

# Einig in Vielfalt? – Die Ratifizierung des Verfassungs- entwurfs

**Nationale Souveränität, europäisches Referendum  
und die Suche nach dem Unionsbürger**

## ■ Executive Summary

When the majority of the European Parliament in Strasbourg voted to adopt the EU draft constitution in January, much remained to be done before it could finally come into force. In the autumn of 2001, the Laeken Summit resolved to simplify the treaty structure and to discuss key questions relating to the future of the Community. What was ultimately at issue, however, were the pros and cons of the EU constitution itself. After an agreement had been reached in Brussels in June 2004, the document was signed in Rome in October of the same year. It is now scheduled to come into force in November 2006.

Unlike an international treaty, a constitution codifies standards that override all others, ultimately constituting a political community. To legitimise it, the sovereign is frequently consulted, which in a democracy is the nation itself. While elections constitute one of the pillars of representative democracy by which members of parliament receive a representative mandate, referendums in a direct democracy confer upon members of parliament an imperative mandate that binds them to execute the command of their clients.

A referendum imparts an active and durable character to public opinion. A referendum differs from a petition, however, in that citizens are not given an opportunity to influence the choice and formulation of alternative options.

Sollte Ende 2006 die künftige EU-Verfassung in Kraft treten, so wäre ein Projekt verwirklicht, das 2001 mit dem Gipfel in Laeken begonnen hat und das 2004 durch seine Unterzeichnung in Rom zum Abschluss gebracht worden ist. Eine Verfassung, so weiß man, ist eine alle Normen überragende Norm, die die Gemeinschaft konstituiert und zu deren Legitimation in Demokratien das Volk befragt wird. Das hierfür vorgesehene Instrument des Referendums wird in den Mitgliedstaaten der Union jedoch unterschiedlich genutzt. Während etwa in Frankreich die direkte Demokratie auf Napoleon zurückgeht, sind in Ländern wie England, Deutschland und Italien repräsentative Elemente stark verankert. Ein unionsweites Referendum zum EU-Verfassungsentwurf gäbe, so die einen, dem Einigungsprozess besondere Legitimation. Dies sei nicht nötig, so die anderen, da dieser bereits über die Mitgliedstaaten hinreichend legitimiert sei. Eines indes steht fest: Das EU-Verfassungsprojekt ist das Resultat eines komplexen, auch unterschiedliche Interessen verarbeitenden Konsultationsprozesses, der dem Vorschlag als solchem bereits eine Legitimation ganz eigener Art verleiht. Auf ihn werden die Menschen in Europa langfristig mit Zustimmung reagieren, aber auch mit der Herausbildung einer eigenen europäischen Identität.

Unlike the *polis* of antiquity, a modern democracy is not supported by a coherent society but confronted by a highly complex pluralist societal structure. Then again, the will of the people is fallible, which gives rise to critical questions about modern democracy: Is it supported by virtuous citizens or by self-interested people striving for maximum benefit? And there are technical questions as well: Should abstention be interpreted as dissent? Can a decision supported by no more than thirty percent of the population express the will of the people? Who defines what issues should be submitted to the vote? And, most importantly: Is it not that many referendums themselves are essentially undemocratic, although they are supposed to serve democracy?

Observers have been drawing parallels between the European Convention and the Philadelphia Convention of 1787, which says in the preamble: 'We, the people of the United States', although the text was not signed by all deputies. And indeed, the founding fathers of American democracy showed a certain mistrust towards the people and the referendum. One of the ways in which this mistrust manifested itself was the creation of the Senate; remote from the direct influence of the people, it was supposed to form a pool of stability which would ensure that the country's long-term interests could not be thwarted by the transient moods of the population.

In the European Union, practical experience suggests that the referendum is an instrument that is used differently by different member states. In France, direct democracy goes all the way back to Napoleon; in 1969, de Gaulle stepped down after he had been defeated in a referendum, and in 2004, Chirac announced a referendum in which the French nation was to vote on the recently drafted constitution. As Great Britain does not have a written constitution, representative features form a major element of its political culture. Some even believe that a referendum would fly in the face of British democracy as it affects the sovereignty of Parliament. In Germany, where representative features have been a major element of political life after the experience of Weimar and National Socialism, referendums have not played much of a role at the federal level. While no legal provision has been made for referendums in Belgium and the

Netherlands, it is obligatory in Denmark. One country where direct democracy is strongly underpinned by tradition is Ireland, and Spain and Portugal similarly plan to hold referendums on the European draft constitution. In Italy, representative features predominate as a response to fascism; in Finland and Sweden, referendums on acts of legislation are optional, while most of the new member states in central and eastern Europe tend towards the representative variant of democracy.

There are some points that have not been cleared up yet: If the citizens of the Union were to accept the constitution by direct ballot, there would necessarily have to be a European *demos*. But – is that so? And if the treaty should be rejected in a number of states, the question would remain whether it could come into force in others and/or whether the citizens of these states are indeed authorised to decide on the future of the Union as a whole. After all, even the dissenting countries would remain within the scope of the Treaty of Nice.

Many European politicians argue that a Union-wide referendum on the European draft constitution would considerably enhance the legitimisation of the process of unification. Sarkozy even went so far as to suggest that a direct poll was the only way of legitimising the European project as a whole. Others doubt that the Union is in any way deficient in democratic legitimisation, being adequately legitimised through its member states. Others again point out that many citizens do not distinguish between political issues of national and European importance, arguing that a referendum on European policy might deteriorate into a vote on the popularity of national governments.

Be that as it may – the European constitutional project evolved through a complex process of consultation in which the diverse interests and opinions prevailing within the Union were duly taken into account, thereby conveying a legitimisation *sui generis* on the draft constitution. While many citizens may remain critical towards the treaty to this day, the population will surely not fail to support it in the long run. Given the ongoing process of integration, which includes a common currency as well as a common security and foreign policy, it is surely only a question

of time until a common identity emerges, symbolised by a common constitution.

### ■ Eine Verfassung für Europa?

■ Mitte Januar stimmten die Europaparlamentarier in Straßburg mit großer Mehrheit für den europäischen Verfassungsvertrag. Diese Zustimmung sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass bis zum Inkrafttreten des Vertrags noch ein steiniger Weg einzelstaatlicher Ratifizierungen zu beschreiten ist.

Mitte Januar stimmten die Europaparlamentarier in Straßburg mit großer Mehrheit für den europäischen Verfassungsvertrag. Diese Zustimmung sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass bis zum Inkrafttreten des Vertrags noch ein steiniger Weg einzelstaatlicher Ratifizierungen zu beschreiten ist. Bislang ratifizierten erst die Parlamente Litauens und Ungarns den Vertrag. Am 20. Februar wird in Spanien das erste Referendum stattfinden. Wird dem Vertragswerk dann neben der erhofften großen Zustimmung auch eine hohe Beteiligung den Weg zur erfolgreichen europaweiten Ratifizierung ebnen?

Dieser Beitrag diskutiert die Frage nationaler Souveränität und europäischer Staatlichkeit am Beispiel des Verfassungsvertrages. Er analysiert das Referendum als vermeintliches Mittel zur Stärkung der Legitimität des europäischen Einigungsprozesses. Der verfassungsgeschichtliche Vergleich mit den Vereinigten Staaten, dem Modell Philadelphia, eröffnet, über zeitgeschichtliche und politikphilosophische Grenzen hinweg, interessante Perspektiven. Die Weise der Ratifizierung in den Einzelstaaten wird in den Kontext der jeweiligen politischen Kultur gestellt. Abschließend wird die Bedeutung der Frage der Ratifizierung für die Finalität des Integrationsprozesses erörtert.

Anlässlich des europäischen Gipfels im belgischen Laeken im Herbst 2001 beschlossen die Staats- und Regierungschefs die Einberufung einer Konvention über die Zukunft der Europäischen Union. In Vorbereitung der Osterweiterung der Union war es die Aufgabe dieser Versammlung, das Vertragsgefüge zu vereinfachen und zentrale Fragen, die die Zukunft der Gemeinschaft betreffen, zu erörtern. Das vorrangige Ziel war also nicht, einen verfassungsrechtlichen Text auszuarbeiten. Dennoch sollten die Mitglieder der Konvention darüber befinden, ob „diese Vereinfachung und Neuordnung nicht letztlich dazu führen sollte, dass in der Union ein Verfassungstext angenommen wird“. Über die Revision und Vereinfachung der internationalen Verträge, auf denen die Ge-

meinschaft begründet ist, hinaus wurde also die Frage aufgeworfen, ob die Europäische Union sich eine Verfassung geben solle. Trotz der weitreichenden Erklärung, die die Idee einer Verfassung für die Union evoziert, stand es aus leicht verständlichen Gründen außer Frage, dass der Verfassungsvorschlag, den die Konvention ausarbeiten würde, nicht mehr dem Einfluss der Mitgliedsstaaten unterstellt werden würde. In diesem Sinne schloss die Erklärung von Laeken mit dem Hinweis, dass „das Abschlussdokument als Ausgangspunkt für die Arbeit der Regierungskonferenz, die die endgültigen Beschlüsse fassen wird“, diene. Einigung erzielten die Staats- und Regierungschefs über den „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ schließlich am 18. Juni 2004 in Brüssel. Nach Übersetzung in die Sprachen der Mitgliedstaaten der Union konnte der Vertrag dann am 29. Oktober letzten Jahres in Rom paraphiert werden. Inkrafttreten soll der Verfassungsvertrag, nach erfolgreicher Ratifizierung in den Einzelstaaten, voraussichtlich am 1. November 2006.

