

# Das Zerbrechen des europapolitischen Konsenses in Spanien

Über den Ausgang des Referendums zur  
Europäischen Verfassung vom 20. Februar 2005

Als am 20. Februar des Jahres in Spanien die Wahllokale schlossen, in denen die Spanier zur Annahme oder Ablehnung des Vertragstextes zur europäischen Verfassung aufgerufen waren, sorgte das Ergebnis – 76,7 Prozent „Ja“-Stimmen und 17,3 Prozent „Nein“-Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 42,3 Prozent – für Ernüchterung. Bereits im Vorfeld des Referendums hatte es in dem iberischen Land, dessen Bevölkerung traditionell zu den europafreundlichsten der Union zählt, heftige Auseinandersetzungen zwischen den beiden Volksparteien PSOE und PP gegeben, bei denen es nicht an Versuchen fehlte, die Abstimmung zu innenpolitischen Zielen zu instrumentalisieren und dem jeweiligen Gegner fehlenden europapolitischen Willen vorzuwerfen. In der Tat darf das Resultat der Abstimmung als Spiegel der internen parteipolitischen Konflikte Spaniens gewertet werden. Will das Land jedoch auch künftig sein Gewicht innerhalb der EU wahren und effizient am Fortschritt der Union mitarbeiten, sollten PSOE und PP diesen Willen dem Diskurs mit dem innenpolitischen Gegner überordnen und dem gemeinsamen Eintreten für Europa seinen adäquaten Platz geben.

## ■ Executive Summary

On February 20, 2005, more than 34 million Spanish citizens were called to the polls to express their agreement or disagreement with the treaty that will form the basis of a future European constitution. 76.7 percent voted Yes, 17.3 percent voted No, and 6 percent returned unmarked tickets to the ballot boxes, signifying abstention. The turnout was a meagre 42.3 percent – a unique figure in the history of democratic Spain which raises a number of questions.

Ever since the country joined the EU in 1986, there has been a general consensus on issues of European policy among the political parties of Spain. The combined impression of the decades of isolation during the preceding Franco era and the benefits which Spain received from EU funds after it opened up generated a pro-European atmosphere which, however, began to deteriorate, in political terms at least, during the negotiations about the European Constitution late in 2003: While the Treaty of Nice had granted Spain as well as Poland a contingent of votes equivalent to those of big member countries such as Germany and France, the constitution of the Union was shot down at the Brussels Summit just by the two countries it favoured.

The top candidate of the PSOE, Mr. Zapatero, accused the conservative government of having abandoned the consensus on European policy. When he became Prime Minister after his party won the elections of March 2004, he relaxed the bargaining posi-

tion of his country. For this, the new government was promptly accused by the conservative party, formerly in government and now in opposition, of having gambled away Spain's hard-won influence in the European arena without need.

In the summer of 2004, Mr. Zapatero told the nation that he intended to hold a referendum on the European constitutional treaty. However, as the government is legally obliged to maintain neutrality in all matters relating to the subject of a referendum, the campaign that had already been prepared by the leaders in Madrid to promote the EU Constitution was ill-fated from the start. Thousands of government leaflets had to be destroyed at the order of the central electoral authority, and government members were constrained to state clearly on their European-policy campaign trips throughout the country that they were appearing not on behalf of the government but of the PSOE.

Both the PSOE and the PP, Spain's two great popular parties, are equally in favour of the EU Constitution, although there was no chance of the two conducting a pro-European campaign in view of the deep rift that separated them. On the other hand, the project was opposed most strenuously by the IU and the Catalan ERC. They argued that the constitution cemented a neo-liberal economic order, that it was only marginally concerned with fundamental rights and environmental protection, and that it would create a militarist Europe that would depend on the USA.

At 86.1 percent, the Canarians voted most resolutely in favour of the project, while most of the Noes came from the Basque Country (33.7 percent), Navarra (29.2 percent), Catalonia (28.1 percent), and Madrid (19.4 percent).

After the referendum, the relatively high proportion of Noes became the subject of mutual recriminations between the two great parties. Arguing as a statesman, José Luis Rodríguez Zapatero said that there had been no losers, and that the winners had been Spain, the EU Constitution, and Europe. His party even accused the conservatives of having secretly wished for a much higher proportion of abstentions, and of having done much to encourage it. This, in turn, prompted a statement from the leader of the PP, Mariano Rajoy, to the effect that the low turnout was due

to the excessive haste with which the government had set a date for the referendum as well as to the inadequate information given to the people.

The opponents of the constitution, on the other hand, were well content. The communist IU let it be known that the Noes at 17.3 percent had exceeded its expectations. Finally, the attitude of those who had supported a ‚critical Yes‘ was reserved but positive. While the Catalan CiU and the Basque PNV stated that, all in all, they were happy with the result, they both laid the blame for the high abstention rate at the door of the government.

Despite the positive echo the results received both inside the country and abroad, there are a few details that give one pause for thought. First, the percentage of Noes was nearly twice as high as the following of the parties who had publicly stated their opposition in the runup to the referendum. Pollsters believe this to be due to the supporters of the constitution being less keen to vote than its opponents. Second, a glance at the results obtained in the various autonomous regions, such as the high proportion of Noes returned in the expensive, traditionally PP-dominated residential quarters of Madrid, is revealing in itself. It is to be assumed that a large part of these votes was cast by PP followers – which induced the PSOE to pass the buck to the conservatives and brand them as anti-European.

It is likely, however, that the most important reason for the high proportion of Noes and the low turnout lies in the dispute between the two popular parties. The most powerful supporters of the EU Constitution in the country were so bent on infighting that the Spanish voters hardly knew what the vote was about, despite their basically positive attitude towards the process of European unification. If Spain intends to go on playing a role within the EU, both parties, the PSOE as well as the PP, would be well advised to return to their proper functions in democratic life as soon as possible.

