2006 in Brüssel teil. Auch Topolánek bestätigte bereits, dass er EU-Gipfeltreffen zusammen mit Klaus wahrzunehmen gedenke, dessen Kompetenzbereich eigentlich auf repräsentative Aufgaben beschränkt ist.⁴⁵⁸

Obwohl die ODS (und die Kommunisten), sowie der hochbeliebte Staatspräsident verfassungsskeptisch bis –feindlich eingestellt sind, bleiben die Zustimmungsraten der Bevölkerung zur Verfassung erstaunlich stabil.⁴⁵⁹ Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass der Verfassungsskeptizismus in Tschechien maßgeblich von der populären Leitfigur Václav Klaus und der Führung der ODS getragen wird, während selbst deren Wählerschaft dem VVE nicht so abgeneigt ist, wie ihre Führung.⁴⁶⁰ Gleichwohl hat auch die ODS mittelfristig das Ziel, die Frage des Umgangs mit dem Verfassungsvertrag einer einvernehmlichen Lösung zuzuführen. Ihre Vertreter bekundeten bereits mehrfach, dass Sie einer Lösung nicht Wege stehen wollten, sollten andere skeptische Länder ihre Widerstände aufgeben.⁴⁶¹ Zudem dürfte der Wunsch Tschechiens, bei seiner Ratspräsidentschaft 2009 ein

454 Vgl. „EU-Verfassung: bisherige Version ist Arbeitsgrundlage für Koalition“, in Radio Prag vom 23.03.2007.

455 Vgl. „Werben für die EU-Verfassung“, in: Süddeutsche Zeitung vom 27.01.2007.

456 Vgl. „Streit von Paroubek und Klaus über die Kompetenzen des Präsidenten“, in Radio Prag vom 26.05.2005.

457 Hospodarske Noviny, 8.6.2006

458 Mlada Fronta Dnes website, Prague, 13.05.06

459 Zwar fielen die Zustimmungsraten zum VVE von einer ursprünglichen Zweidrittelmehrheit auf nur 44% (bei 32% Gegnerschaft) im Juli 2005 (Vgl. [Eurobarometer 63](#) (July 2005)). Seitdem halten sie sich jedoch trotz des politischen Dauerbeschusses erstaunlich stabil mit einer leichten Tendenz nach oben: Im Januar 2007 lag die Zustimmung bei 50% (bei 30% Gegnern; vgl. [Eurobarometer 66](#) (December 2006)).

460 Vgl. „Wake up Mr. Klaus“, in: Prague Post vom 17.01.2007

461 Vgl. „Czech PM Softens Opposition To New EU Constitution“, in: Dowjones Newswires vom 05.03.2007.

geordnetes Haus vorzufinden, motivierend für ein konstruktives Verhalten sein. Nicht zuletzt spricht sich Tschechien für die Fortsetzung der Erweiterung der Union aus, weshalb es auch hier an den hierfür dringlichen institutionellen Reformen interessiert sei dürfte.

Es bleibt jedoch abzuwarten, wie lange Ministerpräsident Topolánek das Geschick aufbringen kann, den inhaltlichen Spagat zu den tolerierenden Abgeordneten zu schaffen und gleichzeitig die störungsanfällige Minderheitskoalition zusammenzuhalten. Während es bei dem Verhältnis der ODS zu den Grünen vor allem um das Ausbalancieren von teils diametral entgegengesetzten Zielvorstellungen geht (so bei den Themen Kernenergie oder Radarbasis der USA)⁴⁶² ist die KDU-CSL durch Korruptionsvorwürfe gegen ihren Parteivorsitzenden Jiří Cunek geschwächt. Zwar liegt die ODS in den Sonntagsfragen vor der ČSSD, die somit zur Zeit kein Interesse an vorgezogenen Neuwahlen haben kann.⁴⁶³ Sollte die öffentliche Unterstützung für Topolánek jedoch schwinden, wird sich wohl schnell herausstellen, wie tragfähig diese Konstellation wirklich ist.⁴⁶⁴

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.⁴⁶⁵ Im neuen Regierungsprogramm, das im Juli 2004 von Pedro Santana Lopes als Nachfolger des ehemaligen Premiers und jetzigen Kommissionspräsidenten Barrosos formuliert wurde, ist jedoch nur noch die Rede von der „Möglichkeit“ eines Referendums.⁴⁶⁶ 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.⁴⁶⁷ 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 De-

462 Ceske Noviny vom 01.02.2007

463 Vgl. Centrum pro výzkum veřejného mínění Sociologický ústav AV ČR 2007: Stranické preference a volební model v únoru 2007. http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100655s_pv70221.pdf, eingesehen am 02.03.2007

464 In diesem Zusammenhang ist beachtenswert, dass die ODS seit November 2006 von 41 auf 34,5% Zustimmung im Februar 2007 regelrecht abgestürzt ist, während sich die ČSSD seit einem Umfragetief im Dezember (23,5%) in einem Erholungsprozess befindet (26% im Februar). Vgl. Centrum pro výzkum veřejného mínění Sociologický ústav AV ČR 2007: Stranické preference a volební model v únoru 2007. http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravy/100655s_pv70221.pdf, eingesehen am 02.03.2007

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

466 Vgl. www.psd.pt.

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

zember 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.⁴⁶⁸ 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.

Von Reflexion zu Diskussion: die Ratspräsidentschaft Finnlands

Das Jahr 2006 stand für Finnland ganz im Zeichen der eigenen EU-Ratspräsidentschaft, die der nordische Staat von Juli bis Dezember inne hatte. Die Vorstellung der Ziele der finnischen Ratspräsidentschaft hatte offenbart, dass der Verfassungsvertrag zwar eine Rolle spielen sollte, das Hauptaugenmerk aber auf andere Themenfelder gelegt wurde. Priorität genossen die Themengebiete Wettbewerbsfähigkeit, Außenbeziehungen, Justiz und Inneres sowie die Zukunft der Union. Nur als Unterpunkt schloss dabei Letzteres das Schicksal des bis dato ruhenden Verfassungsvertrags für Europa mit ein.⁴⁶⁹ Explizite Absicht war es, die Periode der Reflexion zu beenden und eine Phase der aktiven Diskussion mit den Mitgliedsstaaten wie auch den Organen der Europäischen Union einzuleiten.⁴⁷⁰ Dabei verfolgte die finnische Präsidentschaft eine zweigleisige Strategie: während zum einen der Übergang zu einem Stadium der Analyse des VVE angestrebt wurde, sollte zum anderen die Handlungsfähigkeit der Union auf Grundlage der bestehenden Verträge effektiver gestaltet werden.⁴⁷¹

Diesbezüglich verkündete der Ministerpräsidentpräsident des Landes, Matti Vanhanen, zu Beginn seiner Amtszeit seine Unterstützung für die Initiative der EU-Kommission, einige Bereiche der Innen- und Justizpolitik vorzeitig in den Beschlussmodus der Qualifizierten Mehrheit zu überführen. Diese als Rosinenpickerei kritisierte Strategie stieß unter anderem auf Widertand in Deutschland und fand, zum Bedauern Vanhanens, keine Umsetzung in die Realität.⁴⁷²

Das zweite große Ziel betreffend, führte die Präsidentschaft während ihrer sechsmonatigen Amtszeit Konsultationen mit sämtlichen EU-Mitgliedsstaaten. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollten der nach-

468 Vgl. Portugal postpones the EU constitution Referendum. EU Business Online <http://www.eubu-siness.com/Institutions/050617074840.kbwbgdqk>

469 Vgl. „The objective for Finland’s EU Presidency: a transparent and effective Union“. Pressemitteilung der finnischen Ratspräsidentschaft vom 30. Juni 2006. eingesehen 14. Februar 2007: http://www.eu2006.fi/news_and_documents/press_releases/vko26_de_DE/162650/#en.

470 Ebd.

471 Vgl. Minister for European Affairs, Paula Lehtomäki’s speech to the European Parliament’s Committee on Constitutional Affairs, 11. Juli 2006. eingesehen 14. Februar 2007: http://www.eu2006.fi/news_and_documents/speeches/vko28_de_DE/163555/#de.