Die normative Frage, wie der Verfassungsvertrag ratifiziert werden solle, wurde während dieser Ereignisse breit diskutiert. Im Gegensatz zu einem internationalen Vertrag ist eine Verfassung aus juristischer Sicht vor allem ein Text, der eine Norm festschreibt, die alle anderen überragt. Sie konstituiert die politische Gemeinschaft. Zahlreiche Betrachter sehen in dieser fundamentalen Bedeutung einer Verfassung die Notwendigkeit eines speziellen Ratifizierungsprozesses. Häufig, jedoch nicht zwingend, wird zur Legitimierung eines Verfassungstextes der Souverän, in einer Demokratie also das Volk, befragt. Doch handelt es sich bei dem Text in der Tat um eine Verfassung und wie könnte im konkreten Falle ein solches Referendum, ein solcher Ratifizierungsprozess aussehen?

■ **Das Referendum:  
Ausdruck der Souveränität,  
Stärkung der Legitimität?**

Zunächst ein paar allgemeine Worte zur näheren Definition eines Referendums: Über Referenden, wie auch über Wahlen partizipiert der Bürger am politischen Entscheidungsprozess. Während er sich in Wahlen in erster Linie für eine Person und ein Programm entscheidet, erlaubt ihm das Referendum,

■ Häufig wird zur Legitimierung eines Verfassungstextes der Souverän, in einer Demokratie also das Volk, befragt. Doch handelt es sich bei dem Text in der Tat um eine Verfassung und wie könnte im konkreten Falle ein solches Referendum, ein solcher Ratifizierungsprozess aussehen?

selbst über einen Sachverhalt zu befinden. Wahlen sind der Grundpfeiler der repräsentativen Demokratie, in der der Abgeordnete über einen weitreichenden Entscheidungsspielraum verfügt (repräsentatives Mandat); im Unterschied zum imperativen Mandat, das ihn zu einem simplen Vollstrecker des Auftrags seines Mandanten macht. Das Referendum erteilt einen solchen unmittelbaren Auftrag. Es ist Ausdruck der direkten Demokratie und setzt das Volk in der Hierarchie der Gewalten an die oberste Stelle. In einer direkten Demokratie werden die politischen Entscheidungen, ob auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene, direkt von den Bürgern und ohne Vermittler getroffen. Nach diesem Verständnis ist das Volk der Souverän, dem die letztgültige Entscheidung obliegt. Wie Rousseau, einer der Väter der direkten Demokratie, im *Gesellschaftsvertrag* schrieb: „Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle; ce n'est point une loi.“ Über die englische Demokratie bemerkte Rousseau bekanntlich, dass ihre Bürger nur am Tage der Wahl wirklich frei seien.

■ Die direkte Demokratie, Organisationsform der antiken Demokratien, ist heute, wenn sie in den repräsentativen Demokratien der Moderne angewendet wird, meist auf die kommunale oder regionale Ebene beschränkt. In der repräsentativen Demokratie delegieren die Bürger ihre Souveränität durch das Mittel der Wahl an ihre Repräsentanten.

Die direkte Demokratie, Organisationsform der antiken Demokratien, ist heute, wenn sie in den repräsentativen Demokratien der Moderne angewendet wird, meist auf die kommunale oder regionale Ebene beschränkt. In der repräsentativen Demokratie delegieren die Bürger ihre Souveränität durch das Mittel der Wahl an ihre Repräsentanten. In den verschiedenen repräsentativen Systemen verfügt der Gewählte meist über einen großen Entscheidungsspielraum und ist nicht direkt an den Willen seiner Wähler gebunden. Wie Edmund Burke, einer der Gründerväter der englischen repräsentativen Demokratie schrieb: „Your representative owes you not his industry alone but his judgement; and he betrays, instead of serving, you if he sacrifices it to your opinion.“

Das parlamentarische System, so der weitgehende Konsens, garantiert am besten Kompromissuche und Minderheitenschutz. Es ist somit hervorragend geeignet für einen Föderalstaat, in dem auf Bundesebene Entscheidungen im Konsens getroffen und nicht über ein Referendum oktroyiert werden sollen. Moderne Demokratien kennen deshalb häufig eine

Kombination aus den beiden idealtypischen Strömungen. Es handelt sich um die beiden entscheidenden Optionen im Meinungsstreit über die Legitimität einer politischen Entscheidung.

Ein Referendum ist daher nicht nur eine großdimensionierte Meinungsumfrage, sondern gibt der öffentlichen Meinung einen aktiven und dauerhaften Charakter. Während die Meinungsumfrage stets nur eine Stichprobe ist, wird das Ergebnis des Referendums selbst bei schwacher Beteiligung als definitiver Ausdruck des Willens des Volkes gesehen. In diesem Sinne schließt ein Referendum die Debatte über ein Thema. Hat das Volk gesprochen, schweigt die Politik.

In einem Referendum wird also das Volk in seiner Rolle als Souverän, oder vielmehr die abstimmungsberechtigten Bürger, aufgerufen, ihre Wahl in Bezug auf Handlungsalternativen, die ihm von einer Autorität unterbreitet werden, kundzutun. Im Unterschied zu einer Volksinitiative haben die Bürger in einem Referendum nicht die Möglichkeit, Einfluss auf die Wahl und Formulierung der Alternativen, die ihnen unterbreitet werden, zu nehmen. Es stellt sich also nachdrücklich die Frage nach dem institutionellen Rahmen des Referendums.

Die Weise, in der die Frage, über die befunden wird, formuliert ist, muss natürlich die Unterscheidung von mindestens zwei klar erkennbaren Alternativen ermöglichen. Die Kombination mehrerer Fragen in einem Referendum ist problematisch. Wer formuliert die Frage? Wer entscheidet über die Abhaltung eines Referendums? Klassische Typologien unterscheiden zwischen obligatorischen und fakultativen Referenden. Sind die politischen Autoritäten nicht verpflichtet, bestimmte Fragen dem Volk per Referendum zur Abstimmung zu stellen, ist dieses fakultativ, andernfalls obligatorisch. Weiterhin wird unterschieden in Bezug auf den Akteur, der ein Referendum auslöst, zwischen *Volksbegehren* einerseits und *Volksabstimmungen* auf Initiative der Regierung, einer Parlamentsfraktion etc. andererseits. Schließlich unterscheidet man zwischen Referenden, deren Resultat die Regierung zur Umsetzung der so beschlossenen Handlungsalternative zwingen (abrogativ) und solchen, die beratender Natur sind (konsultativ).

■ In einem Referendum wird das Volk in seiner Rolle als Souverän, oder vielmehr die abstimmungsberechtigten Bürger, aufgerufen, ihre Wahl in Bezug auf Handlungsalternativen, die ihm von einer Autorität unterbreitet werden, kundzutun.

■ **Das Verfassungsreferendum etabliert das Volk als Quelle der politischen Gewalt. Von diesem normativen Gesichtspunkt aus kann nur das Volk in gültiger Weise eine Verfassung annehmen.**

Im Rahmen dieser Betrachtung stehen Referenden im Vordergrund, die über verfassungsrechtliche und europapolitische Fragen befinden. Die Funktion des Referendums in diesem Kontext ist vor allem eine legitimatorische. Das Verfassungsreferendum etabliert das Volk als Quelle der politischen Gewalt. Von diesem normativen Gesichtspunkt aus kann nur das Volk in gültiger Weise eine Verfassung annehmen. Nur das Volk konstituiert die Macht. In gleicher Weise ist in dieser Logik erforderlich, dass das Volk bei jeder Änderung der Verfassung, die als Gründungstext der politischen Gemeinschaft einer besonderen Legitimität bedarf, befragt wird. Die Regierung als Vertretung des Volkes sollte deshalb das Volk selber anrufen. Aus dieser Perspektive gilt ähnliches für die Ratifizierung internationaler Verträge, sofern sie profunde Auswirkungen auf den ratifizierenden Staat haben. Die legitimatorische Funktion des Referendums ist an die Vorstellung gebunden, dass die Volksvertreter nur über ein begrenztes Mandat verfügen und nicht gehalten sind, über fundamentale Fragen der Ordnung der politischen Gemeinschaft zu entscheiden, nach ihrer Macht oder dem Rahmen, in dem sie diese ausüben.

