
Referenden und Europa: eine zunehmend problematische Beziehung

2

Das Legitimitätsdefizit der Europäischen Union ist Gegenstand einer weit verbreiteten und vielgestaltigen Kritik. Allgemein werden direktdemokratische Abstimmungen als Abhilfe angesehen, um den zunehmend aufscheinenden Akzeptanzproblemen demokratischer Repräsentativsysteme beizukommen (Wagschal 2007a: 41). Im Rahmen der EU-Integration scheint dieses Rezept indes nicht aufzugehen. Denn immer wieder hat der – freilich auf nationalstaatlicher Ebene – unternommene Versuch, direktdemokratischen Zuspruch für das europäische Projekt einzuholen, das Legitimitätsdefizit erst recht offenbar werden lassen und den Integrationsprozess vor mehr oder weniger große Probleme gestellt. Worin bestehen die besonderen Schwierigkeiten von Referenden im Kontext europäischer Einigung? Dies ist die leitende Fragestellung für das gesamte Buch. In diesem Kapitel sollen zunächst die einzelnen Abstimmungen, die in den weiteren und insbesondere: in den engeren Gegenstandsbereich der Untersuchung fallen, im Überblick chronologisch gereiht, aber auch nach Typen differenziert aufgeführt werden.

2.1 Qualitative Transformation und Ende des permissiven Konsenses

„An ever closer union“: Dieses Motto ist sowohl der politischen EU-Integration vorangestellt als auch in vielen wissenschaftlichen Betrachtungen, insbesondere der über lange Zeit führenden theoretischen Schule des Neofunktionalismus, erkennbar. Europapolitik und wissenschaftlicher Betrachtung derselben war über lange Zeit eine Teleologie eingeschrieben. Heute, im zweiten Jahrzehnt des 21. Jahrhun-

derts, nach konstitutioneller und ökonomischer Dauerkrise und kürzlich der ersten Austrittsentscheidung, ist die teleologische Gewissheit nachhaltig verfliegen. Klarer Ausdruck dessen war schon vor der Brexit-Entscheidung 2016 die explizite Forderung des britischen Premierministers Cameron als Teil des neuen „Deals“, mit dem die britische Abstimmung für den Verbleib in der EU entschieden werden sollte, das Vereinigte Königreich vom vertraglich festgeschriebenen Entwicklungsziel der „ever closer union“ auszunehmen (Cameron 2015a; Europäischer Rat 2016). Die tief sitzende Skepsis gegenüber der europäischen Einigung in vielen Gesellschaften Europas, die zur Fortschrittslogik – wenngleich mit ungeklärter Finalität – in einer klaren Spannung steht, ist allerdings schon älter. Nicht erst mit dem britischen Votum 2016 ist klar geworden, dass alle teleologischen Annahmen, seien sie funktionalistischer oder gar föderalistischer Art, auf sehr unsicheren Grund gebaut sind. In den dominanten Entwicklungsmodellen der politischen Programmatik wie auch – und dies ist erstaunlicher – der wissenschaftlichen Betrachtung² wurde der Faktor demokratischer Opposition gegen das Einigungsprojekt lange Zeit weitgehend ausgeblendet oder zumindest unterschätzt. Die trügerische Annahme der dominanten neofunktionalistischen Integrationstheorie, mit den Wohlfahrtsgewinnen sei ein sog. „permissiver Konsens“ (Lindberg und Scheingold 1970), also eine Art wohlwollende Gleichgültigkeit, als Begleitumstand fraglos gegeben und ausreichend für eine fortschreitende Vertiefung der Integration, hat sich als allzu notdürftige Behelfsannahme erwiesen (vgl. Risse 2010: 4). Erst in jüngerer Zeit sind erhebliche Zweifel daran in ein erweitertes Angebot wissenschaftlicher Deutungen und theoretischer Angebote aufgenommen worden (Hooghe und Marks 2008; Schünemann 2014).

Historisch betrachtet erlangt das Phänomen demokratischen Widerstands mit der qualitativen Transformation der Gemeinschaft zur EU schon Anfang der 1990er Jahre an Brisanz und Deutlichkeit. Im Ratifizierungsprozess des Vertrags von Maastricht zeigt sich zum ersten Mal die verstörende Wirkung demokratischer Opposition auf das Projekt Europa, welche sich fortan zu einer regelmäßigen, für die EU zunehmend großen Schwierigkeit ausgewachsen hat.

2.2 Andere Zeiten, andere Referenden: die Vielfalt von Referendumstypen und Kontexten

Volksabstimmungen sind eine europäische Erfindung. Für den modernen Nationalstaat ist das Instrument in Frankreich im Zuge der französischen Revolution entwickelt worden. In der Schweiz hat sich eine weltweit beispiellose Referen-

2 Gilbert (2008a) und Kaiser (2006) weisen die teleologische Voreingenommenheit der EU-Historiographie in verschiedenen Arbeiten nach.

dumspraxis etabliert (IDEA 2008: 188). In den anderen europäischen Ländern kam das direktdemokratische Instrument vermehrt in den letzten drei Jahrzehnten mit Bezug zu europapolitischen Entscheidungen zum Zuge. Mittlerweile haben 23 der 28 EU-Mitgliedstaaten schon eine Volksabstimmung mit europapolitischem Bezug durchgeführt. Belgien, Bulgarien, Deutschland, Portugal und Zypern bilden die Ausnahmen in dieser Reihe (s. Abbildung 1).



Abbildung 1 Karte der europapolitischen Referenden. Quelle: Darstellung mit map-chart.net.

In historischer Perspektive lassen sich für die europapolitische Referendumspraxis drei Phasen unterscheiden: eine erste Phase konstitutioneller Findungsreferenden (1972-1991), eine zweite Phase defensiver Blockadereferenden (1992-2012) und eine dritte und neue Phase offensiver³ Misstrauensreferenden (2013 bis heute). Den Anfang der ersten Phase markiert nicht von ungefähr die erste Erweiterungsrunde um Großbritannien und andere Staaten. Im Jahr 1972 stimmten Irland, Norwegen, Dänemark und die Schweiz über ihre jeweiligen Beitrittsvorhaben ab. Frankreich votierte als Gründungsmitglied in einer direktdemokratischen Abstimmung für die sog. EFTA-Erweiterung. Schließlich bekamen die Briten 1975 die Möglichkeit, ihren Beitrittswunsch direktdemokratisch zu bestätigen (oder aber auszutreten). Der britische Fall barg gewiss erhebliches Konfliktpotential, und die negativen Voten in Norwegen und der Schweiz mögen den Glauben an die Attraktivität der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft schon damals erschüttert haben. Und doch waren die Abstimmungen kein Zeichen mangelnder Akzeptanz innerhalb der bestehenden Gemeinschaft. Dies gilt selbst noch für die Volksabstimmungen zur Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), denn wenngleich dieser Vertrag den vorläufigen Abschluss des Binnenmarktpjekts und damit eine gewaltige Vertiefung vorbereitete, kam er doch weitgehend ohne politische Symbolik aus und rief daher weniger souveränistische Opposition hervor als seine Nachfolger. In Dänemark und Irland wurde zwar über die EEA per Volksentscheid abgestimmt, aber es votierten in beiden Ländern deutliche Mehrheiten zugunsten der vertieften Integration, der Vollendung des Binnenmarkts (Dänemark: 56,2; Irland: 69,9 Prozent).

