

Obsolete Theorie oder obsoletes Referendum?

1. Einleitung

Dass der französische Präsident und die niederländische Regierung »ohne Not«, also ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein, Referenden über den europäischen Verfassungsvertrag angesetzt und verloren haben, mag man mit Barbara Tuchman (2001) in die Geschichte der »Torheiten der Regierenden« einreihen. Aber die Regeln der empirisch-analytischen Sozialwissenschaft verlangen es nun einmal, dies zum Anlass kritischer Theorieprüfung zu nehmen. Dazu gehört aber auch, nicht der Aufgeregtheit des Augenblicks zu verfallen, sondern die Ereignisse in längerfristiger Perspektive zu betrachten. Zu fragen ist also: Was ist wirklich neu an der europäischen »Verfassungskrise« und zeigt dieses Neue Lücken und Schwächen der Integrationstheorien auf? Ich vertrete die These, dass das Scheitern des Verfassungsprojekts in Frankreich und den Niederlanden in der Tat eine neue Qualität des Integrationsprozesses offenbart, die die gängigen Integrationstheorien nur unzureichend abbilden. Meine Prognose ist allerdings, dass eher das Referendum als die Integrationstheorie obsolet werden wird.¹

2. Was ist neu nach »Non« und »Nee«?

Rückschläge im Integrationsprozess sind nicht neu und bedeuten nicht dessen Ende. Auf das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und Politischen Gemeinschaft 1954 folgten die Römischen Verträge 1957, und dass nach der Integrationskrise der 1960er Jahre eine Phase der Stagnation einsetzte, die Mitte der 1980er Jahre von der *relance Européenne* abgelöst wurde, gehört zum Kanon der Integrationsgeschichtsschreibung. Auch wenn jetzt auf mehr als ein Jahrzehnt stürmischen Wachstums eine Phase des Stillstands folgen sollte, wäre das nur eine Bestätigung des weithin akzeptierten *stop-and-go*-Musters der europäischen Integration. Neu ist allerdings, dass der Rückschlag 2005 nicht von einer integrationssskeptischen Regierung ausging (wie de Gaulles »Politik des leeren Stuhls« 1965), sondern von der Wählerschaft einzelner Mitgliedsstaaten.

Auch Volksabstimmungen über Gemeinschaftsverträge sind bereits früher immer wieder gescheitert: so der Vertrag von Maastricht in Dänemark 1992 und der Vertrag von Nizza in Irland 2001. In beiden Fällen führte dies jedoch lediglich zu länderspezifischen Anpassungen – Dänemarks *opt-out* bei der Gemeinschaftswährung und die Bestätigung der irischen Neutralität. Die Wiederholung der Volksabstimmungen brachte binnen Jahresfrist ein positives Ergebnis. Neu war im Frühjahr 2005, dass

1 Für Unterstützung und Kommentare danke ich Sandra Egli und Dirk Leuffen.

die Referenden zum Verfassungsvertrag in mehr als einem Staat negativ ausfielen und dass es sich bei Frankreich und den Niederlanden zudem um zwei Gründungsmitglieder und »Motoren« der EU handelte. Weitere Niederlagen, vor allem in Großbritannien, drohten. Unter diesen Umständen war eine Fortsetzung des Ratifikationsprozesses oder eine Wiederholung der Abstimmungen keine aussichtsreiche politische Option. Zum ersten Mal brachten Referenden einen ganzen Vertrag zu Fall.

