

Heinz Kleger

## EU-Verfassung im Härtetest

Das französische Referendum vom 29. Mai ist deutlich ausgefallen: 54,87 Prozent der abgegebenen Stimmen entfielen auf das *Non*.<sup>1</sup> Damit ist die Ratifizierung des Europäischen Verfassungsvertrags durch Frankreich erst einmal gescheitert und der weitere Ratifikationsprozess gefährlich ins Schleudern geraten. Im Moment ist völlig offen, ob und wie es weitergeht. Die weitere Entwicklung wird nicht zuletzt von der britischen Haltung abhängen – und davon, ob Premierminister Tony Blair die bis auf weiteres ausgesetzte Volksbefragung in Großbritannien endgültig *ad acta* legen oder daran festhalten wird. Aber selbst wenn er sie anberaumen sollte, muss innerhalb einer ohnehin schon zu langen Ratifikationsperiode dennoch befürchtet werden, dass durch das Veto der französischen und der niederländischen Wähler ein Dominoeffekt entstanden ist, der auf die noch anstehenden Referenden ausgreift – eine Entwicklung, die ein europaweites Referendum an einem Tag, in dem die Unionsbürgerschaft zum Zuge gekommen wäre, hätte verhindern können.

Bei einer transnationalen direkten Demokratie sind wir noch nicht. Es ist allerdings dringend geboten, Lehren aus dem französischen Referendum zu ziehen. Dies betrifft nicht nur die politischen Inhalte, sondern auch die spezifischen Eigengesetzlichkeiten der politischen Form, in der die Auseinandersetzung in Frankreich geführt wurde. Mit anderen Worten: Es muss in Betracht gezogen werden, dass wir es in der Verfassungsdebatte in Frankreich mit der politischen Form des Referendums zu tun haben – was es jenseits aller normativen Urteile über die direkte Demokratie zunächst einmal empirisch zu berücksichtigen gilt. Die Frage nach der Normativität direkter Demokratie kann ohnehin nicht, wie in Deutschland üblich, *a priori* vom Schreibtisch des politischen Philosophen aus entschieden werden. Die alte Debatte zwischen Jefferson (*populistic democracy*) und Madison (*Madison democracy*) wollen wir hier nicht weiterführen. Vielmehr ist von der politischen *Wirklichkeit* auszugehen, d.h. davon, dass es Formen direkter Demokratie im politischen Prozess gibt und immer mehr geben

---

\* Prof. Dr. Heinz Kleger, geb. 1952, Professor für Politische Theorie an der Universität Potsdam. E-Mail: kleger@rz.uni-potsdam.de

<sup>1</sup> Vgl. Le Monde vom 31. Mai 2005. Die Frage, die den Wählern dabei vorgelegt wurde, lautete: „Approuvez-vous le projet de loi qui autorise la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe?“ („Stimmen Sie dem Gesetzentwurf zur Ratifizierung des Vertrages über die Schaffung einer Verfassung für Europa zu?“)

wird. Dies wird Theorie und Praxis der Politik völlig verändern. Eine Beurteilung aus normativer Sicht kann erst *a posteriori*, unter Berücksichtigung des jeweiligen Falles und des konkreten politischen Kontextes erfolgen.

Sechs analytische Dimensionen sind bei der direkten Demokratie nun zu berücksichtigen:

1. *Wer löst sie wie aus?*
2. *Gegenstand und Thema*
3. *Wer führt die Kampagne wie?*
4. *Rolle der Medien und Parteien*
5. *Welche Ereignisse mobilisieren wie?*
6. *Die Zeit bzw. die Phasen der Auseinandersetzung*

### **Das Referendum in der Verfassung der V. Republik**

Die im September 1958 errichtete V. Republik ist ein Präsidialregime.<sup>2</sup> Sie wurde von französischen Verfassungsrechtlern auf ihren ersten Präsidenten, General Charles de Gaulle, zugeschnitten. Dieser hatte im Verlauf der Algerienkrise, die Frankreich an den Rand des Bürgerkriegs getrieben hatte, die Macht übernommen – unter der Bedingung, ihm, dem Präsidenten, große Prärogativen einzuräumen und die Stellung von Parlament und Parteien erheblich zu schwächen. Der damalige sozialistische Gegenspieler de Gaulles, François Mitterrand, hat – bevor er selbst als Präsident an der Machtfülle seines Amtes Gefallen fand – die Verfassung der gaullistischen Republik in seinem gleichnamigen Buch als ‚*Coup d’Etat permanent*‘, mithin als einen permanenten Staatsstreich bezeichnet.<sup>3</sup> Dies mag polemisch überzogen sein, bringt aber die überragende Stellung der Präsidialfunktion und den Versuch, die Repräsentativinstanzen und politischen Parteien, die de Gaulle ein Dorn im Auge waren, zu entmachten, deutlich zum Ausdruck.<sup>4</sup>

Ins Positive gewendet könnte man vielleicht auch im Sinne von Ernest Renan von einem ‚*plébiscite de tous les jours*‘, einer täglichen Volksabstimmung, sprechen. Neben der Direktwahl des Präsidenten, die 1962 eingeführt wurde, ist hierbei die Möglichkeit für den Präsidenten, Referenden zu Sachfragen auszurichten und sich damit direkt – unter Umgehung von Parlament und Parteien – an das Volk zu wenden, von zentraler Bedeutung. Der französische Historiker René Rémond hat dieses Verfassungsverständnis mit demjenigen des Bonapartismus in Verbindung gebracht. Wie Napoleon und dessen Neffe Napoleon III. lehnt de Gaulle das liberale Verfassungsmodell mit seiner Lehre von der Gewaltenteilung ab.

<sup>2</sup> Zum französischen Verfassungsrecht vgl. die gut lesbare Einführung von Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et politique*, Paris 1994.

<sup>3</sup> François Mitterrand, *Le coup d’Etat permanent*, Paris 1965.

<sup>4</sup> Dies gilt jedenfalls dann, wenn der Präsident über eine Mehrheit im Parlament verfügt und den Premierminister aus seinen Rängen ernennen kann, also keine so genannte *Cohabitation* herrscht.