Der Vertrag von Maastricht stellt im Hinblick auf europapolitische Referenden eine entscheidende Wende dar. Er bildet den Übergang zur zweiten Phase: zu den defensiven Blockadereferenden. Die verzögerte Ratifizierung des Maastricht-Vertrags barg erhebliches Verstörungspotential für die Europapolitik. Zudem etablierte sich in verschiedenen Mitgliedstaaten die mehr oder weniger strikte Verfassungspraxis, Ratifizierungsentscheidungen über EU-Reformverträge in die Hand der Bevölkerung zu legen und damit diese als unmittelbaren Vetoakteur einzuschalten. Anders als bis dahin wurde die EU somit in Ausnahmefällen einer ungefilterten, nicht-kanalisierten demokratischen Opposition ausgesetzt. Gerade EU-Vertragsreferenden, bei denen es auf die Ratifizierung jedes Mitgliedstaats an-

3 Hier ist die europapolitische Stoßrichtung gemeint. Die nationale Regierung/die initiiierenden Gruppen machen das Vertrauen/Misstrauen in die Europapolitik/die EU, gleichsam offensiv und ohne einen Anlass, wie etwa eine Vertragsreform, zum Gegenstand einer Volksabstimmung. Innenpolitisch kann dieses Vorgehen durchaus defensiv sein (Oppermann 2013b).

kommt, erwiesen sich fortan immer wieder als retardierendes Moment des Integrationsgeschehens. Der beschriebene Wandel lässt sich schon anhand der Statistik europapolitischer Volksabstimmungen illustrieren. Wie Tabelle 1 zeigt, hat es in der Geschichte der europäischen Integration von 1972 (Jahr der ersten Volksabstimmung) bis zum Brexit-Referendum 2016 insgesamt 53 Referenden gegeben.⁴ Nur neun davon fallen in die Zeit vor der Unterzeichnung des Maastricht-Vertrags.

Ungeachtet der Phaseneinteilung sollten die Typen der europapolitischen Referenden differenziert werden: Ganz grundlegend kann mit Wagschal (2007a: 50–51) zwischen Outsider-Referenden, also Abstimmungen in Staaten, die zum Zeitpunkt des Votums noch nicht Teil der Gemeinschaft sind, und Insider-Referenden, Abstimmungen in einem Mitgliedstaat, unterschieden werden. Outsider-Referenden umfassen im Wesentlichen alle Beitrittsreferenden.⁵ In diesem Buch werden Outsider-Referenden weitgehend ausgeblendet. Die hier vorrangig behandelten Vertragsreferenden, mit denen Nationalstaaten regelmäßig ihre Ratifikationen von gemeinschaftlichen Vertragsreformen vorgenommen haben, sind der typische Fall von Insider-Referenden. Daneben gibt es Sach- oder Einzelentscheidungen von Insidern wie Outsidern, bei denen es um einen Aspekt eines Reformpakets oder die Übernahme eines Regimes durch einen Drittstaat gehen kann, etwa die Euro-Einführung, die EU-Sparpolitik, der Beitritt zum Schengen-Raum o.ä. Auch die Ratifizierung eines Beitrittsvertrags mit einem anderen Kandidatenstaat kann zu diesem Typ gezählt werden. Eine besondere Form des Insider-Referendums ist das Austrittsreferendum. Schauen wir auf die Zahlen, so stehen insgesamt 27 Outsider-Referenden (vier vor Maastricht) 26 Insider-Referenden (fünf vor Maastricht) gegenüber. Eine ähnlich gelagerte Differenzierung mit überlappenden Zuordnungen unterscheidet entlang der Dimensionen von Integration (Erweiterung: 26 Abstimmungen und Vertiefung: 23 Abstimmungen).

17 Voten fanden im Rahmen von Vertragsratifizierungsverfahren statt, gehören also zu dem für dieses Buch besonders wichtigen Typ der Vertragsreferenden (davon nur zwei vor Maastricht). 15 Referenden insgesamt sind aus europapolitischer Sicht gescheitert, also mit dem für die EU-Integration (Vertiefung oder Erwei-

4 Nicht mitgezählt wird das grönländische Referendum von 1985, welches lediglich die Eigenständigkeit Grönlands zum Gegenstand hatte und nur in diesem Teil des dänischen Verwaltungsgebiets durchgeführt wurde.

5 Dieser Typ hat seit den 1990er Jahren erheblich zugenommen. Hornig und Kranenpohl (2014: 9) bezeichnen diese Zeit auch als Gezeitenwende im Hinblick auf die Referendumspraxis in Europa. Gerade die Abstimmungen aus dem EU-Kontext hätten dabei eine Rolle gespielt. In der Tat hat „[d]er Integrationsprozess [...] einer Reihe von Ländern in West- und Osteuropa zu ihren direktdemokratischen Premieren auf nationaler Ebene verholfen“ (ebd.).

terung) negativen Ergebnis ausgefallen, davon nur eine einzige Abstimmung vor Maastricht, alle weiteren im Verfahren der Ratifizierung für den Maastricht-Vertrag oder danach.

Wie die Statistik zeigt, hat die Anzahl an Volksabstimmungen nach dem Maastricht-Vertrag deutlich zugenommen (s. auch Hobolt 2009: 6–7; Oppermann 2015: 277). Dieser Befund bleibt natürlich etwas oberflächlich, denn die Rechnung wird durch das Anwachsen der EU im Zuge der großen Osterweiterung verzerrt. Da die beigetretenen Länder weit überwiegend zum Instrument des Referendums griffen, um diesen Schritt konstitutionellen Ausmaßes zu legitimieren und den jeweiligen Ratifikationsprozess abzuschließen, ist ein größerer Teil der gezählten Volksabstimmungen eben genau darauf zurückzuführen, ohne dass damit auf die Bedeutung direktdemokratischer Verfahren allgemein oder für die EU-Entwicklung im Besonderen zu schließen wäre. Umso wichtiger ist die Differenzierung nach Referendumstypen: Schaut man auf den Typ der Insider- und insbesondere Vertragsreferenden, dann wird deutlich, dass nicht die Jahrtausendwende, die Reform von Nizza oder der Verfassungsprozess den Wendepunkt zu einem gesteigerten Bedarf und entsprechender Bedeutung direktdemokratischer Verfahren für den europäischen Einigungsprozess ausgemacht haben, sondern tatsächlich die Maastricht-Reform und die qualitative Transformation der EU. Insbesondere die Vertragsreferenden seit 1992 haben das problematische Verhältnis von Volksabstimmungen und EU-Integration zum Ausdruck gebracht.