### ■ Ein deutungsbedürftiges Resultat

„Stimmen Sie dem Vertrag zu, der eine Verfassung für Europa begründet?“ Mehr als 34 Millionen Wahlberechtigte in Spanien waren am 20. Februar 2005 auf-

gerufen, diese wertneutrale Frage an den Urnen zu beantworten. Insgesamt 76,7 Prozent bejahten die Frage, während sich 17,3 Prozent dagegen aussprachen. Sechs Prozent der Urnengänger entschieden sich für „Enthaltung“, indem sie leere Stimmzettel abgaben. An dem ersten Referendum in einem EU-Mitgliedsland zur Europäischen Verfassung nahmen allerdings nur 42,3 Prozent der Wahlberechtigten in Spanien teil. Damit waren über 57 Prozent der Abstimmung ferngeblieben.

Während der seit knapp einem Jahr amtierende Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero das „hervorragende Ergebnis“ des Referendums als „wegweisend für die europäischen Partnerstaaten“ und als „klare Bestätigung seiner Politik“ feierte, setzte ein parteipolitischer Interpretationsstreit über die niedrige Wahlbeteiligung ein. Noch nie in der Geschichte des demokratischen Spanien war die Beteiligung so niedrig wie bei diesem Referendum. Worin liegen die Ursachen? Sind die Spanier europamüde oder gar europakritisch? Wiederholt sich hier der „Maastricht-Effekt“ der Transparenzlosigkeit?

Diese Fragen sollen in der folgenden Analyse des Referendums kritisch beleuchtet werden. Dabei wird insbesondere auf die derzeitige innenpolitische Situation in Spanien eingegangen, die maßgeblichen Einfluss auf das Ergebnis hatte. Untersucht wird auch die in Spanien durchgeführte Kampagne für und gegen die Europäische Verfassung.

### ■ **Der Bruch des Europakonsenses in Spanien**

Seit dem Beitritt Spaniens zur Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1986 zeichnete sich das Land durch einen parteiübergreifenden Konsens in der Europapolitik aus. Die Einbindung der noch jungen Demokratie in die europäischen Institutionen hatte Spanien nach Jahrzehnten der außenpolitischen Isolierung in die internationale Gemeinschaft zurückgeholt. Das europafreundliche Land hatte wesentlich von den europäischen Finanzmitteln profitiert und vor allem in den vergangenen zehn Jahren gewaltige wirtschaftliche und infrastrukturelle Fortschritte gemacht. Der Beitritt Spaniens zum Euroraum wurde allgemein als Belohnung nach einer langen und wirtschaftlich anstrengenden Aufholjagd gewertet.

■ **Seit dem Beitritt Spaniens zur Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1986 zeichnete sich das Land durch einen parteiübergreifenden Konsens in der Europapolitik aus. Die Einbindung der noch jungen Demokratie in die europäischen Institutionen hatte Spanien nach Jahrzehnten der außenpolitischen Isolierung in die internationale Gemeinschaft zurückgeholt.**

Der europapolitische Konsens fand im Dezember 2003 mit den Verhandlungen über die Europäische Verfassung ein abruptes Ende. Die Regierung unter Ministerpräsident José María Aznar von der konservativen Volkspartei (PP) hatte bis zuletzt hart verhandelt, um das Stimmengewicht Spaniens aus dem Vertrag von Nizza nicht ohne entsprechende Kompensationen preiszugeben. Das in diesem Vertrag festgelegte Verhältnis der gewichteten Stimmen im EU-Ministerrat hatte Spanien und Polen mit je 27 Stimmen auf nahezu gleicher Augenhöhe mit den großen Mitgliedstaaten wie Frankreich, Deutschland, Großbritannien und Italien (je 29 Stimmen) positioniert. So scheiterte im Dezember 2003 die Europäische Verfassung auf dem Brüsseler Gipfel am Widerstand Spaniens und Polens. Zu diesem Zeitpunkt befand sich Spanien bereits im Vorwahlkampf für die Parlamentswahlen am 14. März 2004.

Der sozialistische Herausforderer der Volkspartei, José Luis Rodríguez Zapatero, dessen Wahlsieg noch im Monat Dezember aussichtslos erschien, nutzte die europapolitische Isolation, um Ministerpräsident Aznar und seine Volkspartei national zu isolieren. Der Spitzenkandidat der Sozialisten warf der konservativen Regierung vor, den europapolitischen Konsens in Spanien einseitig aufgekündigt zu haben. Die Europäische Verfassung wurde damit zum Wahlkampfthema. Zapatero hatte von diesem Zeitpunkt an das klare Bekenntnis seiner Partei zur Europäischen Verfassung festgelegt.

■ Nach dem unerwarteten Regierungswechsel im März 2004 hatte der neue Regierungschef Zapatero die Verhandlungsposition Spaniens – seinem Wahlversprechen folgend – gelockert und dem im Verfassungskonvent vorgeschlagenen Prinzip der doppelten Mehrheiten bei Abstimmungen im EU-Ministerrat zugestimmt.

Nach dem unerwarteten Regierungswechsel im März 2004 hatte der neue Regierungschef Zapatero die Verhandlungsposition Spaniens – seinem Wahlversprechen folgend – gelockert und dem im Verfassungskonvent vorgeschlagenen Prinzip der doppelten Mehrheiten bei Abstimmungen im EU-Ministerrat zugestimmt. Damit wurde eine entscheidende Hürde für die EU-Verfassung aus dem Weg geräumt und der bis dahin blockierte Verhandlungsprozess wieder in Gang gebracht. Das im jetzigen Verfassungsvertrag festgeschriebene Prinzip der doppelten Mehrheiten von Mitgliedstaaten und Bevölkerung gibt den bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten wieder mehr Bedeutung und relativiert das Gewicht Spaniens im EU-Ministerrat. Regierungschef Zapatero erhielt für sein Einlenken bei den Verhandlungen zwar den Bei-

fall seiner europäischen Amtskollegen, sah sich zugleich aber mit heftiger Kritik von Seiten der oppositionellen Volkspartei unter ihrem neuen Vorsitzenden Mariano Rajoy konfrontiert, die ihm vorwarf, er habe die nationalen Interessen Spaniens nicht ausreichend vertreten und den hart erarbeiteten Einfluss Spaniens auf europäischer Ebene leichtfertig verspielt.

