

# Euroskeptiker in der Referendumsoffensive. Das Brexit-Votum und die neue Bedeutung offensiver Misstrauensreferenden für den europäischen Integrationsprozess

Wolf J. Schünemann und Franziska Petri\*

*The so-called Brexit referendum of June 2016 constitutes not only the beginning, but also the temporary point of culmination of a new phase in the problematic relationship between European integration and direct democracy. Whereas during the 1990s and 2000s several EU-related referendums led to considerable irritations in the integration process, today we are dealing with a new type of referendums we call 'offensive referendums of no-confidence'. We find that the avoidance of referendums during the last couple of years by political elites did not lead to a silencing of Eurosceptics, but gave rise to claims for national referendums against the EU instead. To underline this argument, this paper first identifies three phases in the history of EU referendums. We then develop three distinct criteria for the new type of offensive referendums of no-confidence and compare the latest four EU-related referendums along these criteria. In conclusion, the article reflects on the potential contagion effect of this new referendum type and evaluates to what extent its use could pose a threat to the European integration project.*

Nach dem Brexit ist vor dem „Nexit“ oder „Frexit“!<sup>1</sup> Auf den unvorhergesehenen europapolitischen Katastrophenfall, den der 23. Juni 2016 markiert, könnten in der Zukunft, so wollen es euroskeptische Kräfte in verschiedenen Ländern des Kontinents glauben machen, kaskadenartig weitere Austrittsvoten entfremdeter Bevölkerungen folgen und dem europäischen Einigungsprojekt sukzessive den Garaus machen. Die Euroskeptiker befinden sich gleichsam in der Referendumsoffensive. Ihre Euphorie ist im Ansatz verständlich, denn das direktdemokratische Instrumentarium verspricht ihnen traditionell Aufmerksamkeit und bestenfalls gar elektorale Erfolge für ihre Agenda der europäischen Desintegration und Renationalisierung. Sie scheint allerdings übertrieben. Damit verbundene Abgesänge auf die Europäische Union (EU) sind allemal voreilig. Die tatsächlichen Nachwirkungen und Ansteckungseffekte des britischen Austrittsvotums werden differenzierter und nicht zuletzt auch im Lichte des allmählich Gestalt annehmenden britischen Austrittsprozesses zu bewerten sein.

Unabhängig davon erleben wir allerdings durchaus eine Zäsur in der europäischen Integrationsgeschichte. Diese ist nicht nur im historisch einzigartigen Austrittsbeschluss Großbritanniens begründet, sondern sie zeigt sich durch das Auftreten eines neuen Typs europapolitischer Volksabstimmungen: des offensiven Misstrauensreferendums. Für diesen neuen Typ steht nicht allein der britische Fall. Vielmehr offenbart die jüngste Reihe von Referenden (Griechenland, Niederlande, Großbritannien, Ungarn) neuartige Züge hinsichtlich Anlass, Auslöser und Stoßrichtung der direktdemokratischen Option. Diese Beobachtung rechtfertigt eine vergleichende Betrachtung der genannten Fälle vor dem Hintergrund der Integrationsgeschichte. Daraus wird der neue Referendumstyp entwickelt und

---

\* Prof. Dr. Wolf J. Schünemann, Institut für Sozialwissenschaften, Universität Hildesheim.  
Franziska Petri, B.A., Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg.

1 Mehreen Khan: 'Nexit' & 'Frexit' – Geert Wilders call for Dutch referendum, in: Financial Times, 24. Juni 2016.

in seiner Bedeutung für Gegenwart und Zukunft des europäischen Einigungsprojekts bewertet.

Konkret werden in einem ersten Schritt einige theoretische Differenzierungen vorgenommen und die Phaseneinteilung der europapolitischen Referendumspraxis in den vergangenen Jahrzehnten seit 1972 mit geschärftem Begriffsapparat begründet. Den zweiten Schritt bildet die vergleichende Analyse der vier jüngsten europapolitischen Volksabstimmungen, nämlich zur europäischen Sparpolitik in Griechenland im Juli 2015, zum Assoziierungsabkommen mit der Ukraine in den Niederlanden im März/April 2016, zum Austritt aus der EU in Großbritannien im Juni 2016 und zum europäischen Flüchtlingsverteilungsmechanismus in Ungarn im Oktober 2016. Die vier Fälle werden auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede hin überprüft sowie daraufhin, ob sie den zentralen Annahmen für den neuen Referendumstyp entsprechen. Aufbauend auf das Vergleichsergebnis wird im Schlussteil ein Ausblick gegeben und insbesondere das mögliche Ansteckungspotential sowie die Folgewirkungen dieses neuen Typs offensiver Misstrauensreferenden werden diskutiert.

## Andere Zeiten, andere Referenden

In den vergangenen Jahrzehnten hat gerade die europäische Einigung zu einer kontinentalen Konjunktur von Referenden beigetragen. Bereits 23 der heutigen 28 Mitgliedstaaten der EU haben mindestens eine Volksabstimmung mit europapolitischem Bezug durchgeführt. Seit Entstehung der europäischen Gemeinschaften gab es insgesamt 54 europapolitische Referenden: das erste dieser Art 1972 in Frankreich, das bislang letzte im Oktober 2016 in Ungarn.<sup>2</sup> Dass Europa so viel Erfahrung mit Referenden im Allgemeinen sowie im Besonderen den europapolitischen Entscheidungsfällen hat, heißt mitnichten, dass das Verhältnis zwischen europäischer Integration und direkter Demokratie ein unbeschwertes ist. Im Gegenteil: In gewisser Regelmäßigkeit haben europapolitische Referenden den Integrationsprozess in tiefe Krisen gestürzt, das Legitimitätsdefizit der Gemeinschaft auf dramatische Weise offengelegt und zu Stagnation oder zum Scheitern zentraler Reformprojekte geführt. Insbesondere der Verfassungsprozess der 2000er Jahre hat bei den europapolitischen „Eliten“ eine tiefe Verunsicherung hinterlassen. Die Umwandlung in den Lissabonner Reformvertrag sowie die anschließende Zurückhaltung bei der europäischen Systemgestaltung zeugen davon, dass die erneute Konfrontation mit den Bürgern in direktdemokratischen Abstimmungen gezielt vermieden werden sollte. Es entbehrt somit nicht einer gewissen Ironie, dass die Reaktion auf diese Zurückhaltung ausgerechnet in einer Reihe von Volksabstimmungen des hier zu beschreibenden neuen, des offensiven Typs besteht.

### *Differenzierung von Referendumstypen*

Bei Weitem nicht alle 54 europapolitischen Volksabstimmungen hatten das gleiche Verstärkungspotential für das europäische Integrationsprojekt – nicht zuletzt deshalb, weil ein Großteil der Abstimmungen aus Perspektive der Integrationsbefürworter geglückt ist (je

2 In die Zählung wurden sowohl Insider- als auch Outsider-Referenden zur europäischen Integration aufgenommen, explizit ausgenommen wurde lediglich das grönländische Austrittsreferendum (1985). Für eine Überblicksdarstellung aller europapolitischen Referenden seit 1972 siehe: Wolf J. Schünemann: In Vielfalt vereint. Referenden in und über Europa von Maastricht bis Brexit, Wiesbaden 2017, S. 10ff.

nach Definition der Erfolgsbedingung bis zu 36). Um das Vorkommen, die Dynamiken und die Wirkungen europapolitischer Referenden zu beurteilen, sind weitere Differenzierungen nötig.