Ebenso wie die Bonapartisten stellt er auch der parlamentarischen Demokratie (bzw. konstitutionellen Monarchie) die direktdemokratische, quasi-religiöse Verbindung (im Sinne von lat. ‚*religio*‘) zwischen dem Präsidenten (Monarchen) und dem Volk entgegen.<sup>5</sup>

Wenngleich die Verfassungspraxis der V. Republik sich aufgrund verschiedener Faktoren wandelte, insbesondere durch das Phänomen der *Cohabitations*, in denen der Präsident und der Premierminister jeweils verschiedenen Parteien angehören, so blieb doch ihr Geist im Wesentlichen intakt. Auch heute noch stellen sich die französischen Präsidenten und diejenigen, die es gerne werden wollen, bewusst in die Traditionslinie de Gaulles – und dies unabhängig davon, ob sie politisch eher links oder eher rechts stehen. Der Ausgang eines Referendums ist von daher nie ausschließlich von der Sache, sondern immer auch von der Person des Staatspräsidenten abhängig. Er allein ist es, der über die Abhaltung einer Volksbefragung entscheidet; er ist es, der dabei – ob er es will oder nicht – seine Funktion und Person in die Waagschale wirft; er ist es schließlich, der im Falle einer positiven Entscheidung den größten politischen Nutzen davon trägt, oder, im Falle einer negativen Entscheidung, persönlich dafür die Verantwortung trägt.<sup>6</sup> Das Referendum trägt in Frankreich von daher ein eigentümliches Janusgesicht: das einer direkten Demokratie *von oben*.

Vor diesem Hintergrund ist die Unterscheidung zwischen plebiszitärer und direkter Demokratie sinnvoll. In einer plebiszitären Demokratie können Entscheidungsträger, mithin die etablierten Eliten, Referenden von oben einsetzen, um bereits getroffene Entscheidungen im Nachhinein zu legitimieren. Dies steht in der bonapartistischen Tradition des Plebiszits. Dagegen werden in einer direkten Demokratie Referenden *von unten* – zum Beispiel auf Antrag eines Bürgerbegehrens oder durch bindende Artikel einer Verfassung – gesetzt. Solche Elemente und Verfahren direkter Demokratie sind komplexer, wobei das jeweilige institutionelle Design die inhaltliche Qualität mitbestimmt.<sup>7</sup> Während Plebiszite bestens in eine *elitengelenkte* Demokratie passen, geht es bei der direkten Demokratie um eine demokratische Bürgerkultur, welche die staatliche Macht beschränkt, mithin um die demokratische Opposition ‚Bürgergesellschaft vs. Staat‘. Diese politische Kultur, die wachsen muss und nicht verordnet werden kann, ist Teil eines demokratischen Selbstverständnisses von Bürgerschaften und somit *elitenlenkend*. Sie ist kein Elitenprojekt zur Lenkung der Modernisierung.

Da direkte Demokratie im Zusammenhang mit Letzterem im Trend der Zeit liegt, wird sie *selbst* zu einem immer wichtigeren Feld der politischen Auseinandersetzung. Die komplizierter gewordene Politik wird sich jedenfalls vermehrt

<sup>5</sup> Vgl. René Rémond, *Les droites en France*, Paris 1982.

<sup>6</sup> So trat General de Gaulle im April 1969 nach einem verlorenen Referendum über die Reform des Senats und die Regionalisierungspolitik zurück.

<sup>7</sup> Vgl. *The Initiative & Referendum Institute Europe* (Eds.), *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond*, Amsterdam 2005, S. 86ff.

auf das Gespräch mit Bürgern einlassen müssen. Dabei kann die *Politik der Bürger* stärker werden, muss es aber nicht, denn direkte Demokratie ist keine politische Utopie, sondern sie ist unter den modernen Bedingungen einer *Massendemokratie* ein besonders anstrengender Prozess in mehrfacher Hinsicht. Mit den Widersprüchen und Konflikten der entzauberten Demokratie ist pragmatisch und leidenschaftlich zugleich umzugehen. Dazu kommt, dass die neue Macht der Medien die demokratische Auseinandersetzung ebenso fördert wie gefährdet. Auf vieles ist also zu achten im Prozess direkter Demokratie, der zwar zu millionenfacher Diskussion, aber natürlich nicht immer zu den gewünschten Resultaten führt. Die Offenheit und Unberechenbarkeit der Referenden besteht darin, dass es nicht von vornherein eine ausgemachte Sache ist, was mächtig wird und wer infolgedessen die Mächtigen sind. Dies ist gewissermaßen die realistische Vision, die durch eine Strategie des Handelns erreicht werden kann, für die allerdings ein Preis bezahlt werden muss. Unberechenbar sind Referenden weiterhin insoweit, als kontingente Ereignisse hineinspielen und politische Rhetorik in einer Massendemokratie, die keine von Gleichgesinnten und Gleichgestellten ist, eine grundlegende Rolle spielt. Die *Inhalte* der Politik sind keineswegs verschwunden, aber die politische *Sprache* und das *Sprechen* mit- und gegeneinander spielen eine ebenso große Rolle, die sowohl unterschätzt als auch wenig gepflegt wird. Bürgerkompetenz *bildet* sich im wahrsten Sinne des Wortes. Direkte Demokratie ist deshalb auch keine Knopfdruck-Demokratie (*electronic vote*) oder Demoskopie, bei denen Auseinandersetzung, Zeit und Inhalte entfallen.