Im Sommer 2004 kündigte Zapatero an, die Bevölkerung Spaniens in einem Referendum über den Europäischen Verfassungsvertrag abstimmen zu lassen. Er wolle, dass Spanien als erster Mitgliedstaat die EU-Verfassung per Volksbefragung ratifiziere. Ursprünglich hatte Zapatero geplant, das Referendum noch Ende 2004 abzuhalten. Dieser Zeitplan war jedoch nicht einzuhalten, da noch zu klären war, ob die Annahme des EU-Verfassungsvertrags möglicherweise eine Verfassungsänderung auf nationaler Ebene erfordern würde. Wie von der Oppositionspartei PP angemahnt, sah sich die PSOE-Regierung letztlich gezwungen, in der Frage das Verfassungsgericht zu konsultieren, um die Kompatibilität des EU-Verfassungsvertrags mit der spanischen Verfassung überprüfen zu lassen. Erst nachdem die obersten Richter festgestellt hatten, dass beide Texte grundsätzlich miteinander vereinbar seien und keine Änderung der nationalen Magna Charta notwendig sei, war der Weg für das angekündigte Referendum frei.

Die spanische Verfassung sieht eine Volksbefragung nicht zwingend vor, eröffnet aber bei „politischen Entscheidungen von besonderer Bedeutung“ die Möglichkeit, ein konsultatives Referendum ohne bindende Wirkung (Art. 92, Spanische Verfassung) abzuhalten. So wurde beispielsweise im Jahr 1986 die NATO-Mitgliedschaft Spaniens ebenfalls per Volksbefragung besiegelt. Bei einer Wahlbeteiligung von 59,4 Prozent sprachen sich damals 53 Prozent der Wähler für den Verbleib ihres Landes in der NATO aus.

Da Referenden in Spanien keine bindende Wirkung besitzen, hätte das Parlament den Europäischen Verfassungsvertrag theoretisch auch bei einem negativen Votum verabschieden können. Allerdings hatte Regierungschef Zapatero im Vorfeld des Referendums erklärt, dass er sich an das Ergebnis der Volksbefragung gebunden fühle. Die EU-Verfassung würde nicht gegen den Willen des spanischen Volkes

■ Im Sommer 2004 kündigte Zapatero an, die Bevölkerung Spaniens in einem Referendum über den Europäischen Verfassungsvertrag abstimmen zu lassen. Er wolle, dass Spanien als erster Mitgliedstaat die EU-Verfassung per Volksbefragung ratifiziere.

verabschiedet werden, betonte der Regierungschef. Angesichts der allgemein erwarteten, hohen Zustimmung war diese Aussage ohne Risiko.

### ■ **Die Kampagne zum Referendum und die Haltung der politischen Parteien**

■ **Der Auftakt zur Referendumskampagne wurde seit Beginn des neuen Jahres von innenpolitischen Beeinträchtigungen begleitet. Der baskische Regionalpräsident Juan José Ibarretxe (PNV) brachte den nach ihm benannten Unabhängigkeitsplan für das Baskenland in das spanische Parlament in Madrid ein und verursachte dadurch ein unvorhergesehenes terminliches Chaos.**

Der Auftakt zur Kampagne wurde seit Beginn des neuen Jahres von innenpolitischen Beeinträchtigungen begleitet. Der baskische Regionalpräsident Juan José Ibarretxe (PNV) brachte den nach ihm benannten Unabhängigkeitsplan für das Baskenland in das spanische Parlament in Madrid ein und verursachte dadurch ein unvorhergesehenes terminliches Chaos. Um mit dem „Ibarretxe-Plan“ nicht in die heiße Phase der Kampagne zu geraten, beschlossen die beiden großen Parteien PSOE und PP, den Plan ohne Ausschussberatung im Parlament am 1. Februar zu behandeln. Erst nach dessen Ablehnung durch das spanische Abgeordnetenhaus rückte die anstehende Volksbefragung in den Mittelpunkt des politischen bzw. parteipolitischen Interesses.

Zusätzlich zum „Ibarretxe-Plan“ hatte die Regierung im Januar mit einem zweiten Problem zu kämpfen – der eigenen Regierungskampagne, die offiziell zum „Sí“ zur Europäischen Verfassung aufgerufen hatte. Aufgrund der Bestimmungen des Referendumsgesetzes durfte die Regierung nicht Partei für ein „Ja“ oder „Nein“ ergreifen. Zudem war es ihr untersagt, entsprechende Veranstaltungen mit Regierungsmitteln zu finanzieren. Die Regierung durfte daher lediglich zur Teilnahme am Referendum auffordern und über den Gegenstand der Volksbefragung, d.h. den Inhalt der Europäischen Verfassung, informieren. Das Motto der Regierungskampagne „Die Ersten mit Europa“ musste daher bereits Ende Januar nach Protesten linker Gruppierungen bei der Zentralen Wahlbehörde (JEC) eingestellt werden, da die Aussage nicht neutral formuliert sei, sondern einen Anreiz zu einem positiven Votum dargestellt habe. Das Motto musste daraufhin von der durch die Regierung eingerichteten zentralen Informationshomepage [www.constitucioneuropea.es](http://www.constitucioneuropea.es) und allen von Ministerien und öffentlichen Behörden betriebenen Internetseiten gelöscht werden. Tausende von bereits gedruckten Faltblättern mussten wieder vernichtet

und ohne das Motto neu gedruckt werden. So kam es auch zu der kuriosen Situation, dass Regierungsmitglieder durch das Land reisten und sich in ihrer Eigenschaft als PSOE-Mitglieder für eine Annahme der Verfassung stark machten, ohne dies jedoch im Namen der Regierung tun zu dürfen.