Ganz grundsätzlich kann mit Wagschal zwischen *Insider*- und *Outsider*-Referenden unterschieden werden.<sup>3</sup> Insider-Referenden bezeichnen Abstimmungen in einem Mitgliedstaat, der zum Zeitpunkt der Abstimmung Teil der EU oder ihrer Vorläuferorganisationen (gewesen) ist. Als Outsider-Referenden hingegen können solche Abstimmungen bezeichnet werden, die in Staaten durchgeführt werden, die zum Zeitpunkt des Votums (noch) nicht Teil der Gemeinschaft sind. Es handelt sich hierbei also vornehmlich um *Beitrittsreferenden*. Aktuell stehen im europäischen Integrationsprozess 27 Outsider-Referenden ebenso vielen Insider-Referenden gegenüber. Die Unterscheidung zwischen Insider- und Outsider-Referenden ist besonders bedeutsam zur Beurteilung, wie Referenden auf den europäischen Integrationsprozess wirken. Wenig überraschend hat das Votum eines Nichtmitglieds nicht die gleichen rechtlich-institutionellen und politischen Konsequenzen. Ein scheiterndes Beitrittsreferendum mag zwar einen gewissen Imageschaden für die Gemeinschaft mit sich bringen und Enttäuschung mit Blick auf meist langwierige Annäherungs- und Verhandlungsprozesse hervorrufen, es hat ansonsten aber geringe Auswirkungen auf den europäischen Integrationsprozess.

Viel gravierender sind demgegenüber die potentiellen Effekte von Insider-Referenden. Sie müssen weiter nach ihrem Abstimmungsgegenstand differenziert werden: An erster Stelle stehen die sogenannten *Vertragsreferenden* als historisch häufigster Fall. Bei diesen geht es um die nationalstaatliche Ratifikation eines primärrechtlichen Dokuments, in der Regel einer Reform der Gründungsverträge. Seit 1972 wurden insgesamt 17 solcher Vertragsreferenden durchgeführt. Sie verfügen aufgrund des innerstaatlichen Ratifikationsanfordernisses bei ordentlichen Vertragsänderungen<sup>4</sup> über ein besonders großes Verstörungspotential. So können Vertragsreferenden im Falle eines Scheiterns den gemeinschaftlichen Systemgestaltungsprozess bremsen oder sogar gänzlich aufhalten, wie die Geschichte lehrt. Die negativen Voten zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden 2005 führten zum Scheitern des Verfassungsprojekts. In allen anderen Fällen (Maastricht, Nizza, Lissabon) konnten Reformprozesse mittels punktueller Zugeständnisse und Garantien auf Umwegen abgeschlossen werden. Weniger umfassend und in ihrer unmittelbaren Wirkung weniger dramatisch sind sogenannte *Sachreferenden*, also Einzelentscheidungen, bei denen einzelne Aspekte einer Reform oder die Übernahme bestimmter Regime oftmals nur in einem einzelnen Mitgliedstaat zur Abstimmung stehen. Zu ihnen sind bspw. die Referenden zur Euro-Einführung (Dänemark 2000, Schweden 2004), zur europäischen Sparpolitik (Griechenland 2015) oder zum europäischen Flüchtlingsverteilungsmechanismus (Ungarn 2016) zu zählen. Sie haben im Falle eines Scheiterns ebenfalls häufig, allerdings unmittelbar eine Vereinbarung differenzierter Integration zur Folge. Da nur Einzelaspekte Gegenstand des Referendums sind, kann das Scheitern in Form von Opt-outs leichter

3 Uwe Wagschal: Direktdemokratie und europäische Integration, in: Markus Freitag/Uwe Wagschal (Hrsg.): *Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich*, Berlin/Münster 2007, S. 41ff., hier S. 50f.

4 Art. 48 Abs. 2-5 Vertrag über die Europäische Union.

kompensiert werden. Verhinderungs- und Verzögerungseffekte sind bei diesem Typ also deutlich geringer als bei Vertragsreferenden.

An dritter Stelle steht mit dem *Austrittsreferendum* ein neuer Sonderfall des Insider-Referendums, bei dem ein Mitgliedstaat der Gemeinschaft über den Austritt aus ebendieser abstimmt, also womöglich beschließt, kein Insider mehr zu sein. Der transformative Gehalt des Beitrittsreferendums wird in sein Gegenteil verkehrt: Der Insider wird zum Outsider. Die rechtlich-institutionellen Effekte dieses speziellen Typs müssen nicht gravierend sein, zumal seit der Lissabonner Vertragsreform ein kodifiziertes – in der Praxis freilich noch zu erprobendes – Verfahren des Austrittsvollzugs existiert.<sup>5</sup> Allerdings bedeutet die Entscheidung eines Insiders, aus der Union auszutreten, in symbolischer und politischer Hinsicht einen besonderen Rückschlag für die europäische Idee.

### *Europäische Referendumshistorie*

Die Beziehung zwischen nationaler Volksabstimmung und europäischer Integration hat sich im Lauf der Einigungsgeschichte bedeutsam verändert. Mit der qualitativen Transformation der Europäischen Gemeinschaft lässt sich auch ein Wandel in der Häufigkeit, Qualität und Wirkungskraft europapolitischer Referenden feststellen. Anhand des je dominanten oder prägenden Typs von europapolitischen Volksabstimmungen schlagen wir eine Einteilung in drei Phasen vor:

In einer ersten Phase *konstitutiver Findungsreferenden* (1972-1991) fanden insgesamt neun Abstimmungen statt. Der prägende Abstimmungstyp für diese erste Phase ist das Beitrittsreferendum. So betrafen immerhin sechs der neun Referenden die Erweiterung der Gemeinschaft (Frankreich, Irland, Norwegen, Dänemark, Schweiz). Auch das britische Referendum 1975, formal das erste In-/Out- oder Austrittsreferendum, ist nach unserer Lesart aufgrund des historischen Kontexts als nachgeholtes Beitrittsreferendum zu interpretieren. Die Abstimmungen hatten zum Ziel, das Verhältnis europäischer Staaten zur Europäischen Gemeinschaft zu klären. Die ersten Vertragsreferenden (Dänemark 1986, Irland 1987, beide zur Einheitlichen Europäischen Akte) betrafen ein Vertragswerk, das die Erreichung eines lange angelegten Integrationsziels verwirklichte und damit ebenfalls einen konstitutiven Charakter hatte. Diese erste Phase europapolitischer Referenden als konstitutive Findungsreferenden stellt somit einen zeitlichen Abschnitt dar, in dem Referenden zum einen nur selten stattfanden, zum anderen vor allem der Klärung des Verhältnisses zum europäischen Einigungsprojekt galten und insgesamt ein vergleichsweise geringes Irritationspotential entfalteten.