### Ein historisches Datum direkter Demokratie

Das Referendum über den Vertrag einer europäischen Verfassung ist das neunte Referendum, das ein französischer Staatspräsident durchführen ließ.<sup>8</sup> Und es ist das dritte über eine europapolitische Fragestellung, nach den Abstimmungen über die Aufnahme Großbritanniens in die EWG im April 1972 und über die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags im September 1992. Noch niemals aber hat es in Frankreich – wenn nicht europa- oder gar weltweit – ein Referendum gegeben, in dem über eine so komplexe Materie wie diejenige des Europäischen Verfassungsentwurfes abgestimmt worden wäre. Wann hat es das schon einmal gegeben, dass ein Paragraphenwerk von beinahe 500 bedruckten Seiten dem Volkssouverän zur Entscheidung vorgelegt worden wäre? Wann ist denn schon einmal gewagt worden, das juristische Deutungsmonopol bei einem derart komplexen internationalen Vertragswerk wie dem über die Europäische Verfassung zu durchbrechen? Es verwundert, dass man sich darüber nicht wundert, denn davon ist abhängig, wie man urteilt. Berücksichtigt man die historische Dimen-

<sup>8</sup> Die Alternative, die Jacques Chirac hatte, wäre die Einberufung einer gemeinsamen Sitzung von ‚*Assemblée nationale*‘ und Senat gewesen.

sion des Konventsentwurfs, der an sich schon eine Überraschung war, liegt das Abstimmungsergebnis nahe.

Der Demokratisierungseffekt, der von den Referenden in Frankreich, aber auch in Spanien, den Niederlanden und weiteren Ländern, die in den folgenden Monaten noch Volksabstimmungen durchführen werden, ausgeht, kann gar nicht überschätzt werden. An Millionen von Haushalten in diesen Ländern wurden Broschüren geschickt, in denen der Verfassungstext erläutert wird; Hunderttausende von Texten und Textauszügen der Europäischen Verfassung wurden verteilt. Hinzu kam die Berichterstattung in den Massenmedien, Sondernummern von Zeitschriften und Zeitungen, Sondersendungen im Fernsehen und im Radio, Talkshows, öffentliche Debatten usw. In den Schulen, den Familien, den Straßencafés bis in alle Regionen und Dörfer hinein wurde über die Verfassung diskutiert – manchmal regelrecht gestritten. Am Schluss wird man sagen können: Die gescheiterte Verfassung hat wie noch nie unter den Bürgern eine Diskussion über Europa ausgelöst.

Wer in Frankreich in den letzten Wochen in eine Buchhandlung ging, der wird gesehen haben, dass stapelweise Bücher zum Thema auslagen. Politiker, Hochschulprofessoren, Journalisten, aber auch einfache Bürger haben in Büchern, Artikeln und auf Internet-Seiten informiert und ihren Standpunkt dargelegt. Nehmen wir nur die preislich erschwinglichen, im Taschenformat publizierten Bücher von Politikern wie Valéry Giscard d'Estaing, Michel Barnier, Laurent Fabius oder Dominique Strauss-Kahn.<sup>9</sup> Diese sind weit mehr als bloße Produkte politischen Marketings: In ihnen beweisen die Autoren, dass Politik mit sprachlichem und geistigem Niveau betrieben werden kann. Natürlich sind diese Bücher nicht wertneutral, aber es ist schon eine kulturelle Leistung der französischen Politik, komplexe Zusammenhänge so klar und bündig darzustellen und damit die verschiedenen Positionen für den Bürger durchsichtiger und vergleichbarer zu machen. Das ist anwendungsorientierte Aufklärung, von der man in Deutschland weit entfernt ist, was gerade die Ratifikationsdebatte – immerhin einer Verfassung – deutlich gezeigt hat. Deutschland ist in dieser Hinsicht geradezu das Gegenbeispiel zu Frankreich: Das gewünschte Resultat stand von vornherein fest. Ein Infobus genügte, und von vielen Parlamentariern hatte man den Eindruck, sie wüssten nicht genau, worüber sie abstimmen.

---

<sup>9</sup> Hinzu kommen zahlreiche von Wissenschaftlern verfasste Büchlein in einer Preisspanne zwischen fünf und zehn Euro. Diese bestehen in der Regel aus einer Zusammenfassung und kurzen Kommentierung der EU-Verfassung, mit dem erklärten Ziel, den Bürgern eine sachliche Grundlage für ihre Entscheidung zu bieten. (Siehe dazu auch das Literaturverzeichnis.)

## Chiracs Referendum

Diesem Demokratisierungsschub in europapolitischer Hinsicht stand nun aber eine gegenläufige Tendenz entgegen: die innenpolitische Instrumentalisierung des Referendums. Das Scheitern des Referendums hat dabei mindestens ebenso viel hiermit zu tun wie mit der sachlichen Kritik an der Europäischen Verfassung. Im Einzelnen wird sich das freilich nicht mehr klären lassen, da erst die Kumulation beider Faktoren zu jener Dynamik geführt hat, die das negative Votum hervorbrachte. Wie dem auch sei, der französische Staatspräsident Jacques Chirac, sein Premierminister Raffarin und die gesamte französische *classe politique* waren sich dieser Dimension des Referendums natürlich von vornherein bewusst. Als Chirac Mitte Juli 2004 die Durchführung eines Referendums über den europäischen Verfassungsvertrag ankündigte, zu der ihn die Verfassung der V. Republik ermächtigte, waren hierfür mehrere Gründe ausschlaggebend: Neben dem sachlichen Grund, der neuen Europäischen Verfassung eine möglichst breite demokratische Basis zu geben, spielte auch das Kalkül eine Rolle, das Referendum zu einem Plebiszit über die eigene Politik und zur Spaltung der Opposition zu nutzen.

Zu dieser Entscheidung ermutigt fühlen konnte sich Chirac dabei von den Umfrageergebnissen, die zu diesem Zeitpunkt eine breite Zustimmung der französischen Bevölkerung zu dem Vertragswerk signalisierten.<sup>10</sup> Er erhoffte sich auf diese Weise, Handlungsfähigkeit zu demonstrieren und die innenpolitische Führung wieder an sich zu ziehen. Diese stand nämlich in mehrfacher Hinsicht auf der Kippe: Einerseits hatte er mit einer erstarkten linken Opposition zu kämpfen, die mehrere Wahlkämpfe (Europa-, Regional- und Kommunalwahlen) klar für sich entschieden und auch als außerparlamentarische Opposition wieder die Fähigkeit zur Mobilisierung gegen die Regierung unter Beweis gestellt hatte. Andererseits aber, und diese Entwicklung mochte Chirac sogar noch stärker im Auge haben, war er innerhalb des eigenen Lagers einem immer größeren Druck ausgesetzt. Insbesondere der frühere (und jetzt wieder ernannte) Innenminister der Regierung und Vorsitzende der Rechts-Mitte-Partei UMP, Nicolas Sarkozy, machte zunehmend unverhohlenen Anspruch auf die Nachfolge Chiracs als neuer Staatspräsident geltend. Diese Situation war umso bedrohlicher für Chirac, als er die UMP als Zusammenschluss der gaullistischen RPR mit Teilen der christdemokratisch orientierten UDF ja gerade deshalb betrieben hatte, um interne Konkurrenten in der Rechten ausschalten bzw. innerhalb des von ihm kontrollierten Parteiapparats besser im Zaum halten zu können. Aufgrund der schlechten Wahlergebnisse hatte er es aber nicht zu verhindern gewusst, dass gerade