Die bisherige Praxis innerhalb der Europäischen Union zeigt, dass die verschiedenen Mitgliedstaaten das Instrument des Referendums höchst unterschiedlich nutzen. Spitzenreiter in Volksbefragungen sind zweifellos Irland und Dänemark. Jedoch auch andere Mitgliedstaaten haben ihre Bürger direkt befragt, beispielsweise um über den Beitritt zur Gemeinschaft zu befinden, um bestimmte Verträge zu ratifizieren oder um gewisse Fragen, die an die EU gebunden sind, zu entscheiden (siehe Tabelle am Textende).

Der legitimierende Effekt des Referendums wird häufig in einen Kontext gestellt, der das Referendum als Mittel sieht, die „Demokratie“ zu stärken. Daher zieht für zahlreiche Betrachter das Referendum seine Daseinsberechtigung: „Most democratic theorists believe that democratic regimes, far more than authoritarian regimes, rely on the consent of citizens rather than on the coercive power of governments to ensure the rule of law. Consequently they especially value making political decisions in ways that will seem entirely legitimate to the most citizens.“ (Butler, David et al.: 1994, p. 14) Die Wahl des Referendums als un-



mittelbarer Entscheidungsform wird von Anhängern der direkten Demokratie gegenüber dem parlamentarischen Weg bevorzugt. Zahlreiche Autoren befinden, dass ein Votum des Volkes am besten sicherstellt, dass der Wille der Bürger in den verfolgten Politiken berücksichtigt wird.

Jedoch, wie Pierre Rossanvallon bemerkt: „Le peuple est en fin de compte puissance et énigme. Puissance, il est source de toute légitimité ; énigme, il ne présente pas de visage aisément identifiable.“ Das Problem, welches er hervorhebt, ist das der Identifizierbarkeit des Willens des Volkes. Wie auch Satori unterstreicht, ist das moderne Volk eine extrem divergente Massengesellschaft: „today ,the people‘ stands for an amorphous aggregate for a highly diffuse atomized and eventually anomic society.“ Die moderne Demokratie kann sich nicht mehr auf eine intern relativ kohärente Gesellschaft stützen, wie dies zur Zeit der antiken Polis der Fall war. Wenn auch das Volk in der repräsentativen Demokratie nicht mehr in gleichem Maße an politischen Entscheidungen teilhat, so wird es dennoch nach wie vor als Quelle aller politischen Macht gesehen. Die Souveränität des Volkes als Ganzes wird im Referendum über das Mehrheitskriterium in einen konkreten Willen übersetzt. Diese Lösung führt jedoch zu einem Paradox, wie Satori hervorhebt: „the argument is that when democracy is assimilated to pure and simple majority rule, by this assimilation a portion of the demos is eo ipso converted into a non-demos.“ Eine weitere Kritik an der direkten Demokratie betrifft die Fehlbarkeit und die Verführbarkeit dieses fiktiven Volkswillens. Hier greift die Debatte auf das zu Grunde liegende Menschenbild – tugendhafter Bürger oder eigeninteressierter Nutzenmaximierer – zurück. Wenn auch auf diese Problematik nur verkürzt eingegangen werden kann, so wird dennoch deutlich, dass sich in Bezug auf die „demokratische“ Funktionsweise des Referendums eine Vielzahl fundamentaler Fragen stellen.

Neben demokratie-theoretischen Grundfragen stellen sich auch zahlreiche technische Fragen. Sollten beispielsweise Enthaltungen als Ablehnung des Vorschlags mit in die Bestimmung des Ergebnisses einbezogen werden? Eng verwandt ist die Frage nach einer Mindestbeteiligung am Referendum: Kann man eine

■ Die moderne Demokratie kann sich nicht mehr auf eine intern relativ kohärente Gesellschaft stützen. Wenn auch das Volk in der repräsentativen Demokratie nicht mehr in gleichem Maße an politischen Entscheidungen teilhat, so wird es dennoch nach wie vor als Quelle aller politischen Macht gesehen.

Entscheidung, die von nur 30 Prozent der Bevölkerung getroffen wird, wirklich als Willen des Volkes ansehen? Darüber hinaus kritisieren zahlreiche Autoren, die ihre Analysen auf die Social Choice Theory stützen, dass ein Referendum nur in sehr unzureichender Weise die Komplexität der Präferenzen individueller Bürger widerspiegelt. Wie es Riker in seinem Schlüsselwerk prägnant ausdrückt: „If the people speak in meaningless tongues, they cannot utter the law that makes them free.“ Er zweifelt also grundlegend am Enthusiasmus, den andere Autoren verspüren, wenn sie das Referendum als Mittel sehen, im 21. Jahrhundert schließlich eine wahrhaft demokratische Demokratie zu begründen: „We are deluding ourselves if we consider the referendum and the popular initiative of legislation as modern equivalents and substitutes of direct democracy.“

Ferner stellt sich die Frage, wer die Wahl der Themen, die dem Volk zur Abstimmung unterbreitet werden, festlegt. Weshalb wurde beispielsweise der Vertrag von Maastricht, obwohl er die nationale Souveränität fundamental beschränkte, nur in drei von zwölf Mitgliedstaaten durch das Volk ratifiziert? Selbst in Frankreich, wo ein solches Referendum abgehalten wurde, verdächtigte man den Staatschef, François Mitterrand, dieses weniger auf Grund seiner Liebe zur direkten Demokratie als vielmehr im Rahmen einer Strategie zur Zerschlagung der Opposition durchgeführt zu haben. Robert Putnam fügt einen weiteren machtpolitischen Grund hinzu, der an der direkt-demokratischen Motivation zur Abhaltung eines Referendums zweifeln lässt. In seiner Theorie von zwei Ebenen Spielen hebt er hervor, dass die Abhaltung eines Referendums über einen internationalen Vertrag die Verhandlungsposition des betreffenden Landes auf internationaler Ebene stärkt. Das Referendum stellt in seinen Worten ein *ratification constraint* dar. Der Rückgriff auf das Referendum bietet sich also allein schon aus taktischen Gründen an.

■ Das Referendum scheint paradox, es ist geeignet die Demokratie zu verbessern, aber es ist selbst nicht unbedingt demokratisch.

Das Referendum scheint paradox, es ist geeignet die Demokratie zu verbessern, aber es ist selbst nicht unbedingt demokratisch. Das Referendum ist das Instrument, durch das sich das Volk direkt zu einer politischen Frage äußern kann. Doch kommt diese Äußerung immer auf demokratische Weise zustande und ist sie in Bezug auf die Handlungsanweisung klar

verständlich? Könnte es sein, dass das Referendum vielleicht weniger das Instrument der Volkssouveränität ist als ein schlechter Ersatz für diese und dass der parlamentarische Weg die Berücksichtigung vielfältiger Interessen nicht besser gewährleistet?

### ■ **Philadelphia, ein Modell für Laeken?**

Zahlreiche Beobachter sahen in der Europäischen Konvention eine Parallele zu der berühmten Verfassungskonvention von Philadelphia, die im Mai 1787 zusammenkam, um die Artikel der Union zu überarbeiten, die jedoch schließlich ein Verfassungswerk vorlegte, das bis heute die Grundlage der amerikanischen Demokratie bildet. Auf Grund dieser Entwicklung sahen diejenigen, die Fortschritte im Bereich der Europäischen Integration befürworteten, in der amerikanischen Konvention häufig ein Modell für Europa. Wenn es auch zweifellos zahlreiche Unterschiede zwischen den beiden Konventionen gibt, so erlaubt der verfassungsgeschichtliche Vergleich dennoch fruchtbare Perspektiven über zeitgeschichtliche und politikphilosophische Differenzen hinweg.