Tabelle 1 Europapolitische Referenden seit 1972

Konstitutive Findungsreferenden		
1972	Frankreich	EG-Erweiterung
1972	Irland (outsider)	EG-Beitritt
1972	Norwegen (outsider)	EG-Beitritt (gescheitert)
1972	Dänemark (outsider)	EG-Beitritt
1972	Schweiz (outsider)	EG-EFTA-Abkommen
1975	Großbritannien	EG-Beitritt
1986	Dänemark	Einheitliche Europäische Akte
1987	Irland	Einheitliche Europäische Akte
1989	Italien	Mandat für das EP für Verfassungsentwurf
Defensive Blockadereferenden		
1992	Dänemark	Maastricht-Vertrag (gescheitert)
1992	Irland	Maastricht-Vertrag
1992	Frankreich	Maastricht-Vertrag
1992	Schweiz (outsider)	EWV-Beitritt (gescheitert)

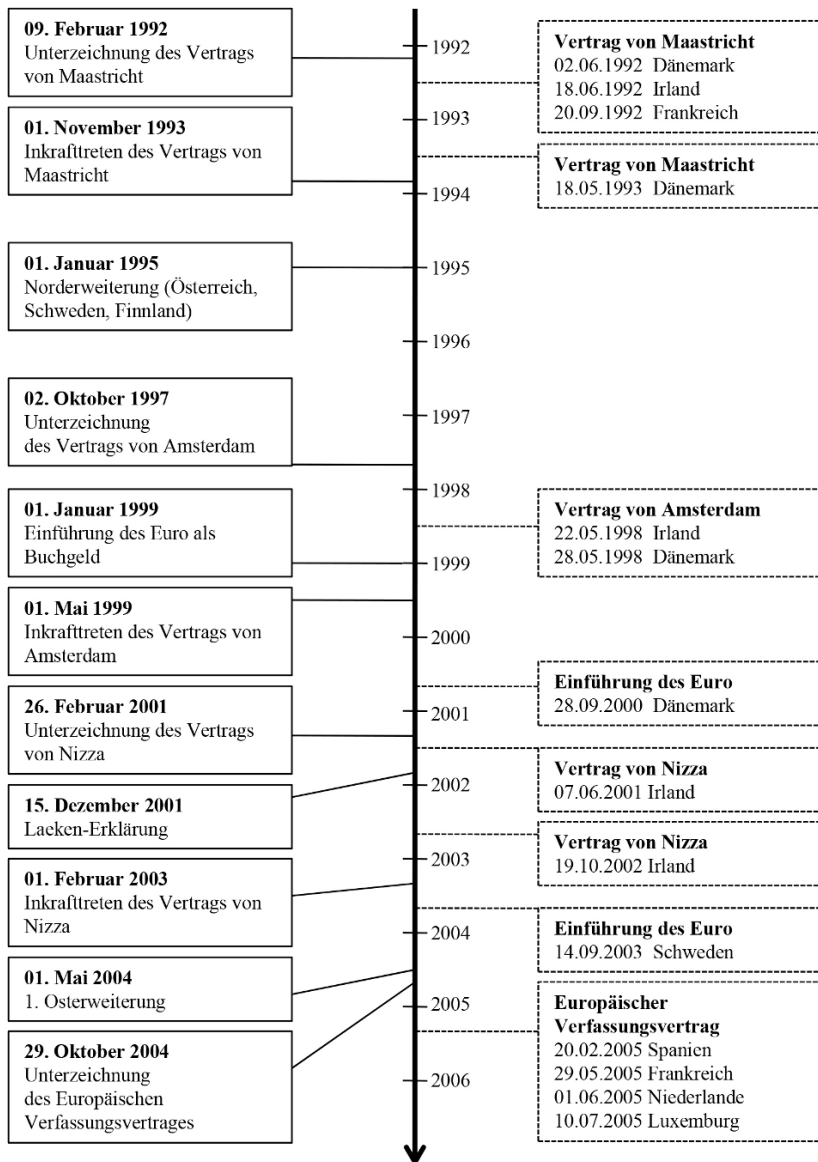
1993	Dänemark	Maastricht-Vertrag
1994	Österreich (outsider)	EU-Beitritt
1994	Finnland (outsider)	EU-Beitritt
1994	Schweden (outsider)	EU-Beitritt
1994	Norwegen (outsider)	EU-Beitritt (gescheitert)
1997	Schweiz (outsider)	EU-Beitrittsverhandlungen nach Abstimmung (gescheitert)
1998	Irland	Amsterdam-Vertrag
1998	Dänemark	Amsterdam-Vertrag
2000	Schweiz (outsider)	Sektorielle Abkommen / bilaterale Verträge
2000	Dänemark	Euro-Einführung (gescheitert)
2001	Schweiz (outsider)	EU-Beitrittsverhandlungen (gescheitert)
2001	Irland	Nizza-Vertrag (gescheitert)
2002	Irland	Nizza-Vertrag
2003	Malta (outsider)	EU-Beitritt
2003	Slowenien (outsider)	EU-Beitritt
2003	Ungarn (outsider)	EU-Beitritt
2003	Litauen (outsider)	EU-Beitritt
2003	Slowakei (outsider)	EU-Beitritt
2003	Polen (outsider)	EU-Beitritt
2003	Tschechische Rep. (outsider)	EU-Beitritt
2003	Estland (outsider)	EU-Beitritt
2004	Schweden	Euro-Einführung (gescheitert)
2003	Lettland (outsider)	EU-Beitritt
2003	Rumänien (outsider)	EU-Beitritt
2005	Spanien	Verfassungsvertrag
2005	Frankreich	Verfassungsvertrag (gescheitert)
2005	Niederlande	Verfassungsvertrag (gescheitert)
2005	Schweiz (outsider)	Schengen
2005	Schweiz (outsider)	EU-Erweiterung, Ausdehnung Freizügigkeit
2005	Luxemburg	Verfassungsvertrag
2006	Schweiz (outsider)	Erweiterungsbeitrag und Osthilfe
2008	Irland	Lissabon-Vertrag (gescheitert)
2009	Schweiz (outsider)	Personenfreizügigkeit, Erweiterung auf Rumänien u. Bulgarien
2009	Irland	Lissabon-Vertrag
2012	Irland	Fiskalvertrag

Offensive Misstrauensreferenden		
2014	Schweiz (outsider)	Aufhebung des Abkommens zur Personenfreizügigkeit
2015	Griechenland	Europäische Sparpolitik (gescheitert)
2015	Dänemark	Aufhebung des Opt-Outs zur Justiz- und Polizeizusammenarbeit (gescheitert)
2016	Niederlande	Assoziationsabkommen mit Ukraine (gescheitert)
2016	Großbritannien	EU-Mitgliedschaft (gescheitert)

Quelle: eigene Darstellung.

Was nun verleiht diesem Typ das große Verstörungspotential? Das hängt mit den Regelungen für konstitutionelle Reformen der EU zusammen. Die Mitgliedstaaten sind ‚Herren der Verträge‘ und müssen jeder Vertragsänderung im Konsens zustimmen, was die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat übernehmen. Diese Entscheidung muss dann aber in allen Mitgliedstaaten auch je einzeln nach den verfassungsmäßigen Bestimmungen des Mitgliedslands ratifiziert werden. Das kann in vielen Fällen eine parlamentarische Entscheidung bedeuten, manchmal aber eben auch per Volksabstimmung geschehen. EU-Vertragsreferenden berühren also die gemeinschaftliche Systemgestaltung in der Weise, dass ein abschlägiges Referendum in einem Einzelstaat den gesamten Reformprozess zum vorübergehenden Stillstand oder gar zum Scheitern bringen kann.