<sup>10</sup> In Umfragen im Juli 2004 sprachen sich ca. zwei Drittel der Befragten für die Europäische Verfassung aus, im Januar 2005 immer noch 59%, beide Male aber bei hohen Anteilen der Unentschiedenen.

Sarkozy, sein gefährlichster Gegenspieler, mit Unterstützung der einfachen Parteimitglieder und Regionalverbände sich dieses politisch äußerst effizienten Apparats bemächtigen konnte.

Für Chirac war die Ankündigung des Referendums also der Versuch eines politischen Befreiungsschlags, mit dem er hoffte, sein angeschlagenes Image wieder aufzubessern. Sicherlich hat auch die Intention eine Rolle gespielt, den Ruf eines bloßen Taktikers, den ihm das Fiasko der Parlamentsauflösung in der ersten Amtsperiode und die gebrochenen Versprechungen nach der zweiten Wahl zum Staatspräsidenten eingebracht hatten, abzustreifen und in die Geschichtsbücher als Visionär eines politisch geeinten und starken Europas einzugehen. Es ging Chirac also vor allem um eine Profilierung als Staatsmann und europäischer Leader – analog zur Rolle, die er und sein enger Vertrauter, der frühere Außen- und heutige Premierminister Dominique de Villepin, auf dem Höhepunkt der Irak-Krise eingenommen hatten. Dieses außen- und europapolitisch gesammelte symbolische Kapital hätte er dann freilich auch wieder innenpolitisch nutzbar machen können. Es hätte ihm erlaubt, bei den nächsten Präsidentschaftswahlen entweder selbst noch einmal in den Ring zu steigen oder aber einen ihm genehmen Kandidaten wie de Villepin aussichtsreich in Stellung zu bringen.

## Die Medien und die Regionen

In direkten Demokratien wie der Schweiz oder Kalifornien wird der traditionell starke Einfluss von Parteien, politischen Großverbänden wie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in Abstimmungskämpfen erfahrungsgemäß zu Gunsten der Medien und auf lokaler und regionaler Ebene operierenden Akteuren zurückgedrängt. Insbesondere die Medien stellen unter den Bedingungen hochkomplexer Gesellschaften den Dreh- und Angelpunkt der Machtverhältnisse in direkten Demokratien dar. Sie sind es, die vielfach darüber entscheiden, ob ein Thema polarisiert wird oder nicht, ob populistischen Strömungen, die in der direkten Demokratie immer eine Gefahr sind, zugearbeitet oder versucht wird, diesen entgegenzuwirken. Auch in Frankreich kann das Gewicht der Medien gar nicht überschätzt werden und dasjenige von populistischen Strömungen schon gar nicht. So stellten sich Jean-Marie Le Pen *Front National* und die fundamentalistisch-katholisch geprägte Strömung um den Parlamentsabgeordneten Philippe de Villiers schon früh auf den Abstimmungskampf ein und versuchten mit Themen wie der Türkei-Erweiterung oder auch dem Sozialdumping durch osteuropäische Dienstleister und Arbeitnehmer auf die Stimmung im Lande Einfluss zu nehmen.

Das Referendum spielte nun eine erhebliche Rolle in der Medienberichterstattung sowohl der elektronischen wie der Printmedien. Sieht man einmal von den parteinahen Publikationen der Gegner der Europäischen Verfassung ab, so überrascht dabei jedoch, dass die großen Fernsehsender und Zeitungen darauf

verzichtet haben, die populistischen Strömungen aufzugreifen. Man könnte ihnen sogar den Vorwurf machen, dass sie überwiegend *pro-europäisch* berichteten, was die Verfassungsgegner in einigen kleinen Demonstrationen gegen das, was sie als Medienkartell ansehen, dann auch prompt monierten. Zur EU-verfassungsfreundlichen Haltung der Medien dürften folgende Faktoren beigetragen haben: die Nicht-Existenz von großen Boulevard-Zeitungen im Stil der deutschen Bild-Zeitung oder der britischen *Sun*; die politische Nähe des mächtigen Privatsenders TF1, der Eigentum des Bau- und Telekommunikationsriesen Bouygues ist, zu Chirac; schließlich die engen Verbindungen von Journalismus und Politik in Frankreich, die nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass ‚man‘ sich meist vom gemeinsamen Studium an *SciencesPo* oder der ENA her kennt.

Wie steht es nun um das Gewicht lokaler und regionaler Akteure im Referendumsprozess? Zwei gegenläufige Tendenzen sind dabei zu berücksichtigen: Zum einen verstärkt das Thema des Referendums natürlich das Gewicht dieser Akteure, da die Makro- und Mikro-Regionen in einem immer noch stark zentralisierten Land wie Frankreich von Europa nur profitieren können. Zum anderen aber reduziert der nationale Charakter, der französischen Referenden im Sinne einer direkten Demokratie von oben eigen ist, die Rolle dezentral operierender Akteure. Nimmt man das Ergebnis des Referendums zu Hilfe, so ergibt sich, dass nur in solchen Regionen, die über eine starke Identität verfügen und zudem wirtschaftlich besser gestellt sind als der Durchschnitt, dezentrale Akteure eine größere Rolle gespielt haben. Lediglich die Bretagne und das Elsass vermochten es, den nationalen Trend zum *Non* zu durchbrechen und damit ihrem politischen Gewicht in Frankreich und Europa Nachdruck zu verleihen. Auf Korsika und im Baskenland, die ebenfalls ihre regionalen Besonderheiten pflegen, spielten regionale Motive keine Rolle. Neben diesen beiden Regionen stechen nur noch die beiden großen urbanen Zentren Paris und Lyon aus dem Gros der Neinsager heraus. Beide Städte stimmten mit großer Mehrheit für die Europäische Verfassung, was wohl nicht zuletzt auch auf lokale Faktoren wie die Beliebtheit der jeweiligen (für das *Oui* werbenden) Bürgermeister sowie ein allgemeines großstädtisch-kosmopolitisches Bewusstsein zurückzuführen ist. Freilich darf nicht vergessen werden, dass beide Städte Zentren der nationalen Politik und Medienlandschaft sind – der Unterschied ‚national–regional‘ hier also ohnehin verschwimmt. Insgesamt gesehen haben Regionspräsidenten, Bürgermeister und ähnliche Akteure im Referendumsprozess also kaum eine Rolle gespielt – die nationale Politik hatte das Thema einmal mehr fest im Griff.