Die europäischen Zauberlehrlinge werden die Geister des Referendums nun nicht wieder los. Jede größere Vertragsrevision, zumal wenn sie als »Verfassung« symbolisch aufgeladen wird, wird unter dem Referendumsvorbehalt stehen. Während früher nur Dänemark und Irland regelmäßig Referenden über Vertragsrevisionen abhielten – in Frankreich fand nur zum Vertrag von Maastricht ein allerdings auch schon nur knapp positives Referendum statt –, sind 2005 mit Spanien, Luxemburg und den Niederlanden drei Altimitglieder hinzugekommen. Hinter diese Präzedenzfälle werden die Regierungen nicht zurückgehen können. Vielmehr ist zu erwarten, dass die Bestätigung von EU-Verträgen durch Volksabstimmungen auf weitere Staaten und Gegenstände ausgreifen wird. Schon haben Frankreich und Österreich ein Referendum über den Beitritt der Türkei angekündigt. Schließlich geraten auch solche Länder, die bisher keine Referenden zu EU-Verträgen abgehalten haben, unter Druck. Warum sollte man der eigenen Bevölkerung demokratische Rechte verweigern, die anderswo selbstverständlich sind? Referenden dürften also durchaus zu einem festen Bestandteil europäischer Vertragsentwicklung werden.

Das gleiche gilt für ihren negativen Ausgang. Abgesehen von Beitritts- und Wiederholungsreferenden liegt die Erfolgsquote nur knapp über 50%. Schon früher offenbarten Referenden die Kluft zwischen relativ integrationsfreundlichen politischen Eliten in Regierung und Parlament und integrationsskeptischen gesellschaftlichen Mehrheiten. Die Verbreitung des Referendums wird die Mobilisierung und Artikulation dieser skeptischen Mehrheiten begünstigen. Auch in Deutschland wäre eine positive Volksabstimmung zum Euro oder zur Osterweiterung trotz breiter parlamentarischer Zustimmung keineswegs sicher gewesen. Die Heterogenität der ablehnenden Mehrheiten kommt erschwerend hinzu. Während sich das französische »Non« überwiegend aus der Sorge vor Arbeitslosigkeit und einem »neoliberalen« Europa speiste, trifft in anderen Ländern (wie etwa im Vereinigten Königreich) das Gegenteil, nämlich ein »soziales«, redistributives Europa, auf Ablehnung. In den Niederlanden wurden der Mangel an Information, der Verlust nationaler Souveränität und die hohen EU-Beiträge als wichtigste Ablehnungsgründe angegeben; in Frankreich spielten sie keine wichtige Rolle. Und während die große Mehrheit der »Non«-Wähler keine generelle Skepsis gegenüber »Europa« hatte und sich eine andere, sozialere Verfassung wünschte, wurden die europäischen Institutionen und die Idee einer Verfassung in den Niederlanden überwiegend negativ beurteilt.² Schließlich sind europapolitische Referen-

2 Vgl. TNS Sofres, »Le référendum du 29 mai 2005«, in: http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/290505_referendum_r.htm; 13.10.2005; Flash Eurobarometer, »The European Constitution: Post-referendum survey in France« und »The European Constitution: Post-referendum survey in The Netherlands«, in: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index_en.htm; 13.10.2005.

renden immer auch ein Instrument der Innenpolitik und bieten Gelegenheit, die politische und wirtschaftliche Lage im eigenen Land zu bewerten. Dass ein großes Vertragsprojekt auch in Zukunft in mehreren Mitgliedsstaaten – und mindestens einem der großen – abgelehnt werden wird, ist daher sehr wahrscheinlich. Die Institutionalisierung des Referendums könnte der europäischen Integration also durchaus neue Qualität verleihen: viele zusätzliche Vetospieler mit heterogenen und eher integrationsskeptischen Präferenzen, ergo eine höhere Politikstabilität und ein Abbremsen der Integrationsdynamik (Tsebelis 2002: 281f).

3. *Integrationstheorien – erneut obsolet?*

Integrationstheorien sind dynamische Theorien, die das Wachstum supranationaler politischer Kompetenzen erklären. Integrationsstillstand würde ihre Relevanz in der Tat verringern und im Gegenzug die Bedeutung solcher Theorien stärken, die die EU als ein im Wesentlichen stabiles politisches System analysieren. Das ist der Ausgangspunkt sowohl des *Governance*-Ansatzes (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996: 21) als auch komparatistischer Analysen der europäischen Politik (Hix 1994). Machen die aktuellen Entwicklungen also Integrationstheorien »obsolet«?