Beitrittsreferenden als zweiter Typ unterscheiden sich offensichtlich in ihrer Wirkung. Wenngleich es von europapolitischen wie nationalen Akteuren außerordentlich bedauert werden kann, wenn ein langwieriger Reform- und Annäherungsprozess eines Beitrittskandidaten nicht in die auf beiden Seiten erhoffte Aufnahme mündet, hat das zunächst keine Auswirkungen auf die EU-Integration oder Funktionsweise der Union. Der Beitrittskandidat muss seine Ambitionen zumindest für eine gewisse Zeit zurückstellen, aber die Europäische Union ist dadurch nicht in ihrem Kern erschüttert, kann ihre politischen Routinen weiter verfolgen. Sach- oder Einzelentscheidungen sind hinsichtlich ihrer Wirkung wieder anders zu bewerten. Sie können ähnlich irritierende und retardierende Folgen haben wie ein Vertragsreferendum. Da hier aber per definitionem nur ein Einzelaspekt aus in der Regel umfangreicheren Reformpaketen zur Abstimmung steht, sind solche Referenden im Falle des Scheiterns besonders geeignet, um mit der Gewährung von Opt-outs kompensiert zu werden, so dass der gesamte Integrationsprozess deshalb ebenfalls nicht ins Stocken geraten muss.



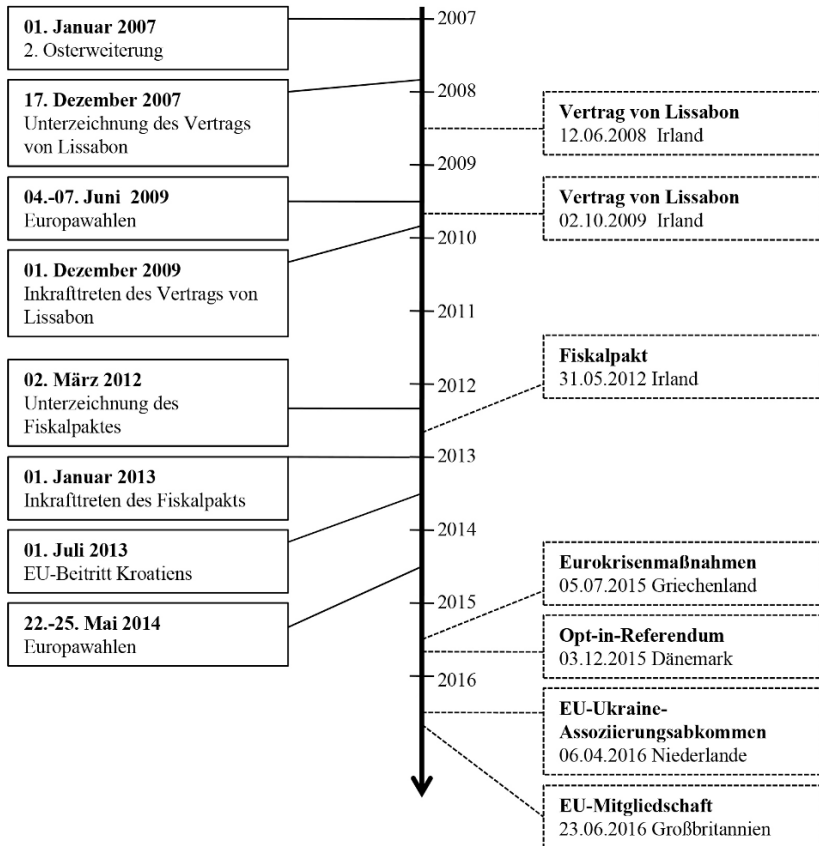


Abbildung 2 Insider-Referenden (rechts) im Kontext integrationsgeschichtlicher Ereignisse (links). Quelle: eigene Darstellung.

Zuletzt muss noch der jüngst an Aufmerksamkeit gewonnene Typus des Austrittsreferendums erwähnt werden. Dieser bislang seltene Fall steigert das Irritationspotential gegenüber den Vertragsreferenden noch einmal. Es radikalisiert die zerstörerische Wirkung anderer Insider-Referenden, indem der Insider beschließen kann, nicht allein die Systemgestaltung für sich oder für die gesamte EU aufzuhalten, sondern sich selbst aus dem System zu nehmen, also zum Outsider zu werden. Ein solches Referendum hat es auf nationaler Ebene bislang zweimal in Großbritannien gegeben, nämlich 1975, also kurz nach dem EWG-Beitritt des Landes,

sowie 2016. Die zeitliche Nähe des ersten In-/Out-Referendums zur Aufnahme in die Gemeinschaft rückt die frühere Abstimmung näher an ein Beitrittsreferendum, sozusagen nach einer Probezeit. Es hat damit nicht die gleiche Dramatik wie das jüngste sog. Brexit-Referendum, das nach jetzigem Stand der Ereignisse den Austritt eines großen und bedeutenden Mitgliedstaats nach über 40 Jahren nach sich ziehen wird. In den folgenden Abschnitten werden die einzelnen Integrations-schritte und die zugehörigen Referenden kurz chronologisch aufgelistet. Vorab stellt der Zeitstrahl in Abbildung 2 die Insider-Referenden seit dem Maastricht-Vertrag in Beziehung zu den Großereignissen der Integrationsentwicklung dar.

2.2.1 Der Vertrag von Maastricht

Maastricht markierte also den Anfang einer neuen Problematik mit europapolitischen Referenden, die sich bis heute fortgesetzt hat. Der Vertrag von Maastricht war gewiss eine sehr umfassende Vertragsreform, bildete zugleich Neugründungsdokument und kodifizierte wegweisende Entscheidungen. Die Europäische Union wurde mit ihm erst aus der Taufe gehoben, indem die supranationalen Felder der Binnenmarktpolitik um intergouvernementale Bestimmungen in den souveränitätsgeladenen Feldern der Innen- und Justizpolitik sowie der Außen- und Sicherheitspolitik ergänzt und unter ein gemeinsames institutionelles Dach gesetzt wurden: die Europäische Union (Schmidt und Schünemann 2013: 350–357). Hinzu kam noch, dass der Vorstoß zu einer gemeinsamen Währung nun in verbrieftes Europarecht umgesetzt und eine konkrete Stufenleiter und Fristenfolge für den Übergang zum Euro festgeschrieben wurde. Angesichts der großen Fülle des Reformgehalts war zumindest in zwei Staaten eine Referendumsentscheidung über die Ratifizierung unumgänglich, nämlich in Dänemark und in Irland.

Die Iren stimmten im Juni 1992 mit großer Mehrheit (68,7 Prozent) für die Ratifizierung des Maastricht-Vertrags. Die Dänen votierten allerdings mit einer knappen Mehrheit (50,3 Prozent) dagegen. Damit stürzten sie die Europapolitik in eine Krise, der mit Zugeständnissen an die dänische Seite im Sinne einer differenzierten Integration und in Form von Opt-outs begegnet werden musste. Zum einen wurde, wie wir es von späteren Fällen kennen, die konstitutionelle Symbolik und Rhetorik etwas reduziert, außerdem das bereits im Vertragswerk enthaltene Subsidiaritätsprinzip betont und in gewisser Weise ausbuchstabiert. Zudem erhielt Dänemark spezifische Zugeständnisse sowohl hinsichtlich der Gemeinschafts-

währung⁶ als auch die Innen- und Justizpolitik betreffend sowie schließlich mit Blick auf eine sukzessive zu entwickelnde gemeinsame Verteidigungspolitik. Auf Basis dieser erweiterten Verhandlungsgrundlage wurde im Mai 1993 ein zweites Referendum abgehalten, das mit einer deutlichen Mehrheit von 56,8 Prozent für die Ratifizierung ausging (vgl. Nugent 2010: 56).