Die zweite Phase der *defensiven Blockadereferenden* (1992-2012) wird nicht von ungefähr durch den Vertrag von Maastricht eingeläutet. Die Reform stellt in vielerlei Hinsicht eine entscheidende Stufe des Integrationsprozesses dar. Sie markiert nicht nur die qualitative Transformation der Gemeinschaft und das Ausgreifen derselben in weitere Politikbereiche, sondern in Reaktion auch eine Verstärkung souveränistischer Vorbehalte, eine entsprechende Mobilisierung euroskeptischer Bewegungen und ein erhöhtes Problembewusstsein im Hinblick auf die demokratische Legitimität des Integrationsprojekts. In dieser Phase ist zunächst im Vergleich zum vorherigen Abschnitt ein deutlicher numerischer Anstieg

5 Zur unionsrechtlichen Ausgestaltung und den Konsequenzen des Brexit siehe: Peter-Christian Müller-Graff: Brexit – die unionsrechtliche Dimension, in: *integration* 4/2016, S. 267ff.

europapolitischer Referenden zu zählen. Es fanden insgesamt 39 Abstimmungen mit Europa-Bezug statt. Der prägende Typ dieser Phase war das Vertragsreferendum. Natürlich riss auch die Reihe von Beitrittsreferenden nicht ab. Im Gegenteil: 22 der 39 europapolitischen Referenden in dieser Phase waren Outsider-Referenden, die meisten davon wiederum über den Beitritt.<sup>6</sup>

Daneben steht der Befund, dass auch die Anzahl der Insider-Referenden im Zeitraum von 1992 bis 2012 mit 17 Abstimmungen deutlich anstieg. Darunter fallen 15 Vertragsreferenden. So fand seit dem Vertrag von Maastricht zu jedem europäischen Reformvertrag mindestens ein Referendum statt, zudem zwei gescheiterte Einzelabstimmungen zum Euro (Dänemark 2000, Schweden 2004). Schon zum Vertrag von Maastricht waren es drei Ratifikationsreferenden, von denen das dänische im ersten Anlauf scheiterte. Erst nach Zugeständnissen und einem zweiten Referendum konnte die Ratifikation vollzogen werden. Ähnlich lief es bei der irischen Ratifikation des Vertrags von Nizza 2001/2002 ab. Eine besondere Hürde stellte die Ratifikation des Europäischen Verfassungsvertrags dar: Nachdem insgesamt zehn Referenden angekündigt worden waren und schließlich zwei der vier abgehaltenen Referenden scheiterten, war damit das gesamte Verfassungsprojekt am Ende. Der Vertrag von Lissabon (2007) übertrug zwar die Inhalte des Verfassungsvertrags, doch verzichtete er auf konstitutionelle Symbolik. Somit konnte nur die irische Ratifikation durch ein Referendum (2008) nicht vermieden werden, die wie zuvor schon nur nach Zugeständnissen erst im zweiten Anlauf (2009) gelang.

Was kennzeichnet die EU-Referenden dieser Phase als defensive Blockadereferenden? Die verschiedenen Insider-Referenden dieser Phase offenbarten erhebliche Schwierigkeiten bei der Ratifikation europäischer Reformschritte. Sie legten den Blick auf eine direktdemokratische Opposition gegen das Einigungsprojekt frei und waren somit Ausdruck einer teils defensiven Haltung gegenüber weiterer Integration in der europäischen Bevölkerung. In den vergangenen Jahren hat sich ein neuer Typ europapolitischer Referenden gezeigt, die wir als *offensive Misstrauensreferenden* bezeichnen. Er wird in den folgenden Abschnitten ausführlich beschrieben.

## Der neue Typ offensiver Misstrauensreferenden: Kriterienkatalog und Vergleichsschema

Theoretische und empirische Forschung zur direkten Demokratie sprechen dieser im Allgemeinen und insbesondere dem Referendum eine konservative Wirkung zu.<sup>7</sup> Sie ist im Instrument insofern tatsächlich angelegt, als es für besondere Ausnahmefälle, z.B. weitreichende Entscheidungen, die Bevölkerung als zusätzlichen, mächtigen und de facto entscheidenden Vetospieler einführt: „The referendum is by its very nature a conservative

6 1994: Österreich, Finnland, Schweden, Norwegen; 2003: Malta, Slowenien, Ungarn, Litauen, Slowakei, Polen, Tschechische Republik, Estland, Lettland, Rumänien (in chronologischer Reihenfolge) sowie acht europapolitische Referenden der Schweiz (1992, 1997, 2000, 2001, 2005, 2005, 2006, 2009).

7 Insbesondere Adrian Vatter: Direkte Demokratie in der Schweiz. Entwicklungen, Debatten und Wirkungen, in: Markus Freitag/Uwe Wagschal (Hrsg.): Direkte Demokratie. Bestandsaufnahmen und Wirkungen im internationalen Vergleich, Berlin/Münster 2007, S. 71ff. Beschränkt auf obligatorische Referenden in der Gesetzgebung und bei Verfassungsänderungen auch Vernon Bogdanor: Western Europe, in: David Butler/Austin Ranney (Hrsg.): Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy, London/Basingstoke 1994, S. 24ff., hier S. 30; sowie Maija Setälä: Referendums and Democratic Government. Normative Theory and the Analysis of Institutions, Basingstoke 1999, S. 72.

weapon; the voters can only disapprove measures put before them.“<sup>8</sup> Der demokratische Souverän kann in solchen Fällen den vielleicht zu weit vordringenden Gesetzgeber gewissermaßen „zurückpfeifen“. Dieser „Bremsseffekt“<sup>9</sup> oder zumindest eine Orientierung am Status quo („Status-quo-Verliebtheit“<sup>10</sup>) und die relative Reformmüdigkeit aufgrund direktdemokratischer Praxis wurden auch in der empirischen Forschung für europapolitische Referenden immer wieder untersucht<sup>11</sup> und für einige darunter erfolgreich plausibilisiert oder bestätigt,<sup>12</sup> wenngleich die Definition des Referenzpunkts bei Integrationsentscheidungen regelmäßig herausfordernd ist.<sup>13</sup> Die konservative Logik des Referendumsinstruments passt in jedem Fall zum Typ der defensiven Blockadereferenden. Denn hier wurde im Angesicht wesentlicher Reformschritte auf Gemeinschaftsebene mit der direktdemokratischen Ratifizierung tatsächlich ein zusätzliches Sicherungsnetz eingezogen und den Bevölkerungen die Möglichkeit gegeben, gegen den Gesetzgeber als Vetoakteur aufzutreten und ein autoritatives „Bis-hierher-und-nicht-weiter“ auszusprechen.<sup>14</sup>

Mit dem Phasenübertritt zu den sogenannten offensiven Misstrauensreferenden, so möchten wir argumentieren, beobachten wir eine Abweichung von der beschriebenen allgemeinen Logik und dem empirischen Muster. Es ist nicht mehr der Integrationsimpuls von oben (im Mehrebenensystem), der zwecks Rückversicherung und Legitimitätssteigerung gleichsam an die Bevölkerungen weitergereicht wird, sondern die Referendumsituationen werden national hervorgerufen und das den Integrationsprozess begleitende öffentliche Misstrauen, das sich in den vergangenen Jahren noch gesteigert hat, offensiv an die EU herangetragen.<sup>15</sup>

Die veränderte Gesamtlage ergibt sich also, so die grobe Annahme, aus einem Wandel der Referendumslogik im europäischen Mehrebenensystem. Allerdings ist diese Beobachtung allein zu pauschal, um einer wissenschaftlichen Überprüfung in dieser Form standzuhalten. Wir schlagen deshalb differenziertere Annahmen zu verschiedenen Dimensionen der Referendumsituation vor, nämlich zum *Anlass* für die Durchführung eines Referendums, zu den *initiiierenden Akteuren* und zur *plebiszitären Funktion*. Es ist klar, dass Anlass, Initiatoren und Funktion keinen vollkommen trennscharfen Kriterienkatalog ergeben. Vielmehr gibt es Abhängigkeiten und Überschneidungen zwischen den Kriterien. So entscheidet der Anlass über die Spielräume für mögliche Initiatoren mit. Das plebiszitäre Kal-

8 Mads Qvortrup: *Direct Democracy. A comparative study of the theory and practice of government by the people*, Manchester 2013, S. 8.