Der ursprüngliche Befund einer »obsolescence« (Haas 1976: 177-180) resultierte vorrangig daraus, dass sich die Kernaussagen des Neofunktionalismus, der damals dominante Theorie der europäischen Integration, über die vom *spillover*-Mechanismus unausweichlich vorangetriebene Integrationsdynamik nicht halten ließen. Die wirtschaftliche Integration geriet ins Stocken, eine Währungsunion scheiterte, und die Mitgliedsstaaten – allen voran das gaullistische Frankreich – verweigerten sich einer weiteren Beschneidung ihrer Souveränität. Durch die starke Verbindung des Neofunktionalismus zum politischen Projekt Jean Monnets wurde die Krise der Integration auch zu einer Krise der Theorie.

Die gegenwärtige Theorielandschaft unterscheidet sich grundlegend von der zur Mitte der 1960er Jahre. Erstens ist die Integrationsforschung durch einen starken theoretischen Pluralismus gekennzeichnet. Neben dem als Supranationalismus erneuerten Neofunktionalismus sind der Intergouvernementalismus (in einer liberalen und einer realistischen Variante) sowie der Konstruktivismus getreten. Europapolitische Ereignisse stellen daher eventuell einzelne Ansätze vor Probleme, weniger die Integrationstheorie als Ganze. Zweitens spricht keine der relevanten Integrationstheorien mehr von einem Determinismus und einer bestimmbareren Finalität des europäischen Integrationsprozesses; das *stop-and-go*-Muster und die sektorale Differenzierung der Integration sind weithin akzeptiert und Gegenstand theoretischer Erklärungen.

Für den Faktor »Referendum« haben diese Theorien allerdings keinen systematischen Platz. Vielmehr besteht ein breiter Konsens, dass die europäische Integration immer ein elitäres Projekt gewesen ist und dass ihr Fortgang von Konsens und Zusammenarbeit der Eliten abhängt. Im Intergouvernementalismus sind Regierungen die zentralen Akteure der Integration; in seiner liberalen Variante treten noch wirtschaftliche Interessengruppen hinzu, wobei Produzenteninteressen regelmäßig

die der Konsumenten dominieren (Moravcsik 1998: 36). Laut Supranationalismus entsteht Integrationswachstum darüber hinaus aus dem Zusammenspiel von transnational agierenden Interessenverbänden und supranationalen Organisationen (Stone Sweet/Sandholtz 1997). Auch konstruktivistische Analysen erklären Integration über die Ideen von Eliten in Parteien und Regierungen (z. B. Jachtenfuchs 2002; Parsons 2003: 24-26) oder über elitäre Argumentations- und Deliberationsprozesse (Joerges/Neyer 1997; Schimmelfennig 2001). Inhalt der integrationstheoretischen Kontroversen ist nicht der elitäre Charakter der Integration selbst, sondern welche Eliten die zentrale Rolle spielen, was sie motiviert und wie sie interagieren. Die Wählerschaft kommt als eigenständiger Einfluss oder eigene Entscheidungsebene nicht vor, weil entweder angenommen wird, dass die Eliten in der Europapolitik vor dem Hintergrund eines »permissiven Konsenses« (Lindberg/Scheingold 1970: 62) operieren könnten und die gesellschaftlichen Interessen und Ideen widerspiegeln oder dass die Wählerschaft gar nicht in der Lage sei, einen solchen Einfluss auszuüben – sei es aus Mangel an Information, Interesse, Organisationsfähigkeit, Partizipationsmöglichkeiten oder Gelegenheiten zur Willensäußerung.