Mitte Januar erhielt jeder Käufer und Abonnent einer spanischen Tageszeitung ein kostenloses Exemplar des Europäischen Verfassungsvertrags. Insgesamt wurden vier Millionen Texte ausgegeben. Zudem ließ die Regierung Fernsehwerbespots ausstrahlen, in denen berühmte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens in Spanien Artikel aus dem Verfassungsvertrag kommentarlos zitierten. Dieses Prinzip wurde auch auf große Plakatwände übertragen. Dennoch wurde im Verlauf der „Informationskampagne“ der Regierung von der kommunistischen Vereinigten Linken (IU) und linksnationalistischen Esquerra Republicana (ERC) in Katalonien immer wieder der Vorwurf erhoben, dass die Ja-Kampagne in illegaler Weise durch öffentliche Gelder finanziert werde. In der Tat stellte der Versuch, klar zwischen Regierungspartei und Regierung bzw. zwischen Regierungamt und Parteiamt zu trennen, eine unlösbare Aufgabe dar. Wo die „objektive Informationskampagne“ der Regierung aufhörte, und die „Ja-Kampagne“ der Regierungspartei PSOE begann, war meist nicht erkennbar. In diesem Zusammenhang kam auch vom PP vereinzelt der Vorwurf, der PSOE mache mit öffentlichen Mitteln „Wahlkampf“ gegen den PP.

Nach diesem missglückten Auftakt der Kampagne wurde am 3. Februar die heiße Phase eingeläutet. Damit standen Parteien und Regierung lediglich drei Wochen zur Verfügung, dem Wahlvolk die weitgehend unbekannte Europäische Verfassung transparent zu machen. In zahlreichen Veranstaltungen, Diskussionsrunden und Fernsehwerbespots wurde für Zustimmung bzw. Ablehnung der Europäischen Verfassung geworben.

Die beiden großen Parteien PSOE und PP sowie die breite Mehrheit der Bevölkerung befürworteten die Verfassung. Auch die gemäßigt nationalistische Regionalpartei *Convergència i Unió* (CiU) in Katalonien sowie die baskische Nationalistenpartei PNV hatten sich zu einem „kritischen Ja“ durchgerungen, wie ihre Vertreter im Verlauf der Kampagne immer

■ Die beiden großen Parteien PSOE und PP sowie die breite Mehrheit der Bevölkerung befürworteten die Verfassung. Auch die gemäßigt nationalistische Regionalpartei *Convergència i Unió* (CiU) in Katalonien sowie die baskische Nationalistenpartei PNV hatten sich zu einem „kritischen Ja“ durchgerungen.



■ Die Hauptgegner der Verfassung waren die IU und die katalanische ERC. Beide lehnten den vorliegenden Text als neoliberales Machwerk der konservativen europäischen Regierungen ab.

wieder unterstrichen. Die auf den Kanarischen Inseln regierende Coalición Canaria (CC) machte sich ebenfalls für eine Annahme der Verfassung stark. Abgelehnt wurde die EU-Verfassung vor allem von der Vereinigten Linken (IU), zusammengesetzt aus Kommunisten und Grünen, sowie von den linksnationalistischen Katalanen von der Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), die mit den Sozialisten (PSC) in Barcelona eine Koalition bilden. Ferner sprachen sich die kleinen nationalistischen Splitterparteien von BNG (Gallizien), EA (Baskenland) und CHA (Aragon) gegen die Annahme der Verfassung aus.

Die Hauptgegner der Verfassung waren die IU und die katalanische ERC. Beide lehnten den vorliegenden Text als neoliberales Machwerk der konservativen europäischen Regierungen ab. Ihrer Lesart zufolge würde die Verfassung eine neoliberale Wirtschaftsordnung festschreiben und soziale Komponenten vernachlässigen. Zudem würde die Verfassung bezüglich der Außen- und Sicherheitspolitik ein „militaristisches“ Europa in „Abhängigkeit von der USA-gesteuerten“ NATO begründen. Überdies fänden ihrer Ansicht nach Themen wie soziale Grundrechte und Umweltschutz nur ungenügend Berücksichtigung. Bei der ERC trug neben der linksgerichteten Ideologie zusätzlich noch der katalanische Nationalismus zu einer ablehnenden Haltung bei. Ihrer Ansicht nach begründet der Verfassungsvertrag ein Europa der Nationalstaaten, misst den Regionen zu wenig Bedeutung bei und verweigert „Nationen ohne Staat“ – so das eigene Selbstverständnis – ihr Recht auf Selbstbestimmung. Bemerkenswerterweise sind ERC und IU die wichtigsten parlamentarischen Stützen der PSOE-Minderheitsregierung von José Luis Rodríguez Zapatero, der sich und seine Partei gerne als pro-europäisch darstellt, während vom PSOE und seinen Partnern in der Vergangenheit keine Gelegenheit ausgelassen worden war, der PP-Vorgängerregierung USA-Hörigkeit und mangelnde europäische Überzeugung zu unterstellen.

Obwohl die beiden großen Parteien PSOE und PP für die Verfassung eintraten, gab es keine gemeinsam geführte Kampagne für das „Ja“. Zu tief ist der innenpolitische Graben zwischen Regierungspartei und Opposition, als dass ein Schulterschluss zugunsten der Europäischen Verfassung möglich gewesen

wäre. José Luis Rodríguez Zapatero hatte Oppositionsführer Mariano Rajoy eingeladen, am 11. Februar in Barcelona gemeinsam mit ihm, dem französischen Premier Jacques Chirac, Bundeskanzler Gerhard Schröder und dem italienischen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi für die Europäische Verfassung zu werben. Rajoy lehnte dieses Angebot mit dem Hinweis ab, er werde nicht zusammen mit jemandem auf der Bühne stehen wollen, der den Einfluss Spaniens in den europäischen Institutionen so leichtfertig verspielt habe. Im Übrigen sagten auch Berlusconi und Schröder ihr Kommen kurzfristig ab, da sie die Grippe ereilt hatte. Infolge dieser „europäischen Grippewelle“ – wie spanische Medien ironisierten – musste Zapatero sich in Barcelona mit der Unterstützung von Staatspräsident Chirac begnügen. Bundeskanzler Schröder holte den abgesagten Termin jedoch nach und warb am 16. Februar gemeinsam mit dem spanischen Regierungschef in Zaragossa für die Europäische Verfassung.