### **Das interne Duell auf der Linken: Hollande vs. Fabius**

Wie sah schließlich die Rolle der traditionellen politischen Akteure und hier vor allem der politischen Parteien aus? Normalerweise müsste die Bedeutung der politischen Parteien im Referendumsprozess eher als gering zu veranschlagen

sein, sucht der Präsident doch den direkten Kontakt zum Wahlvolk und dies unter weitgehender Ausschaltung der im Parlamentarismus üblichen Zwischenglieder. In diesem Fall aber stellt sich die Lage anders dar: Das Gewicht der politischen Parteien im Vorfeld des Volksentscheides war sogar außerordentlich groß. Dies gilt insbesondere für die Parteien der parlamentarischen Opposition und hierunter wiederum für die Sozialistische Partei. Der Parteiführung des PS um François Hollande konnte Chiracs Absicht, mit der Ausrichtung eines Referendums über die Europäische Verfassung auch die Links-Opposition zu spalten, nicht verborgen bleiben. In der Tat gab es zum damaligen Zeitpunkt bereits in dem der Antiglobalisierungsbewegung nahe stehenden, linken Flügel starke Kritik am Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents. Hinzu kommen zwei Tatsachen, die bei der Linken naturgemäß nicht auf Sympathie stoßen konnten: zum einen, dass dieser Konvent von Giscard d'Estaing geleitet worden war, zum anderen die Perspektive, dass Chirac von einem positiven Referendumsausgang profitieren würde.

Um dieser für den PS negativen Perspektive den Wind aus den Segeln zu nehmen, kam Hollande auf die Idee, ein *parteiinternes Referendum* über die europäische Verfassung abzuhalten. Damit erhoffte er sich, Chirac in der politischen Öffentlichkeit nicht das Feld allein zu überlassen und seine eigene Stärke innerhalb der Partei im Hinblick auf die nächsten Präsidentschaftswahlen zu unterstreichen. Die Abhaltung einer solchen, in der Geschichte Frankreichs völlig neuartigen Mitgliederbefragung zu einem Sachthema zog weite Kreise in den anderen Parteien und berufsständischen Organisationen, welche wie die Grünen ebenfalls interne Befragungen durchführten. Zu den üblichen Kritikern vom linken Flügel gesellte sich nun noch völlig unerwartet ein politisches Schwergewicht, nämlich Laurent Fabius. Der frühere sozialistische Premierminister und zweite Vorsitzende des PS strebt selbst das Präsidentenamt an und wollte nun seine Chance nutzen, aus dem Windschatten des offiziellen sozialistischen *présidentiable* des Parteivorsitzenden Hollande hervorzutreten.

Dabei sah er sich allerdings vor ein inhaltliches Problem gestellt. Wie konnte er gegen die europäische Verfassung sein, ohne seine politische Glaubwürdigkeit zu verlieren? Denn schließlich gehört Fabius als ehemaliger Premierminister unter Mitterrand selbst zu den Architekten der EU, und in der Politik trat er bisher immer als ausgesprochener Realist auf. Er musste sich und seiner potenziellen, eher gemäßigt linken Wählerklientel also eine Brücke bauen, um mit den Globalisierungsgegnern zusammen eine wirksame PS-interne Opposition zu Hollande aufbauen zu können. Fabius' Genius bestand nun darin zu behaupten, es sei nötig und *möglich*, den europäischen Verfassungsvertrag nachzuverhandeln und ihn somit sozial verträglicher zu machen. Dies war ein geschickter politischer Schachzug. Denn erst die politische List, die Möglichkeit einer Nachverhandlung zu suggerieren – was in Wirklichkeit, wie sich heute einmal mehr bestätigt, jeglicher Grundlage entbehrte –, vermochte der linken Forderung nach

einem *Europe sociale* jene Durchschlagskraft zu verleihen, deren sie bedurfte. Fraglich ist indessen, welche Rolle die latent fremdenfeindliche Parole spielte, Billiglohn-Arbeiter aus Osteuropa würden französischen Arbeitnehmern die Arbeitsplätze wegnehmen, und welches Gewicht die Frage der EU-Mitgliedschaft der Türkei im linken Spektrum wirklich spielte.<sup>11</sup>

Nach einem sehr intensiven Kampf um Zustimmung, der weit über die Parteigrenzen hinaus die politische Öffentlichkeit über Monate hinweg fesselte, entschieden sich im Dezember 2004 schließlich 59 Prozent der PS-Mitglieder für die Annahme des Verfassungsentwurfs. Auch die Grünen entschieden sich für die EU-Verfassung. Damit standen alle großen staatstragenden Parteien auf der Seite des *Oui*. Dagegen waren nur der PCF sowie die links- und rechtsextremen Parteien. Hollande verstand es in der Folge aber nicht, diesen Sieg in politische Münze umzuwandeln. Er selbst zog sich mehr und mehr aus dem Referendumskampf zurück und ließ Politikern wie Dominique Strauss-Kahn den Vortritt. Außerdem machte er den Fehler, Fabius und die anderen parteiinternen Verfassungsgegner in ihren Parteifunktionen zu belassen und ihnen in ihrer offen weiterverfolgten Nein-Kampagne gegen das vermeintlich ‚neo-liberale‘ Europa freie Hand zu lassen. Diese konnten auf die Netzwerke der Anti-Globalisierungsbewegung zurückgreifen und weiter an politischem Terrain gewinnen. Erst die Führungsschwäche Hollandes aber, der die offene Konfrontation mit Fabius scheute, führte dazu, dass weite Kreise der PS-Wählerklientel der Wahlempfehlung des PS nicht folgten und am 29. Mai schließlich gegen die Verfassung stimmten.<sup>12</sup> Damit ging zumindest *ein* Kalkül Chiracs auf – mit dem Referendum die Linke zu spalten.