472 Vgl. „Berlin gegen Eu-Vorschlag aus Finnland“, in: Der Tagesspiegel vom 04. Juli 2006.

folgenden deutschen Ratspräsidentschaft als Grundlage für das weitere Vorgehen dienen.⁴⁷³ In seiner abschließenden Rede vor dem Europäischen Parlament bilanzierte Ministerpräsident Vanhanen, das Erreichte: die Stimmung in der EU habe sich deutlich aufgehellt, ein aktives Nachdenken sei in Gang gesetzt worden und eine breite Mehrheit in den Staaten der EU erachte den Vertrag im Großen und Ganzen als durchdacht und lehne ein Aufschnüren des Paketes ab.⁴⁷⁴ Vanhanen selbst sprach sich gleichermaßen vehement gegen ein „Zerstückeln“ des Verfassungsvertrages aus. Im selben Atemzug bedauerte der Ministerpräsident aber auch, dass es seiner Ratspräsidentschaft nicht gelungen sei, auf Basis bereits existierender Verträge in bestimmten Politikfeldern wie zum Beispiel Justiz und Inneres den Mehrheitsentscheid einzuführen.⁴⁷⁵

Auf nationaler Ebene konnte Finnland in Bezug auf den VVE einige Fortschritte vorweisen. Noch kurz vor Übernahme der Präsidentschaft in Europa spielte die Staatspräsidentin, Tarja Halonen, die Bedeutung der nach den gescheiterten Referenda in Frankreich und den Niederlanden ausgesetzten Ratifizierung des Verfassungsvertrages herunter. Ihrer Meinung nach hätte eine Ratifikation in ihrem Land die Aussicht, dass andere Staaten nachziehen, nicht sichtbar erhöht. Zudem konnte man ihren Äußerungen eine deutliche Skepsis entnehmen, ob der VVE nicht doch noch einmal aufgeschnürt würde: „is this the treaty which will ultimately be ratified?“⁴⁷⁶. Trotz dessen billigte das finnische Parlament, die *Eduskunta*, am 5. Dezember 2006 den Verfassungsvertrag und beauftragte die Präsidentin mit dessen Inkraftsetzung. Während 125 Abgeordnete dafür stimmten, opponierten 39 Parlamentarier, darunter auch sieben aus der Regierungskoalition. Der Großteil des Widerstandes entstammte den oppositionellen Christdemokraten und der nationalistischen „True Finns“ Partei.⁴⁷⁷

Nicht von der Hand zu weisen scheint, dass sich die Übernahme der Ratspräsidentschaft positiv auf die Stimmungslage im Land gegenüber dem Verfassungsvertrag ausgewirkt hat. Während sich im Frühjahr 2006 nur 48 Prozent der Befragten für den VVE aussprachen, stieg die entsprechende Zahl im Herbst des selben Jahres auf 56 Prozent, die Ablehnungsrate blieb mit 32 Prozent im Vergleich zu 35 Prozent nahezu gleich.⁴⁷⁸ Auch wenn die nunmehr zweite EU-Präsidentschaft des Landes vergleichsweise geringe Begeisterung auslöste und speziell im Bezug auf den Verfassungsvertrag, außer auf nationaler Ebene, keine nennenswerten Fortschritte zu

473 Vgl. „Finnland erreicht zentrale Ziele seiner Ratspräsidentschaft“, Pressemitteilung der finnischen Ratspräsidentschaft vom 15. Dezember 2006. eingesehen 14. Februar 2007: http://www.eu2006.fi/news_and_documents/press_releases/vko50/de_DE/178583/.

474 Vgl. Ministerpräsident Matti Vanhanen im Europäischen Parlament, Rede Finnische EU-Präsidentschaft vom 18. Dezember 2006. eingesehen 15. Februar 2007: http://www.eu2006.fi/news_and_documents/speeches/vko51/de_DE/178743/#de.

475 Ebd.

476 „Halonen downplays need for Finnish ratification of EU constitution. Parliament debates issue on Wednesday“, in: Helsingin Sanomat International Edition vom 09. Mai 2006.

477 Vgl. „Finnish Parliament approves European Union draft constitution. Government and opposition ranks split in Friday’s vote“, in: Helsingin Sanomat International Edition vom 07. Dezember 2006.

478 Eurobarometer 65, National Report Executive Summary Finland: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb65/eb65_fi_exec.pdf und Eurobarometer 66, National Report Executive Summary Finland: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_fi_exec.pdf.

verzeichnen waren, war die Ratspräsidentschaft ein offensichtlicher Erfolg für Finnland.⁴⁷⁹ Die Ratifikation des Dokumentes als auch die gestiegene Zustimmung der Bevölkerung zum VVE können nur im Zusammenhang mit Finnlands Übernahme der Präsidentschaft in Europa gesehen werden.

Schweden: Weitgehende Kontinuität auch nach dem Regierungswechsel

Für Schweden brachte das vergangene Jahr nur wenig neue Erkenntnisse bezüglich des EU – Verfassungsvertrages. 2006 dominierte vor allem der Wahlkampf für die Parlamentswahlen im September das politische Geschehen. Erwartungsgemäß beherrschten vor allem innenpolitische Themen, speziell der Sozialstaat und der Arbeitsmarkt die Debatten zwischen der „Allianz für Schweden“ und den Sozialdemokraten. Die Themen Europäische Union und die ausgesetzte Ratifikation des Verfassungsvertrages wurden von den Protagonisten der jeweiligen Parteien umschifft, nicht zuletzt um der EU-kritischen Junilisten-Partei nicht, wie im Vorfeld der Europawahlen 2004 geschehen, in die Hände zu spielen.⁴⁸⁰ Dabei ist entscheidend, dass ein Großteil der Parteien intern in Fragen der Europäischen Union gespalten ist und nicht unerhebliche Minderheiten die offizielle EU-Strategie ihrer Parteiführungen ablehnen.⁴⁸¹

Der neue Ministerpräsident des Landes, Fredrik Reinfeldt, der nach dem etwas überraschenden Wahlsieg seiner Mitte-Rechts-Koalition im Oktober das Amt übernahm, scheint eine eher zurückhaltende Strategie bezüglich des Verfassungsvertrages zu fahren. Er unterstützt zwar ausdrücklich die Idee einer Verfassung für Europa und lehnt die Schaffung eines völlig neuen Dokumentes ab, seine Zustimmung zum VVE bezieht sich aber offensichtlich nur auf bestimmte Abschnitte: „Sweden would support parts of the current draft constitution if they were to be resubmitted to EU member states for approval.“⁴⁸² Eine große Mehrheit des *Riksdags* steht dem Verfassungsvertragsentwurf dagegen betont wohlwollend gegenüber. Zur Frage eines Referendums äußern sich die großen politischen Parteien des Landes zudem übereinstimmend: eine Volksbefragung sei nicht notwendig, da die Verfassung keine fundamentalen Veränderungen in Bezug auf bereits existierende Verträge mit sich bringe.⁴⁸³ Sicherlich haben die Spitzen der Parteien dabei auch die deutliche Ablehnung des Euro beim letzten Referendum 2003 im Hinterkopf.

Die Bevölkerung des Landes steht dem VVE gleichermaßen reserviert gegenüber. Während deutlich mehr Schweden davon überzeugt sind, dass der Verfassungsvertrag die Effektivität und Transparenz der Union erhöhen würde (65 Prozent), sind nach wie vor nur knapp die Hälfte der befrag-

479 Vgl. „Finnen zufrieden mit Bilanz des EU-Vorsitzes“, in: Frankfurter Rundschau vom 30. Dezember 2006.

480 Vgl. Taylor, Simon: „Persson gets a helping hand from“, in: European Voice Vol. 12 No. 32.

481 Vgl. Lindahl, Rutger: Schweden, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S.390.

482 „Sweden waiting for new EU constitution text to ratify, PM says“, in: International Harald Tribune vom 22. November 2006.

483 Vgl. „EU Constitution: Where member states stand“, in: BBC News vom 26. Januar 2007, ein gesehen 26. Februar 2007: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/3954327.stm#sweden>.

ten Einwohner von der Notwendigkeit des Dokumentes überzeugt (49 Prozent).⁴⁸⁴ Die traditionelle EU-Skepsis im bevölkerungsreichsten Land Skandinaviens hat sich auch trotz der Ankündigungen Reinfeldts, Schweden werde eine tragende Rolle spielen und wolle zum Kern Europas gehören, demzufolge nicht grundlegend geändert. Ausdrückliche Zustimmung genießt dagegen die Erweiterungsrunde von 2004 wie auch ein potentieller Beitritt der Türkei zur Union. Ungeachtet des Regierungswechsels prägte Schweden und seine Position zur EU im Jahr 2006 vor allem eines: weitgehende Kontinuität.

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 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. Okto-

484 Eurobarometer 66, National Report Executive Summary Finland: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_se_exec.pdf.

ber 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,⁴⁸⁵ 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

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

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.⁴⁸⁶ 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 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 Migrantinnenpolitik. 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

486 Vgl. Eurobarometer No. 63

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.⁴⁸⁷

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 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 verbriefte 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 Funktionsberei-

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

chen der Integration andererseits auseinander: Die Etikettierungen („Kerneuropa“⁴⁸⁸, „Europe à géométrie variable“⁴⁸⁹, „abgestufte Integration“⁴⁹⁰, „Avantgarde“⁴⁹¹, „groupe pionnier“⁴⁹², „union renforcée“⁴⁹³, „Gravitationszentrum“⁴⁹⁴, „Enhanced Union“⁴⁹⁵) 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.“⁴⁹⁶ 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 möglichen Ratifikationskrise zum Verfassungsvertrag ableiten lassen.⁴⁹⁷

Die Gefahr des Scheiterns des Verfassungsprojekts besteht, seitdem in Frankreich ein im Ergebnis bindendes Referendum negativ ausgefallen ist.⁴⁹⁸ 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 ent-

488 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.

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

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

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

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

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

494 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.

495 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.

496 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.

497 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.

498 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.

schärft 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.⁴⁹⁹ 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 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.⁵⁰⁰

In politischer Hinsicht besteht die Gefahr der Gewährleistung eines einseitigen Austrittsrechts insbesondere darin, dass dies zu innenpolitischen Zwecken missbraucht werden kann.⁵⁰¹ 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

499 Vgl. Ebenda., S. 8.

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

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

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“.⁵⁰²

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 schließlich nicht zur Erwägung Austritt oder Ausschluss Frankreichs aus den Europäischen Gemeinschaften kommen lassen.⁵⁰³ Insofern stellt die Politik des leeren Stuhls ein erstes Beispiel dafür dar, wie es zu einer teilweisen und faktischen Austritts- bzw. Ausschlusssituation 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-Status⁵⁰⁴ 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

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

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

504 ÜLG: Überseeische Länder und Gebiete.