Während sich Regierungschef Zapatero einerseits bemühte, europäische Amtskollegen in die Kampagne für das „Ja“ mit einzubinden, schien er andererseits auf die Zusammenarbeit mit der Opposition keinen großen Wert zu legen. So warf er dem PP sowie der katholischen Kirche in einer Rede auf einer Parteiversammlung am 5. Februar mangelndes Engagement für die EU-Verfassung sowie fehlende europäische Überzeugung vor. In einer Erklärung der katholischen Bischofskonferenz war zuvor Kritik an einer fehlenden Passage über christliche Werte in der Verfassung geübt worden. In diesem Zusammenhang hatte es die katholische Kirche ihren Gläubigen „ausdrücklich freigestellt“, die Verfassung zu unterstützen, abzulehnen oder sich der Wahl zu enthalten. PP-Generalsekretär Angel Acebes wies die Vorwürfe Zapateros vehement zurück. Man könne nicht auf der einen Seite eine „Hetzkampagne“ gegen die Oppositionspartei und die Katholiken starten und dann auf der anderen Seite auf ihre Stimmen setzen, erklärte er. Auch sei Zapatero, dessen Regierung von der katalanisch-nationalistischen ERC sowie den Kommunisten und Grünen der IU – beide Verfassungsgegner – gestützt werde, weder in der „politischen noch der moralischen“ Position, Zweifel an der europäischen Überzeugung des PP zu äußern. Acebes

■ Während sich Regierungschef Zapatero einerseits bemühte, europäische Amtskollegen in die Kampagne für das „Ja“ mit einzubinden, schien er andererseits auf die Zusammenarbeit mit der Opposition keinen großen Wert zu legen. So warf er dem PP sowie der katholischen Kirche in einer Rede auf einer Parteiversammlung am 5. Februar mangelndes Engagement für die EU-Verfassung sowie fehlende europäische Überzeugung vor.

riet dem Ministerpräsidenten daher, sich besser um seine eigenen „Verbündeten“ zu sorgen als um die Volkspartei.

Die Volkspartei organisierte nach Angaben ihres Generalsekretärs während der Kampagne für das „Ja“ zum Europäischen Verfassungsvertrag über 500 Veranstaltungen und investierte dafür rund 3,7 Millionen Euro. Parteichef Mariano Rajoy machte sich auf zehn Großveranstaltungen für die EU-Verfassung stark. Trotz des klaren Eintretens der Parteiführung für die EU-Verfassung unter dem Motto „Ja zu Europa“ stellte sich in Teilen der PP-Basis – insbesondere im Laufe der immer schärferen Konfrontation mit dem PSOE – die Auffassung ein, dass man der Regierung Zapatero durch Stimmenthaltung oder ein negatives Votum einen Denkkzettel verpassen könne. Während einer Radiosendung im konservativen Sender Cadena Cope mit dem PP-Vorsitzenden Mariano Rajoy äußerten sich Anrufer, die sich als PP-Wähler zu erkennen gaben, klar in diese Richtung. Die Regierungspartei PSOE versuchte dieser Entwicklung durch ihr Wahlkampfmotto „Es geht um Europa. Ja zur Europäischen Verfassung“ entgegen zu wirken, konterkarierte diese Bemühungen im Laufe der Kampagne allerdings selbst durch die erwähnten Attacken auf die Volkspartei.

### ■ **Der Wahlausgang: Wer wählte wo und wie**

■ **Die höchste Zustimmung zum EU-Verfassungsvertrag wurde mit 86,1 Prozent auf den Kanarischen Inseln erzielt, wo sich die dort regierende Coalición Canaria energisch für die Annahme des Textes eingesetzt hatte.**

Die höchste Zustimmung zum EU-Verfassungsvertrag wurde mit 86,1 Prozent auf den Kanarischen Inseln erzielt, wo sich die dort regierende Coalición Canaria energisch für die Annahme des Textes eingesetzt hatte. Die Kanaren sind zugleich die einzige autonome Region Spaniens, die aufgrund ihrer „ultraperipheren Lage“ explizit im EU-Vertragstext Erwähnung finden. Nur zehn Prozent der Wähler stimmten hier mit „Nein“. Die autonomen Regionen mit dem höchsten Anteil von Nein-Stimmen sind das Baskenland (33,7 Prozent), das angrenzende Navarra (29,2 Prozent), Katalonien (28,1 Prozent) und Madrid (19,4 Prozent). Katalonien hatte mit 7,3 Prozent zugleich den höchsten Anteil an nicht ausgefüllten Stimmzetteln zu verzeichnen. Die niedrigste Wahlbeteiligung wurde auf den Balearischen Inseln gemessen. Hier fanden nur 33,3 Prozent der Wahlberech-

tigten den Weg an die Urnen. Die höchste Wahlbeteiligung verzeichnete die südspanische, an Portugal angrenzende Region Extremadura (49,9 Prozent), es folgten La Rioja (49,4 Prozent) und Castilla y León (49,4 Prozent).

Über die Abstimmungsergebnisse betrachtet nach Parteiaffinität liegen keine gesicherten Erkenntnisse vor. Einer Umfrage des Instituts Noxa zufolge, die am 13. Februar in der katalanischen Tageszeitung *La Vanguardia* veröffentlicht wurde, sprachen sich vor dem Referendum 70 Prozent der PSOE-Wähler für die Verfassung aus. Lediglich 56 Prozent der PP-Wähler gaben darin an, den vorliegenden Verfassungstext zu befürworten. 15 Prozent lehnten ihn ab. Die Anhänger der katalanischen CiU befürworteten den Vertrag zu 60 Prozent; eine Minderheit von fünf Prozent kündigte an, mit „Nein“ stimmen zu wollen. 40 Prozent des baskischen PNV zeigten sich geneigt, für den Vertrag zu stimmen; 14 Prozent lehnten ihn ab. Die Befragung der Anhänger der kommunistischen IU zeigte eine gesplante Haltung. Die Noxa-Studie ergab hier 40 Prozent pro und 30 Prozent contra EU-Verfassungsvertrag. Einzig bei den Anhängern der ERC wurde eine massive Ablehnung festgestellt. 90 Prozent der Wähler der katalanischen Linksnationalisten kündigten ein negatives Votum an; nur 4,5 Prozent befürworteten die Europäische Verfassung.

