



Referendum über den Verfassungsvertrag der Europäischen Union?

Inhalt

1. Zentrale Empfehlungen – weitere Schritte	Seite 1
2. Zentrale Ergebnisse	Seite 2
3. Einleitung	Seite 2
4. Analyse – Pro und Contra	Seite 3
4.1 Argumente <i>für</i> ein Referendum	Seite 5
4.2 Argumente <i>gegen</i> ein Referendum	Seite 6
5. Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung	Seite 8

1. Zentrale Empfehlungen – weitere Schritte

Die Konrad-Adenauer-Stiftung führt seit 2002 ein Projekt zum Thema *Repräsentative und Direkte Demokratie* durch. Ziel ist es, das parlamentarisch-repräsentative Regierungssystem immer wieder neu zu begründen und in seinen Vorteilen darzustellen. Vor diesem Hintergrund ist die Debatte um eine Volksabstimmung zum EU-Verfassungsvertrag von zentraler Bedeutung. Über die vorliegenden *Analysen und Argumente* hinaus wird Anfang 2004 ein ausführliches Arbeitspapier zu diesem Thema erscheinen. Zu einem späteren Zeitpunkt folgt eine Analyse zur innenpolitischen Diskussion um Chancen und Risiken direktdemokratischer Elemente im repräsentativen Verfassungsstaat.

2. Zentrale Ergebnisse

Ob beabsichtigt oder unbeabsichtigt: Eine Volksabstimmung in Deutschland hätte Signalwirkung sowohl auf innenpolitischer als auch auf europäischer Ebene. In Deutschland würde ein solches Experiment zu unabsehbaren Langzeitfolgen für die Architektur der repräsentativen Demokratie führen. Auf europäischer Ebene könnte Deutschland in die Rolle als „Vorbild“ für europakritische Mitgliedsstaaten geraten. Die Chancen für eine erfolgreiche Ratifizierung des Vertragsentwurfs würden deutlich verringert. Die Gegenargumente müssen daher sowohl vor dem Hintergrund der Debatte um die Ergänzung des Grundgesetzes um direktdemokratische Verfahren als auch hinsichtlich des europäischen Integrationsprozesses weitaus schwerer gewichtet werden.

Dennoch müssen die Argumente für die Durchführung einer Volksabstimmung ernst genommen werden. Eine auf Horrorszenarien verkürzte Diskussion blendet das legitime Bedürfnis vieler Bürger nach mehr Mitspracherechten und Transparenz aus. Europa muss bürgernäher werden. Ein Referendum ist dafür jedoch nicht der geeignete Weg.

3. Einleitung

Die EU-Regierungskonferenz der Staats- und Regierungschefs und ihrer Außenminister berät seit dem 4. Oktober 2003 über den vom Konvent vorgelegten Entwurf für einen Europäischen Verfassungsvertrag. Die von der italienischen Ratspräsidentschaft angestrebte Einigung bis zum EU-Gipfel vom 12. bis 13. Dezember 2003 ist angesichts der zahlreichen Interessengegensätze und Änderungswünsche nicht gesichert.

In Deutschland verstärkt sich parallel zur Regierungskonferenz die Auseinandersetzung über das Ratifikationsverfahren. Im Frühjahr 2004 soll der Vertrag gemäß Artikel 23 GG durch eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat ratifiziert werden. Die Referendumsbefürworter fragen, ob dies den Ansprüchen einer bürgernahen und demokratischen Europäischen Union genügt? Sie fordern, durch eine Volksabstimmung die europäische Verfassung unmittelbar zu legitimieren. Eine ähnliche Diskussion gibt es auch in Mitglieds- und Beitrittsstaaten wie Großbritannien, Frankreich oder Polen, in denen Referenden nicht zwingend vorgeschrieben sind. Die Befürworter einer Volksabstimmung versuchen nicht nur, in den 25 EU-Staaten Referenden durchzusetzen. Angestrebt wird auch eine europaweite Koordinierung der nationalen Abstimmungen oder ein für alle Staaten bindendes Referendum auf europäischer Ebene. Die Auseinandersetzung um ein Referendum wird parteiübergreifend geführt. Zudem findet sie sowohl in Deutschland als auch auf europäischer Ebene statt.