Dies ist das eigentliche Paradox des Abstimmungsergebnisses vom 29. Mai: Obwohl Chirac und die Regierung Raffarin das Referendum verloren haben, befindet sich doch die oppositionelle Reform-Linke nicht unter den Gewinnern. Sie ist vermutlich sogar der eigentliche Verlierer. Denn im Gegensatz zum bürgerlichen Lager, das in der Person Sarkozys über eine glaubwürdige Alternative zum jetzigen Staatspräsidenten verfügt, wiederholt sich für die Linke das Trauma der letzten Präsidentschaftswahl. Damals wurde der Präsidentschaftskandidat des PS, der damalige Premierminister Lionel Jospin, aufgrund der Spaltung des linken Lagers im ersten Wahlgang eliminiert, sodass es im zweiten Wahlgang zu einem Duell zwischen Chirac und Le Pen kam. Der französische Politikwissen-

<sup>11</sup> Seine EU-verfassungskritische Position verteidigte Fabius in einem eigens zum Referendum verfassten Buch. Hierauf antwortete wiederum Dominique Strauss-Kahn, der ebenfalls Präsidentschaftsambitionen verfolgt und nun die Führung des *Oui*-Lagers in der Linken übernahm.

<sup>12</sup> Die Ergebnisse für die Anhänger der einzelnen Parteien lauten wie folgt (jeweils Anteil der Ja-Stimmen): PS 44%, UMP 80%, Grüne 40%, UDF 74%. Die links- und rechtsextremen Parteien, die in Frankreich stark sind, stimmten mit jeweils über 90% gegen die EU-Verfassung: Die Extreme berühren sich.

schaftler Pierre Rosanvallon sieht in einem Artikel in *Le Monde* als Ursache für die erneute schwere Niederlage der Reformisten eine Rückkehr des Verdrängten. Ihm zufolge bringt das Nein zur europäischen Verfassung „auf brutalste Weise das zentrale Un-Gedachte des sozialistischen Universums seit 1989 zum Ausdruck“, nämlich die Frage, „wie die Regierungskultur mit der Kritikfähigkeit der Linken zusammengehalten“ werden kann.<sup>13</sup>

Unter Mitterrand und seinem Nachfolger wurde Europa immer mehr zum Sündenbock für all das, was in Wirklichkeit dem schwindenden politischen und wirtschaftlichen Gewicht Frankreichs in der Welt zuzuschreiben ist: die vermeintlichen ‚äußeren Zwänge‘ und ‚Diktate‘ Brüssels mussten dafür herhalten, die Machtlosigkeit der französischen Regierungen zu kaschieren. Die Folge war, dass sich der Abstand zwischen dem Realismus in der Praxis und dem Idealismus in der Theorie immer weiter vergrößerte. Die Sozialisten haben sich dementsprechend in zwei Lager gespalten, um nicht von denen zu reden, die, wie Laurent Fabius, zwischen beiden Positionen opportunistisch hin- und herpendeln. Jenseits der Frage, ob bzw. wie der Ratifikationsprozess der EU-Verfassung weitergeht, muss in der nächsten Zeit *innerhalb* der Sozialistischen Partei die Richtungsentscheidung getroffen werden, wie sie es mit der Macht hält – ansonsten droht Europas reformistischer Linke insgesamt ein europapolitisches Fiasko.

## Die Kampagne

Jedes Referendum hat seinen eigenen Ablauf. Mitte April, nach einem Fernsehauftritt Chiracs (am 14. April fand eine wohlinszenierte Diskussion mit 80 ausgesuchten Jugendlichen statt), ist ein markanter Anstieg der Verfassungsgegner zu verzeichnen. An Chirac wird kritisiert, dass er sich seinen Gegnern nicht wirklich stelle; Vergleiche mit Mitterrand bei der Maastricht-Abstimmung werden gezogen. Die Medienkommentare sind durchweg sehr enttäuscht. Während der Fernsehdiskussion wurde auch die Frage eines eventuellen Rücktritts aufgeworfen, was Chirac – der republikanische Monarch – kategorisch ablehnte. Ende April sodann hatte sich das Nein-Lager verfestigt, nach wie vor gibt es aber viele Unentschiedene und Unentschlossene (30 Prozent). Am 21. April wird Kommissionspräsident Barroso wegen seines umstrittenen Rufes in Zusammenhang mit der Dienstleistungsrichtlinie für eine Fernsehdebatte wieder eingeladen. Die Dienstleistungsrichtlinie sowie die Öffnung des Dienstleistungsmarktes (EUV III 145) gibt den Gegnern von *Europe libérale* Munition, die Chirac nicht entschärfen kann. Er gerät in Argumentationsnot. Erst am 26. April kann er verkünden, dass es sie „nicht mehr gibt“. Der Rücktritt von Premierminister Raffarin wird Ende April ein öffentliches Thema. Überhaupt verschärft sich seit diesem Zeitpunkt die Debatte: Sie tritt in eine *neue Phase* der Verbreiterung von Öffent-

<sup>13</sup> Pierre Rosanvallon, *Le retour du refoulé*, *Le Monde* vom 3. Juni 2005.

lichkeit und stärkeren Innenpolitisierung. Der Fernsehauftritt des ehemaligen sozialistischen Premierministers Jospin, der sich als glaubwürdiger, überlegter und ernsthafter Politiker *für* den Konventsentwurf ausspricht, stößt das Pendel des Urteilens in eine andere Richtung. Jospin hatte zu seiner Zeit eine Verfassungsvision entworfen, welche der europäischen Linken weithin gefiel.<sup>14</sup> Es gibt kurze Zeit ein Gleichauf zwischen Gegnern und Befürwortern. Die französische Presse spricht vom „Jospin-Effekt“.