In der Zwischenzeit hatte auch die französische Führung unter Präsident Mitterrand die Bevölkerung zur Abstimmung über die Ratifizierung aufgerufen. Der Wahlkampf verlief nicht so einfach und klar im Sinne der Befürworter, wie angesichts hoher Zustimmungswerte in frühen Umfragen erhofft – ein typisches Risiko von durch die Regierung ausgelösten Volksabstimmungen. Im September 1992 sprach sich lediglich eine knappe Mehrheit von 51,05 Prozent für die Vertragsreform aus. Nach erfolgreicher Ratifizierung aller direktdemokratisch befassten Länder sowie Deutschlands – in Deutschland hatte das Bundesverfassungsgericht in seinem berühmten Maastricht-Urteil (BVerfG 89, 155) über die Zulässigkeit der Ratifizierung zu urteilen – trat der Vertrag 1993 in Kraft.

2.2.2 Der Vertrag von Amsterdam

Schon im März 1996 wurden erneut Vertragsverhandlungen im Rahmen einer Regierungskonferenz aufgenommen. Nach langwierigen Verhandlungen einigten die Regierungen sich im Juni 1997 in Amsterdam auf einen Vertrag, der am 2. Oktober desselben Jahres unterzeichnet wurde. Insbesondere die inhaltliche Ausgestaltung der GASP machte mit dem Amsterdamer Vertrag beachtliche Fortschritte. Zudem wurden wesentliche Bereiche der Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik, nämlich der gesamte Schengen-Besitzstand einschließlich Asyl- und Einwanderungspolitik, sowie die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen in die erste Säule, also die EG, überführt. Fortan sollten die gemeinschaftlichen Anstrengungen auch der Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als ‚Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‘ dienen. Im Verhältnis zu Maastricht fiel die Ratifizierung des Amsterdam-Vertrags deutlich leichter, was mit dem Charakter des Dokuments, das auf wegweisenden systemgestaltenden Entscheidungen der Vorgängerverträge aufbaute und lediglich den Ausbau der zuvor beschlossenen institutionellen Veränderungen vorsah, zusammenhängt. Wieder waren es Dänemark und Irland, in denen Volksabstimmungen zur Ratifizierung vorgenommen

6 Dänemark erhielt die Möglichkeit der dritten Stufe der Währungsunion auf eigenen Wunsch fernzubleiben, vgl. *Protokoll über einige Bestimmungen betreffend Dänemark*.

wurden. In beiden Fällen wurde die Ratifizierung im Mai 1998 mit komfortablen Mehrheiten (55,1 bzw. 61,7) angenommen. Am 1. Mai 1999 konnte der Vertrag nach einem weitgehend unproblematischen Ratifizierungsprozess in Kraft treten.

2.2.3 Die Euro-Einführung

Als der Amsterdamer Vertrag in Kraft trat, waren bereits elf Staaten auf die dritte Stufe der WWU übergegangen und hatten den Euro Anfang desselben Jahres als Buchgeld eingeführt. Und doch war auch die Übernahme der Gemeinschaftswährung in zwei Staaten an mitgliedstaatliche Referenden geknüpft. Beide Abstimmungen scheiterten, und die Länder blieben in der Folge bei ihren nationalen Währungen. Die Dänen votierten schon im September 2000 gegen den Euro. 53,2 Prozent der Wähler stimmten mit Nein. Die Schweden taten es ihnen drei Jahre später gleich. Hier waren es 55,9 Prozent der Wähler, die sich gegen die Gemeinschaftswährung aussprachen. Aufgrund des ohnehin existenten Stufenplans der Währungsunion führten die Voten nicht zu einer existentiellen Krise der Gemeinschaft, denn die flexible Integration einschließlich Opt-out-Möglichkeiten (s. das Vereinigte Königreich) waren in dieser Sachfrage ohnehin angelegt.

2.2.4 Der Nizza-Vertrag

Die Vertragsrevision von Amsterdam hatte die institutionellen Reformen zur Vorbereitung einer geplanten Erweiterung gen Mittel- und Osteuropa nicht vorgenommen, sondern vertagt. Dieses Versäumnis wurde allenthalben beklagt. Die Europäische Union war, so die entsprechende Überzeugung, mit Amsterdam noch nicht erweiterungsfähig. Die Forderungen nach einer schnellen Verständigung über die ausstehenden Reformen wurden nach Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrags immer lauter, zumal sich zum Teil noch vor dessen Inkrafttreten Entwicklungen im Rahmen der ESVP sowie hinsichtlich der bevorstehenden Erweiterungsrunde ergaben, die eine neuerliche Revision der Verträge notwendig erscheinen ließen.

Am 14. Februar 2000 wurde also eine neue Regierungskonferenz eröffnet. Bis zuletzt waren die Ergebnisse ungewiss. Erst eine Marathonsitzung in Nizza brachte die Einigung, die am 11. Dezember verkündet wurde. Der Vertrag von Nizza konnte in überarbeiteter Fassung am 26. Februar 2001 unterzeichnet werden. Die Vertragsrevision von Nizza war die erste in der Vertragsgeschichte, die nahezu ausschließlich institutionelle Änderungen umfasste. Auch sie wurden aber von vielen Beteiligten sowie Beobachtern nicht als ausreichend wahrgenommen, um die

Vorbereitung auf die anstehende große Osterweiterung der Union vorzubereiten. Deshalb wurde gleich im Anschluss an die Unterzeichnung des Nizza-Vertrags für das Jahr 2004 die Eröffnung einer weiteren Regierungskonferenz vorgesehen. Im Ratifikationsprozess für den Nizza-Vertrag kam es nur in Irland zur Beteiligung der Bevölkerung. Nach einem ersten Votum im Juni 2001, das mit einem Nein ausgegangen war (53,9 Prozent), wurden Zugeständnisse und Garantien vereinbart, die allein das Land betrafen. Über diesen ‚neuen‘ Deal wurde im Oktober des Folgejahres ‚erneut‘ abgestimmt. Das zweite Mal sprach sich eine große Mehrheit (62,9 Prozent) für die Ratifizierung aus. Als der Vertrag am 1. Februar 2003 in Kraft trat, tagte der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union bereits seit einem knappen Jahr. Dieser machte sich zum Auftrag, eine neue Systemreform für die Union in Form eines Verfassungsvertrags zu entwerfen.