Ein Referendum über den EU-Verfassungsvertrag könnte erhebliche Auswirkungen auf die repräsentative Demokratie in Deutschland und auf den europäischen

Integrationsprozess haben. Das Für und Wider muss daher sorgfältig abgewogen und gewichtet werden.

4. Analyse – Pro und Contra

Verfassungsrechtliche Voraussetzungen

Der europäische Verfassungsvertrag muss von allen 25 Mitgliedsstaaten nach den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorgaben ratifiziert werden (Art. 48 EUV, Art. IV-8 neu). Jeder der 25 Staaten kann somit die Ratifizierung blockieren. Ein europaweites Referendum ist im europäischen Recht nicht vorgesehen.

Das Grundgesetz der Bundesrepublik sieht für Fragen der europäischen Integration keine Volksabstimmungen vor. Nach Artikel 23 und 79 GG entscheiden Bundestag und Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit über Annahme oder Ablehnung des EU-Verfassungsvertrages.

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen in den europäischen Mitglieds- und Beitrittsländern weisen erhebliche Unterschiede auf. In Staaten wie Irland oder Dänemark sind Referenden verpflichtend in der Verfassung festgeschrieben. In Großbritannien obliegt es der Regierung, ein rechtlich nichtbindendes Referendum zu initiieren.

Meinungsbild in Deutschland und Europa

Die Mehrheit der Deutschen steht einem Referendum positiv gegenüber. In einer Emnid-Umfrage der WELT vom 15. Juli 2003 sprachen sich 74 Prozent für einen Volksentscheid und nur 21 Prozent dagegen aus. Aktuell hielten in der am 10. November 2003 von der Kommission veröffentlichten Eurobarometer-Blitzumfrage 48 Prozent der Deutschen ein Referendum für unerlässlich, 45 Prozent für sinnvoll, aber nicht unerlässlich und nur sechs Prozent für sinnlos.

Auf europäischer Ebene ergibt sich ein ähnliches Bild: 67 Prozent der Bürger der EU-Mitgliedsstaaten und der Beitrittskandidaten befürworten grundsätzlich eine europäische Verfassung; 84 Prozent halten eine Volksabstimmung über eine europäische Verfassung für unerlässlich oder sinnvoll.

Die hohe Zustimmung für die Arbeit des Konvents basiert jedoch auf geringen Kenntnissen: 61 Prozent der Befragten sowohl in Deutschland als auch bei den künftig 25 Mitgliedsstaaten hatten noch nichts vom EU-Konvent gehört. Weiterhin halten in Deutschland 34 Prozent der Bürger die Aussage, dass die Verfassung in jedem Mitgliedsstaat einem Referendum unterliege, irrtümlicherweise für wahr. Daraus folgt:

- Die politische Aussagekraft dieser Umfrage muss aufgrund des geringen Informationsstandes relativiert werden.
- Die Umfragen reduzieren einen komplexen Sachverhalt auf eine reine Ja/Nein-Alternative. Die Befragten konnten keine differenzierten Aussagen treffen.

Diese Ausgangslage erklärt die derzeit vorherrschende Stimmung, in der sich vor allem die Referendums*gegner* rechtfertigen müssen.