Die amerikanische Verfassung, die in ihrer Präambel feierlich verkündet: „We the people of the United States, [...] do ordain and establish this Constitution for the United States of America“, wurde von durch die einzelstaatlichen Parlamente ernannten Konventionen ratifiziert. Doch der nach zähen Verhandlungen angenommene Text wurde nicht von allen Abgeordneten, die an seiner Erarbeitung teilhatten, unterzeichnet. Dennoch hatte er den „Unanimous consent of the States present“. Was die Ratifizierung des Verfassungstextes betrifft, so machte allein der Staat Rhode Island von einer Volksabstimmung Gebrauch. Nachdem in dieser jedoch die Verfassung mit erdrückender Mehrheit von 10 : 1 abgelehnt wurde, akzeptierte Rhode Island, wie es zuvor alle anderen Bundesstaaten getan hatten, den Text auf dem Wege einer parlamentarischen Abstimmung. Nach Artikel VII der Verfassung war für ihr Inkrafttreten eine Zustimmung von neun der dreizehn unterzeichnenden Staaten erforderlich. Nur in drei Staaten wurde der Text ohne große Kontroverse verabschiedet. Als schließlich New Hampshire als neunter Staat die Verfassung ratifizierte, trat diese am 21. Juni 1788 in

■ **Zahlreiche Beobachter sahen in der Europäischen Konvention eine Parallele zu der berühmten Verfassungskonvention von Philadelphia, die im Mai 1787 zusammenkam, um die Artikel der Union zu überarbeiten, die jedoch schließlich ein Verfassungswerk vorlegte, das bis heute die Grundlage der amerikanischen Demokratie bildet.**

Kraft. Die vier weiteren Staaten traten der Union später bei; North Carolina und Rhode Island sogar nach der Amtseinführung George Washingtons. Das Volk, welches sich diese Verfassung gab, schien schließlich nicht so erpicht, sie auch in Kraft treten zu lassen. Die Gründerväter und insbesondere Alexander Hamilton vermuteten, dass eine Mehrheit der Bevölkerung in New York und im ganzen Land die Verfassung ablehnte. Nur das Versprechen, die Verfassung zu ergänzen, machte einen Sieg der Federalists möglich.

In der Tat findet man bei den Gründervätern der amerikanischen Demokratie ein starkes Misstrauen gegenüber dem Volk. Im Artikel 63 des *Federalist* schreibt Hamilton: „As the cool and deliberate sense of the community ought, in all governments, and actually will, in all free governments, ultimately prevail over the views of its rulers; so there are particular moments in public affairs when the people, stimulated by some irregular passion, or some illicit advantage, or misled by the artful misrepresentations of interested men, may call for measures which they themselves will afterwards be the most ready to lament and condemn.“ Wenn auch die amerikanische Verfassung die Volkssouveränität beschwört – Alexis de Tocqueville wird später urteilen, dass „Le peuple règne sur le monde politique américain comme Dieu sur l’univers.“ – waren die Gründerväter eher zurückhaltend, dem Volk zu viel Einfluss zuzugestehen.

Diese Skepsis zeigt sich auch in der Weise, in der die Verfassungen der verschiedenen Bundesstaaten ratifiziert wurden. Von den dreizehn Gründungskolonien verabschiedeten lediglich Massachusetts und New Hampshire ihre Staatsverfassungen per Referendum. Die Bundesverfassung fordert weder die direkte Demokratie noch garantiert sie diese. Die Tatsache, dass Elemente direkter Demokratie heute in den USA existieren, insbesondere in Kalifornien, hat weniger die basisdemokratischen Überzeugungen der Gründungsväter als Ursache, sondern ist vielmehr die Folge des amerikanischen Föderalismus. Ohne die Freiheit, die der dezentrale Staatsaufbau den Einzelstaaten bietet, wäre die direkte Demokratie auch auf einzelstaatlicher Ebene nicht möglich gewesen. Warum also dieses Misstrauen der Gründungsväter in Bezug auf das Referendum sowohl als Modus zur Ratifizierung der Verfassung als auch zu

■ Die Tatsache, dass Elemente direkter Demokratie heute in den USA existieren, insbesondere in Kalifornien, hat weniger die basisdemokratischen Überzeugungen der Gründungsväter als Ursache, sondern ist vielmehr die Folge des amerikanischen Föderalismus.

deren Änderung und Ergänzung oder selbst im Rahmen des normalen Gesetzgebungsprozesses?

Zur Beantwortung dieser Frage muss man die Vision, die die Gründerväter von der Organisation des politischen Lebens hatten, näher betrachten. Im *Federalist* No. 10 unterscheidet Madison zwischen „a pure democracy, by which I mean, a society, consisting of a small number of citizens, who assemble and administer the government in person“ und einer Republik, worunter er „the delegation of government [...] by a small number of citizens elected by the rest“, versteht. Das Gegenteil der so definierten Demokratie ist also die Republik, die sich durch ein ausgedehntes Staatsgebiet, eine große Bevölkerung und die Delegation politischer Macht an Repräsentanten auszeichnet. Von einem normativen Gesichtspunkt betrachtet Madison die ausgedehnte Republik als beste Garantie des Gemeinwohls. Dies beruht auf der Überzeugung, dass ein großer Staat die Ursupation politischer Macht durch eine tyrannische Mehrheit erschwert: „the majority, having such co-existent passion or interest, must be rendered, by their number and local situation, unable to concert and carry into effect schemes of oppression.“ Madison verspürte großes Misstrauen gegenüber den *factions*. Darunter verstand er „a number of citizens, whether amounting to a majority or minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community.“ Das Hauptziel politischer Organisation sollte somit die Begrenzung der schädlichen Auswirkungen dieser Faktionen sein. Eine Tyrannei einer Faktion lässt sich am effektivsten verhindern, indem ein harter Konkurrenzkampf zwischen den einzelnen Gruppen herrscht und so die eine die andere in Machtpositionen ablöst und ersetzt (Pluralismus). Die Einrichtung eines Senats als Pol der Stabilität, dem direkten Einfluss des Volkes entzogen, sollte weiterhin sicherstellen, dass kurzfristige Neigungen der Bevölkerung nicht langfristigen Interessen und Überzeugungen zuwiderlaufen. Das Referendum als Instrument der direkten Demokratie hätte dieses Gebäude gestört und das fragile Gleichgewicht im Spiel der Kräfte zwischen den Faktionen negativ beeinträchtigt. Wenn eine Faktion zur Mehr-

heit werden kann, indem sie sich auf das Referendum stützt, gibt es nichts und niemanden mehr, der die Herrschaft der Minderheit über die Mehrheit verhindern könnte.

Die Abwesenheit des Verfassungsreferendums und der Modus der Ratifizierung der Verfassung in den USA lassen sich also mit den politikphilosophischen Überzeugungen der Gründerväter erklären. Inwieweit darin ein Modell für die Diskussion innerhalb der EU gesehen werden kann, soll nachfolgend erörtert werden. Zunächst jedoch soll die Rolle des Referendums in den Traditionen der verschiedenen europäischen Nationalstaaten näher betrachtet werden.

### ■ **Das Verfassungsreferendum in den Staaten der Europäischen Union: unversöhnliche nationale Logiken?**

■ **Die europäischen Staaten weisen ausgeprägte nationale Traditionen auf. Gemäß ihren jeweiligen nationalen Erfahrungen und politischen Kulturen spielt das Referendum in den Mitgliedstaaten der Union eine sehr unterschiedliche Rolle.**

Die europäischen Staaten weisen in der Frage ausgeprägte nationale Traditionen auf. Gemäß ihren jeweiligen nationalen Erfahrungen und politischen Kulturen spielt das Referendum in den Mitgliedstaaten der Union eine sehr unterschiedliche Rolle. Zwei Grundlinien in Bezug auf das Verfassungsreferendum zeichnen sich ab: Die Stärkung der Legitimität weitreichender Entscheidungen durch die direkte Anrufung des Volks und eine Präferenz repräsentativer Elemente im konsensorientierten Entscheidungsfindungsprozess.

In Frankreich beispielsweise geht die Tradition direkter Demokratie bis auf Napoleon zurück. Das zweite Empire und der État Français devalorierten jedoch das Referendum als Mittel der Politik. Dennoch wurde 1946 über das Ende der Dritten Republik und die Begründung der Vierten Republik per Referendum entschieden. Für De Gaulles Verständnis seiner Rolle als Präsident war die direkte Bindung an das Volk, die ihn als Präsidenten auch mit besonderer Legitimität ausstattete, zentral. Die französische Verfassung von 1958 erklärt somit in Artikel 3: „La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.“ Das Referendum ist einer der beiden Wege, die es erlauben, die Verfassung zu ändern (Artikel 89). Über Verfassungsänderungen hinaus kann der Präsident der Republik auf Vorschlag der Regierung be-

stimmte Fragen dem Volk direkt zur Abstimmung vorlegen (Artikel 11).

De Gaulle trat 1969 als Staatspräsident zurück, nachdem die Bürger in einem Referendum gegen seine Empfehlung votierten. Seitdem erfuhren die repräsentativen Elemente der Verfassung eine Stärkung und traten hinter die direkt-demokratischen, die stark an die Persönlichkeit des Generals gebunden waren, zurück. Seit 1945 war das Referendum in Frankreich auf fundamentale Fragen beschränkt. So wurden die wichtigsten Verfassungsänderungen per Referendum beschlossen. Seine Funktion ist somit in erster Linie, eine strittige Grundsatzentscheidung mit besonderer Legitimität auszustatten, oder im Falle einer Auslösung durch den Präsidenten dessen Politik zu bestätigen und dessen Autorität zu stärken.