2.2.5 Der Verfassungsvertrag

Der Verfassungsprozess der 2000er Jahre sah eine bis dahin ungesehene Vertiefung der Integration vor. Der Vertrag erregte die öffentliche Aufmerksamkeit wie vermutlich kein Reformvertrag zuvor. Seitdem nach dem Ende der Blockkonfrontation in den 1990er Jahren die Vorbereitungen für eine große Osterweiterung begonnen hatten, war die europapolitische Diskussion vom übergeordneten Ziel geprägt, die institutionellen Strukturen der Gemeinschaft an die bevorstehende Expansion anzupassen. Die Vertragsreformen von Amsterdam und Nizza, so die vorherrschende Meinung, hatten die Anpassungsziele deutlich verfehlt. Gerade der Nizza-Vertrag hatte die Erwartungen in dieser Hinsicht sehr enttäuscht, zumal die schwierigen Regierungsverhandlungen auch den Ruf nach Neuerungen im Modus der Systemgestaltung hervorgebracht hatten. Das Vertragswerk selbst schien durch die Reformen nur noch komplizierter, intransparenter geworden zu sein, die Verhandlungen waren nach wie vor durch ihre große Bürgerferne gekennzeichnet, und die Ergebnisse trugen nur in Trippelschritten zur Steigerung von Effizienz und Legitimität⁷ der Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene bei. Je weiter sich die Gemeinschaftskompetenzen jedoch in den Lebensbereich der Bürger ausdehnten, desto drängender wurden in den Augen vieler Beobachter der Abbau des Demokratiedefizits und die Herstellung einer europäischen Öffentlichkeit.

7 Dieser Dreiklang von Reformzielen fand sich in der Erklärung von Laeken, mit der der neue Reformprozess angestoßen wurde: „Die Union muss demokratischer, effizienter und transparenter werden“ (Europäischer Rat 2001: 21).

Noch vor Inkrafttreten des Nizza-Vertrags, im Dezember 2001, verabschiedeten die EU-Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfel im Brüsseler Stadtteil Laeken die gleichnamige Erklärung. Darin war die Ausarbeitung einer umfassenden Vertragsreform vorgesehen. Sie sollte nicht wieder (allein) durch eine herkömmliche Regierungskonferenz vorgenommen werden, sondern es sollte ein neuartiger Konvent mit der Bearbeitung der formulierten Fragen und der Weiterentwicklung des Integrationsprojekts betraut werden (zu den Vorbereitungen des Konvents, vgl. Leïße 2009, 178ff.). Dieser setzte sich selbst zum expliziten Auftrag, eine Verfassung für Europa zu entwerfen (vgl. Marhold 2011: 11; Whitman 2005: 674; Wessel 2005: 32).⁸ Der Entwurf, der am 18. Juli 2003 der italienischen Ratspräsidentschaft überreicht wurde, trug den zweideutigen Titel *Vertrag über eine Verfassung für Europa*.

Die avisierte Verabschiedung des Dokuments durch eine Regierungskonferenz bereits auf dem Brüsseler Gipfeltreffen im Dezember 2003 scheiterte an der Frage der künftigen Mehrheitsregel bei qualifizierten Abstimmungen im Ministerrat. Vor allem die Regierungen Polens und Spaniens stemmten sich beharrlich – auf diese Zeit geht die Formel „Nizza oder Tod“ zurück⁹ – gegen die Regelung, die für sie relativ zum Nizza-Vertrag einen Einflussverlust bedeutet hätte. Nachdem die Regierungskonferenz daraufhin zeitweilig ausgesetzt worden war, wurde sie im Frühjahr 2004 unter irischer Ratspräsidentschaft wieder aufgenommen. Im Juni 2004 wurde eine gegenüber dem Entwurf leicht modifizierte Version des Verfassungsvertrags verabschiedet (vgl. Leïße 2009: 215). Am 29. Oktober 2004 erfolgte die feierliche Unterzeichnung auf dem Kapitolshügel in Rom, wo 1957 bereits die Römischen Verträge signiert worden waren.

Im Anschluss an die erfolgreiche Verabschiedung durch die Staats- und Regierungschefs stand der schwierigste Ratifikationsprozess in der Geschichte der europäischen Einigung bevor. Denn nach der großen Osterweiterung musste der Verfassungsvertrag nicht nur in den nunmehr 25 Mitgliedstaaten der EU ratifiziert werden. Passend zum konstitutionellen Anspruch des Dokuments wurden in insgesamt zehn Mitgliedsländern zudem Volksabstimmungen über den Verfassungs-

8 In einer aufschlussreichen Analyse des Verfassungsprozesses kritisiert Crum den Konvent daher als eine Art Zauberlehrling, der sich über seine eigentliche Funktion erhebt und dessen Selbstüberschätzung verhängnisvolle Konsequenzen hat: „From the very beginning, many Convention members did not see themselves merely in an advisory role but rather as autonomous constitution-makers. Like a sorcerer's apprentice, the Convention aspired to rise beyond its principal and to tie its hands in turn“ (Crum 2008: 9).

9 Sie wird dem damaligen Oppositionsführer im polnischen Parlament Jan Rokita zugeschrieben (vgl. Marhold 2011: 4).

vertrag angekündigt, darunter in Staaten mit einer zu großen Teilen EU-skeptischen Bevölkerung. Referenden waren geplant für: Dänemark, Frankreich, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Polen, Portugal, Spanien, die Tschechische Republik und das Vereinigte Königreich (Oppermann 2013a: 73). Entsprechend besorgt und nervös begleiteten viele Beobachter den Ratifikationsprozess. Mit Blick auf die Schwierigkeiten mit direktdemokratischen Ratifizierungen in der Vergangenheit war dem Vertrag sogar eine Sonderklausel eingeschrieben worden, wonach der Europäische Rat über das weitere Verfahren hätte entscheiden sollen, wenn der Ratifikationsprozess nach Ablauf von zwei Jahren nicht erfolgreich abgeschlossen wäre, aber vier Fünftel der Staaten den Vertrag ratifiziert hätten (Art. IV-443 Abs. 4 VV).

Der Ratifikationsprozess begann durchaus erfolgreich. Bis Ende Mai 2005 hatten neun Staaten den Vertrag auf parlamentarischem Wege gebilligt.¹⁰ Spanien hatte ein Referendum durchgeführt, wobei die Wähler zu 76 Prozent mit Ja gestimmt hatten (s. Abschnitt 5.3.3). Als die Verfassung dann aber bereits mit der französischen und der niederländischen Volksabstimmung in zwei Gründungsstaaten scheiterte, war dies ein unvorhergesehener und schwerer Schlag für Europapolitiker und andere Integrationsbefürworter (s. Abschnitte 5.4 u. 5.5). Zwar schlossen einige Staaten ihre Ratifizierungsverfahren noch ab, Luxemburg veranstaltete gar noch ein Referendum, das mit einer Mehrheit für den Vertrag ausging (s. Abschnitt 5.6). Die übrigen Staaten, in denen Referenden vorgesehen waren, schoben ihre Abstimmungen allerdings bis auf unbestimmte Zeit hinaus oder sagten sie ab. Der Verfassungsvertrag war gescheitert.