### ■ Reaktionen nach dem Referendum

Nach dem Referendum waren beide großen Parteien bemüht, den jeweils anderen für die hohe Enthaltung bzw. die ablehnenden Stimmen verantwortlich zu machen. Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero gab sich in einer ersten Reaktion noch ganz staatsmännisch und erklärte, es gebe nach dem Ergebnis des Referendums keine Verlierer. Gewonnen hätten Europa, die Europäische Verfassung und Spanien. Der Regierungschef gab sich erleichtert und wertete den Ausgang als Bestätigung seiner Politik und Bestrebung, „Spanien in das Herz Europas zu führen“. Das klare und entschiedene „Ja“ Spaniens solle nun den Weg für die weiteren Referenden ebnen. Die stellvertretende Ministerpräsidentin María Teresa Fernández de la Vega fügte hinzu, man müsse jetzt

■ Nach dem Referendum waren beide großen Parteien bemüht, den jeweils anderen für die hohe Enthaltung bzw. die ablehnenden Stimmen verantwortlich zu machen.

darauf vertrauen, dass auch die anderen Mitgliedstaaten dem Weg folgen, den Spanien vorgegeben habe. Beide bezeichneten die Wahlbeteiligung als ausreichend, auch wenn man sich eine höhere Teilnahme am Referendum gewünscht hätte.

Nach der Veröffentlichung der Ergebnisse ließen aber auch die gegenseitigen Attacken und Schuldzuweisungen bezüglich der Ablehnung sowie Enthaltung nicht lange auf sich warten. Der PSOE in Person seines Sekretärs für Organisation, José Blanco, warf der PP-Führung vor, sich eine viel höhere Enthaltung gewünscht und durch eine halbherzige Kampagne auch gezielt darauf hingearbeitet zu haben. Die Volkspartei baue schließlich schon seit Jahren auf eine niedrige Wahlbeteiligung. Blanco fügte hinzu, der PP habe am 14. März 2004 bei den letzten Parlamentswahlen nicht zu verlieren und diesmal nicht zu gewinnen gewusst. Demgegenüber schrieb der PP-Vorsitzende Mariano Rajoy die niedrige Wahlbeteiligung der überstürzten und verfrühten Ansetzung des Referendums sowie dem damit verbundenen Informationsdefizit in der Bevölkerung zu. Rajoy erklärte zum einen seine Zufriedenheit über die Annahme der Verfassung und wertete zum anderen die niedrige Wahlbeteiligung als Scheitern Zapateros. Die niedrigste Wahlbeteiligung in der Geschichte des demokratischen Spanien könne sicher nicht als Modell für den Rest Europas dienen, wie von Zapatero angestrebt. Zudem unterstrich der PP-Chef das Mitverdienst der Volkspartei am positiven Ausgang des Referendums und dankte allen PP-Anhängern für die Unterstützung.

■ Die Gegner der Verfassung, allen voran der Vorsitzende der kommunistischen IU, Gaspar Llamazares, zeigten sich ebenfalls höchst zufrieden über den Wahlausgang. Trotz einer Kampagne, in deren Rahmen versucht worden sei, alle kritischen Stimmen mundtot zu machen, seien die Erwartungen der Nein-Stimmen mit 17,3 Prozent weit übertroffen worden.

Die Gegner der Verfassung, allen voran der Vorsitzende der kommunistischen IU, Gaspar Llamazares, zeigten sich ebenfalls höchst zufrieden über den Wahlausgang. Trotz einer Kampagne, in deren Rahmen versucht worden sei, alle kritischen Stimmen mundtot zu machen, seien die Erwartungen der Nein-Stimmen mit 17,3 Prozent weit übertroffen worden. Es gebe keine Mehrheit der Bürger für die Verfassung, wenn man die leeren Stimmzettel, die Nein-Stimmen und die nicht zur Wahl erschienenen Wahlberechtigten zusammenzähle. Deswegen verleihe das Ergebnis der Verfassung auch keine Legitimation. Der Vorsitzende der linksnationalistischen ERC, Josep Lluís Carod Rovira, bezeichnete das Er-

gebnis ebenfalls als Erfolg seiner Partei. Die 28 Prozent Nein-Stimmen in Katalonien deutete er als „Ablehnung eines Europas von Staaten, die Katalonien ignorieren“.

Die Verfechter des „kritischen Ja“ zur Verfassung, die katalanische CiU sowie der baskische PNV, äußerten sich verhalten positiv zum Ausgang des Referendums. CiU-Vorsitzender Artur Mas sowie ihr Fraktionsvorsitzender im spanischen Parlament, Josep Antoni Duran i Lleida, zeigten sich erfreut über die Annahme des Europäischen Verfassungsvertrags, machten aber zugleich die Zentralregierung sowie die Koalitionsregierung in Katalonien aus Sozialisten, Grünen und ERC für die hohe Enthaltung verantwortlich. Die Zentralregierung solle sich angesichts der antieuropäischen Haltung ihrer wichtigsten parlamentarischen Stützen (damit sind ERC und IU gemeint) überlegen, ob sie sich künftig nicht besser andere Partner suchen wolle. Josu Jon Imaz, Vorsitzender des baskischen PNV und ehemaliger Europaabgeordneter, zeigte sich wenig euphorisch. Angesichts von über 60 Prozent Enthaltung und 34 Prozent Nein-Stimmen im Baskenland bestünde kein Grund, ein Freudenfeuerwerk abzubrennen. Er betonte aber die „vitale Rolle“ des PNV bei dem erfolgreichen Versuch, auch im Baskenland eine Mehrheit der Ja-Stimmen für den EU-Verfassungsvertrag zustande zu bringen.

### ■ Bewertung

Obwohl das Ergebnis des Referendums sowohl von der spanischen Regierung als auch von Vertretern der Europäischen Institutionen in Brüssel bzw. der EU-Nachbarstaaten als überwältigendes, positives Votum der Spanier für die Europäische Verfassung gewertet wurde, verlangen zwei Punkte – der unerwartet hohe Anteil der Nein-Stimmen sowie die niedrige Wahlbeteiligung – eine eingehende und kritische Betrachtung.