In seiner Fernsehansprache zum Nationalfeiertag 2004 kündigte Jacques Chirac an, die Franzosen in einem Referendum über den Verfassungsentwurf abstimmen zu lassen. Als Termin für das Referendum wird der 8. Mai 2005 angestrebt. Die Versendung der Wahlunterlagen an 42 Millionen Wähler (Kosten: fast 75 Millionen Euro) bereitet bislang jedoch noch „technische Schwierigkeiten“. Nachdem sich in einem internen Referendum am 1. Dezember 2004 eine Mehrheit der Mitglieder der französischen Sozialisten für den Vertrag aussprach, gilt die Zustimmung Frankreichs als gesichert. Eine Ablehnung Frankreichs hätte verheerende Folgen für den Ratifizierungsprozess. Zuletzt stimmten die Franzosen mit knapper Mehrheit in einem Referendum für den Vertrag von Maastricht.

Ein Beispiel ganz anderer Natur innerhalb der EU bietet Großbritannien. Da das Königreich nicht über eine geschriebene Verfassung verfügt, ist es umstritten, ob das Referendum Teil der britischen politischen Kultur ist. In jedem Falle stellt sich die Frage, eine Änderung der Verfassung per Referendum anzunehmen, genausowenig, wie es das historische Beispiel der Annahme einer Verfassung in einem Volksentscheid gibt. Wie bereits angedeutet, sind die repräsentativen Elemente in der Organisation des politischen Lebens in Großbritannien sehr ausgeprägt. Von der Vorstellung der Parlamentssouveränität her argumentierend, betrachten einige Autoren das Referendum sogar als Widerspruch zur britischen Demo-

kratie. Die Rückkehr zum Goldstandard 1925 und der Beschluss zu nuklearer Rüstung wurden ohne Konsultation des Volkes, ja sogar ohne Diskussion in Parlament oder Kabinett getroffen. Aus der Tradition der königlichen Prerogative, die der Premierminister ausübt, obliegt diesem die Entscheidung über internationale Verträge. Nichtsdestoweniger, vielleicht ein Beweis des vielberufenen britischen Pragmatismus, wurde das Referendum wiederholt genutzt. Und wie die jüngsten Ankündigungen Tony Blairs bestätigen, wird dies wohl auch in der Zukunft geschehen. Die Frage für die britische Abstimmung, die jedoch noch geändert werden könnte, soll lauten: „Should the United Kingdom approve the Treaty establishing a Constitution for the European Union?“ Im Bereich der Europapolitik wurde bisher lediglich 1975 über den Verbleib Großbritanniens in der EG per Referendum entschieden. Der Vertrag von Maastricht hingegen wurde durch ein Votum des Parlaments angenommen.

In Deutschland scheint die Situation klarer: Auch wenn Artikel 20 des Grundgesetzes festlegt, dass die Staatsgewalt des Volkes durch Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird, so kam dem Referendum auf Bundesebene bislang keine Funktion zu. Strittig unter Verfassungsjuristen ist, ob ein Referendum durch ein Bundesgesetz geregelt werden könnte, das sich auf obigen Artikel stützt, oder ob für eine solche Abstimmung eine Verfassungsänderung erforderlich wäre. Bislang herrscht letztere Interpretation vor. In jedem Falle wäre festzulegen, bei welchen Fragen ein Referendum angewendet werden könnte und wie es konkret geregelt werden müsste. Bislang erfordert lediglich die Vereinigung zweier Länder Volksabstimmungen in diesen.

Die Gründe für den Verzicht auf direkte Demokratie in der politischen Praxis sind zweifellos in der Erfahrung des Scheiterns der Weimarer Republik zu suchen, das den Vätern der Verfassung noch sehr gegenwärtig war – wenn auch umstritten ist, inwieweit Referenden und das Scheitern von Weimar zusammenhängen. Die deutsche Verfassung von 1949 wurde jedenfalls ratifiziert, ohne dass ihr das Volk zugestimmt hätte. Wie in der britischen Verfassung, sind die repräsentativen Elemente stark vertreten. Selbst die Wiedervereinigung, die der Anlass zu einer neuen

■ Die Gründe für den Verzicht auf direkte Demokratie in der politischen Praxis sind zweifellos in der Erfahrung des Scheiterns der Weimarer Republik zu suchen, das den Vätern der Verfassung noch sehr gegenwärtig war – wenn auch umstritten ist, inwieweit Referenden und das Scheitern von Weimar zusammenhängen.



Verfassungsgebung hätte sein können, wurde bekanntlich als Beitritt der östlichen Bundesländer durchgeführt. Die Verfassung von 1949 hat sich bewährt und das spezifisch deutsche Phänomen des Verfassungspatriotismus begründet.

Wie in Deutschland ist auch in Belgien und den Niederlanden ein Referendum nicht in der Verfassung vorgesehen. Zur Ratifizierung des Verfassungsvertrags, wie bereits anlässlich eines Referendums über die Wiedereinführung der Monarchie im Jahre 1950, soll jedoch ein spezielles Gesetz den Belgiern die Möglichkeit geben, über den Verfassungsvertrag abzustimmen. Allerdings sind auch die Bedenken groß, da man an die Unruhen in Folge des Referendums von 1950 über die Rückkehr Leopolds III auf den belgischen Thron, als Flamen und Wallonen sehr unterschiedlich abstimmten, zurückdenkt. In diesem Falle hatte die Volksbefragung keine klärende und befriedende Wirkung, sondern betonte die Gegensätze.

Die niederländische Regierung, wegen ihrer gerade zu Ende gegangenen Ratspräsidentschaft in einer besonderen Rolle, beabsichtigt, die Bürger direkt zu befragen. Nach Möglichkeit sollte das Referendum sogar noch unter der eigenen Ratspräsidentschaft im Dezember 2004, stattfinden. Beim derzeitigen Ratspräsidenten Luxemburg, wo das konsultative Referendum bereits geläufig ist, befürwortet Ministerpräsident Junker ein solches. Der Ende letzten Jahres geschlossene Koalitionsvertrag zwischen Christdemokraten und Sozialdemokraten vereinbarte auch eine Volksabstimmung. So werden die Luxemburger voraussichtlich am 10. Juli 2006 Gelegenheit haben, über den Vertrag abzustimmen.

Während in diesen Ländern die Regierungen die Abhaltung eines Referendums im Einzelfall beschlossen, ist sie in Dänemark nach Artikel 20 der Verfassung verpflichtend. Die Verfassung von 1953 ermöglicht ferner, damals ein Novum, nationale Kompetenzen auf supranationale Organe zu übertragen. Jedoch erfordert dies entweder eine Fünftelstimmmehrheit im Folketing oder aber, wenn diese nicht erreicht wird und die Regierung an ihrem Vorhaben festhält, ein Referendum (30 Prozent Quorum Wahlberechtigte). Seit 1915 muss in Dänemark eine Mehrheit von 40 Prozent der Wahlberechtigten Verfassungsänderungen zustimmen. Dies stellt eine be-

achtliche Hürde dar, die die Bevölkerung als einen zusätzlichen Vetoplayer installiert. Die direkte Demokratie ist in Dänemark jedoch weitgehend auf die genannten Fragen begrenzt. Volksinitiativen sind nicht vorgesehen. Dänemark wird voraussichtlich 2006, nach der Abstimmung in Großbritannien, in einem Referendum über den Verfassungsvertrag abstimmen.

Ein weiteres Land mit einer starken Tradition direkter Demokratie ist Irland. Verfassungsänderungen per Referendum konzentrieren sich dort insbesondere auf sittlich-religiöse Fragen. In der Europapolitik stimmten die Iren, wie Dänemark und Frankreich, per Referendum über den Vertrag von Maastricht ab. 2001 lehnten sie in einem ersten Referendum den Vertrag von Nizza ab. Wie zuvor in Dänemark (Abstimmung über Maastricht 1992/1993) zeigte sich jedoch, dass ein einzelner Mitgliedstaat den Integrationsprozess nicht aufhalten kann. Das zweite, positive Votum der Iren zum Vertrag von Nizza erfolgte nach einer Wartezeit von zwei Jahren. In Bezug auf den Verfassungsvertrag kündigte der irische Ministerpräsident Ahern an, in diesem Jahr ein Referendum abzuhalten.

Wie sein irischer Kollege, hat auch der Spanier José Luis Rodríguez Zapatero bereits angekündigt, über den europäischen Verfassungsentwurf ein Referendum abzuhalten. Die „einfache Frage“, die am 20. Februar 2005 den Wahlberechtigten in Spanisch und in den jeweiligen regionalen Sprachen vorgelegt werden soll, wird lauten: „Billigen Sie den Vertragsentwurf, der eine Verfassung für Europa schafft?“. Laut jüngsten Umfragen beabsichtigen nur etwa vier Prozent der Spanier, gegen den Vertrag zu stimmen.