2.2.6 Der Lissabon-Vertrag

Ein öffentliches Eingeständnis, dass der Verfassungsvertrag aufgegeben und eine alternative Vertragsreform angestrebt wurde, erfolgte erst unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft in der Berliner Erklärung von 2007 und damit nach einer fast zweijährigen sog. ‚Phase der Reflexion‘. In der Erklärung wurde als Reformziel lediglich ausgegeben, „die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen“ (Europäischer Rat 2007: 2). Das Ergebnis der neuerlichen Regierungskonferenz war ein klassischer Reformvertrag, der die wesentlichen Inhalte des Verfassungsvertrags

10 Der deutsche Bundespräsident wartete mit der Unterzeichnung des Ratifizierungsgesetzes allerdings auf das Urteil über eine Klage beim Bundesverfassungsgericht. Zum Urteil in dieser Sache kam es nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags nicht mehr.

in den Reformvertrag überführte, dabei aber die Doppelstruktur des Vertragswerks mit der neuen Titulierung des EG-Vertrags als *Vertrag über die Arbeitsweise der EU* beibehielt und die meisten Inhalte mit konstitutioneller Symbolik entfernte. Es war von einem *Grundlagenvertrag* die Rede. Er wurde am 13. Dezember desselben Jahres in Lissabon unterzeichnet.

Erneut war im Folgenden also die Ratifizierung aller Mitgliedstaaten, nunmehr sogar 27, erforderlich. Der Verzicht auf konstitutionelle Symbolik und die relative Zurückhaltung der Regierungskonferenz dienten dem klaren und gemeinsamen Ziel der Staats- und Regierungschefs, die Referendumsschwelle in allen Staaten außer Irland zu unterschreiten und auch eine Spill-over-Dynamik zwischen nationalen Referendumsankündigungen, wie sie im Ratifikationsprozess für den Verfassungsprozess zu beobachten gewesen war, zu vermeiden (Oppermann 2013a: 77). Diese Strategie war erfolgreich. Nur in Irland ließ sich die Ratifizierung per Volksabstimmung aufgrund der verfassungsrechtlichen Regeln (s. Abschnitt 5.7.1) nicht vermeiden. Auch der Lissabon-Vertrag scheiterte im ersten Anlauf. Eine erste irische Abstimmung im Juni 2008 ging mit einem mehrheitlichen Nein (53,4 Prozent) aus. Nach einem Zugeständnis hinsichtlich der geplanten Reform des EU-Kommissionskollegiums sowie der Verabredung einer Reihe spezifischer Garantien für das Land kam es im Oktober 2009 zu einem zweiten Votum. Im zweiten Anlauf sprach sich eine große Mehrheit der Wähler (67,1 Prozent) für die Ratifizierung aus. Mit der irischen Ratifizierung war die letzte große Hürde der Vertragsreform genommen. In der Zwischenzeit war es in Deutschland und Tschechien noch zu Verzögerungen aufgrund abzuwartender Urteile der jeweiligen Verfassungsgerichte gekommen. Der Vertrag von Lissabon trat daraufhin zum 1. Dezember 2009 in Kraft. Nach über achtjährigem Ringen war die konstitutionelle Reform der 2000er Jahre damit zwar nicht an ihr Ziel gelangt, aber doch abgeschlossen. Wie in keinem Reformprozess zuvor hatten Referenden eine hinderliche Rolle gespielt.

2.2.7 Die neue Phase offensiver Misstrauensreferenden

Mit den Erfahrungen im Verfassungsprozess ist es zu erklären, dass seitens der europapolitischen Entscheidungsträger umfangreichere Vertragsreformen und Systemgestaltungsschritte tunlichst vermieden wurden, um nicht erneut eine schmerzhaftes Niederlage in einer nationalen Volksabstimmung zu erleiden. Die teils explizit formulierte Zurückhaltung der europapolitischen Eliten gegenüber direktdemokratischen Entscheidungen ist also der problematischen Beziehung zwischen Referenden und EU-Integration geschuldet, die im Verfassungsprozess ihren vorläufigen Kulminationspunkt erreicht hatte.

Der Ausbruch der Eurokrise wenige Monate nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags und die notwendige Krisenbewältigung führten die EU-Politik allerdings rasch an die Grenzen des Möglichen im Rahmen des bestehenden Vertragswerks. Dass der sog. Fiskalvertrag, der die teilnehmenden Staaten zu noch schärferer Haushaltsdisziplin verpflichtet und insbesondere die Festschreibung einer Schuldenbremse im nationalen Recht verlangt, im März 2012 als ein Dokument außerhalb des EU-Rechts vereinbart und unterzeichnet wurde, hatte auch mit dieser Vermeidungsstrategie zu tun. Denn nach der Einführung des sog. „referendum lock“ durch den britischen Premierminister Cameron (s. Abschnitt 5.8.1) hätte es einer aussichtslosen Ratifizierung mittels Referendum in Großbritannien bedurft. So wurde der Vertrag jenseits des EU-Rechts von nur 25 EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet, und zwei Staaten konnten ausscheren, denn auch Tschechien hatte Bedenken vorgebracht. Ein Referendum gab es dennoch, nämlich in Irland. Die irische Bevölkerung stimmte am 31. Mai 2012 mit einer Mehrheit von 60,3 Prozent für die Ratifizierung.

Ein weiteres Referendum, das mit der Eurokrisenpolitik in Verbindung stand, fand Anfang Juli 2015 in Griechenland, also dem vorrangigen Schuldnerstaat der finanzpolitischen Krisenkonstellation schlechthin, statt. Seit Jahren war die griechische Haushaltspolitik durch die Gläubiger in Form der so genannten Troika, später der Institutionen (Europäische Kommission, Europäische Zentralbank und IWF) beaufsichtigt worden. Die für Hilfszahlungen umzusetzenden Bedingungen bedeuteten tiefe Einschnitte für die griechischen Bürger und die verordneten Maßnahmen der Krisenbewältigung sind bis heute unpopulär. Vor diesem Hintergrund gelang es der linkssozialistischen SYRIZA-Partei unter Alexis Tsipras im Januar 2015 die Parlamentswahl zu gewinnen und in eine Koalitionsregierung unter ihrer Führung zu gehen. Fortan wurden die Verhandlungen mit den Gläubigern zunehmend verhärtet. Ende Juni, kurz vor Fälligkeit weiterer Hilfsgelder, konnten die griechische Regierung und die Gläubiger sich nicht auf ein Reformpaket verständigen. Die Regierung lehnte den ultimativen Vorschlag der Institutionen ab, kündigte ein Referendum über diesen Vorschlag an und plädierte für ein Nein in der Abstimmung. Für die Vorbereitung des Referendums war nur eine Woche Zeit, was klar gegen die Richtlinien der Venedig-Kommission (s. Abschnitt 4.4) verstieß und vom Europarat getadelt wurde. Am 5. Juli 2015 votierte eine deutliche Mehrheit von 61,3 Prozent der Stimmen gegen die weiteren Sparmaßnahmen.¹¹ Ungeachtet dessen, welche Position man zu Referenden allgemein oder diesem

11 Zahlen und weitere Informationen stammen von der offiziellen Seite zum Referendum, die auch auf Englisch verfügbar ist, URL: <http://www.referendum2015.gov.gr/en/news/> (9.7.2016).

im Besonderen haben mag, so fällt in der Folge der Abstimmung doch auf, dass die getroffene Entscheidung nicht umgesetzt wurde. Zu groß waren die seitens der EU forcierten ökonomischen Sparzwänge. Unmittelbar nach dem Referendum ereignete sich eine Regierungskrise in Griechenland. Der umstrittene Finanzminister Varoufakis erklärte wenige Tage nach der Abstimmung seinen Rücktritt. Die griechische Regierung reichte einen Vorschlag bei den Gläubigern ein, der weitgehend dem entsprach, was die Bevölkerung wenige Tage zuvor abgelehnt hatte. Das griechische Referendum über die Eurokrisenpolitik ist damit in zweierlei Hinsicht von großem Interesse: Erstens entspricht es in seiner Stoßrichtung und Programmatik diesem neuen Typ des europapolitischen Referendums, den ich als offensives Misstrauensreferendum bezeichne. Zweitens handelt es sich hier auch im Hinblick auf Referenden allgemein um einen Sonderfall, denn es hatte nicht nur *de jure*, sondern auch *de facto* keine Bindungskraft. Die politischen Akteure setzten sich, gefangen in den Zwängen von Mehrebenensystem und Verschuldung, über das Votum der Mehrheit hinweg.