Diskussion im Bundestag

Die Diskussion um ein Referendum lässt sich parteipolitisch nicht eindeutig zuordnen. Sehr deutlich zeigte sich dies bei der Behandlung des Themas im Deutschen Bundestag am 6. November 2003. Bis auf die FDP-Fraktion, die eine Gesetzesinitiative unter dem Titel „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23) zur Einführung eines Volksentscheides über eine europäische Verfassung“ eingebracht hatte, standen die Parlamentarier dieser Initiative parteiübergreifend eher kritisch gegenüber. Die Regierungsparteien SPD und Grüne sind in dieser Frage gespalten. Offiziell vertreten sie trotz offensichtlicher Sympathien für mehr direkte Demokratie eine ablehnende Haltung mit der Begründung, der FDP-Antrag sei nicht tauglich, da das Referendum zur EU-Verfassung nicht in ein Gesamtkonzept eingebettet sei. Auch solle die Verabschiedung und Ratifizierung des Verfassungsvertrages nicht gefährdet werden.

Diskussion auf europäischer Ebene

Ein europaweites Referendum wurde im März 2003 durch 97 der 210 Mitglieder des EU-Konvents vorgeschlagen (CONV 658/03). Die Annahme der Verfassung würde eine doppelte Mehrheit erfordern (Bevölkerung und Mitgliedsstaaten). Bei Ablehnung könnte entweder a) ein zweites Referendum abgehalten, b) die Beziehung zur neuen EU auf bilateraler Ebene geregelt werden oder c) ein Mitgliedsstaat aus der Union austreten. Für letztere Option müssten die Grundlagen in der gegenwärtigen Verfassung geschaffen werden. Damit würden zwei Extremsituationen ausgeschlossen: a) kein Mitgliedsstaat kann gegen den Willen seiner Bevölkerung zur neuen Verfassung gezwungen werden und b) der Verfassungsgebungsprozess kann nicht von einem Mitgliedsland verhindert werden.

Ein entsprechendes Vertragsänderungsverfahren müsste noch vor der Verfassungsverabschiedung von der Regierungskonferenz in die europäische Rechtsordnung eingefügt werden. Eine solche Vertragsänderung ist schon aus zeitlichen Gründen nicht mehr realisierbar. Ein europaweites Referendum ist daher keine realistische Option.

Alternativ haben das Europäische Parlament und die Europäische Kommission vorgeschlagen, die nationalen Referenden europaweit zeitlich zu koordinieren.

4.1 Argumente *für* ein Referendum ...

... aus deutscher Sicht:

- „Wenn nicht jetzt, wann dann“? – Das Referendum ist eine einmalige Chance, um den Bürgern einen entscheidenden Schritt im europäischen Integrationsprozess deutlich und nachvollziehbar zu machen.
- Die deutschen Politiker müssen die Wahlbevölkerung überzeugen und werden in die Pflicht genommen, für Europa zu kämpfen. Eine Ablehnung scheint – aus jetziger Sicht – eher unwahrscheinlich.
- Die Botschaft wäre: Wir trauen dem Volk Lernfähigkeit zu.
- Das Thema EU-Verfassung müsste 2004 nicht ersatzweise als Wahlkampfthema erhalten. Alle großen deutschen Parteien sind grundsätzlich dafür, und die Schaffung künstlicher Gräben bietet den radikalen anti-europäischen Parteien erst recht eine Plattform. Eine Verkürzung des Wahlkampfes auf eine Frage wäre unangemessen.

... aus europäischer Sicht:

- Der Verfassungsvertrag stellt eine wesentliche und weitgehende Weichenstellung für die Zukunft der EU dar; ein europaweites Referendum würde die Legitimität der Verfassung stark erhöhen.
- Die europäische Identität würde deutlich gestärkt; ein europäischer öffentlicher Raum entstünde. Die jetzige Situation ist die größte PR-Chance, die die EU je hatte. Bisher musste die Kommission hohe Summen für Öffentlichkeitsarbeit ausgeben.
- Der allgemeinen Politikverdrossenheit und der fehlenden Transparenz könnte entgegengewirkt werden. Ein Referendum hätte großen europäischen Symbolwert.
- Ein Scheitern des Verfassungsvertragsentwurfs wäre möglicherweise langfristig für die Demokratie in der EU ein Gewinn. Schließlich sollen die Bürger von der EU-Elite überzeugt und mitgenommen werden, gegebenenfalls auch in einem zweiten Referendum.