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.⁵⁰⁵

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 Zugehörigkeit aber letztlich durch einen gegenläufigen Akt auch wieder aufheben“.⁵⁰⁶ 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.⁵⁰⁷ Der Gesamtzusammenhang und spätere Äußerungen des Berichterstatters der Entscheidung werden von einigen Autoren zwar als Hinweise für ein einseitiges Austrittsrecht verstanden,⁵⁰⁸ 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.⁵⁰⁹ 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.⁵¹⁰ Ebenso wird ein solcher aus ver-

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

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

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

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

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

510 Vgl. Ebenda., Randnummer 459.

tragssystematischen Gründen für nicht möglich erachtet.⁵¹¹

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.⁵¹² 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 Rechtsordnung gebildet hat.⁵¹³ 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.⁵¹⁴

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“⁵¹⁵ 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.⁵¹⁶

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

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

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

513 Ebenda., S. 3.

514 Ebenda., S. 3.

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

516 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.

getretene WVKonv. Nicht alle Mitgliedstaaten sind der WVKonv beigetreten⁵¹⁷ (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 war⁵¹⁸ 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 Vertragsverletzung 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-Organe 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.

517 Walthemathe, Ebenda., S. 90f.

518 Walthemathe, Ebenda., S. 90f.

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 interdependenter werdenden Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten, müssten – 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 Kau-

salzusammenhang besteht“⁵¹⁹. Die EU-Grundfreiheiten, die bei einer einseitigen Austrittserklärung, dem Einzelnen subjektive Rechte verleihen würden, könnten im Sinne des Francovich-Urteils von 1990⁵²⁰ 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 zukommen⁵²¹. 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.⁵²² 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, 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 legitimieren⁵²³.

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“.⁵²⁴ Problematischer nach einem Austritt wäre jedoch der neue Status der Bürger in ihrer Eigenschaft als Rechtsanwender und Rechtsunterworfenen. Konnten 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 geltend machen. Ebenso würde der austretende Staat seine Verpflichtungen

519 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.).

520 EuGH, Rs. C-6 u. 9/90, Slg. 1991, I-5357 ff.

521 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.

522 Huber, *Ebenda.*, S. 591.

523 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.

524 Walthemathe, *Ebenda.*, S. 182.

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 gelten⁵²⁵. 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.⁵²⁶ 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.

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

525 Seidl-Hohenveldern, Ignaz, Das Recht der Internationalen Organisationen einschließlich der supranationalen Gemeinschaften, Köln, 2000, Randnummer 532.

526 Seidl-Hohenveldern, Ebenda., Randnummer 1553.

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.⁵²⁷ 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.⁵²⁸ Demnach sollte der Vertrag in Kraft treten, wenn er von der einfachen Mehrheit der Staaten, die zwei Drittel der Unionsbevölkerung repräsentieren, ratifiziert worden wäre.⁵²⁹ Auch im Kontext des EU-Verfassungskonvents wurde diese Option erneut in die Diskussion gebracht.⁵³⁰ 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

527 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.

528 Vgl. Jacqué, Jean-Paul, „The Draft Treaty Establishing the European Union“, in: Common Market Law Review, Nr. 19/1985, S. 40-41.

529 Vgl. Corbett, Richard, The European Parliament’s Role in Closer EU Integration, London, Palgrave 1998, S. 170-172.

530 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.

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”.⁵³¹ Ein solcher Bruch in den Vertragsbeziehungen scheint angesichts der erreichten Integrations- und Kooperationstiefe 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.“⁵³² Die hierfür notwendigen Verfahren wurden laut Barnier zwischen den Außenministerien Berlins und Paris‘ 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 auf

531 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.

532 Vgl. „Paris skizziert Plan B für EU-Verfassung“, in: Financial Times Deutschland, 10. Mai 2004.

grund 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.“⁵³³ 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.“⁵³⁴ In den Niederlanden wurde der VVE abgelehnt, weil man hierin eine Gelegenheit sah, die Einwanderungspolitik und die Währungsstellungspolitik 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 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.⁵³⁵

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

533 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.

534 Ebenda.

535 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.

tatsächlich an die Peripherie, das Kap Europas drückt⁵³⁶) 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.⁵³⁷ 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 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

536 Vgl. Jacques Derrida, *Das andere Kap – Die vertagte Demokratie*, Zwei Essays, Frankfurt am Main, Suhrkamp 1992.

537 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.).

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“ liefere 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 1999⁵³⁸ floss im Wesentlichen in die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Helsinki (10./11. Dezember 1999) ein.⁵³⁹ 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.⁵⁴⁰ 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

538 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).

539 Vgl. Europäischer Rat: Anlage III der Schlußfolgerungen, SN 300/99.

540 Vgl. Beschluß des Rates vom 19. Juli 2002 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung, Brüssel, 19.7.2002 (Dok. 10962/02/JUR 278).

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.⁵⁴¹ 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 Ratsagenden⁵⁴² 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 Interinstitutionellen 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

541 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.

542 Vgl. hierzu Metcalfe, David, „Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council“, in: *International Negotiation*, Nr. 3/1998, S. 413-434.

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.⁵⁴³ 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.⁵⁴⁴ Nicht nur in Fragen des Haushaltsverfahrensrechts, sondern auch in den Bereichen der GASP, der Kontrolle der Kommission 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,⁵⁴⁵ 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

543 Christiansen, Thomas/Jørgensen, Knud E., „The Amsterdam Process: A Structurationist Perspective on EU Reform“, in: European Integration Online Papers, No. 1/1999, S. 1.

544 Vgl. Monar, Jörg, „Interinstitutional Agreements: The phenomenon and its new dynamics after Maastricht“, in: Common Market Law Review, No. 4/1994, S. 717.

545 Monar, Ebenda., S. 719.

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. 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 „Vorabimplementierung“ 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.⁵⁴⁶

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 Sicherheitsstrategie⁵⁴⁷ 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 beschlossen.⁵⁴⁸ Die im VVE vorgesehene Solidaritätsklausel (Artikel I-43 VVE) wird von den Mitgliedstaaten seit den Anschlägen in Madrid aufgrund des Rahmenbeschlusses zur Terrorbekämpfung⁵⁴⁹ und dem Beschluss über die Anwendung besonderer Maßnahmen bei der Bekämpfung des Terrorismus⁵⁵⁰ 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

546 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.

547 Vgl. Europäische Sicherheitsstrategie (ESS): beschlossen auf dem Ratsgipfel am 12. Dezember 2003.

548 Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency, OJ 2004, L 245/17.

549 Rat Justiz und Inneres, Dokument Nr. 2002/475/JI.

550 Rat Justiz und Inneres, Dokument Nr. 2003/48/JI.

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 substanziellen 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 angewiesen; 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 liefere 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, aber 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.

Rückbau, Raubbau und Wiederaufbau – die deutsche Ratspräsidentschaft 2007

EU-Präsidentschaften haben kein Zepter in der Hand. Sie füllen ein symbolisches Machtdispositiv im System des Rates der EU auf Zeit und in den engen Grenzen aus, die ihnen die Verträge der EG und EU gestatten. Sie erfüllen Aufgaben, die sich aus den laufenden Arbeiten aller EU-Organe sowie spezifischen Sprecher- und Vertretungsaufgaben im außen- und sicherheitspolitischen Bereich ableiten. Jede Präsidentschaft ist daher immer mit einem umfassenden „Pflichtprogramm“ konfrontiert, das die Fortführung im Entscheidungsprozess befindlicher Gesetzgebungsvorha-

ben sowie das Bearbeiten von „Terminarbeiten“ umfasst.⁵⁵¹

Anforderungen an die Ratspräsidentschaft beim Aufstieg zum Junigipfel

Im Hinblick auf die Frage, ob, wie, in welchem zeitlichen Rahmen und mit welchem Ergebnis die Krise um den Verfassungsvertrag gelöst werden kann, formulierten die EU-Organe, die Parlamente und Regierungen der Mitgliedstaaten besonders hohe Erwartungen an die Bundesregierung.

Wesentlich erleichtert wurde das Vorhaben der Präsidentschaft durch fünf Faktoren:

Erstens die Vorarbeiten der österreichischen Ratspräsidentschaft, die im ersten Halbjahr 2006 die Debatte um den VVE energisch vorangetrieben hatte und in den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2006 ein klares Mandat an den deutschen Vorsitz formulierte.

Zweitens die Vorarbeiten der finnischen Ratspräsidentschaft, die im zweiten Halbjahr 2006 die Grenzen der pragmatischen Fortentwicklung des europäischen Primärrechts auf der Grundlage der bestehenden Verträge auslotete. Zwar testete Finnland diese Reformalternative „nur“ für den Bereich der strafrechtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit. Gleichwohl machte aber das Scheitern dieser Variante allen Beteiligten klar, dass der Ausweg aus der Reformkrise nicht darin bestehen konnte, mit kleineren, funktional eng begrenzten Schritten voranzuschreiten.