Anfang Mai beginnen die Massenproteste gegen die Abschaffung des Pfingstmontags als Feiertag. Dass diese Maßnahme zur Finanzierung der Sozialsysteme beitragen soll, verstärkt noch einmal, und zwar massenhaft, die Stimmung des Nein gegen die Regierung. Inzwischen geht es aber nicht mehr nur um wechselnde Gestimmtheiten, sondern es geht um eine Grundstimmung, die sich durchzieht. Angesichts dieser Grundstimmung, innerhalb deren die Entscheidung gefallen ist, kommt der offizielle Beginn der staatlichen Kampagne viel zu spät. Wie gewöhnlich bei polarisierten Abstimmungen verschärft sich die Atmosphäre in den letzten Tagen noch einmal, da in dieser Phase gewöhnlich zehn bis 30 Prozent der Unentschiedenen in ihrem Votum beeinflusst werden können. Am 29. Mai beteiligten sich schließlich 70 Prozent der Abstimmungsberechtigten. Dass die Abstimmung – wie schon über den Maastricht-Vertrag – zu einer Zitterpartie werden würde, wusste man spätestens seit der heftigen Spaltung der Sozialistischen Partei in dieser Frage. Das Ergebnis selbst ist nicht überraschend, wohl aber sind es die Folgen dieses Ergebnisses, die uns noch lange beschäftigen werden.

Umgekehrt ist das Resultat des niederländischen Referendums weniger in den Folgen als im krassen Ergebnis überraschend. Dies wiederum überrascht nicht, wenn man sich die Kampagne dieses erstmalig durchgeführten Referendums anschaut, das verfassungsmäßig nicht einmal bindend gewesen wäre, aber die Bürger haben es genutzt. Die Beteiligung war doppelt so hoch wie bei den Europawahlen. Natürlich haben viele – wie in Frankreich – die Gelegenheit benutzt, der (schlechten) Regierung einen Denkmittel zu erteilen. Gerade weil sie ansonsten *nicht* das selbstverständliche Recht auf direkte Demokratie haben, nutzten sie *diese* Gelegenheit eines *einmaligen* Referendums. Daraus den Schluss zu ziehen, direkte Demokratie verbreitere und vertiefe generell die Denkmittelmentalität – und führe deshalb zwangsläufig in die Unregierbarkeit –, ist jedoch verfehlt. Die Regierung war sich von Anfang an zu sicher, dass die Mehrheit für

<sup>14</sup> Vgl. Le Monde, 29. Mai 2001, S. 16. Jospin zeichnet hier die konkreten Konturen eines europäischen Gesellschaftsmodells in Absetzung von den USA. Der Kommentar aus angelsächsischer Sicht damals war bezeichnend: „A wide arc of left-wing ambitions for Europe’s future... with perspectives that swept from harmonical working conditions and universal access to schooling abroad to a so-called economic government that would serve as a political watchman over the independent European Central Bank.“ (International Herald Tribune, 29. Mai 2001).

den Verfassungsentwurf stimmen würde. Die Dynamik eines Referendums wurde gänzlich unterschätzt. Während die Gegner mit ihrer Kampagne schon im Januar 2005 starteten, begann die Regierung Balkenende mit „*Grondwet EU*“ erst einen Monat vor der Abstimmung. „*Grondwet EU*“ kam gegen die populistischen Werbestrategien der Gegner nicht an. Demokratisierung der Demokratie hat eben auch ihren Preis: Sie *zwingt* zu mehr Wettbewerb und Marketingarbeit. Sie ist ein anstrengender Prozess nicht nur hinsichtlich der Überzeugungsarbeit, sie braucht auch ihre Zeit und Kraft und bleibt dennoch bezüglich Zeit wie Kraft ungesichert. In den Niederlanden gab es nie eine gelungene Werbung für das Ja, im Gegenteil: Die Kampagne für die EU-Verfassung wurde mehr und mehr nur noch eine *Anti-Nee-Kampagne*, für die alles aufgeboten wurde – bis hin zum königlichen Einsatz von Kronprinz Wilhelm Alexander. An prominenter wie auch finanzieller Unterstützung für die Verfassung hat es gewiss nicht gefehlt. Wenn aber nur noch die negativen Folgen eines Nein von denen beschworen werden, die ohnehin auf der ‚sicheren Seite des Lebens‘ stehen, verfangen die Argumente bei der Bevölkerungsmehrheit nicht mehr, da das Anliegen der Verfassung nicht mit den elementaren Alltagsrealitäten der Bürger verwoben werden konnte (was politische Bildung par excellence gewesen wäre). Intellektuelle Sorgen dürfen nicht mit existenziellen Ängsten verwechselt werden. Auf solche Ängste muss neuzeitliche Politik aber eingehen können. Die meisten Niederländer hatten offenbar den Euro als ‚Teuro‘ erlebt, und dem Rechtspopulisten Geert Wilders gelang es, in der Nachfolge von Pim Fortuyn, die Abstimmung über die EU-Verfassung zu einer Abstimmung über den EU-Beitritt der Türkei zu machen und damit Gegenstand und Thema der direkten Demokratie zu verschieben.