Die spanische Verfassung sieht das Referendum vor, um bedeutende politische Fragen zu entscheiden. Seit dem Tod des Generals Franco fanden drei Referenden in Spanien statt, keins davon jedoch zu europapolitischen Themen. Der Nachbar Portugal hat ebenfalls bereits angekündigt, voraussichtlich im April 2005, über den Verfassungsvertrag per Referendum zu befinden. Dieser Termin wird sich jedoch auf Grund der kurzfristig angesetzten Parlamentswahlen verschieben. In einem weiteren südlichen Mitgliedsland, Griechenland, betrachtet die Regierung eine Ratifizierung durch das Parlament als die beste Lösung. Die griechische Verfassung sieht vor, dass soziale Fra-

gen und solche, die das nationale Interesse berühren, in einer Volksabstimmung entschieden werden können. Diese Artikel wurden jedoch nie angewandt. Von einem konsultativen Referendum, das die Verfassung weiterhin vorsieht, wurde jedoch wiederholt Gebrauch gemacht.

In der italienischen Verfassung von 1947 hingegen sind in Reaktion auf das faschistische Regime die repräsentativen Elemente sehr stark. Die dominierende Rolle des Parlaments kann nur in wenigen Fragen eingeschränkt werden. Dennoch ist Italien heute das europäische Land, das neben der Schweiz am häufigsten auf das Referendum zurückgreift. Die Ursachen hierfür müssen in den Regelungen, die die Abhaltung eines Referendums festlegen, gesehen werden. Abgesehen von Finanzgesetzgebung und internationalen Verträgen reichen die Unterschriften von 500 000 Bürgern oder die Unterstützung von fünf Regionalräten aus, um ein Referendum zu einer Fragestellung abzuhalten. Volksinitiativen können jedoch nicht zur Abstimmung über europapolitische Themen führen. Lediglich einmal (1989) stimmten die Italiener bislang über ein solches ab. So soll auch der Verfassungsvertrag möglichst kurz nach der Paraphierung im Oktober 2004 in Rom durch das italienische Parlament ratifiziert werden.

In Finnland und Schweden sind Referenden zur Gesetzgebung fakultativ. Die Abhaltung eines Referendums über den Verfassungsvertrag gilt als unwahrscheinlich. Auf Grund politischer Konventionen hielten die beiden Länder ein Referendum über den EU-Beitritt ab. In Schweden werden insbesondere Fragen, die die großen Parteien intern spalten, wie zum Beispiel der Beitritt zur Währungsunion, per Referendum entschieden. In der Frage des Verfassungsvertrags haben sich die schwedische Regierung und vier führende Oppositionsparteien jedoch für eine Ratifizierung durch das Parlament ausgesprochen. Der Verfassungsvertrag soll im Herbst 2005 im schwedischen Parlament ratifiziert werden.

In den neuen Mitgliedstaaten der Union gibt es keine starken Traditionen direkter Demokratie. Bis auf Zypern entschieden dennoch alle über den Beitritt zur Union in einem Referendum. Litauen ratifizierte bereits am 11. November 2004 als erstes Mitgliedsland den Verfassungsvertrag. Das ungarische Parla-

ment ratifizierte wenig später mit 307 Ja-Stimmen gegen neun Nein-Stimmen den Vertrag. Polen hat bereits angekündigt, das europäische Verfassungswerk per Referendum ratifizieren zu wollen. Staatspräsident Krasniewski sprach sich für ein Referendum in Verbindung mit den Präsidentschaftswahlen im Herbst dieses Jahres aus. In der tschechischen Verfassung ist ein Referendum nicht vorgesehen. Wie in Polen wird jedoch diskutiert, die Bürger im Juni 2006 in Verbindung mit den nächsten Parlamentswahlen über den Verfassungsvertrag abstimmen zu lassen. Estland und Malta haben sich bereits gegen ein Referendum zur Ratifizierung des Verfassungsvertrags entschieden. Generell werden in den neuen Beitrittsländern verstärkt kritische Stimmen laut, die davor warnen, nach den Beitrittsreferenden und den Europawahlen die Bürger mit europapolitischen Entscheidungen zu überfrachten. Dies könne nur zu einer Europamüdigkeit führen.

### ■ Einig in Vielfalt: Unterschiedliche Traditionen – Gemeinsame Abstimmung?

■ Noch verfügt die Europäische Union nicht über eine Verfassung. Es ist sogar fraglich, ob sie überhaupt eine benötigt. Diese Überlegungen werfen die fundamentale Frage nach der politischen Natur der Union auf.

Noch verfügt die Europäische Union nicht über eine Verfassung. Es ist sogar fraglich, ob sie überhaupt eine benötigt. Diese Überlegungen werfen die fundamentale Frage nach der politischen Natur der Union auf – man könnte sie mit Jacques Delors als *objet politique non identifié* bezeichnen. Es ist jedenfalls klar, dass die EU weder eine klassische Internationale Organisation noch einen Staat im eigentlichen Sinne darstellt. Es gibt kein europäisches Wahlvolk und keine supranationale Souveränität, also auch kein supranationales Plebiszit. Die Verfassung ist ein völkerrechtlicher Vertragsschluss, Akteure sind die souveränen Staaten, nicht die Staatsvölker Europas, die ja auch rechtlich gar nicht handlungsfähig wären. Die Frage nach der Ratifizierung des europäischen Verfassungsentwurfs ist somit eng an das Mysterium der Finalität dieses europäischen Integrationsprozesses gebunden. *Nähmen die Bürger der Union direkt den Verfassungstext an, würde die Existenz eines europäischen Volkes vorausgesetzt.* Die Union hätte also somit, zumindest formell, alle Kriterien erfüllt, die man allgemein als konstituierend für einen Staat betrachtet: Staatsterritorium, Staatsgewalt, Staatsvolk. Die Frage

der Finalität wäre weitgehend zugunsten eines föderalen Staates entschieden.

Auch dabei bleibt jedoch zu bedenken, dass der Verfassungsentwurf nicht einmal im Ansatz die Verfassung eines föderalen Staates begründet. Noch weniger scheint es gerechtfertigt, von der Existenz eines europäischen Demos auszugehen. Die europäische Union beruht mehr auf einer Interdependenz, die aus politisch-administrativen Grundsatzentscheidungen resultiert, als auf einer gemeinsamen europäischen Identität. Der Mehrheitsbeschluss jedoch erfordert eine gewisse gemeinsame Identität und ein Zugehörigkeitsgefühl zu einer Gemeinschaft der Abstimmenden, die es ermöglicht, bei denen, die in der Abstimmung unterliegen, eine Verpflichtung zum Mittragen des Beschlusses zu entwickeln.

Fritz Scharpf betont, dass „where that sense of a collective identity is in fact weak or lacking [...] the mere counting of votes was never considered sufficient to create a moral duty to comply among outvoted minorities.“ Voraussetzung für eine solche Akzeptanz der Entscheidung wäre eine aktive europäische Öffentlichkeit. Da diese bislang nur rudimentär existiert, wäre es problematisch, beispielsweise die Briten per europäischem Mehrheitsbeschluss zur Akzeptanz bestimmter Regelungen der europäischen Finanzverfassung zu verpflichten. Zumal die britische Regierung an das Votum ihrer Bevölkerung gebunden wäre und so möglicherweise in Opposition zur europäischen „Gesamtentscheidung“ träte.

Sollte der Vertrag in einzelnen Staaten mehrheitlich abgelehnt werden, so sieht das europäische Vertragswerk nicht vor, auch wenn dies wiederholt vorgeschlagen wurde, bereits nach der Ratifizierung in einer gewissen Zahl von Mitgliedstaaten in Kraft zu treten. So stellt sich die Frage, ob die Bürger eines einzelnen Staates mit ihrer Stimme die Möglichkeit haben sollten, über die Zukunft der gesamten Union zu befinden. Wäre es nicht erforderlich, den Ratifizierungsprozess so zu gestalten, dass das Veto eines Landes nicht einen Konsens der 24 anderen aufhält? Dieses Modell einer zur Ratifizierung erforderlichen Mehrheit hat sich sowohl in den USA als auch im bundesdeutschen Fall bewährt. Bleibt zu wissen, ob der Integrationsfortschritt, der durch eine solche Art

■ **Sollte der Vertrag in einzelnen Staaten mehrheitlich abgelehnt werden, so sieht das europäische Vertragswerk nicht vor, bereits nach der Ratifizierung in einer gewissen Zahl von Mitgliedstaaten in Kraft zu treten. So stellt sich die Frage, ob die Bürger eines einzelnen Staates mit ihrer Stimme die Möglichkeit haben sollten, über die Zukunft der gesamten Union zu befinden.**

■ **Wie eine Union, in der die weitreichenden institutionellen Reformen, die der Verfassungsvertrag vorsieht, nur von einem Teil der Länder angenommen wurden, praktisch funktionieren kann, bleibt fraglich.**

der Ratifizierung erreicht würde, die Trennungen, die er innerhalb der Union schüfe, rechtfertigte. Die Länder, die den Verfassungsvertrag nicht ratifizierten, blieben schließlich im Geltungsbereich des Vertrags von Nizza. Wie eine Union, in der die weitreichenden institutionellen Reformen, die der Verfassungsvertrag vorsieht, nur von einem Teil der Länder angenommen wurden, praktisch funktionieren kann, bleibt fraglich. Ist die europäische Integration jedoch ein unumgänglicher Weg, den europäische Staaten ob globaler Zwänge notwendigerweise beschreiten werden, so wird diese Art der Ratifizierung langfristig zum Erfolg führen. In jedem Falle erlaubt eine solche Ratifizierungsregatta, das Problem unter Berücksichtigung unterschiedlicher nationaler Traditionen per Referendum oder Parlamentsbeschluss zu lösen. Schließlich hätte der Vollzug der nationalen Ratifizierungen an einem Tag, z.B. dem von zahlreichen Europaparlamentariern vorgeschlagenen 8. Mai 2005, die Möglichkeit eröffnet, den Vertrag zumindest symbolisch „europäisch“ zu ratifizieren.