9 Vatter: *Direkte Demokratie in der Schweiz*, 2007, S. 84.

10 Manfred G. Schmidt: *Lehren der Schweizer Referendumsdemokratie*, in: Claus Offe (Hrsg.): *Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge*, Frankfurt am Main/New York 2003, S. 111ff., hier S. 116.

11 Mads Qvortrup: *A comparative study of referendums. Government by the people*, Manchester 2002, S. 75.

12 Für die Niederlande: Paul Lucardie: *De campagne: David tegen Goliath?*, in: Kees Aarts/Henk van der Kolk (Hrsg.): *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese grondwet*, Amsterdam 2005, S. 104ff.; für Frankreich: Nicolas Sauger: *Voter «Oui» en France le 29 mai 2005*, in: Joan Marcet (Hrsg.): *La Constitution Européenne à référendum. Espagne et France 2005*, Barcelona 2006, S. 49ff.

13 Schünemann: *In Vielfalt verneint*, 2017, S. 180f.; Wolf J. Schünemann: *Subversive Souveräne. Vergleichende Diskursanalyse der gescheiterten Referenden im europäischen Verfassungsprozess*, Wiesbaden 2014, S. 57f.

14 *Wo nicht de jure, da doch de facto*. Denn faktisch entfalten nahezu alle Referenden auf nationaler Ebene bindende Wirkung, seien sie rechtsverbindlich oder nur konsultativ.

15 Die Definition des Attributs „offensiv“ weicht dabei von derjenigen Kai Oppermanns ab, der die Begriffe „offensiv“ und „defensiv“ mit teils unterschiedlicher Konnotation verwendet. Vgl. dazu Kai Oppermann: *The politics of discretionary government commitments to European integration referendums*, in: *Journal of European Public Policy* 5/2013, S. 684ff., hier S. 688f.

kül hinter einer Referendums- und Wahlkampfentscheidung wiederum ist nicht unabhängig von der Art und insbesondere der europapolitischen Gesinnung der Initiatoren. Dennoch ergeben die drei Kriterien ein geeignetes Analyseschema für die vergleichende Betrachtung der jüngsten europapolitischen Referenden.

An erster Stelle steht die Frage nach dem *Anlass* einer Volksabstimmung im Integrationsprozess. Auch europapolitische Referenden sind – zumindest bislang – nationale Entscheidungssituationen. Das Kriterium Anlass fragt allerdings nach einem den innenpolitischen Prozessen (im Sinne des Mehrebenensystems) übergeordneten Entscheidungsanlass, etwa in Form einer europäischen Vertragsreform oder eines Beitrittsvertrags. Diese übergeordneten Anlässe waren in der Vergangenheit der wesentliche Treiber der Referendumsgeschichte. In der neuen Phase scheint diese Voraussetzung nicht mehr zu bestehen. Vielmehr wird die gesamte Entscheidung über eine Volksabstimmung aus innenpolitischen Erwägungen heraus geboren. Es besteht regelmäßig keine europapolitische Veranlassung im Sinne eines Integrationsfortschritts für den Einzelnen (Beitritt) oder die Gemeinschaft (insbesondere Vertiefung, auch Erweiterung), geschweige denn ein daraus abgeleitetes Referendumsgebot oder gar ein -zwang. Die neue Unbedingtheit europapolitischer Referenden hat nicht nur Bedeutung für die Terminierung und Durchführung der Abstimmungen, sie determiniert in der Konsequenz auch die europapolitische Wirkungsalternative des gesamten Vorgangs. Ist der übergeordnete Anlass im hergebrachten Sinne gegeben, kann das Referendumsinstrument seine konservative Wirkung überhaupt entfalten, ist also dem Integrationsfortschritt der Status quo (für den einzelnen Mitgliedstaat oder die Gemeinschaft) als Wirkungsalternative gegenübergestellt. Kommt das Referendum ohne diesen Anlass aus, dann steht kein Integrationsfortschritt zur Wahl. Der Status quo wird so zur europapolitischen Positivoption, der ein bloßer Ausdruck von Misstrauen mit potentiell desintegrierendem Effekt gegenübersteht.

Als zweites Kriterium schlagen wir die *europapolitische Haltung der Initiatoren* einer Volksabstimmung vor. Wenn die verfassungsrechtlichen Bestimmungen einen Spielraum lassen, das direktdemokratische Instrument also fakultativ einsetzbar ist, dann sind es im Regelfall Regierungsakteure oder Parlamentsfraktionen, seltener zivilgesellschaftliche Akteure (siehe das volksinitiierte Referendum in den Niederlanden), die Referenden auslösen können. Betrachten wir die europapolitische Haltung der Initiatoren, waren es in der Vergangenheit Akteure aus dem stabilen proeuropäischen Mainstream, die europapolitische Referenden ausgelöst haben. Euroskeptische Akteure waren demgegenüber strukturell an die Ränder der politischen Spektren und insbesondere der europäischen Parteiensysteme gedrängt.<sup>16</sup> Euroskeptische Akteure sind nun selbst in der Position, Volksabstimmungen über Europa auszulösen, sei es, weil sie über Regierungsverantwortung oder ausreichende Parlamentsstärke verfügen (Ungarn, Griechenland, auch Großbritannien), sei es, weil sie

16 Siehe hierzu die Literatur zu Euroskeptizismus: Paul Taggart: A Touchstone of Dissent. Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems, in: *European Journal of Political Research* 3/1998, S. 363ff.; Paul Taggart/Aleks Szczerbiak: Contemporary Euroscepticism in the party systems of the European Union candidate states of Central and Eastern Europe, in: *European Journal of Political Research* 1/2004, S. 1ff.; Liesbet Hooghe/Gary Marks/Carole J. Wilson: Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?, in: *Comparative Political Studies* 8/2002, S. 965ff.

alternative Wege zur Verfügung haben und diese nutzen (Niederlande).<sup>17</sup> Dabei macht es für uns zunächst keinen Unterschied, ob es sich gemäß der gängigen Unterscheidung um harte Euroskeptiker, d.h., der EU-Austritt des Landes wird gefordert, oder um Anhänger der weichen Variante handelt.<sup>18</sup> Der Wandel tritt in jedem Fall deutlich zutage.

Als drittes Kriterium interessiert uns die *plebiszitäre Funktion* europapolitischer Referenden. Der Ausdruck ist aus der allgemeinen Referendumsforschung abgeleitet.<sup>19</sup> Hierin wird unter Verwendung des negativ konnotierten Terminus „Plebiszit“<sup>20</sup> auf die popularitätssteigernde Wirkung von Volksabstimmungen für die ausrufenden politischen Akteure und die entsprechende Instrumentalisierung der direktdemokratischen Option hingewiesen.<sup>21</sup> Tatsächlich versprachen europapolitische Referenden in der Vergangenheit für ihre Initiatoren zumindest zum Zeitpunkt der Wahl des Instruments einen doppelten Popularitätsgewinn. Doppelt insofern, als nicht allein die Initiative zur direktdemokratischen Beteiligung Popularitätssteigerung bewirken sollte, sondern angesichts der verbreiteten pro-europäischen Stimmung in den meisten Mitgliedstaaten sichere Mehrheiten für Reformprojekte und damit politische Erfolge für die Initiatoren zumindest anfänglich zu erwarten waren.<sup>22</sup> Auch dieses Verhältnis ist neuerdings nicht mehr gegeben. Die plebiszitäre Funktion europapolitischer Referenden des neuen Typs lässt eine desintegrationistische, zumindest euroskeptische Tendenz erkennen. Die Ankündigung eines Referendums ist populär, nicht nur, weil es den Bürgern Mitbestimmung gewährt. Sie ist es auch, weil Referenden ein Ventil für tatsächlich aufgestauten Unmut und Misstrauen bieten, das von führenden politischen Kräften, einschließlich der Initiatoren der Abstimmung, geteilt wird. Die Initiatoren versprechen sich nicht mehr, innenpolitisch von der Unterstützung der europäischen Einigung zu profitieren, sondern vom öffentlichen Misstrauen ihr gegenüber.<sup>23</sup>