## Schlussbemerkungen

Die Beispiele von Frankreich und den Niederlanden führen deutlich vor Augen, dass wir Bekenntnis-Europäer erst am Anfang eines klugen Umgangs mit Demokratie stehen und ebenso erst am Anfang eines Wissens der Länder übereinander und voneinander. Es steht nicht nur die Arroganz von Eliten der Ignoranz von Populisten gegenüber, die beide die gleichzeitige Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union verhindern. Dies ist ein zu einfaches Bild der politischen Wirklichkeit. Vielmehr gibt es überall eine spezifische *Ignoranz der Arroganz*, die durch die direkte Demokratie schonungslos aufgedeckt wird. Hier kann man die vielfältige Wirklichkeit, mit der es die Politik zu tun hat, nicht länger verstecken. In demokratischen Auseinandersetzungen kann man sich deshalb weder eine kognitive noch eine politische Ignoranz leisten. Auf der anderen Seite gibt es eine spezifische *Arroganz der Ignoranz*, die sich auf die Sache, um die es geht, erst gar nicht einlässt. Natürlich lässt sich trefflich darüber streiten, was das Gute ist, dessen Feind nicht nur das offensichtlich Schlechte, sondern

auch das vermeintlich Bessere sein kann. Technokratie und Populismus schauen sich gegenseitig hoch zuungunsten einer *komplexen Bürgerschaft*, welche die Union auch in schwieriger Situation und angesichts neuer Herausforderungen trägt.

Die Kommission, die Regierungen und Verwaltungen müssen dieser Bürgerschaft in Zukunft erkennbar mehr entgegenkommen, wenn sie sie gewinnen wollen. Technokratie und Populismus unterschreiten das Niveau *ziviler Komplexität*, das heute nötig ist. Einiges davon steckt immerhin im Verfassungsentwurf, der nun zu scheitern droht. Vielleicht sollten die neuen ‚Bekennnis-Europäer‘ noch einmal mit den Nachbarn beginnen, bevor sie vorschnell vom ‚kosmopolitischen Europa‘ sprechen, wovon dieses schon intern weit entfernt ist. Eine transnationale Demokratie ist eben keine postnationale und schon gar keine kosmopolitische Demokratie. Zudem steht das praktische Wissen über direkte Demokratie erst am Anfang. Transnationale und direkte Demokratie beginnt mühsam im Rahmen von Nationen, wie die Beispiele Frankreich und Niederlande, die immerhin Gründernationen des europäischen Integrationsprojekts sind, gezeigt haben. Von diesen Beispielen kann man in verschiedener Hinsicht lernen, was sich nun dankenswerter Weise *zeigen* und nicht nur einmal mehr bereden lässt. Ebenso wie dieser nationale Bezug, dessen demokratische Souveränität nach innen (im Unterschied zur zwischenstaatlichen Souveränität nach außen) nicht tot ist, werden das historisch Neuartige, das offen Prozesshafte, die hohe Eigenkomplexität und die unbefriedigende Kompromisshaftigkeit einer genuin europäischen Verfassung, die es implizit ja schon gibt, noch stärker zu beachten und zu bedenken sein. Ein solches transnationales Verfassungsprojekt verändert das Verfassungsdenken selber. Mehrere ‚Welten‘ (selbst in verfassungstheoretischer Hinsicht) und heterogene, ja teils widersprüchliche ‚Erwartungshorizonte‘ (in sozialer wie politischer Hinsicht) gilt es zu integrieren. Nicht umsonst heißt das Motto des Verfassungsentwurfs: „In Vielfalt geeint“. So weit sind wir – welches ‚Wir‘? – jedoch noch lange nicht. Europa braucht nun gleichzeitig starke Völker *und* starke Politiker.

## Literaturverzeichnis

- Alliès, Paul, *Une Constitution contre la démocratie? Portrait d'une Europe dépolitisée*, Paris 2005.
- Barnier, Michel, *Sortir l'Europe des idées reçues*, Paris 2005.
- Burgogue-Larsen, Laurence/Anne Levade/Fabrice Picod, *La Constitution européenne expliquée au citoyen. Avec le texte intégral du traité*, Paris 2005.
- Duhamel, Olivier, *Pour l'Europe. La Constitution européenne expliquée et commentée*, Paris 2005 (2. Aufl.).
- Europäische Union (Hg.), *Vertrag über eine Verfassung in Europa*, Luxemburg 2005 (482 S.)
- Fabius, Laurent, *Une certaine idée de l'Europe*, Paris 2004.

- Fitoussi, Jean-Paul, La politique de l'impuissance. Entretien avec Jean-Claude Guillebaud, Paris 2005.
- Généreux, Jacques, Manuel critique du parfait Européen. Les bonnes raisons de dire 'non' à la Constitution, Paris 2005.
- Giscard d'Estaing, Valéry, La Constitution pour l'Europe, Paris 2003.
- Initiative & Referendum Institute Europe (Eds.), Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond, Amsterdam 2005.
- Jennar, Raoul Marc, Europe, la trahison des élites, Paris 2004.
- Kaufmann, Bruno/Alain Lamassoure/Jürgen Meyer (Eds.), Transnational Democracy in the Making, Amsterdam 2003.
- Kleger, Heinz/Ireneusz Pawel Karolewski/Matthias Munke, Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung, Münster, Hamburg, London 2004 (3., aktualisierte und erweiterte Auflage).
- Kleger, Heinz (Hg.), Der Konvent als Labor. Texte und Dokumente zum europäischen Verfassungsprozess, Münster, Hamburg, London 2004.
- Lechevalier, Arnaud/Gilbert Wasserman, La Constitution européenne. Dix clés pour comprendre, Paris 2005.
- Moreau Defarges, Philippe, Constitution européenne. Voter en connaissance de cause, Paris 2005 (7. Auflage).
- Perrotin, Claude/Yvette Ladmiral, Oui ou non à la Constitution européenne?, Paris 2005.
- Sarre, Georges, Référendum. L'Europe contre la gauche, Paris 2005.
- Strauss-Kahn, Dominique, Oui! Lettre ouverte aux enfants de l'Europe, Paris 2004.

## Transatlantische Perspektiven

- Auf dem Streitplatz in WT 39 werden die Zukunft der Beziehungen Europa-USA und die Visionen für eine neue Weltordnung zur Diskussion gestellt. Die durch Thomas Risse (FU Berlin) angeregte Debatte fand ein außerordentlich breites Echo.
- In zwei *WeltTrends*-Heften werden Fakten aufgezeigt, Positionen diskutiert und Orientierungen gegeben, denen sich keine deutsche Regierung nach dem Irak-Krieg, bei der Gestaltung der Beziehungen zu den USA entziehen kann.

*Themenhefte 40 und 41* – Bestellungen unter

[www.welttrends.de](http://www.welttrends.de)