Drittens die Madrider Zusammenkunft und Erklärung der „Freunde des Verfassungsvertrages“ für ein „besseres Europa“ vom 26. Januar 2007. Auf Initiative der Regierungen Spaniens und Luxemburgs kamen hier diejenigen, immerhin 21 Staaten zusammen, die den VVE bereits ratifiziert hatten bzw. dem VVE grundsätzlich positiv gegenüberstanden (Irland, Dänemark, Schweden und Portugal) und mit der Teilnahme an der Konferenz ihre Bereitschaft zur Ratifikation dieses Textes bekundeten.⁵⁵² Die Konferenz barg zwar das Risiko der Antagonisierung vermeintlicher „Befürworter“ und „Gegner“ des VVE. Aber genau diese beschworene Gefahr – seitens Frankreichs, der Niederlande und Großbritanniens – erleichterte es der Präsidentschaft, ihre Autorität als Vermittlerin zwischen den Fronten zu festigen. Zugleich veränderte sich mit dieser Zusammenkunft die Definitionsmacht der Akteure: Denn waren bis dahin vor allem die „Neinsager“ und Kritiker des VVE in einem virtuellen Wettbewerb darum hervorgetreten, wer den markigsten Begriff für den Abgesang auf das unliebsame Vertragswerk formuliert, stellte nun eine übergroße Mehrheit der Regierungen klar, dass sie – mit der deutschen Bundesregierung – an der Substanz dieses Vertrages festhält und nur auf dieser Grundlage bereit war, in Verhandlungen über das weitere Vorgehen zu treten. Mit dieser Ansage mußten die kritischen Staaten nun auch mit konkreten Vorschläge zur Frage

551 Vgl. Andreas Maurer (2007): „Die Zukunft der Präsidentschaft im Ratssystem der Europäischen Union“, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 35, Nr. 2/2007, S. 139-156.

552 Vgl. „Die EU-Verfassungs-Freunde sammeln sich. Treffen der Befürworter des Entwurfs in Madrid“, Neue Zürcher Zeitung, 27. Januar 2007; sowie die Erklärung: Ministertreffen der Freunde des Verfassungsvertrags: „Für ein besseres Europa“, Madrid, 26. Januar 2007.

aufwarten, wie sie eine Alternative zum VVE konsensfähig machen wollten.

Viertens stellten die neue niederländische Regierung in ihrem Koalitionsvertrag und der französische Präsident Sarkozy (bereits als Kandidat) frühzeitig klar, an welchen Stellen des VVE sie Nachbesserungsbedarf erkennen und wie sie sich einen formal zwar anderen, sachlich aber stark am VVE orientierten, „konsolidierten“ bzw. Reformvertrag vorstellten. Hiermit wurde nicht nur für die Präsidentschaft, sondern vor allem auch für Großbritannien, Tschechien und Polen deutlich, dass der „Rückbau“ am VVE selbst aus Sicht der beiden „Nein-Staaten“ an deutliche Grenzen stößt und diese Regierungen an den im Konvent und der anschließenden Regierungskonferenz vereinbarten Reformen weitestgehend festhalten wollten.

Fünftens erreichte die Bundesregierung im Rahmen der „Berliner Erklärung“ eine wichtige Vorbedingung für den Erfolg des Gesamtvorhabens: Erklärtes Ziel der Regierung war es, die Stimmung in Europa für einen möglichen Verfassungskompromiss positiv zu beeinflussen. Auch wenn in der Erklärung der VVE selbst nicht erwähnt wurde, konnte die Bundeskanzlerin doch durchsetzen, dass sich alle Staats- und Regierungschefs sowie die Präsidenten der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments darauf verständigten, „die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen.“ Durch diesen Schlußsatz war die Präsidentschaft berufen, den weiteren Reformprozeß zum VVE zeitlich zu begrenzen. Denn ausgehend vom Zieldatum Juni 2009 wurde nun ein enger Zeitplan berechnet: Die Regierungskonferenz musste spätestens im Dezember 2007 abgeschlossen werden, denn inklusive sprachjuristischer Prüfung des Vertragwerkes dauert die Ratifikation eines neuen Vertrages in allen 27 Staaten im günstigsten Fall erfahrungsgemäß etwa eineinhalb Jahre. Von diesem Zeitplan leitete die Präsidentschaft zwei operative Maßgaben ab: Erstens mußte das angestrebte Mandat zum Juni 2007 konkret genug ausfallen, um die Regierungskonferenz innerhalb von maximal sechs Monaten abschließen zu können. Daher war - zweitens - auch nur ein enger, vertrauter und von den Staats- und Regierungschef direkt beauftragter Kreis an der Ausarbeitung dieses Mandats zu beteiligen.

Die Verhandlungen und die Präsidentschaftsstrategie

Angesichts des ins Stocken geratenen Ratifizierungsprozesses des Verfassungsvertrags beauftragte der Europäische Rat am 15./16. Juni 2006 die deutsche Präsidentschaft, in der ersten Jahreshälfte 2007 mit den EU-Mitgliedstaaten ausführliche Konsultationen zu führen und anschließend dem Europäischen Rat einen Bericht vorzulegen. Der Bericht sollte mögliche künftige Entwicklungen aufzeigen und als Grundlage für Beschlüsse dienen, wie der Reformprozess der EU fortgesetzt werden soll. Hieraus leitete sich für den deutschen Vorsitz eine besondere Funktion des „Wegbereiters“ und „Erwartungsmanagers“ ab.

Die intern bereits Ende 2005 abgestimmte und vor Beginn der Präsidentschaft allen europäischen Partnern mehrfach verdeutlichte „rote Linie“ der Bundesregierung bestand darin, eine Vertragsreform zu vereinbaren, deren Ergebnis sehr eng am bereits in 18 Staaten ratifizierten VVE orientiert werden sollte. Andernfalls hätte die Präsidentschaft die Unterstützung dieses Kreises der „Freunde des VVE“ aufs Spiel gesetzt. Auch wenn der Vorsitz zur Neutralität verpflichtet war, ergriffen deutsche Regierungsvertreter von Anfang an Partei für diese Linie: Hierzu gehörte, dass die Bundesrepublik offen zum Verfassungsvertrag stand und diesen in „seiner politischen Substanz erhalten“⁵⁵³ wollte. Im Hinblick auf die Mitgliedstaaten wurde sodann eine nie explizierte, aber für den weiteren Gang der Verhandlungen wichtige Rangordnung herausgearbeitet: Auf der ersten Ebene waren diejenigen Staaten und Bürgergesellschaften zu berücksichtigen, die den VVE ratifiziert hatten. Auf einer zweiten Ebene galt es, „die Einschätzung unserer französischen und niederländische Freunde zur Kenntnis nehmen, wonach der vorliegende Vertrag nicht noch einmal in dieser Form vorgelegt werden kann.“ Erst auf einer dritten Ebene sollten diejenigen zum Zuge kommen, die den VVE bis Anfang 2007 erst gar nicht zur Ratifikation vorgelegt hatten und dies auch im Zeitfenster der Ratspräsidentschaft nicht beabsichtigten.⁵⁵⁴ Diese Hierarchie kam klar zum Ausdruck, indem die Bundesregierung die Losung ausgab, dass sich zwar „alle bewegen [müssen], aber im Lichte dieser Konstellation vielleicht einige mehr als andere.“

Die Rolle als Erwartungsmanager hatte somit eine für die Bewertung der Präsidentschaft wichtige Folgewirkung: Aufgrund der eigenen Haltung zum Verfassungsprozess zog sich die Bundesregierung zwangsläufig auf Verhandlungsarenen zurück, die nicht öffentlich und nur unter Beteiligung eines sehr kleinen Kreises tagten.

Der Ratsvorsitz griff auf spezifische Instrumente zurück, um die informellen Beratungs- und formellen Verhandlungsprozesse zu steuern. Genutzt wurden für Regierungskonferenzen typische Methoden, um Informationen über den Verhandlungsspielraum der einzelnen Regierungen zu erlangen und diese im Aufstieg zum Gipfel des Europäischen Rates im Juni 2007 im Hinblick auf ihre Kerngehalte und hinter den Positionen liegende Interessen einzugrenzen, diese einander anzunähern und schließlich konsensfähig aufzubereiten.

Im Unterschied zu vorangegangenen Regierungskonferenzen, die in aller Regel von politischen Beamten und Staatssekretären der Außenministerien vorbereitet wurden, schlug Bundeskanzlerin Merkel eine direkte Kon-

553 Vgl. „Neuer Schub für die EU-Verfassung, Staatsminister Gloser: Text bleibt in der Substanz erhalten“, Deutschlandfunk, 16. Juni 2006, http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/510889/. „Prioritäre Anliegen der Länder im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft“, Anlage zum Umlaufbeschluss der Europaministerkonferenz der Länder, 7. Juni 2006; „Steinmeier will „politische Substanz“ der EU-Verfassung“, Münchener Merkur, 23. Juli 2006; Rede von Bundesaußenminister Steinmeier in der Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestags, 6. September 2006.