Wir fassen die Kriterien für unsere Typenunterscheidung im Folgenden noch einmal kurz zusammen. Dabei formulieren wir die zentralen Annahmen für das Vorliegen des neuen Typs, des offensiven Misstrauensreferendums:

1. Mit Blick auf den *Anlass* gehen wir davon aus, dass ein auf europäischer Ebene veranlasster Entscheidungsgegenstand (mit nationalstaatlicher Ratifikationsnotwendigkeit) für diesen Typ regelmäßig nicht vorliegt, sondern es zu einer unbedingten Auslösung des Referendumsinstruments auf nationaler Ebene kommt.

17 Nathalie Brack/Nicholas Startin (Hrsg.): Euroscepticism, from the margins to the mainstream, *International Political Science Review* 3/2015.

18 Zur Unterscheidung siehe Taggart/Szczerbiak: *Contemporary Euroscepticism*, 2004.

19 Siehe Schünemann: In Vielfalt verneint, 2017, S. 65f.; Qvortrup: *A comparative study of referendums*, 2002, S. 91ff.

20 Markku Suksi: *Bringing in the people. A comparison of constitutional forms and practices of the referendum*, Dordrecht 1993, S. 10.

21 Hierzu etwa Qvortrup: *Direct Democracy*, 2013, S. 20. Die plebiszitäre Funktion wird vor allem mit Blick auf das französische Referendum nach Art. 11 der Verfassung verwendet. Luthardt etwa spricht von diesem konsequent als Plebiszit. Vgl. Wolfgang Luthardt: *Direkte Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa*, Baden-Baden 1994.

22 Zu den Kalkülen hinter dem Ausruf europapolitischer Referenden siehe Oppermann: *The politics of discretionary government commitments*, 2013, S. 690.

23 Dieses aufgestaute öffentliche Misstrauen lässt sich mit Umfrageergebnissen zum Vertrauen in die EU belegen: Seit 2009 zeigt sich dabei eine deutliche Mehrheit derer, die der Union eher nicht vertrauen (2010: 47 Prozent, 2012: 60 Prozent, 2016: 55 Prozent). Vgl. Europäische Kommission: *Standard-Eurobarometer 85*, Mai 2016.

2. Regelmäßig zählen die *Initiatoren* europapolitischer Volksabstimmungen nicht zum proeuropäischen Mainstream, sondern offenbaren euroskeptische Positionen (hart oder weich).
3. Die *plebiszitäre Funktion* des europapolitischen Referendums ist gegen die EU-Integration gerichtet und zeigt eine desintegrationistische Tendenz. Die Initiatoren der Abstimmung teilen in öffentlicher Darstellung den Unmut und das Misstrauen, die sie in der Bevölkerung vermuten.

## Mitgliedstaatliche Referendumsoffensiven im Vergleich

### *Das griechische Referendum: offensiv gegen die europäische Sparpolitik*

Als erster, wenngleich spezieller Fall eines offensiven Misstrauensreferendums kann das griechische Referendum zur Eurokrisenpolitik am 5. Juli 2015 gezählt werden. Eine klare Mehrheit von 61,3 Prozent sprach sich gegen die Fortsetzung der europäischen Sparpolitik aus, konkret: gegen die Reformbedingungen, die von den europäischen Institutionen (ehemals Troika) an die Auszahlung der nächsten Kredittranche geknüpft worden waren. Die erst wenige Monate zuvor ins Amt gewählte Regierung unter Führung der linken Protestpartei SYRIZA hatte die Konditionen für die Mittelauszahlung im Vorfeld verbessern wollen und reagierte auf das hierfür gesetzte Ultimatum mit der ausgesprochen eilig anberaumten Volksabstimmung.<sup>24</sup> Im Wahlkampf plädierte die Regierung unter Premierminister Alexis Tsipras selbst für ein Nein zum Sparpaket. Trotz des Erfolgs aus dieser Perspektive hatte das Referendum nicht die erwarteten Konsequenzen: Nach Regierungskrise und Kabinettsumbildung nahm Griechenland die unliebsamen Bedingungen an, um weitere Hilfgelder zu erhalten.<sup>25</sup>

Speziell ist die griechische Volksabstimmung schon in der Hinsicht, dass mit dem Ultimatum durchaus ein europapolitisches Motiv für das Referendum gegeben war. Und doch: Ganz gleich, wie man die europäische Sparpolitik gegenüber Griechenland insbesondere im Hinblick auf die durch sie mitverursachten sozialen Folgen bewerten mag, ein europapolitischer *Anlass* zu einer Volksabstimmung bestand nach unserer Definition nicht. Dies zeigt schon ein Blick in die nationale und europapolitische Referendumsgeschichte: In Griechenland war das Referendum überhaupt die erste nationale Volksabstimmung nach 1974 und zudem das erste nationale Referendum, das nicht eine Frage der Regierungsform betraf, sondern europäische Politik.<sup>26</sup> Auch in anderen europäischen Ländern hat es noch nie ein vergleichbares Referendum gegeben.

Der *initiiierende Akteur* war im Falle des Referendums zur europäischen Sparpolitik die SYRIZA-geführte Regierung selbst, die es am 27. Juni 2015 ankündigte. Nach Art. 44 Abs. 2 der griechischen Verfassung muss ein solches vom griechischen Parlament mit abso-

24 Damit verstieß die Regierung gegen eine zentrale Leitlinie der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (kurz: Venedig-Kommission). Vgl. Venice Commission: Code of good practice on referendums. Straßburg, 19. März 2007, CDL-AD(2007)008.

25 Zur aktuellen Europapolitik Griechenlands vgl. Heinz-Jürgen Axt: Griechenland, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2016, Baden-Baden 2016, S. 507ff.