4.2 Argumente *gegen* ein Referendum ...

... aus deutscher Sicht:

- Die historische Entwicklung der bundesdeutschen Verfassungstradition erklärt den Erfolg der repräsentativ-parlamentarischen Staatsform.
- „Die Bevölkerung ist zu groß und die Probleme sind zu komplex.“ (Richard von Weizsäcker)
- Das starke außenpolitische Gewicht Deutschlands erfordert Berechenbarkeit, Handlungsfähigkeit und klare Verantwortlichkeiten. Volksabstimmungen auf Bundesebene stehen dem entgegen.
- Die repräsentative Demokratie besitzt ein hohes Maß an politischer Entscheidungsfähigkeit.
- Die repräsentative Demokratie besitzt ein hohes Maß an politischer Stabilität. Die Anfälligkeit der Bürger für Stimmungsmache wird durch Volksabstimmungen erhöht. Das Abstimmungsergebnis ist unberechenbar.
- Die repräsentative Demokratie beruht darauf, dass die Politiker verantwortlich handeln und nicht ihre Entscheidungskompetenz in Krisenzeiten an das Volk delegieren.
- Die parlamentarische Demokratie ist ein lernendes Verfahren. Die direkte Demokratie reduziert die politische Fragestellung auf Ja-Nein-Alternativen.
- Sachplebiszitäre Entscheidungsverfahren sind keine geeigneten Instrumentarien, um den demokratischen Verfassungsstaat effizienter zu gestalten. Die Frage nach der politischen Verantwortlichkeit stellt sich nicht mehr. Wie soll sich das Volk selbst zur Verantwortung ziehen?
- Es handelt sich lediglich um einen Verfassungsvertrag, dessen neue Qualität keinen Verfassungscharakter trägt. Die Reformschritte sind nicht so groß, als dass dafür eine Volksabstimmung notwendig ist. Die Staatlichkeit Deutschlands wird nicht aufgehoben. Ein Referendum würde den Verfassungsvertrag unangemessen aufwerten.
- Bei einem Referendum bestünde die Gefahr, dass in Deutschland über alles abgestimmt würde (aktuelle Unzufriedenheit mit der Regierungspolitik), nur nicht über den Verfassungsvertrag. So geschehen z.B. in Irland mit dem Thema Abtreibung.
- Finanzkräftige Eiferer am Rande des politischen Spektrums bekämen eine Plattform geboten, die sie bisher nie hatten. Sie könnten im Anschluss an eine Referendumskampagne auch bei anderen Themen Fuß fassen. Eine reine Nein-

Kampagne lässt sich besser organisieren und finanzieren als ein Wahlkampf mit vielfältigem Parteiprogramm.

- Die jetzige Verfahrensweise ist von der deutschen Regierung unter den Bedingungen einer repräsentativen Verfassung begonnen worden; die Entscheidungsfindung baut auf entsprechende Mehrheiten im Bundestag und in den Ländern. Die Zeit bis Juni 2004 ist viel zu kurz für eine substantielle Hinführung zu Referenden.

... aus europäischer Sicht:

- Als Konsequenz würden alle wichtigen Beschlüsse zur weiteren Entwicklung der EU (z.B. zukünftige Erweiterungen) Volksabstimmungen unterworfen. Weitere Entscheidungsfindungen würden deutlich erschwert.
- Würde der Verfassungsvertrag in Deutschland per Volksabstimmung abgelehnt, hätte dies eine deutlich größere Signalwirkung als beispielsweise die Ablehnungen in Irland (Nein zu Nizza 2000) oder Dänemark (Nein zu Maastricht 1992 und Nein zum Euro 2000). Deutschland hat europapolitisch mehr Verantwortung.
- Mit einer Volksabstimmung gäbe Deutschland ein schlechtes Vorbild für „Wackelkandidaten“ wie Großbritannien oder Polen ab. Kritiker in diesen Ländern erhielten Unterstützung für ihr Vorhaben, die Ratifikation des jetzigen Verfassungsentwurfs durch eine Volksabstimmung in ihrem Land zu verhindern.
- Die Abstimmung könnte als Ventil für grundsätzliche Bedenken gegenüber einer als zu stark zentralisiert empfundenen EU dienen. Ähnliches könnte für die Unzufriedenheit mit der aktuellen EU-Politik der jeweiligen Heimatregierung gelten.
- Der Verfassungstext sollte unbeschädigt ratifiziert und nicht wieder „aufgemacht“ werden: Die institutionellen Reformen sind schon lange überfällig. Eine EU mit 25 Mitgliedern müsste im Fall eines Scheiterns weiterhin nach den Nizzaregeln agieren. *Opt outs* bei den wichtigsten Neuerungen (Anzahl und Kompetenzen der Kommissare; Gewicht der Staaten im Rat) sind unmöglich.
- Ein Referendum stärkt nationale und Partikularinteressen und engt die Spielräume der Regierungsvertreter in der Regierungskonferenz ein.
- Die Europawahlen im Juni 2004 könnten erstmalig als Abstimmung über die Verfassung die Gelegenheit bieten, diese in der Öffentlichkeit zu diskutieren ohne zu polarisieren. In diesem Zusammenhang müssen die Vorstellungen der Parteien zu Fragen einer europäischen Sozial-, Wirtschafts-, Außen- oder Innenpolitik offengelegt und kontrovers diskutiert werden.

- Auch Anti-Verfassungsparteien könnten antreten. Eine hohe Wahlbeteiligung würde dann als Indiz für Interesse/Zustimmung dienen. Die erste Bundestagswahl 1949 wurde ebenfalls als Stimmungsbild für das GG angesehen.
- Die europäische Integration stellt einen Prozess ohne festgelegtes Ziel dar. Auch der Verfassungsvertrag muss stärker als vorläufiger Zwischenstand denn als endgültiges Ergebnis aufgefasst werden.
- Die grundsätzliche Entscheidung für Europa fiel in den 1950er Jahren. Dieser Konsens müsste konsequenterweise zur Abstimmung stehen und nicht nur der Vertragstext: Ja zum europäischen Fortschritt oder Verlassen der Union (Zuspitzung von Joschka Fischer). „Wenn man eine ernsthafte Debatte über Europa will, dann muss man diese Zuspitzung zur Diskussionsgrundlage machen. Mit dieser Zuspitzung bekommen Sie eine echte Mobilisierung und damit eine repräsentative Entscheidung der Bürgerinnen und Bürger über die Zukunft Europas.“ (Fischer im Bundestag am 06. November 2003)

Die Gegenüberstellung zeigt, dass von Befürwortern und Gegnern nachvollziehbare und substantielle Argumente auf deutscher und europäischer Ebene vorhanden sind. Die Vision einer zusätzlichen Legitimation der europäischen Verfassung durch eine Volksabstimmung ist sicherlich nicht ohne Reiz. Doch zeigen die Argumente der Referendumsgegner, dass ein Referendum unkalkulierbare Folgen für die repräsentative Demokratie der Bundesrepublik und den europäischen Integrationsprozess hätte. Die Vorteile eines Referendums stehen in keinem Verhältnis zu seinen gravierenden Nachteilen.

5. Ihre Ansprechpartner in der Konrad-Adenauer-Stiftung Hauptabteilung Politik und Beratung:

Dr. Ralf Thomas Baus
Koordinator Parteien, Staat und Gesellschaft
Tiergartenstraße 35
10785 Berlin
ralf.baus@kas.de
030/269 96-503

Bernt Gebauer
Tiergartenstraße 35
10785 Berlin
030/269 96-505