554 „Ausblick auf die deutsche Präsidentschaft: Stand der Vorbereitung in der Bundesregierung“, Rede von Staatssekretär Silberberg für die Veranstaltungsreihe „EU-Countdown: In 100 Tagen zur EU-Präsidentschaft“, 4. Oktober 2006 <http://www.diplo.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/061004-SilberbergEuropa.html>

sultation zwischen den Regierungszentralen in einem Schreiben am 2. Januar 2007 an die Staats- und Regierungschefs vor. Die Liste der daraufhin benannten, jeweils maximal zwei „Focal Points“ machte deutlich, dass die unter normalen Umständen mitarbeitende Arbeitsebene der Außenministerien und ihrer Akteure in den Ständigen Vertretungen bei der EU weitgehend außen vor blieb. Die Verhandlungen über den Reformvertrag sollten in erster Linie „zwischen den Hauptstädten“, unter gleichberechtigter Mitwirkung der Präsidenten des Europäischen Parlaments und der Kommission geführt werden.⁵⁵⁵ Auf Seiten der anderen Verhandlungspartner wurden der erweiterte „Bannkreis“ der in die Beratungen der Focal Points einbezogenen Akteure ebenfalls eng gesteckt und die Informationskanäle in den Beziehungen zwischen Botschaften und Zentralen asymmetrisch verteilt.

Die Termine für die bilateralen Treffen mit den Focal Points wurden für den Zeitraum zwischen Ende April und Anfang Mai 2007 vereinbart. Die Basis hierfür bildeten 12 Fragen der deutschen Focal Points.

Von 12 Fragen zum Mandat

Als gemeinsame Nenner der Grundmotive der Ablehnung des VVE in einigen Staaten waren drei Faktoren ausschlaggebend: die Sorge um die eigene Lebensperspektive (im Hinblick auf die soziale Sicherung und auf die gesellschaftliche – nationale – Identität), Befürchtungen im Kontext der Erweiterungen der EU, und der Wunsch nach dem Erhalt der Autonomie des eigenen Staates als vermeintlich letzter Bastion gegen die Globalisierung, die durch die Liberalisierung des Binnenmarktes von der EU eher vorangetrieben als sozialverträglich und souveränitäts- bzw. „autonomieschonend“ aufgefangen wird. Dieses Faktorenbündel brachen die Chefunterhändler der Präsidentschaft im April 2007 in einem Fragebogen für die Sitzungen zwischen dem 23.4. und 4.5.2007 wie folgt herunter:

Tabelle 6: 12 Fragen der Focal Points

Fragen zur Revision des VVE	Mitgliedstaatliche Protagonisten, auf die diese Fragen zurückgehen
1. Beibehaltung der gegenwärtigen Vertragsstruktur (kein allumfassender Vertrag) bei Einführung einer Rechtspersönlichkeit für die EU	F (Konsolidierter „Minivertrag“ zur Änderung der bestehenden Verträge), GB (technische Vertragsänderungen machen ein Referendum unnötig), NL und CZ (Vermeidung jedweder „Verfassungsanalogie“)
2. Beibehaltung des ersten Teils des VVE als Kernstück eines Reformvertrages	F (siehe oben) mit Unterstützung aus I
3. Aufgabe der „Verfassungssprache“ (staatsanaloge Begrifflichkeiten wie „Au-	NL, GB (siehe oben) mit passiver Unterstützung aus CZ und PL

⁵⁵⁵ Gleichwohl war der Kreis der effektiv Mitwirkenden auf Seiten der Präsidentschaft größer. Denn alle deutschen Vertretungen in den EU-Staaten erhielten den Auftrag, auf der Grundlage eines im Auswärtigen Amt konzipierten Rasters Berichte über die jeweiligen Positionen und deren innenpolitischen Wirkungsgrad (Meinungsbilder aus den Ministerien, Parlamenten, der Presse etc.) zu verfassen. Im Gegenzug wurden die Botschaften aber explizit angewiesen, jedwede Kommunikation über den Beratungsprozeß der Focal Points zu unterlassen. Sprechzettel für Einlassungen deutscher Regierungsvertreter im Rahmen von Parlamentsanhörungen, Reden und Pressebeiträgen wurden im Auswärtigen Amt gezielt daraufhin bearbeitet, die „Sprechfähigkeit“ über den Stand der Beratungen unter den Focal Points eindeutig zu begrenzen.

ßenminister“ oder „Gesetz“)	
4. Aufgabe der VVE-Artikel zu den Symbolen der EU	NL, GB, CZ mit breiter Unterstützung fast aller Delegationen (außer B, LUX)
5. Aufgabe des VVE-Artikels zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht	NL, GB mit Unterstützung aus CZ (und passiver Unterstützung deutscher Akteure)
6. Ersetzung von Teil II des VVE (Grundrechtecharta) durch einen Verweis auf diese und ihre Rechtsverbindlichkeit	GB mit Unterstützung aus PL
7. Beibehaltung des institutionellen Reformpakets des VVE	„Freunde des VVE“ mit Unterstützung aus DK, S, P und IRL (erklärte Gegnerschaft nur aus PL mit passiver Unterstützung aus CZ)
8. Beibehaltung anderer VVE-Reformen als Kernstück der neuen Verträge	Offene Frage, die im Verlauf der Verhandlungen zur Infragestellung anderer, im Fragebogen nicht genannter Bereiche führte. War damit der „Türöffner“ für NL und GB zur Verstärkung der Einspruchskompetenzen der nationalen Parlamente im Rahmen des VVE-Subsidiaritätsprotokolls
9. Hinzufügung neuer Vertragselemente (und diesbezüglicher Handlungsermächtigungen) in den Feldern Energie/Klima und Illegale Einwanderung	GB, PL, EST, LIT, LET, HU, A (Energie/Klima) und D, NL (Illegale Einwanderung)
10. Untermauerung der Kopenhagener Beitrittskriterien im Vertrag (durch Verweis oder Nennung)	F, NL mit Unterstützung aus A, D und der EVP-ED-Fraktion des Europäischen Parlaments
11. Untermauerung oder Stärkung der Sozialen Dimension der EU im Vertrag	F, D, B und SPE-Fraktion des Europäischen Parlaments
12. Hinzufügung spezifischer Ausnahmeregeln (Opting-out) oder/und besonderer Regeln zur verstärkten Zusammenarbeit in besonderen Bereichen	Für Ausnahmen: GB, PL Für verstärkte Zusammenarbeit: B, I, LUX, D

Die Fragen wurden unter den Focal Points im Vorstadium zum Europäischen Rat mit dem maximalen Ziel der Erstellung eines Mandats für eine Regierungskonferenz, die vor Ende 2007 ihren Abschluß finden sollte, bilateral und auf einer gemeinsamen Sitzung beraten. Parallel hierzu führten die Bundeskanzlerin selbst sowie – in enger Absprache mit ihr – der französische Staatspräsident sowie die Staatschefs Spaniens, Luxemburgs und Italiens intensive und direkte Einzelgespräche mit ihren Amtskollegen aus Großbritannien, Tschechien und Polen, um auf allerhöchster Ebene vermeintliche Maximal-, d.h. öffentlichkeitswirksam inszenierte, „echte“ Minimalpositionen bzw. „red lines“, so genannte „Nichteinigungsalternativen“⁵⁵⁶, und die dazwischen liegenden Rückfallpositionen der Vertragsreform auszuloten.

Am 6. Juni 2007 legten die Focal Points einen Bericht der Präsidentschaft über den Stand des Reformprozesses vor, der einige wichtige Vorabklärungen im Hinblick auf das Mandat fixierte: So konnte der Verzicht auf den Verfassungsbegriff und die Neustrukturierung der Verträge nach dem klassischen Muster vergangener Regierungskonferenzen als Ausgangspunkt festgehalten werden. Darüber hinaus wurde die Liste der 12 Ausgangsfragen vom April 2007 auf drei offene Punkte reduziert und – als Ergebnis der Focal Point-Beratungen – um vier neue Punkte ergänzt, so dass für den Europäischen Rat ein relativ klares Bild über den wahrscheinlichen, zeitintensiven Ablauf der Beratungen entstand: Die Frage der Sym-

556 Nichteinigungsalternativen (Best alternative to a negotiated agreement – BATNA) definieren die Verhandlungsstärke eines Akteurs: Konkret geht es bei deren Ermittlung um die Gewinnung einer Einschätzung darüber, wie attraktiv die Alternativoptionen eines Akteurs bei einem Scheitern der Verhandlungen sind.

bole und des Vorrangs des EU-Rechts vor nationalem Recht (Frage 4); terminologische Änderungen im Vertragstext, die sich hieraus ergeben (Frage 5); die rechtliche Qualität der Grundrechtecharta (Frage 6); die Besonderheiten der GASP und ESVP im Verhältnis zum gesamten Politikbereich der europäischen Außenpolitik (neuer, von Grossbritannien eingebrachter Punkt); die Umsetzung und Kontrolle der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten (von Tschechien eingebracht); und die Rolle der nationalen Parlamente in der EU (von den Niederlanden eingebracht). Hinzu kam die von Polen in die Diskussion gebrachte Frage der Änderung des Entscheidungsmodus im Ministerrat, die zwar nicht in dem Bericht der Präsidentschaft erwähnt wurde, aber doch allen Beteiligten präsent war.