Ein europäisches Referendum andererseits hätte ein gemeinsames Vorgehen in allen Mitgliedstaaten und eine einheitliche Abstimmung bedeutet. Dieser Prozess hätte jedoch zugleich die Einheit der Union und die Verschiedenheit der Staaten, die diese begründen, widerspiegeln müssen. Das Grundprinzip der Souveränität der Nationalstaaten wäre mit dem direkter demokratischer Legitimität zu versöhnen. Dem Schweizer Modell im verfassungsrechtlichen Bereich folgend, könnte man sich beispielsweise vorstellen, eine doppelte Mehrheit der Länder und der Bürger zu fordern. Weiterhin müssten jedoch zahlreiche institutionelle und technische Fragen geklärt werden: Wer ist verantwortlich für die Durchführung des Referendums? Wer formuliert die Frage? Vor welcher Instanz können im Zweifel Bedenken geäußert werden? Ganz abgesehen von dem immensen organisatorischen Aufwand, der erforderlich gewesen wäre, erstmalig ein Referendum in 25 Staaten gleichzeitig abzuhalten. In Anbetracht der grundverschiedenen Traditionen in den Mitgliedstaaten und der mangelnden gemeinsamen Identität scheint es am sinnvollsten, bei der Ratifizierung in einem dezentralen Prozedere den nationalen Traditionen mehr Raum zu geben.

Über diese konkreten Überlegungen hinaus stellt sich die Frage, ob der Wille des Volkes in Bezug auf einen solch komplexen Vertragstext wie den europäischen Verfassungsentwurf in zufriedenstellender Weise in einer Abstimmung zwischen Annahme und Ablehnung des Projektes ermittelt werden kann. Es gibt zweifellos solche, die in Frage stellen, ob die Bürger sich qualifiziert zu einem solch komplexen Vertragswerk wie dem Verfassungstext äußern können. Um jedem Bürger eine fundierte Entscheidung zu ermöglichen, müsste man das Dokument jedem einzelnen vorlegen, der sich dann im Idealfall ausführlich damit auseinandersetzt. Selbst wenn man von einer idealistischen Sicht der Bürger ausgeht, so stellt sich doch die Frage, ob man den konkreten Präferenzen der Bürger nicht mehr Platz einräumen müsste, als in einer Ja/Nein Abstimmung. So wäre es vorstellbar, dass eine Mehrheit Integrationsfortschritte im Bereich der GASP unterstützt, während jegliche angestrebte Harmonisierung nationaler Finanzverfassungen strikt abgelehnt wird. Wenn eine solche Berücksichtigung von Einzelaspekten bei Mehrheitsentscheidungen nicht möglich ist, wäre es dann nicht besser, die Entscheidung nicht durch das Volk selbst, sondern durch seine Vertreter treffen zu lassen? In seinem Buch zu Social Choice zeigt Riker, dass Mehrheitsentscheidungen individuelle Präferenzen nicht nur unzureichend berücksichtigen, sondern sogar verfälschen.

Ein Kernargument, das häufig zur Rechtfertigung eines Referendums zu europapolitischen Themen angeführt wird, ist die Legitimität, die es diesem Prozess gäbe. Wie bereits zuvor erwähnt, wird das Referendum häufig als Quelle besonderer Legitimität gesehen. Weiterhin wird häufig betont, dass das europäische Integrationsprojekt fern von der Bevölkerung errichtet worden sei. Der französischen Zeitung *Libération* zufolge hatten die Gründerväter der Integration gar wohlwollend ihr Projekt den Bevölkerungen gegen deren Willen aufgezwungen: „Comme une bienfaisante conspiration qui rendrait impossible un nouvel affrontement entre la France et l’Allemagne.“ („L’Europe en cachette; Depuis sa création, l’UE s’est toujours faite dans le dos des peuples», in: *Libération*, 4.5.2004) Für den Oxforder Professor Vernon Bogdanor offenbarte der Vertrag von Maastricht, der von

■ Ein Kernargument, das häufig zur Rechtfertigung eines Referendums zu europapolitischen Themen angeführt wird, ist die Legitimität, die es diesem Prozess gäbe.

nationalen Parlamenten angenommen, von den Wählern jedoch weitgehend abgelehnt wurde, dass sich die Union in dem fundamentalsten aller Konflikte – dem zwischen der Wählerschaft und der politischen Klasse – befindet. Die Lösung dieses Konflikts kann in den Augen vieler die direkte Demokratie liefern. Ihre Befürworter sehen in ihr das Mittel, um die Bürger verstärkt für das europäische Projekt und für europäische Politik zu interessieren; die Legitimität des Projektes zu stärken. Sie sehen im Referendum die Möglichkeit, dem Bürger über die Wahlen hinaus Einfluss auf politische Willensbildung und staatliche Entscheidungen zu geben und so Politik- und Parteienverdrossenheit sowie das Anwachsen des Nichtwähleranteils effektiv zu bekämpfen. Wie es Nicolas Sarkozy auf dem Europaparteitag der UMP ausdrückte: „Bien sûr, l'Europe doit être au service des peuples, chacun peut le comprendre. Mais l'Europe ne peut se construire sans les peuples, parce que l'Europe, c'est le partage consenti d'une souveraineté et la souveraineté, c'est le peuple. A chaque grande étape de l'intégration européenne il faut donc solliciter l'avis du peuple. Sinon, nous nous couperons du peuple.“ Bei der Begründung der Forderung nach einem Referendum stützt sich der damalige Finanzminister auf die Vorstellung der Volkssouveränität. Nach Sarkozy kann nur die direkte Befragung der Bürger dem europäischen Projekt Legitimität schenken.

■ Sowohl die amerikanische Demokratie, die häufig als modellhaft angesehen wird, als auch die Bundesrepublik wurden ohne direkte Legitimation durch das Volk begründet. Dennoch existieren heute weder bei der einen noch bei der anderen Zweifel an ihrer Legitimität.

Sowohl die amerikanische Demokratie, die häufig als modellhaft angesehen wird, als auch die Bundesrepublik wurden ohne direkte Legitimation durch das Volk begründet. Dennoch existieren heute weder bei der einen noch bei der anderen Zweifel an ihrer Legitimität. Was die europäische Union betrifft, so bezweifeln einige Autoren, dass diese wirklich an einem Demokratie-Defizit leidet. Schließlich sei sie über ihre Mitgliedstaaten demokratisch legitimiert. Ferner äußern sie Zweifel, dass mehr direkte Demokratie geeignet sei, das perzipierte Problem zu lösen. Skepsis in Bezug auf direktdemokratische Elemente im Europäischen Rahmen ist weit verbreitet: „It follows that reforms, referendums, parliamentary elections, or constitutional conventions based on EU issues encourage informationally impoverished and institutionally unstructured deliberation, which in



turn encourages unstable plebiscitary politics in which individuals have no incentive to reconcile their concrete interests with their immediate choices.“ Andrew Moravcsik erinnert hier in seinen Ausführungen stark an den oben zitierten Madison.

Ein weiteres Argument, dass in diesem Kontext häufig präsentiert wird, ist die unzureichende Unterscheidung des Bürgers zwischen nationalen politischen Streitthemen und der Fragestellung eines europapolitischen Referendums. In den Augen seiner Kritiker verkommt das europapolitische Referendum häufig zur Popularitätsabstimmung über die aktuelle Regierung. In ihrer Kritik am Referendum gelangen einige Autoren zur Überzeugung, dass dieses Instrument den Anforderungen komplexer moderner Demokratien, die auf mehreren Ebenen organisiert sind, nicht mehr gerecht wird.