26 Zwar ebenfalls damals ohne direkten Anlass, so ist dennoch zu erwähnen, dass es bereits 2011 eine ähnliche Referendumsankündigung zur europäischen Sparpolitik vom damaligen griechischen Premierminister Giorgos Papandreou gab. Dazu Antonios Bouchagiar/Mihalis Gousgounis: Direct Democracy in Greece & the 2011 Referendum, in: Democracy International, 15. Juli 2011.

luter Mehrheit bestätigt werden, was jedoch ohne weitere Probleme bereits unmittelbar am Tag nach der Referendumsankündigung gelang. Die führende Regierungspartei SYRIZA kann klar als euroskeptische Partei gelten. Innerhalb der Partei lassen sich sowohl harte als auch weiche Euroskeptiker finden, wobei auf Regierungsebene vor allem letztere überwiegen. So positionierte sich unter anderem Premierminister Tsipras mehrfach gegen einen Austritt Griechenlands aus der Union oder aus der Eurozone.<sup>27</sup> Vor allem die Frage der griechischen Schuldenproblematik stand jedoch stets im Mittelpunkt der Parteiprogrammatik, SYRIZAs Widerstand gegen die europäische Sparpolitik kann als Hauptgrund für ihren Aufstieg gesehen werden.<sup>28</sup>

Die *plebiszitäre Funktion* des Referendums lag für die Partei und ihre Führung also auf der Hand. Es war vor diesem Hintergrund geradezu konsequent, dass die Regierung für eine Ablehnung der Reformkonditionen plädierte. Die Entwicklungen im Nachgang des Votums zeigen freilich, dass diese Wahlkampfform nicht mit einer durchsetzbaren Strategie für die Verhandlungen auf intergouvernementaler Ebene verbunden war. Das politische Momentum einer Volksabstimmung, aus dem sich im Regelfall ihre faktische Bindungswirkung ergibt,<sup>29</sup> durch Regierungshandeln unterlaufen zu müssen, ist ein dermaßen unpopuläres Manöver, dass dadurch jeder plebiszitäre Effekt mindestens aufgehoben werden dürfte.<sup>30</sup> Wichtiger für unsere Unterscheidung ist allerdings der Blick auf die Stoßrichtung der Kampagne: In ihrer übergeordneten Betonung nationaler Selbstbestimmung – sprich: Souveränität – bediente sie weitergehenden allgemeinen Unmut und ein Misstrauen in der Bevölkerung. Sie richtete sich damit auch gegen die europäische Integration an sich.<sup>31</sup>

### *Das niederländische Referendum: Stellvertreterabstimmung gegen die EU*

Am 6. April 2016 hatten die niederländischen Bürger die Möglichkeit, in einer Volksabstimmung über die Ratifikation des europäischen Assoziierungsabkommens mit der Ukraine zu entscheiden. Die Abstimmungsfrage lautete: „Sind Sie für oder gegen das Ratifikationsgesetz zum Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Ukraine?“ Das nicht nur für die niederländische Außenpolitik sehr ungewöhnliche Referendum war möglich geworden, nachdem verschiedene zivilgesellschaftliche Akteure das erst im Juli 2015 eingeführte Instrument des volksinitiierten konsultativen Referendums genutzt und eine hinreichende Anzahl von Unterstützern gewonnen hatten. Das Referendum ging bei einer Wahlbeteiligung von 32,3 Prozent mit rund 61 Prozent für die Gegner der Ratifikation aus.

27 So betonte Tsipras bspw. in seiner Antrittsrede als Premierminister am 8. Februar 2015, dass er Griechenland als „equal partner in the European Union and the eurozone“ sehe. Premierminister Alexis Tsipras: Primeminister's A. Tsipras speech, during the programmatic statements of the Government, 8. Februar 2015.

28 Heinz-Jürgen Axt: Griechenlands neue Regierung: Wahlversprechen und Realpolitik, in: *integration* 2/2015, S. 103ff.

29 Vgl. Schünemann: In Vielfalt verneint, 2017, S. 57f.

30 Umfragen, durchgeführt unmittelbar nach dem Referendum (22. bis 24. Juli 2015), zeigen deutliche Unzufriedenheit mit dem Handeln der griechischen Regierung (77 Prozent). 83 Prozent der Befragten äußerten sogar, SYRIZA habe sein Wahlprogramm aufgegeben. Vgl. dazu Dimitris Rapidis: Nationwide Poll on latest Political Developments in Greece – July 2015, in: *Bridging Europe*, 26. Juli 2015.

31 Dani Rodrik: Greece's Vote for Sovereignty, in: *Project Syndicate*, 7. Juli 2015.

Wenden wir die Kriterien für ein offensives Misstrauensreferendum an, so fällt die Entscheidung für den *Anlass* auf den ersten Blick nicht leicht, denn bei dem Assoziierungsabkommen mit der Ukraine handelt es sich um ein neues Dokument im europäischen Primärrecht, das tatsächlich die Ratifikation in allen Mitgliedstaaten nach den dortigen Entscheidungsverfahren verlangt. Da die entsprechende niederländische Gesetzgebung von der Anwendbarkeit des volksinitiierten Referendums nicht ausgenommen ist – dies sind allein Grundrechte und Regelungen zum Königshaus – kann die Entscheidung seit 2015 auch direktdemokratisch gefällt werden. Dass ein Referendum zwar möglich, aber keineswegs im Sinne von „aus der eigenen oder der europäischen Tradition heraus begründet“ geboten war, zeigt jedoch der Blick zurück. Für das Land war es erst die zweite Volksabstimmung überhaupt (nach dem Referendum zum Verfassungsvertrag 2005). Zudem hatte es zuvor noch in keinem Mitgliedstaat ein Referendum über ein Assoziierungsabkommen der EU mit einem Drittstaat gegeben. Auch war im Vorfeld der Volksabstimmung in den Niederlanden schon ein zustimmender parlamentarischer Beschluss gefasst worden. Obwohl das Abkommen mit Blick auf den Ukraine-Konflikt umstritten gewesen sein mag, spricht vieles dafür, dass das Referendum nicht allein (nicht einmal vornehmlich) der Mobilisierung gegen das Abkommen diene, sondern gegen die EU als solche.<sup>32</sup>

Dies führt uns zum zweiten Kriterium: der *europapolitischen Haltung der Initiatoren*. Das Instrument des volksinitiierten Referendums bietet, nicht zuletzt aufgrund der relativ geringen Erfolgsbedingungen (1. Phase: 10.000 Unterschriften binnen vier Wochen, 2. Phase: 300.000 Unterschriften binnen sechs Wochen), zivilgesellschaftlichen Organisationen mit ausreichendem Mobilisierungspotential die Chance, ein Referendum auf nationaler Ebene auszulösen. Die Organisation *GeenPeil*, selbst erst 2014 aus dem erfolgreichen populistischen Blog *GeenStijl* hervorgegangen, hatte die Initiative gemeinsam mit dem *Forum voor Democratie* und dem *Burgercomité EU* vorbereitet. Alle drei Organisationen stehen, gemessen an ihrer Programmatik etwa im Bereich der Migrationspolitik, politisch rechts. Sie streben nach mehr Bürgerpartizipation und insbesondere nach einer Rückführung von europäischen Kompetenzen auf die nationale Ebene.

Zuletzt bringt es die Art des Referendumsinstruments mit sich, dass die Volksabstimmung, wie im vorliegenden Fall, der politischen Elite aufgezwungen werden kann. Umgekehrt trägt es die *plebiszitäre Funktion* damit gewissermaßen an das gesamte System heran, sodass Akteure mit entsprechender europapolitischer Einstellung den Wahlkampf zur eigenen Mobilisierung nutzen können. Im konkreten Fall bedeutete dies, dass die größeren und etablierten Parteien sich im Wahlkampf zurückhielten.<sup>33</sup> Dies schloss insbesondere auch die an der Regierungskoalition beteiligten Parteien ein. Demgegenüber konnte die aus früheren Fällen vertraute heterogene Koalition euroskeptischer Organisationen in den Niederlanden,<sup>34</sup> nämlich von der Sozialistischen Partei über die Partei für die Tiere bis zu Geert Wilders' *Freiheitspartei*, die Kampagne für ihre Profilierungs- und Mobilisierungsabsichten nutzen.

32 Vgl. Mirte van den Berge: Die Niederlande, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2016, Baden-Baden 2016, S. 541ff., hier S. 544.