Auf der Grundlage dieses Berichts arbeiteten die deutschen Focal Points einen Entwurf für das Mandat der Regierungskonferenz aus. In den Feinabstimmungen mit den Fachkollegen behielt der Vorsitz zu jeder Zeit die Autorität über den in englischer Sprache abgefaßten „Urtext“. Abgesehen von einigen wenigen Punkten (Organbezeichnungen, Ausformulierungen zu Protokollen und Erklärungen) konnte so in Zusammenarbeit mit dem Juristischen Dienst des Ratssekretariats ein Text redigiert und dem Europäischen Rat vorgelegt werden, dessen Substanz sehr viel weiter ging, als dies bei Einberufungsmandaten für Regierungskonferenzen üblicherweise der Fall ist. Denn tatsächlich handelte es sich um ein „geschlossenes“ Mandat, das politische Kontur, funktionale Reichweite und inhaltlich-rechtliche Tiefe des Rückbaus des Verfassungsvertrages und seines Umbaus in einen Reformvertrag auf der Grundlage der bestehenden EG- und EU-Verträge abschließend definierte. Hieraus leitete sich zweierlei ab:

Erstens war dieses Ergebnis ein großer Erfolg der Präsidentschaft, des gewählten Verfahrens der vertraulichen Gespräche unter den Focal Points, und damit letztlich aller beteiligten Akteure, da es zu keinem Zeitpunkt einen angedrohten oder realisierten Rückzug aus dieser Arena gab. Die konkreten Vertragsformulierungen des Mandats ermöglichten die Realisierung des anlässlich der Berliner Erklärung im März 2007 vereinbarten Ziels, die Union vor den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine „neue institutionelle Grundlage“ zu stellen.

Zweitens aber zwang der hohe Konkretisierungsgrad des Mandats die Präsidentschaft auch zu einer Abkehr von dem vertragsrechtlich möglichen und bereits mehrfach praktizierten Verfahren, eine Regierungskonferenz mit der einfachen Mehrheit der Staaten einzuberufen. Denn auch wenn „nur“ Polen oder Großbritannien gegen dieses Mandat gestimmt hätte, wäre der Verlauf der Regierungskonferenz und ihr Ergebnis sehr viel unsicherer als unter der tatsächlich hergestellten Bedingung eines einstimmig verabschiedeten, geschlossenen Mandats oder aber der verworfenen Alternative, das Einberufungsmandat in der Sache unpräzise und offen zu gestalten.

Erfolge und Mißerfolge der Vermittlung

Die französischen Bedenken zum VVE konnten unmittelbar nach den

Präsidentenwahlen im Mai 2007 ausgeräumt werden. Präsident Sarkozy befürwortete seit 2006 einen „Minivertrag“ bzw. „traité simplifié“, den er „nur“ parlamentarisch ratifizieren lassen wollte, dessen Substanz sich aber eng an den VVE-Reformen zu orientieren hatte. Sarkozy hatte seine Vorstellungen zu einem sehr frühen Zeitpunkt des Wahlkampfes bekannt gegeben. Seine Wahl zum Staatspräsidenten konnte daher auch als Zustimmung einer Mehrheit der Bürger Frankreichs zu dem von ihm angestrebten Verfahren interpretiert werden. Mehr noch: Da er zu keinem Zeitpunkt der Verhandlungen auf Einwände der französischen Linken zugunsten der Abfassung eines Sozialprotokolls zum VVE einging, sondern lediglich die Forderung formulierte, den neuen Vertrag um eine Bestimmung zur Definition der Aufnahmekriterien für neue EU-Mitglieder zu ergänzen, gestaltete sich die Einarbeitung der französischen Reformanliegen übersichtlich und relativ einfach. Vom Stigma des Problemverursachers befreit, konnte Frankreich daher auch rasch an der Seite Deutschlands als Triebfeder für das von der Präsidentschaft entworfenene Mandat zur Einberufung einer Regierungskonferenz auftreten.⁵⁵⁷

Das niederländische „Nee“ zum VVE war vor allem Ausdruck der Befürchtungen vor dem Verlust der nationalen Identität und vor europäischer „Gleichmacherei“. Der Verfassungsvertrag wurde von vielen Niederländern als Dokument interpretiert, das den Weg zu einem von Deutschland dominierten „Superstaat“ vorzeichnen würde. Daher war mehr als verständlich, das die niederländische Regierung vehement darauf pochte, in einem neuen Vertrag jedwede Analogie zu nationalstaatlichen Gemeinwesen zu vermeiden. Da sich auch Großbritannien und Tschechien frühzeitig dieser Position anschlossen und selbst unter den „Freunden des VVE“ der Verfassungspathos sauer aufstieß, konnte unter den Focal Points rasch Einvernehmen darüber erzielt werden, die französisch-britische Idee eines „normalen“, „konsolidierten“, Mini- oder Änderungsvertrages mit der Streichung nationalstaatlicher „Anleihen“ (Symbole, Organtitel und Normtypen) aus den substantiell unstrittigen Reformelementen des VVE zu verbinden. Sehr viel schwieriger gestaltete sich dagegen der niederländische Vorschlag, die im VVE bereits normierten Kontroll- und Einspruchsrechte der nationalen Parlamente im Subsidiaritätsprotokoll nochmals zu stärken. Die Verhandlungen hierüber konnten von den Focal Points nicht abgeschlossen werden, so daß der Europäische Rat selbst über zwei Stunden einen neuen Protokolltext redigieren mußte. Als Vermittlerin ergriff

557 Es sollte aber nicht unter den Tisch fallen, dass Sarkozy in den weiteren Verhandlungen mit der polnischen Seite über die Frage der Stimmenwägung im Ratssystem durchaus heimliche Sympathien für eine Kompromissvariante hegte, die auf eine Relativierung des Prinzips der doppelten Mehrheit hinauslief. Da dieses Prinzip auch die Vetomacht Frankreichs gegenüber Deutschland schwächt und Frankreich mit Polen vergleichbar gelagerte Grundinteressen im Hinblick auf die Gestaltung der europäischen Finanzplanung und des Agrarhaushaltes hat, war nur verständlich, das Sarkozy der polnischen Seite die Reaktivierung des Ioannina-Kompromisses (Vgl. 50. dem Vertrag von Amsterdam beigefügte Erklärung zum Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union: „Es wird vereinbart, daß die Geltungsdauer des Beschlusses des Rates vom 29. März 1994 („Ioannina-Kompromiß“) bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der ersten Erweiterung verlängert wird und daß bis zu diesem Zeitpunkt eine Lösung für den Sonderfall Spaniens gefunden wird.“) bei gleichzeitiger Wahrung des Prinzips der doppelten Mehrheit vorschlug. Denn dies hätte auf jeden Fall zu einer Schwächung der Position der „Nettozahler“ in den kommenden Finanzverhandlungen geführt.

die deutsche Seite keine Partei zugunsten der Kommission, die durch das Ergebnis deutlich geschwächt wird: Denn das im Mandat zur Regierungskonferenz vereinbarte Verfahren präjudiziert einen institutionellen Super-Gau, da es bereits einer einfachen Mehrheit von 55 Prozent der Staaten (bzw. nur 55 Prozent der abgegebenen Stimmen des Europäischen Parlaments) erlaubt, einen Vorschlag der Kommission abzulehnen, wenn zuvor 50 Prozent der nationalen Parlamente Subsidiaritätsvorbehalte geltend gemacht haben und die Kommission trotzdem an ihrem Vorschlag festhält. Dieses Verfahren führt im Ergebnis zu einer faktischen Infragestellung des Initiativmonopols der Kommission. Denn angesichts der niedrigen Abstimmungsschwellen des neuen Prüfungsverfahrens wird die Kommission künftig immer gezwungen sein, bereits im Vorfeld ihrer Initiativen das Wohlwollen von gegenwärtig 14 Staaten ungeachtet deren Bevölkerungsgröße und Stimmengewicht sowie einer ausreichenden und im Abstimmungsfalle auch anwesenden Mehrheit des EP zu sichern. Aus der Sicht kleinerer Staaten und Fraktionen mag diese Reform als demokratiepolitischer Erfolg bewertet werden. Und vielleicht war dies auch der Grund für die Sprachlosigkeit des portugiesischen Kommissionspräsidenten Barroso auf dem Europäischen Rat. Aber im Sinne der Grundprinzipien der repräsentativen Demokratie und der institutionellen Balance der EU-Organe ist dieses neue Verfahren ein schwerwiegendes Zugeständnis der größeren Staaten sowie ein herber Rückschlag für die Kommission.