Nur wenige Monate später kam es in Dänemark zu einer weiteren Sachabstimmung. Gegenstand war die Aufgabe des historisch erreichten Opt-outs – also ein faktisches Opt-in – im Bereich der Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit. Die Abstimmung, die vor dem Hintergrund der verschärften Flüchtlingsproblematik in Europa am 3. Dezember 2015 stattfand, ging bei einer hohen Wahlbeteiligung von 72 Prozent mit einer Mehrheit von 53,1 Prozent gegen eine Aufgabe der Sonderrechte aus.

Anfang April 2016 hielten die Niederlande ihr zweites nationales Referendum überhaupt und ihre erste bürgerinitiierte Volksabstimmung ab (zum neuen Verfahren s. Abschnitt 5.5.1). Gegenstand war die Ratifizierung des Assoziationsabkommens zwischen der EU und der Ukraine. Damit war nicht nur ein europapolitischer Gegenstand ausgewählt, nach der verbreiteten Überzeugung vieler Beobachter sowie nach den expliziten Wahlkampfprüchen der Ratifizierungsgegner handelte es sich hierbei gar um eine Stellvertreterabstimmung, die das öffentliche Misstrauen gegenüber der EU-Integration insgesamt aussprechen sollte. Rund 61 Prozent der Wähler sprachen sich gegen die Ratifizierung aus. Wie die durch das Referendum entstandene Situation bewältigt wird, ist noch nicht entschieden. Im Juni 2016 bezeichnete der niederländische Premierminister das Resultat der Volksabstimmung als „desaströs“ und stellte in Aussicht, dass die Niederlande eine Ausnahme vom Abkommen erwirken könnten (NRC Handelsblad 2016).

Das jüngste Referendum schließlich hat schon jetzt gravierende innenpolitische Auswirkungen und wird auch schwerwiegende Folgen für die Europapolitik haben. Nachdem der britische Premierminister David Cameron bereits im Frühjahr 2013 eine nationale Volksabstimmung über die Zukunft des Vereinigten König-

reichs in einer reformierten EU angekündigt hatte (Cameron 2013), ist die Frage über Austritt oder Verbleib nach einer langen Phase der sogenannten „Renegotiation“ am 23. Juni 2016 den britischen Bürgern tatsächlich zur Abstimmung vorgelegt worden. Eine knappe Mehrheit von 51,8 Prozent sprach sich für einen Austritt des Königreichs aus der EU aus. Damit bildet das vorerst letzte Referendum unzweifelhaft den dramatischen Höhepunkt der letzten Phase der offensiven Misstrauensreferenden sowie einen Tiefpunkt in der europäischen Integrationsgeschichte insgesamt. Folgeschwerer hätte das traditionell schwierige Verhältnis zwischen Referenden und der EU kaum aktualisiert werden können.

2.3 Zwischenfazit: Von den störenden über die verstörenden zu den zerstörenden Referenden?

Dieses Kapitel hat einen Überblick über die lange Reihe europapolitischer Referenden gegeben und wichtige Differenzierungen vorgenommen. So besteht ein wesentlicher Unterschied darin, ob ein noch außenstehender Staat ein Referendum über einen Beitritt oder die Übernahme eines Regimes vornimmt oder ob ein Mitgliedstaat per Referendum über eine Vertragsratifizierung, die Ablehnung einer einzelnen Maßnahme oder gar den Austritt zu entscheiden hat. Outsider-Referenden sind also von Insider-Referenden zu unterscheiden, bei näherem Blick außerdem Beitrittsreferenden von Vertragsreferenden und Sachabstimmungen.

Die vorgenommene Phaseneinteilung bezieht sich überwiegend auf die letztgenannten Abstimmungstypen. Ihre Zahl hat seit der Maastricht-Reform und der damit verbundenen qualitativen Transformation der Union stark zugenommen. Zudem wurden in europapolitischer Hinsicht negative Ergebnisse häufiger. Nationale Referenden wurden seither durch Bevölkerungsteile und politische Gruppierungen regelmäßig und wirksam dazu genutzt, souveränistische Opposition gegen die Gemeinschaftskonstruktion zum Ausdruck zu bringen. Waren die frühen konstitutiven Findungsreferenden allenfalls von Fall zu Fall störend, hatten viele Volksabstimmungen in der zweiten Phase defensiver Blockadereferenden verstörende Wirkung auf die Europapolitik. Wesentliche Reformen wurden aufgehalten, einzelne Staaten mussten durch Zugeständnisse und Opt-outs besänftigt werden, so dass wiederholte Referenden gefälliger Ergebnisse produzieren konnten. Schließlich musste im Verfassungsprozess ein symbolisch aufgeladenes Großprojekt der Systemgestaltung gänzlich aufgegeben werden.

Nach der Annahme des Lissabon- und im Kontext des Fiskalvertrags verfolgten die europapolitischen Eliten eine betont zurückhaltende Strategie in der Systemgestaltung. Referenden hatten so verstörend gewirkt, dass sie nach Möglichkeit

vermieden werden sollten. Allerdings ließ sich die souveränistische Opposition gerade im Kontext der Dauerkrise (konstitutionelle Krise, Eurokrise, Flüchtlingsproblematik) nicht aufhalten. Im Gegenteil: In den vergangenen Jahren hat eine geschwächte EU mit einem neuen Typ von Volksabstimmungen zu kämpfen. Zunehmend werden Volksabstimmungen zu Einzelfragen von euroskeptischen Kräften selbst oder auf ihren Druck hin politisch und dezentral initiiert. Euroskeptische Parteien und Gruppierungen nutzen Gelegenheiten, um den Bürgern Abstimmungen zu ermöglichen, in denen sie der EU ihr Misstrauen aussprechen können. Dabei stimmen Ziel und Einsatz nur in den wenigsten Fällen überein, wie etwa beim jüngsten britischen Referendum. Andere Abstimmungen, wie etwa das niederländische über das Assoziationsabkommen mit der Ukraine, haben eher den Charakter von Stellvertreter- und Denkwortabstimmungen, vielleicht mit Blick auf die eigene Regierung, vor allem aber aus Misstrauen gegenüber der EU. Die Zukunft wird zeigen, ob aus der verstörenden Wirkung der vergangenen Volksabstimmungen zunehmend eine zerstörende Kraft wird, die sich über Ansteckungseffekte verbreitet und die EU-Konstruktion nachhaltig beschädigt.

In Vielfalt verneint

Referenden in und über Europa von Maastricht bis
Brexit

Schünemann, W.J.

2017, XIII, 222 S. 20 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-15398-4