Auch wenn der Anteil der ablehnenden Stimmen mit 17,3 Prozent vernachlässigbar gering erscheint, so liegt er doch um einiges höher als zuvor erwartet. Bei einer am 10. Februar von dem anerkannten Meinungsforschungsinstitut CIS veröffentlichten Umfrage hatten nur sechs Prozent der Befragten angekündigt, mit „Nein“ stimmen zu wollen. Der Anteil der Parteien, die sich für die europäische Ver-

■ Auch wenn der Anteil der ablehnenden Stimmen mit 17,3 Prozent vernachlässigbar gering erscheint, so liegt er doch um einiges höher als zuvor erwartet.

fassung eingesetzt haben, lag bei den letzten Parlamentswahlen im März 2004 bei 86,07 Prozent; der Anteil der Parteien, die jetzt die Kampagne für ein „Nein“ zur EU-Verfassung machten, lag dagegen bei lediglich 9,2 Prozent. Das bedeutet, dass der prozentuale Anteil der Nein-Stimmen (17,3 Prozent) im Referendum beinahe doppelt so hoch lag wie die Stärke der Parteien, die tatsächlich für die Ablehnung der Verfassung eingetreten sind.

Meinungsforscher deuteten diese Möglichkeit schon vor dem Referendum an und erklärten die Diskrepanz damit, dass die Wahlbereitschaft der Befürworter der Verfassung niedriger sei als die der Gegner. Letztere seien leichter zu mobilisieren, während erstere im Glauben an die ohnehin sichere Mehrheit für das „Ja“ eher zu Hause blieben. In diese Richtung äußerte sich nach dem Referendum auch der zukünftige Außenminister der EU, Javier Solana. In einer Stellungnahme erklärte er, er sei sicher, dass die Menschen, die nicht an der Volksbefragung teilgenommen hätten, für die EU-Verfassung gewesen seien. Sie seien nur deswegen nicht an den Urnen erschienen, weil mit der Annahme der Verfassung sicher zu rechnen gewesen sei.

■ In einer Stellungnahme erklärte Javier Solana, er sei sicher, dass die Menschen, die nicht an der Volksbefragung teilgenommen hätten, für die EU-Verfassung gewesen seien. Sie seien nur deswegen nicht an den Urnen erschienen, weil mit der Annahme der Verfassung sicher zu rechnen gewesen sei.

Der Blick auf die Ergebnisse in den autonomen Regionen legt eine weitere Erklärung nahe. Während die vergleichsweise hohe Ablehnung im Baskenland, in Navarra und in Katalonien aufgrund der Stärke der nationalistisch und antieuropäisch eingestellten Regionalparteien noch erwartet worden war, sorgte die relativ hohe Ablehnung in der Region Madrid (19,4 Prozent) für eine kleine Überraschung. So wurde in einigen Zonen Madrids, wo PP und PSOE zusammen 95 Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinigen, ein Anteil von ca. 30 Prozent „Nein-Stimmen“ verzeichnet, obwohl beide Parteien während der Kampagne klar und eindeutig für ein „Ja“ zur Verfassung eingetreten waren. Alle Zahlen deuten darauf hin, dass ein Großteil dieser Nein-Stimmen von Wählern der Volkspartei stammt. So wurde in den Bezirken Salamanca, Chamartín und Chamberí, wo der PP bei den letzten Regionalwahlen im Oktober 2003 mehr als 65 Prozent der Stimmen erzielt hatte, Ablehnungsraten von 28,6 bis 30,1 Prozent verzeichnet. In dem Madrider Bezirk La Moraleja, landesweit als PP-Hochburg und eines der teuersten Wohngebiete ganz Spaniens be-

kannt, erreichten die Nein-Stimmen sogar einen Anteil von 37 Prozent. Angesichts dieser Zahlen sind Vertreter der Regierungspartei PSOE bemüht, der Volkspartei den schwarzen Peter zuzuschieben und ihr das Etikett der europafeindlichen Partei anzuhängen. PP-Vertreter weisen diese Kritik scharf zurück und erklären, dass der PSOE durch ständige Angriffe auf den PP während der Kampagne ein solches Negativ-Votum selbst provoziert habe.

Die Wahlbeteiligung von 42,3 Prozent bildet sicherlich keine sonderliche Überraschung, wenn man sich die Beteiligung von 45,1 Prozent bei den letzten Europawahlen im Juni 2004 vergegenwärtigt. Alle Parteien, Medien, Analysten und Kenner der politischen Szene Spaniens hatten im Vorfeld des Referendums mehr oder weniger offen ausgeschlossen, dass die Beteiligung diesmal wesentlich höher liegen könnte. Da in Regierungskreisen insgeheim eine Beteiligung weit unter der 40-Prozent-Marke befürchtet worden war, werden die jetzt vorliegenden Zahlen – immerhin die niedrigste Wahlbeteiligung seit der Wiedererlangung der Demokratie nach dem Tod Francos – paradoxerweise noch mit Erleichterung und Aufatmen zur Kenntnis genommen. Zwar hatten bei der Meinungsumfrage des CIS vom 10. Februar 46 Prozent der Befragten angegeben, „mit Sicherheit“ zur Wahl zu gehen; 22 weitere Prozent hatten erklärt, „wahrscheinlich“ teilzunehmen. Erfahrungsgemäß sind diese Vorhersagen jedoch meist ungenau bzw. zu hoch gegriffen, da viele Befragte sich scheuen, ein beabsichtigtes Fernbleiben von Wahlen zuzugeben. Auch beim jetzigen Referendum bestätigte sich diese Vermutung. Als Gründe für ihr Fernbleiben hatten die Befragten in der CIS-Studie zu je 40 Prozent fehlende Kenntnis des EU-Verfassungsvertrags und persönliches Desinteresse angegeben. Offensichtlich ist es weder der Regierung noch den Parteien gelungen, die Bevölkerung angemessen über den eigentlichen Gegenstand des Referendums zu informieren. So gaben nur neun Prozent der Befragten an, gut über den Inhalt des Verfassungstextes informiert zu sein. Dagegen erklärten 90 Prozent, nur „wenig“, „sehr wenig“ oder „gar nichts“ (30 Prozent) über die Verfassung zu wissen.