Die britischen Bedenken konnten im Verlauf der Focal Point-Beratungen und im Hinblick auf den unmittelbar vor dem Europäischen Rat erstellten Mandatsentwurf für die Regierungskonferenz relativ stringent behandelt werden. Die Streichung des Textes der Grundrechtecharta konnten deren Befürworter durch einen rechtsverbindlichen Verweis im Reformvertrag kompensieren. Allerdings mußten sie ein neues Opting-Out Großbritanniens zur Auslegungsbefugnis der Charta vor britischen Gerichten akzeptieren, dem sich aller Voraussicht nach auch Polen und Irland (im Hinblick auf deren Judikativen) anschließen werden. Problematisch war dagegen eher der gewohnte Versuch Londons, an verschiedenen Stellen bereits vereinbarter Vertragsrevisionen einen substantiellen „Rückbau“ einzuläuten. So begriffen Blair und sein Nachfolger Brown die von den „Freunden des VVE“ und der Präsidentschaft konsentiertere Streichung des Begriffs „Außenminister“ für die Funktionsfusion des Hohen Repräsentanten des Rates und der Kommissarin für die Außenbeziehungen als neue Gelegenheit, nun auch die Zuständigkeiten dieses Amtes zu beschneiden. Erfolg hatten sie damit insofern, als das sie den anderen Partnern Formelkompromisse in Gestalt von Erklärungen abrangen, die zwar nicht im Widerspruch zum Text des Reformvertrages stehen, aber bei flüchtigem Lesen den Eindruck erwecken, als würden die Funktionen des künftigen, „Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik“ beschnitten. Tatsächlich stehen rechtlich unverbindliche Erklärungen deutlich unterhalb der Stufe des rechtsverbindlichen Vertragsrechts. Gleichwohl entfalten sie im Verlauf der nun laufenden Regierungskonferenz eine andere, diskursive Wirkung. Für die britische Seite stellen sie ein wichtiges Instrument zur Be-

sänftigung derjenigen innenpolitischen Akteure dar, die in den vereinbarten Reformen zum Bereich des Auswärtigen Handelns der Union einen Ausverkauf britischer Souveränitätsrechte sehen. Die Befürworter dieser Reformen muß diese Instrumentalisierung der Erklärungen nicht weiter kümmern. Allerdings steht zu befürchten, dass Gordon Brown auf der Regierungskonferenz zu einem erneuten „Rückbauversuch“ bläst und versucht, diesen Texten einen höheren rechtlichen und für alle Staaten verbindlichen Wirkungsgrad zu verleihen.

Verfahrensinduzierte Erfolge und Risiken

Die deutsche Präsidentschaft hat mit der Einigung auf das Mandat zur Einberufung der Regierungskonferenz ein Ergebnis erzielt, dass alle Staaten auf ein politisches Ziel, nämlich der raschen Ausarbeitung eines rund erneuerten Vertragswerkes eint. Gingen die zentralen Akteure dieses Dossiers selbst in vertraulicher Runde ursprünglich davon aus, allerhöchstens eine Einigung auf einen Fahrplan zur Behandlung der VVE-Reform zu erzielen, stellt diese Einigung ein beachtliches Ergebnis dar. Der politische Preis, den Deutschland und seine Partner hierfür zahlen müssen, fällt allerdings hoch aus: Denn erstens geht der Mandatsentwurf einher mit einer erneuten Schwächung der Initiativfunktion der Europäischen Kommission durch neue Einspruchs- und finale Vetorechte der nationalen Parlamente, des Europäischen Parlaments und des Ministerrates. Zweitens verfestigt das Mandat aufgrund einer Vielzahl neu zugestandener Ausnahmeregeln den Weg der EU in eine Richtung, in der formale Mitgliedschaftsrechte und reale Mitgliedschaftspflichten immer weiter auseinanderdriften, ohne das die realen „Teilmitglieder“ Einbußen im Bereich der formalen Mitgliedsrechte hinnehmen müßten. Drittens hat sich das Verfahren der vertraulichen Verhandlungen unter der Schirmherrschaft der allerhöchsten politischen Ebene zwar im Hinblick auf das Ergebnis als erfolgreich erwiesen. Dieses Verfahren hat allerdings das Risiko unkalkulierbarer Frustrationskosten auf Seiten der Parlamente, Außen- und Fachministerien erhöht. Der Ratifikationsprozeß zum neuen Vertrag zwingt damit die Staats- und Regierungschef bereits während der nun angelaufenen Regierungskonferenz zu erheblichen Zugeständnissen in Richtung der bislang isolierten Akteure und der jeweiligen Öffentlichkeit. Einige Staatschefs werden das Schicksal des neuen Vertrages mit ihrer eigenen politischen Zukunft verknüpfen müssen. Viertens wäre ein erneutes Scheitern des Reformanlaufs nicht nur im Ergebnis, sondern auch im Hinblick auf die Rolle Deutschlands in der EU fatal, da das dann als zu eng verurteilte Reformmandat der – bereits jetzt von polnischen Vertretern verurteilten – „Übermacht“ Deutschlands zugerechnet und damit das Scheitern des Reformvertrages in Verbindung mit dieser angenommenen Übermacht gebracht würde. Deutschlands Mitführungsanspruch in der EU wäre damit schwer beschädigt.

Welche Lehren können aus dem Verfahren und ermittelten Funktionsprofil der deutschen Ratspräsidentschaft beim Blick auf das Dossier des

VVE für künftige Vorsitze gezogen werden?

Erstens ist selbst ein großer, vorsitzführender Staat in Krisensituationen, deren Lösung in Form ratifikationsbedürftiger Verträge gegossen wird, bei der Wahrnehmung seiner Impuls-, Vermittlungs- und Erwartungsmanagementfunktionen abhängig von einem „Freundeskreis“, der bei allen EU-Staaten und EU-Organen ein hohes Maß an Vertrauen genießt. Die enge, aber vertrauliche Einbindung des Europäischen Parlamentspräsidenten in diesen informellen „Freundeskreis“ hat sich als besonders effektives Verfahren bewiesen, um eine große Mehrheit des Parlaments hinter das von der Präsidentschaft ausgearbeiteten Mandat zu versammeln. Hilfreich war hierbei der Umstand, dass der Parlamentspräsident deutscher Staatsangehöriger und ehemaliger Vorsitzender einer EP-Fraktion ist, in der die deutsche Gruppe die mit Abstand stärkste ist.

Zweitens ist eine alle Seiten befriedigende Vermittlungsfunktion in institutionellen Krisen nur zum Preis extremer Transparenz (z.B. in der Konventsmethode) oder starker Intransparenz zu haben. Wählt man die erste Variante – der Reformvertrag erlaubt dieses Verfahren künftig explizit -, ist eine erfolgreiche Vermittlung verschiedener Interessenlagen leichter, wenn diese Funktion gemeinsam mit neutralen Akteuren gestaltet wird, die keinen mitgliedstaatlichen Weisungen unterliegen, sondern glaubhaft im gemeinsamen Interesse aller Beteiligten agieren können. Ob der im Reformvertrag geschaffene Präsident des Europäischen Rates hierzu in der Lage sein wird, hängt davon ab, wie er die unterhalb der Europäischen Ratsebene auch künftig agierenden Teampräsidenschaften der Staaten (deren durch die Außenminister bestückte Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten“ ja bestehen bleibt) einbindet, vor allem aber als Partner und „Freunde der Präsidentschaft“ akzeptiert. Greifen die Mitgliedstaaten dagegen auf die jetzt praktizierte Variante der Geheimverhandlungen zurück, ist das Risiko groß, dass nicht nur einzelne Akteure, sondern auch die Präsidentschaft die „Bodenhaftung“ verliert und an den Interessen und Bedürfnissen der Bürgergesellschaften vorbei handelt. Der Preis hierfür wird dann spätestens bei Wahlen zu zahlen sein, wenn sich die Bürger immer weiter von etablierten Parteien abwenden und ihre Stimme Populisten und Extremisten geben. Der große Verlierer ist in beiden Varianten die Europäische Kommission. Sie wird nur dann eine entscheidende Ko-vermittlungsfunktion übernehmen können, wenn es um die Reform der Funktionen und Politiken der Integration geht. Denn unter diesen Umständen sind die Staaten auf politisch-programmatische Leitlinien, Expertisen und Initiativen auf der Grundlage eines europäischen Gemeininteresses angewiesen, dass sie aufgrund ihrer divergierenden Interessenlagen nicht glaubhaft definieren können.

Tabelle 7: Referenden im Ratifikationsprozess der Europäischen Verfassung (Stand: 10. Juni 2007)

	Positionen zur Durchführung eines Referendums zum VVE / Stimmung in der Öffentlichkeit ⁵⁵⁸	Verfassungsrechtliche Grundlagen für die Durchführung von Referenden ⁵⁵⁹	Termin
D	Ablehnende Haltung bei der Regierung; Befürworter: Bündnis 90/ Grüne, FDP, CSU, einzelne CDU- und SPD-Vertreter ⁵⁶⁰ . Lebhafte Diskussion in Öffentlichkeit. Breite Mehrheit der organisierten Bürgergesellschaft für ein Referendum. Öffentlichkeitswirksame Aktionen wie der Aufruf von 34 Verfassungsrechtlern für die Abhaltung eines Referendums. ⁵⁶¹	Keine Rechtsgrundlage; Verfassungsänderung wäre für jede Form von Referendum auf Bundesebene nötig.	Parlamentarische Ratifikation am 12. Mai 2005 durch den Bundestag (569 gegen 23 Stimmen, 2 Enthaltungen) und am 27. Mai 2005 durch den Bundesrat (66 Ja-Stimmen bei 3 Enthaltungen Mecklenburg-Vorpommerns). Unterschrift des Bundespräsidenten steht aus.
F	Chirac kündigte Referendum am 14.07.2004 für die zweite Hälfte 2005 ⁵⁶² an. Datum ist der 29. Mai 2005. Vorher unter Druck gesetzt von Teilen der UMP um Finanzminister Sarkozy. ⁵⁶³ UDF-PPE, Verts und PS für ein Referendum ⁵⁶⁴ ; 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 Vertragsratifizierungen; „präsidientes Plebiszit“ bei Gesetzentwürfen möglich.	Parlamentarische Ratifikation am 28. Februar 2005 beendet. Referendum am 29. Mai 2005 mit 54,68% gegen 45,32% gescheitert.
GB	Regierung für Abhaltung eines Referendums frühestens im Frühjahr 2006; ebenso konservative und liberale Opposition und Öffentlichkeit mehrheitlich dafür ⁵⁶⁵ .	Keine Rechtsgrundlage; fakultatives Referendum; Auslösung durch Parlamentsbeschluss.	Referendum ausgesetzt.
I	Diskussion in Regierung und Opposition; italienische Mitglieder des Konvents haben Forderung nach Referendum unterzeichnet ⁵⁶⁶ ; ehem. Außenminister Frattini sprach sich Mitte Juli 2004 für ein Referendum aus ⁵⁶⁷ . 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; Ausschluss von Referenden über internationale Verträge.	Parlamentarische Ratifikation am 25. Januar im Abgeordnetenhaus (436 gegen 28 bei 5 Enthaltungen) und am 6. April 2005 im Senat (217 gegen 16 Stimmen o. Enthaltung).
NL	Nicht bindendes Referendum am 1. Juni 2005 ⁵⁶⁸ ; lebhafte öffentliche Debatte.	Keine Rechtsgrundlage; Parlamentsmehrheit für Einführung eines nicht bindenden Referendums.	Referendum am 1. Juni 2005. Ausgang: 61,54% gegen den VVE. Parlamentarische Ratifikation ausgesetzt.