Das heißt nun keineswegs, dass das Scheitern des Verfassungsvertrages für die Integrationstheorien ein Rätsel darstellt. Aus ihrer Perspektive erscheint die »europäische Verfassung« als ein Akt des föderalistischen Voluntarismus, wie er schon mehrfach in der Geschichte der Gemeinschaft gescheitert ist. Darüber hinaus mobilisierte sie die Wählerschaft, die in keiner Integrationstheorie als Protagonist des Integrationsfortschritts firmiert. Aus liberal-intergouvernementalistischer Sicht fehlte dem Verfassungsprojekt die aus der internationalen Interdependenz geborene ökonomische Rationalität; aus supranationalistischer Perspektive widersprach der Versuch eines »großen Wurfs« der auf gradueller, pfadabhängiger und informeller Institutionalisierung beruhenden Vertiefungsdynamik. Konstruktivistische Ansätze können schließlich darauf hinweisen, dass die kollektive Identität der breiten Bevölkerung weit weniger europäisiert ist als die der Eliten.

Sollte das Referendum zu einem festen Bestandteil der EU-Politik werden, dann müssten die Integrationstheorien allerdings über diese negativen Aussagen hinausgehen. Nehmen wir die aktuelle Referenztheorie unter den Integrationstheorien, den Liberalen Intergouvernementalismus mit seinem Erklärungs-Dreischnitt von staatlicher Präferenzbildung, zwischenstaatlichen Verhandlungen und Wahl des institutionellen Designs (Moravcsik 1998). Zwar lassen sich Referenden über das Modell der Mehrebenenspiele prinzipiell in den Erklärungsschritt der zwischenstaatlichen Verhandlungen integrieren (Moravcsik 1993; Hug/König 2002), allerdings sollte sich das antizipierte Wählerverhalten dann in den Verhandlungsergebnissen niederschlagen und zuverlässig zu erfolgreich bestanden Referenden führen. Da dies aber nicht der Fall ist, bedarf es eines vierten Erklärungsschritts, der Ratifikation, und einer Ergänzung der politischen Ökonomie der Integration um eine politische Soziologie. Hier könnten konstruktivistische Ansätze mit ihrer Forschung über gesellschaftliche Identitätsbildungs- und Sozialisationsprozesse eine wichtige Rolle spielen. Der Supranationalismus hingegen, mit seiner starken Betonung supranationaler institutioneller Eigendynamik, hätte mit der systematischen Integration von Referen-

renden erhebliche Schwierigkeiten. Für die Erklärung der tatsächlichen Weiterentwicklung der europäischen Integration muss dies jedoch keine Schwäche sein.

4. *Das Referendum – strukturelle Restriktion statt manifeste Praxis*

Es spricht nämlich einiges dafür, dass das Referendum eher einen indirekten Einfluss auf die europäische Politik ausüben wird – als strukturelle Restriktion intergouvernementaler und supranationaler Politik. Referenden kommen nur bei der Ratifikation formeller europäischer Verträge und Vertragsänderungen auf die politische Agenda, und sie sind vor allem dann brisant, wenn deren symbolischer und tatsächlicher supranationaler Gehalt hoch ist. Die Regierungen haben es also selbst in der Hand, die Instrumente europäischer Politik so zu wählen, dass sie das Referendum vermeiden oder entschärfen. Zwar haben integrationsskeptische Regierungen prinzipiell einen Anreiz, das Referendum als Verhandlungsinstrument einzusetzen, um für sie missliebige Integrationspläne unter Verweis auf die drohende Ablehnung ihrer Bevölkerung von der Tagesordnung zu streichen (vgl. die *red lines* der britischen Regierung in den Verhandlungen über den Verfassungsvertrag; Hug/König 2002). Die Instrumentalisierung hat jedoch ihre Grenzen, weil sich die Regierung selbst nach erfolgreichen Verhandlungen der Zustimmung der eigenen Bevölkerung nicht sicher sein kann und durch die Ablehnung eines Vertrags, dem sie selbst zuvor zugestimmt hat, in jedem Fall beschädigt wird.