Wir haben bereits erwähnt, dass sich von der antiken Polis zum modernen Nationalstaat die Natur der Demokratie veränderte. In der ersteren erlaubten es die Größe der politischen Gemeinschaft und die Maße, über die die Bürger verfügen, direkt an der Gestaltung des Gemeinwesens teilzuhaben. In der neuzeitlichen Form der Demokratie wird diese Aufgabe von den gewählten Repräsentanten der Bürger wahrgenommen. Man könnte sich also fragen, ob die Europäische Union in dem Maße, in dem sie eine zeitgenössische Form der Demokratie ist, nicht auch einen speziellen Typ der Organisation politischer Macht erfordert. Für Moravcsik ist klar, dass die Union als mehrebigige Regierungsform einen Fall *sui generis* darstellt, der nicht mit traditionellen Demokratien, die einer anderen Legitimationslogik folgen, verglichen werden kann: „Most critics compare the EU to an ideal plebiscitary or parliamentary democracy, standing alone, rather than to the actual functioning of national democracies adjusted for its multi-level context.“ Er lenkt damit die Aufmerksamkeit auf einen wichtigen Punkt – den Unterschied zwischen einer idealen und wünschbaren Demokratie und dem, was tatsächlich umsetzbar ist. Vielleicht sollte man ja die Legitimität der Union eher nach den Erfolgen ihrer Politiken (*output*) als nach den Prozessen, in denen diese zustande kommen, beurteilen, wie es Fritz Scharpf vorschlägt. Für Scharpf bedeutet demokratische Legitimität in erster Linie „good rea-

■ In den Augen seiner Kritiker verkommt das europapolitische Referendum häufig zur Popularitätsabstimmung über die aktuelle Regierung.

sons that should persuade me to comply with policies that do not conform to my own wishes.“ Diese Art der Akzeptanz durch die Bürger kann erreicht werden, indem deren Präferenzen unmittelbar berücksichtigt werden (*input*), oder indem Probleme, die ihren eigenen Einflussbereich übersteigen, bestmöglich gelöst werden und sich die Legitimität über die Zufriedenheit der Bürger mit den Leistungen (*output*) des Systems ergibt, das diesen verantwortlich (*accountable*) ist.

Was das Projekt der europäischen Verfassung betrifft, so entstand diese in einem umfangreichen Konsultationsprozess, der auf dem Gipfel in Laeken initiiert wurde. Im Rahmen der Sitzungen der Konvention wurden verschiedene organisierte Stimmen und Interessen miteinbezogen. Die Deklaration von Laeken unterstrich die Notwendigkeit einer breiten Konsultation der Zivilgesellschaft. In diesem Sinne ist der Verfassungsvorschlag bereits durch den Prozess seiner Entstehung legitimiert, er berücksichtigt die Komplexität der Interessen und die Vielfalt der Meinungen in der Union, eine zusätzliche Legitimation durch ein Referendum ist aus dieser Sicht nicht erforderlich.

■ Mögen auch Bürger in einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union dem Vertragswerk derzeit eher kritisch gegenüberstehen, so ist dennoch nicht ausgeschlossen, dass dieser Verfassungstext langfristig eine starke Unterstützung durch die Bevölkerung erfahren wird.

Mögen auch Bürger in einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union dem Vertragswerk derzeit eher kritisch gegenüberstehen, so ist dennoch nicht ausgeschlossen, dass dieser Verfassungstext langfristig eine starke Unterstützung durch die Bevölkerung erfahren wird. Nach einer Euro-Barometer-Umfrage vom November 2003 stimmt sogar eine Mehrheit der Bevölkerung in allen 25 Mitgliedsländern dem Ziel einer gemeinsamen Verfassung zu. Eine Mehrheit der Unionsbürger (62 Prozent) verlangte angesichts des Scheiterns des Gipeltreffens in Brüssel im Februar 2004 von ihrer jeweiligen Regierung Kompromissbereitschaft, um das Ziel einer gemeinsamen Verfassung doch noch zu erreichen. Auch die nationalen Debatten zwischen den großen Volksparteien werden, abgesehen von Großbritannien, weniger um Zustimmung oder Ablehnung der Verfassung geführt, als um den Modus ihrer Ratifizierung. Im Rahmen eines Integrationsprozesses, der eine gemeinsame Währung, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und eine gemeinsame Verteidigung einschließt, scheint langfristig die Herausbildung einer wirklichen euro-

päischen Identität nur eine Frage der Zeit. Als Teil einer solchen Identität könnte sich schließlich ein europäischer Verfassungspatriotismus herausbilden. Der Demos entstünde so erst nach der Ratifizierung des Verfassungsdokuments. Hier wird sich entscheiden, ob auch die Europäer eine Schicksalsgemeinschaft bilden werden und eine europäische Gesellschaft formen werden, die dennoch den Eigenheiten Rechnung trägt, so wie es Tocqueville über die USA sagt: „On découvre ensuite une forme de société dans laquelle plusieurs peuples se fondent réellement en un seul quant à certains intérêts communs, et restent séparés et seulement confédérés pour tous les autres.“

### ■ Quellenhinweise

- David Butler / Austin Ranney (eds.), *Referendums around the world*, Macmillan 1994.
- Alexander Hamilton / John Jay / James Madison, *The Federalist*, The Modern Library 1937.
- Andrew Moravcsik, „In Defence of the ‚Democratic Deficit‘: Reassessing Legitimacy in the European Union“, in: *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, No. 4 (2002).
- Robert Putnam, „Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games“ in: *International Organization*, vol. 42, No. 3 (1988).
- William H. Riker, *Liberalism Against Populism*, W. H. Freeman and Company, 1982.
- Pierre Rosanvallon, *Le Peuple Introuvable*, Gallimard 1998.
- Giovanni Satori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham House Publishers 1987.
- Fritz Scharpf, „Democratic Legitimacy under Conditions of Regulatory Competition: Why Europe differs from the United States“, in: Kalypto Nikolaidis / Robert Howse, *The Federal Vision. Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford University Press 2002.
- Alexis de Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, Flammarion 1981.

Land	Referendum in der Verfassung vorgesehen	Referendum zu Europa praktiziert	Vorherige Themen	Intention, die europäische Verfassung zu ratifizieren
Belgien	Nein	Nein	-	? (Referendum)
Dänemark	Ja	Ja	EG-Mitgliedschaft (1972) Ratifikation EEA <sup>1)</sup> (1986) Ratifikation Maastricht (1992) Ratifikation Maastricht (1993) Ratifikation Amsterdam (1998) Euro-Einführung (2000)	Referendum
Deutschland	Nein	Nein	-	Parlamentsbeschluss
Estland	Ja	Ja	EU-Mitgliedschaft (2003)	Parlamentsbeschluss
Finnland	Nein	Nein	EU-Mitgliedschaft (1994)	? (Parlamentsbeschluss)
Frankreich	Ja	Ja	EU-Beitritt GBs (1972) Ratifikation Maastricht (1992)	Referendum
Griechenland	Ja	Nein	-	Parlamentsbeschluss
Großbritannien	Nein	Ja	Verbleib in EG (1975)	Referendum
Irland	Ja	Ja	EG-Mitgliedschaft (1972) Ratifikation EEA <sup>1)</sup> (1987) Ratifikation Maastricht (1992) Ratifikation Amsterdam (1998) Nizza I (2001) Nizza II (2002)	Referendum
Italien	Ja	Ja	Mandat MEP (1989)	Parlamentsbeschluss
Lettland	Ja	Ja	EU-Mitgliedschaft (2003)	Parlamentsbeschluss
Litauen	Ja	Ja	EU-Mitgliedschaft (2003)	Parlamentsbeschluss
Luxemburg	Ja	Nein	-	Referendum

1) Einheitliche Europäische Akte

Land	Referendum in der Verfassung vorgesehen	Referendum zu Europa praktiziert	Vorherige Themen	Intention, die europäische Verfassung zu ratifizieren
Malta	Nein	Ja	EU-Mitgliedschaft (2003)	Parlamentsbeschluss
Niederlande	Nein	Nein	-	Referendum
Österreich	Ja	Ja	EU-Mitgliedschaft (1994)	Parlamentsbeschluss
Polen	Ja	Ja	EU-Mitgliedschaft (2003)	Referendum
Portugal	Ja	Ja	Amsterdam (1998)	Referendum
Schweden	Ja	Ja	EU-Mitgliedschaft (1994) Euro-Einführung (2003)	Parlamentsbeschluss
Slowakei	Ja	Ja	EU-Mitgliedschaft (2003)	Parlamentsbeschluss
Slowenien	Ja	Ja	EU-Mitgliedschaft (2003)	Parlamentsbeschluss
Spanien	Ja	Nein	-	Referendum
Tschechische Republik	Nein	Nein	EU-Mitgliedschaft (2003)	? (Referendum)
Ungarn	Ja	Ja	EU-Mitgliedschaft (2003)	Parlamentsbeschluss
Zypern	Nein	Nein	-	Parlamentsbeschluss