558 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/].

559 Quelle zu den rechtlichen Grundlagen: Hölscheidt, Sven; Putz, Iris: Referenden in Europa, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 18/September 2003. S.737-746.

560 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.

561 Vgl. Pressemitteilung von Mehr Demokratie e.V. unter: http://mehr-demokratie.de/bu/nn/

562 Agence Europe No8753 vom 23. Juli 2004.

563 Vgl. „Chirac: un référendum sur la Constitution européenne en 2005“, in: Le Monde vom 14. Juli 2004.

564 Vgl. „La pression est forte pour obliger Jacques Chirac à suivre le pas“, in: Le Monde vom 21. April 2004.

565 Vgl. „Blair gambles on EU referednum“, in: Reuters vom 23. April 2004, http://www.euobserver.com.

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

567 Vgl. Agence Europe No.8753 vom 23. Juli 2004.

568 Vgl. „Dutch set to hold Constitution referendum this December“, in: EUObserver vom 23. Juni 2004.

B	Premier Verhofstadt kündigte am 2.6.2004 ein nicht bindendes Referendum an ⁵⁶⁹ , möglichst am selben Tag wie die Niederlande und Luxemburg (Benelux-Referendum) ⁵⁷⁰ . Nachdem der Koalitionspartner SPIRIT sich allerdings gegen das Referendum ausgesprochen hatte, galt eine Volksbefragung als unwahrscheinlich. ⁵⁷¹	Keine Rechtsgrundlage; Ursprünglich Referendum geplant; notwendige 2/3-Mehrheit für Verfassungsänderung fehlte;	Parlamentarisches Verfahren mit den positiven Abstimmungen im Senat am 28.4.2005 (54 zu 9; 1 Enth.), im Abgeordnetenhaus am 9.5.2005 (118 zu 18; 1 Enth.) und ab dem 17.6.2005 in den regionalen und sprachgemeinschaftlichen Parlamenten; zuletzt am 8.2.2006 durch das flämische Parlament abgeschlossen (84 zu 29; 1 Enth.).
LUX	Alle im Parlament vertretenen Parteien befürworten die Ratifizierung des Verfassungsvertrages ⁵⁷² .	Fakultatives, konsultatives Referendum.	Referendum am 10. Juli 2005. Ausgang: 56,52% für den VVE. Parlamentarische Ratifikation am 25.10.2005 (57 gegen 1 Stimme)
DK	Regierung hat bereits Referendum für 2005/06 angekündigt ⁵⁷³ ; nach dem 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.
E	Referendum befürwortet von allen Parteien. Am 23.06.2004 von Regierung Zapatero für erste Jahreshälfte 2005 angekündigt. ⁵⁷⁴ Am 4. Oktober 2004 wurde der 20. Februar 2005 als Datum für das Referendum von Außenminister Miguel Angel Moratinos verkündet. ⁵⁷⁵	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. Parlamentarische Ratifikation am 28.4.2005 im Congreso (311 gegen 19) und am 18.5.2005 in Senat (225 gegen 6 bei 1 Enth.)
P	Große Parteien über Abhaltung eines Referendums einig. Ankündigung durch Regierung am 23.06.2004 für zweite Jahreshälfte 2005. ⁵⁷⁶	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 (268 gegen 17 bei 15 Enth.)

569 Vgl. Agence Europe No8753 vom 23. Juli 2004.

570 Vgl. „Verhofstadt wants Belgian referendum on Constitution“, in: EUObserver vom 1. Juni 2004.

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

572 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.

573 Vgl. The Convention Watch zum Thema Referendum zur Ratifikation.

574 Vgl. „El Gobierno convocará un referéndum para ratificar la Constitución Europea“, in: El Mundo vom 23. Juni 2004.

575 Vgl. „La Constitución europea se votará en España el 20 de febrero 2005“, in: El País vom 5. Oktober 2004.

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

A	Breite öffentliche Zustimmung zur Durchführung eines Referendums; Ablehnung bis jetzt noch von Regierungsseite ⁵⁷⁷ ; Österreichische Delegierte im Konvent hatten Forderung nach Referendum unterzeichnet ⁵⁷⁸ .	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 (1 Gegenstimme) den VVE und am 25. Mai der Bundesrat (1 Gegenstimme).
SF	Regierung hatte ein Referendum in Aussicht gestellt, einigte sich jedoch mit den Parteiführern, kein Referendum abzuhalten. ⁵⁷⁹	Fakultatives, konsultatives Referendum durch Gesetzlerlass.	Parlamentarische Ratifikation am 5. Dezember 2006 (125 Ja- gegen 39 Nein-Stimmen). Die Ratifikation durch den Lagting, das Parlament der autonomen Åland-Inseln, steht allerdings aus.
S	Regierung lehnt Durchführung eines Referendums ab; Grüne und einzelne Abgeordnete anderer Parteien dafür; zunehmender Druck der Opposition ⁵⁸⁰ .	Fakultatives, konsultatives Referendum durch Parlamentsbeschluss.	Ratifikation verschoben.
PL		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	Ratifikation verschoben.
CZ	Regierung und Opposition für Durchführung eines Referendums im Juni 2006.	Keine Rechtsgrundlage; per Gesetz kann die Durchführung eines bindenden Referendums erwirkt werden.	Ratifikation verschoben.
HU	Keine breite Debatte über Referendum ⁵⁸¹ .	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 ⁵⁸² .
SK	Keine Debatte über Referendum. Präsident Gasparovic gegen Referendum ⁵⁸³ .	Fakultatives Referendum in wichtigen Fragen des öffentlichen Interesses.	Durch parlamentarisches Verfahren am 11. Mai 2005 (116 zu 27 bei 4 Enth.) ratifiziert.
SLO	Keine Debatte über Referendum. ⁵⁸⁴	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 ⁵⁸⁵ .

577 Vgl. „Germany and Austria moot Europe-wide constitution referendum“, in: EUObserver vom 23. April 2004.

578 Vgl. CONV 658/03 Beitrag mehrerer Mitglieder, stellvertretender Mitglieder und Beobachter: „Referendum zur europäischen Verfassung“.

579 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).

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

581 Vgl. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4112535.stm>.

582 Agence Europe No 8826 vom 13. November 2004.

583 Vgl. „Slovakia's president-elect opposes referendum on European constitution“, in: EU Business vom 22. April 2004 unter: <http://www.eubusiness.com>.

584 Agence Europe No 8753 vom 23. Juli 2004.

585 Agence Europe No 8826 vom 13. November 2004.

LT	Keine Debatte über Referendum. Ratifikation im Parlament ⁵⁸⁶ .	Obligatorisches, bindendes Referendum über Zustimmung zu/Änderung von Verfassung; Ausschluss von Referenden über internationale Verträge.	Ratifiziert durch parlamentarisches Verfahren am 2. Juni 2005 mit 71 gegen 5 bei 6 Enth.
EST	Keine Debatte über Referendum. Ratifikation im Parlament.	Obligatorisches, bindendes Referendum bei Betroffenheit bestimmter Verfassungsnormen; ansonsten fakultatives Referendum auf Parlamentsinitiative.	Parlamentarisches Verfahren am 9.5.2006 mit 73 gegen 1 Stimme abgeschlossen.
M	Maltas Premierminister lehnt Referendum ab ⁵⁸⁷ ; Keine öffentliche Diskussion.	Keine Rechtsgrundlage; per Sondergesetz kann ein konsultatives Referendum erwirkt werden.	Einstimmig 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 (30 gegen 19, 1 Enth.).
BU			Zustimmung am 1.1. 2007 aufgrund der Ratifikation des Beitrittsvertrages erfolgt
RO			Zustimmung am 1.1. 2007 aufgrund der Ratifikation des Beitrittsvertrages erfolgt

586 Agence Europe No 8753 vom 23. Juli 2004.

587 Vgl. „No constitution vote for Maltese“, in: EU Observer vom 18. Oktober 2003.