Der wesentliche Faktor für die hohe Enthaltung dürfte letztlich der Zwist zwischen den beiden

■ Die Wahlbeteiligung von 42,3 Prozent bildet keine sonderliche Überraschung, wenn man sich die Beteiligung von 45,1 Prozent bei den letzten Europawahlen im Juni 2004 vergegenwärtigt.



großen Parteien PSOE und PP gewesen sein. Der tiefe, innenpolitische Graben zwischen beiden Gruppierungen hat sich deutlich auf die Kampagne im Vorfeld des Referendums ausgewirkt. Ein gemeinsames Eintreten für den Europäischen Verfassungsvertrag mit einer parteiübergreifenden Werbekampagne stand nie ernsthaft zur Debatte. Statt dessen engagierten sich Regierungs- und Oppositionspartei auf getrennten Veranstaltungen vor der jeweils eigenen Wählerschaft für die EU-Verfassung, wobei keine Gelegenheit ausgelassen wurde, den politischen Gegner scharf anzugreifen.

■ Die Sozialisten machten die Konservativen dafür verantwortlich, dass die Kampagne der Volkspartei für die EU-Verfassung „nur wenig engagiert“ war. Der PP hingegen beschuldigte den PSOE, die Kampagne parteipolitisch geführt zu haben.

Die Sozialisten machten die Konservativen dafür verantwortlich, dass die Kampagne der Volkspartei für die EU-Verfassung „nur wenig engagiert“ war. Der PP hingegen beschuldigte den PSOE, die Kampagne parteipolitisch geführt zu haben. In der Tat hatte der PSOE parteieigene Broschüren aus dem Europawahlkampf eingesetzt, um die Wähler zu informieren. Unter dem Eindruck, aus dem Ergebnis des Referendums eine Zustimmung zur Zapatero-Regierung herleiten zu können, verweigerten Teile der PP-Wählerschaft die Zustimmung und votierten entweder mit „Nein“ bzw. mit „Enthaltung“ oder blieben der Wahl gänzlich fern. Dieser Eindruck im Vorfeld des Referendums dürfte nicht völlig abwegig gewesen sein. Denn nach der Volksabstimmung am 20. Februar bewertete Ministerpräsident Zapatero das Wahl-ergebnis auch als „klare Bestätigung seiner Politik“.

Zusammengefasst lässt sich somit feststellen, dass die Ursache der niedrigen Wahlbeteiligung und des hohen Anteils der Nein-Stimmen darin zu suchen ist, dass die spanischen Wählerinnen und Wähler nicht mehr wussten, worüber sie zu entscheiden hatten. Da die zwei größten Unterstützer der Verfassung, PP und PSOE, einen parteipolitischen Wahlkampf gegeneinander führten, fand eine inhaltliche Auseinandersetzung zwischen den Befürwortern und den Gegnern der Verfassung nicht mehr statt. Das unvermeidliche Ergebnis musste Irritation bei den Wählern sein: Entschieden sie nun über die Verfassung oder über die Regierung? Oder besser gefragt: Sollten die Spanier darüber entscheiden, welche Partei für Europa ist? Die Kampagne zum Verfassungsreferendum war damit zur Farce geworden.

Es wäre unrichtig, den Spaniern zu unterstellen, sie wären europakritisch oder europamüde. Sie haben die Vorteile der EU schätzen gelernt und gehören mitunter zu den stärksten Verfechtern des europäischen Integrationsprozesses. Insofern wird die Ratifizierung im spanischen Parlament, die durch das Referendum zur reinen Formsache geworden ist, ironischerweise das wahre Ausmaß der Zustimmung Spaniens zur Europäischen Verfassung widerspiegeln.<sup>1)</sup>

Das Ergebnis des Referendums in Spanien verdeutlicht, dass nationale Abstimmungen über europapolitische Vorgänge nach wie vor von der Innenpolitik dominiert werden, selbst dann, wenn die konkurrierenden Parteien mit Blick auf Europa das gleiche Ziel verfolgen. Denn im Gegensatz zu den Wahlen zum Europäischen Parlament, in denen Kandidaten unterschiedlicher Parteien um die Wählergunst werben müssen, lautete die Empfehlung von PSOE und PP deutlich „Sí“ zur Europäischen Verfassung. Die parteipolitische Auseinandersetzung während der Kampagne führte nicht zuletzt dazu, dass der europapolitische Konsens in Spanien brüchig bleibt. Will Spanien künftig eine entscheidende Rolle in der Europäischen Union spielen, müssen die Parteien wieder zu den ihnen eigentlich zugeordneten Aufgaben im demokratischen Willensbildungsprozess zurückfinden.

1) Voraussichtlich werden 332 der 350 Abgeordneten (das sind 94,8 Prozent) der EU-Verfassung zustimmen. Die 18 zu erwartenden Gegenstimmen von der Vereinigten Linken IU, der katalanischen ERC und weiteren regional-nationalistischen Splitterparteien (BNG, EA, CHA, Na-Bai) entsprechen lediglich 5,1 Prozent der Abgeordneten. Insgesamt stammen 16 Nein-Stimmen von Parteien, die José Luis Rodríguez Zapatero bei seiner Wahl zum Ministerpräsidenten mit ihrem Votum unterstützt haben.

## ■ Übersicht

Wahlbeteiligung	(in Zahlen)	(in Prozent)
Wähler	14204663	42,32
Nichtwähler	19359017	57,68
Wahlergebnis auf nationaler Ebene	(in Zahlen)	(in Prozent)
JA	10804464	76,73
NEIN	2428409	17,24
ENTHALTUNG	849093	6,03

### Autonome Regionen mit dem höchsten Anteil an Nein-Stimmen (in Prozent)

	JA	NEIN
Baskenland	62,6	33,6
Katalonien	64,6	28,0
Navarra	65,3	29,2

Quelle: Spanisches Innenministerium