33 Ebenda.

34 Vgl. Schünemann: *Subversive Souveräne*, 2014, S. 157ff.

### *Das britische Referendum: offensiv gegen die EU*

Das einschneidende Ereignis der jüngeren Integrationsgeschichte und der hier beschriebenen Phase ist das Referendum in Großbritannien über den Austritt des Landes aus der EU am 23. Juni 2016. Das vom britischen Premierminister David Cameron bereits im Januar 2013 angekündigte In-/Out-Referendum im Falle seiner Wiederwahl 2015 ging bei einer Wahlbeteiligung von 72,2 Prozent mit einer Mehrheit von 51,8 Prozent für den Austritt aus.

Ein übergeordneter *Anlass* für die Durchführung eines Referendums war nicht gegeben. Weder zeigte die Europäische Union 2013 Bestrebungen einer umfassenden Systemreform noch standen britische Einzelentscheidungen hinsichtlich weiterer Integrationsschritte an. Zwar war das In-/Out-Referendum 2016 das erste europapolitische Referendum seit 1975,<sup>35</sup> doch waren solche in der Zwischenzeit auch von anderen britischen Premierministern in Aussicht gestellt worden. Diese waren allerdings immer an europäische Reformbestrebungen (wie den Euro oder den Verfassungsvertrag) geknüpft und wurden schließlich aus verschiedenen Gründen nicht durchgeführt.<sup>36</sup> Camerons Referendumsankündigung im Januar 2013 muss demgegenüber als unbedingt angesehen werden. Gleichzeitig geschah die Referendumsankündigung nicht ohne Vorgeschichte. Ebenso darf die Rolle innenpolitischer Kalküle nicht unterschätzt werden.

Der Blick auf die innenpolitische Gemengelage ist von zentraler Bedeutung, um die *europapolitische Haltung des Initiators* richtig einzuordnen: Cameron allein als initiiierenden Akteur zu fassen, greift zu kurz, denn er reagierte erkennbar auf den Druck der euroskeptischen Kräfte innerhalb der eigenen Partei, die lange und stetig eine härtere Haltung gegenüber Brüssel verlangt hatten.<sup>37</sup> Die britischen Konservativen können seit langer Zeit als euroskeptische Partei gelten. Belege dafür sind ihr Austritt aus der Fraktion der Europäischen Volkspartei und die Gründung der Fraktion Europäische Konservative und Reformier 2009. Außerdem führte das Erstarken der hart-euroskeptischen UK Independence Party (UKIP) zu einer Verschärfung der Europakritik: So wurde die Ankündigung des In-/Out-Referendums zum zentralen konservativen Wahlversprechen 2015.<sup>38</sup> Der Wahlerfolg brachte den Tories schließlich die absolute Mehrheit, womit auch der politische Spielraum gegeben war, um das Referendum per Gesetz in die Wege zu leiten.

Das Kriterium der *plebiszitären Funktion* lässt sich zum einen auf das Referendumsversprechen, zum anderen auf seine Einlösung anwenden. In seiner Rede zur Referendumsankündigung betonte Cameron: „It is time for the British people to have their say“.<sup>39</sup> Dies kann als ein Beleg dafür gewertet werden, dass Cameron bei der Ankündigung auf eine popularitätssteigernde Wirkung durch das Referendum abzielte und es gleichzeitig als Ventil für die verbreitete Euroskepsis im Königreich nutzen wollte. Zum anderen deutet Came-

35 Siehe oben.

36 Vgl. Oppermann: The politics of discretionary government commitments, 2013, S. 684ff.

37 In der sogenannten „Tory Backbench Rebellion“ hatten bereits 2011 81 konservative Unterhausabgeordnete ein Gesetzesvorhaben zu einem In-/Out-Referendum unterstützt, vgl. Kai Oppermann: Nach der Unterhauswahl ist vor dem EU-Referendum: die britische Europapolitik am Scheideweg, in: *integration* 4/2015, S. 275ff., hier S. 283.

38 Conservative Party: The Conservative Party Manifesto 2015. Strong Leadership. A Clear Economic Plan. A Brighter, More Secure Future.

39 David Cameron: EU speech at Bloomberg, 23. Januar 2013.

rons späteres Eintreten für einen Verbleib in der Union auf eine Fehleinschätzung der plebiszitären Funktion hin: Nachdem der britische Premier den viel beschworenen „neuen Deal“ über die britische Mitgliedschaft erreicht und einige Zugeständnisse von europäischer Seite erhalten hatte, konnte sein Werben angesichts der zuvor gepflegten Fundamentalkritik nur noch wenig überzeugen.<sup>40</sup> Dies alles sowie der prompte Rücktritt nach der für ihn verlorenen Abstimmung machen deutlich, wie wenig Cameron von der plebiszitären Funktion des Referendums profitieren konnte. Seine Fehleinschätzung hängt mit der euroskeptischen Richtung der Funktion zusammen, die zur eigenen Wahlempfehlung (für das „Remain“) in einer klaren Spannung stand.

### *Das ungarische Referendum: offensiv gegen die europäische Flüchtlingspolitik*

Am 2. Oktober 2016 fand mit Stand Januar 2017 schließlich das bislang letzte europapolitische Referendum in Ungarn statt. Nach dem Beitrittsentscheid im Jahr 2003 war dieses erst das zweite europapolitische Referendum in Ungarn.<sup>41</sup> Im Gegensatz zum Beitrittsreferendum 2003 war es nur auf ein einziges Politikfeld der EU bezogen, die europäische Flüchtlingspolitik. Das Referendum, das der ungarische Regierungschef Viktor Orbán im Februar 2016 als Reaktion auf die Entscheidung des Rates zum Umverteilungsmechanismus<sup>42</sup> ankündigte, stellte der Bevölkerung die Frage: „Wollen Sie, dass die Europäische Union die verpflichtende Übersiedlung von nicht-ungarischen Bürgern nach Ungarn ohne Zustimmung der Nationalversammlung anordnen kann?“ In dem Referendum sprach sich schließlich nach offiziellen Angaben eine deutliche Mehrheit von 98,36 Prozent gegen ebensolche Kompetenzen der EU aus. Allerdings gilt das Referendum als formal gescheitert, da die Wahlbeteiligung mit 41,32 Prozent die vorgeschriebene 50-Prozent-Hürde deutlich unterschritt.<sup>43</sup>

Schon mit dem ersten Kriterium, dem *Anlass* für die Referendumsdurchführung, kann die Einordnung als offensives Misstrauensreferendum begründet werden: So lag kein europapolitischer Integrationsschritt vor, der die Abhaltung eines Referendums geboten hätte, geschweige denn einer Ratifikation durch das nationale Parlament bedurft hätte. Wie bereits die Abstimmungsfrage zum Ausdruck bringt, ging es um eine Einzelentscheidung des Ministerrates.<sup>44</sup> Auch dieses Referendum mag damit also europapolitisch motiviert gewesen sein, ein Anlass zu einer Volksabstimmung im oben definierten Sinn bestand jedoch nicht. Vielmehr waren bei diesem Votum über einen Beschluss die unmittelbaren (rechtlichen) Konsequenzen unklar. Auch wurden vielfach grundsätzliche Zweifel an der Verfassungskonformität des Referendums vorgebracht.<sup>45</sup>

40 Vgl. hierzu ausführlich Waldemar Hummer: Konsequenzen der Zusagen an das Vereinigte Königreich zur Abwehr eines Brexit, in: *integration* 2/2016, S. 144ff.; Schünemann: In Vielfalt verneint, 2017, S. 142ff.

41 Für Informationen zur ungarischen Referendumspraxis (bisher abgehaltene Referenden und ungarische Referendumsgesetzgebung) siehe die Website des Nationalwahlamts Ungarns unter: <http://www.nvi.hu/en/ovi/index.html> (letzter Zugriff: 22.1.2017).

42 Rat der Europäischen Union: Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland, Dok. 12098/15.

43 Zum genauen Referendumsergebnis siehe Nationalwahlamt Ungarns: National referendum. October 2, 2016, abrufbar unter: [http://www.nvi.hu/en/ref2016/481/481\\_0\\_index.html](http://www.nvi.hu/en/ref2016/481/481_0_index.html) (letzter Zugriff: 22.1.2017).

44 Rat der Europäischen Union: Beschluss des Rates zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen, 2015.

45 Siehe dazu Gábor Halmai: The Invalid Anti-Migrant Referendum in Hungary, in: *Verfassungsblog*, 4. Oktober 2016, sowie Daniel Hegedüs: Das Quotenreferendum aus europäischer Sicht, in: *Budapester Zeitung*, 4. September 2016.

Das zweite Kriterium der *europapolitischen Haltung der Initiatoren* ist im Falle des ungarischen Referendums ebenfalls erfüllt. So verfügte die ungarische Regierung sowohl über die Kompetenz als auch dank ihrer parlamentarischen Mehrheit über den politischen Spielraum, ein Referendum zu initiieren. Der ungarische Regierungschef Orbán und seine Regierungspartei Fidesz können zu den „weichen“ Euroskeptikern gezählt werden: Dabei steht eine grundsätzliche Befürwortung der EU-Mitgliedschaft scharfer Kritik an Kompetenzen der EU-Kommission und an einzelnen EU-Politiken gegenüber, wobei insbesondere die europäische Flüchtlingspolitik zu einer Stärkung der euroskeptischen Positionen beigetragen hat. Deutlicher Ausdruck dieser Haltung waren die von Fidesz geleitete Referendumskampagne unter dem Slogan „Wir schicken eine Nachricht an Brüssel, damit sie verstehen“<sup>46</sup> sowie die im Januar 2017 von der ungarischen Regierung initiierte Befragung der Bevölkerung zur Kompetenzverteilung zwischen Nationalstaaten und EU unter dem Motto „Let’s stop Brussels!“<sup>47</sup>

Bedeutsam ist abschließend vor allem die Erfüllung des dritten Kriteriums der *plebiszitären Funktion* des Referendums. So können die Ankündigung des Referendums sowie das Engagement während der Referendumskampagne klar als popularitätssteigernde Maßnahmen Orbáns verstanden werden, Unmut über die europäische Flüchtlingspolitik innerhalb der ungarischen Bevölkerung aufzufangen: Eine deutliche Mehrheit von 72 Prozent der befragten Ungarn äußert sich „unzufrieden“ über die europäische Flüchtlingspolitik.<sup>48</sup> Das Ergebnis des Referendums muss vor diesem Hintergrund – trotz der formalen Ungültigkeit – als Votum gegen die europäische Flüchtlingspolitik gewertet werden.

Gültig oder nicht, der ungarische Regierungschef hat unmittelbar nach dem Referendum angekündigt, den „Willen“ des ungarischen Volkes umsetzen zu wollen.<sup>49</sup>

## Referendumsoffensive und andere Aussichten für die europäische Integration

In den vorangegangenen Abschnitten haben wir den neuen Typus offensiver Misstrauensreferenden als prägend für die jüngere Integrationsgeschichte hervorgehoben, ihn von früheren europapolitischen Volksabstimmungen unterschieden und die zentralen Kriterien auf die jüngsten Fälle angewandt. So divers die vier Abstimmungen und ihre Kontexte auch sind, so auffällig sind die Ähnlichkeiten hinsichtlich ihres jeweiligen Anlasses für das Referendum, der europapolitischen Haltung der initiiierenden Akteure sowie der plebiszitären Funktion. In diesen Punkten weichen sie deutlich von früheren europapolitischen Volksabstimmungen ab. Für das Kriterium Anlass bildet das britische Referendum das Paradebeispiel. Es war ausschließlich innenpolitisch motiviert und in besonderem Maße unbedingt. Hinsichtlich der europapolitischen Haltung der initiiierenden Akteure bilden die Niederlande den Sonderfall, weil das volksinitiierte Referendum es zuließ, dass eine harte Euroskepsis von den Rändern des politischen Spektrums sich in der Entscheidung zum Referendum ausdrückte. In allen anderen Fällen waren es Regierungsparteien mit euroskeptischen Positionen, die die Volksabstimmungen in die Wege leiteten. Zuletzt richtete sich die

46 Nóra Diószegi-Horváth: Fidesz is driving Hungarians into a dishonest referendum, in: Heinrich-Böll-Stiftung, 26. September 2016.

47 Laurens Cerulus: Hungary’s ‘Let’s stop Brussels’ survey, in: Politico, 4. Januar 2017.

48 Pew Research Center: Spring 2016 Global Attitudes Survey.

49 Ungarische Regierung/Premierminister Viktor Orbán: Prime Minister Viktor Orbán’s address in Parliament before the start of daily business, 3. Oktober 2016.

plebiszitäre Funktion der Referenden in allen Fällen gegen den europäischen Integrationsfortschritt. Bei keinem Beispiel ging es darum, ein proeuropäisches Signal zu senden. Stattdessen zielten die Initiatoren darauf ab, ein Ventil für angestauten Unmut und Misstrauen gegenüber der EU zu öffnen.

Die plebiszitäre Funktion zeigt aber auch eine Ähnlichkeit zu den Referenden früherer Phasen: Wie sie auch gerichtet sein mag, sie ist schwer zu kontrollieren. Der versprochene Profit stellt sich häufig nicht ein. Vor allem die britische Abstimmung, aber auch die anderen offensiven Misstrauensreferenden zeigen, wie schwierig es für die Initiatoren der Volksabstimmungen gewesen ist, die politischen Folgen der selbst herbeigerufenen Voten zu bewältigen. Angesichts dieser Eindrücke steht der viel diskutierten Ansteckungsgefahr insbesondere nach dem britischen Referendum doch auch eine potentielle Abschreckungswirkung auf Nachahmer entgegen.

Für die weiteren Aussichten der EU-Integration stellt sich die Frage, ob dem europäischen Integrationsprozess weitere offensive Misstrauensreferenden bevorstehen? Der euroskeptischen Referendumsoffensive stehen mindestens zwei Defensivfaktoren gegenüber. Zum Ersten finden wir in vielen europäischen Staaten konstitutionelle Schranken vor, sodass anlasslose europapolitische Volksabstimmungen nach unserer Definition keine rechtliche Grundlage haben. Zum Zweiten entscheiden politische Faktoren, vor allem die Stärke euroskeptischer Kräfte und ihre Stellung im jeweiligen Machtgefüge, ob europapolitische Volksabstimmungen, insbesondere weitere Austrittsreferenden ausgelöst werden. Bei der Parlamentswahl in den Niederlanden und der Präsidentschaftswahl in Frankreich obsiegten proeuropäische Parteien bzw. Kandidaten. Das hat die Sorgen vor weiteren euroskeptisch motivierten Volksabstimmungen fürs Erste vertrieben. Und doch wird sich die Europapolitik – das hat die jüngere Integrationsgeschichte klar vor Augen geführt – auf den neuen Typ offensiver Misstrauensreferenden einstellen müssen.