Zu erwarten ist daher ein Wandel in der integrationspolitischen Strategie der EU-Akteure: informelle Vereinbarungen statt formeller Verträge, inkrementalistische Politikentwicklung statt »großer Würfe«, administrativ-technische anstelle politischer und symbolisch aufgeladener Programmatik, gewachsene statt geschriebene Verfassung. Daraus folgt nicht notwendigerweise geringeres Integrationswachstum. Vieles, was jetzt in der Verfassung geregelt werden sollte, ließe sich auch über interinstitutionelle Vereinbarungen, die richterliche Fortschreibung europäischen Rechts oder implizite politische Praktiken erreichen (vgl. Farrell/Héritier 2003; Rittberger/Stacey 2003). Anderes könnte in »langweilige« Ergänzungsbestimmungen zu bestehenden Verträgen verpackt werden. Schon werden in der EU solche Pläne geschmiedet.³ Ein Blick zurück auf die vermeintliche Stagnationsphase der europäischen Integration zwischen 1965 und 1985 bestätigt, dass Stillstand bei der formellen Vertragsentwicklung nicht auch Stillstand bei der Integration sein muss. In diese Zeit fielen die entscheidenden doktrinären Weichenstellungen in der Rechtsintegration: die Grundsätze des Vorrangs, der unmittelbaren Anwendbarkeit und der Grundrechtsbindung des Gemeinschaftsrechts. Nicht-integrierte Kooperationsfelder wie die Europäische Politische Zusammenarbeit oder das Europäische Währungssystem bereiteten die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Währungsunion vor. Der Europäische Rat entwickelte sich außerhalb der Verträge zum faktisch obersten Entscheidungsgremium

3 Vgl. z. B. »MEPs work on plans to revive EU constitution«, in: <http://euobserver.com/18/19893>; 13.10.2005.

der Gemeinschaft. Die kaum bekannten Verträge von Luxemburg und Brüssel stärkten 1970 und 1975 die finanziellen Kompetenzen der Gemeinschaft und die Haushaltsrechte des Parlaments. Es sind genau solche Mechanismen und Prozesse, die vom Supranationalismus beschrieben werden.

Die Theorien der europäischen Integration könnten also in der Tat obsolet werden, wenn das Referendum sich als reguläres Verfahren der EU-Politik durchsetzte und die Integrationsdynamik zum Erliegen brächte. Wenn die europäischen Regierungen sich eigennützig und rational entsprechend der »neuen Staatsräson« (Wolf 2000) verhalten, dann werden sie in Zukunft allerdings Entscheidungen vermeiden, die die Bestätigung durch ein Referendum erfordern oder erschweren. Aber vielleicht hat die Verfassungskrise gerade diese Rationalitätsannahme in Frage gestellt (siehe oben).

Literatur

- Farrell, Henry/Héritier, Adrienne 2003: Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe, in: *Governance* 16: 4, 577-600.
- Haas, Ernst B. 1976: Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration, in: *International Organization* 30: 2, 172-212.
- Hix, Simon 1994: The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics, in: *West European Politics* 17: 1, 1-30.
- Hug, Simon/König, Thomas 2002: In View of Ratification: Governmental Preferences and Domestic Constraints at the Amsterdam Intergovernmental Conference, in: *International Organization* 56: 2, 447-476.
- Jachtenfuchs, Markus 2002: Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung, Baden-Baden.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate 1996: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen, 15-44.
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen 1997: From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Process: The Constitutionalization of Comitology, in: *European Law Journal* 3: 3, 273-299.
- Lindberg, Leon/Scheingold, Stuart 1970: *Europe's Would-Be Polity*, Englewood Cliffs, NJ.
- Moravcsik, Andrew 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies* 31: 4, 473-524.
- Moravcsik, Andrew 1998: *The Choice for Europe: Social Power and State Purpose from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY.
- Parsons, Craig 2003: *A Certain Idea of Europe*, Ithaca, NY.
- Rittberger, Berthold/Stacey, Jeffrey 2003 (Hrsg.): *Dynamics of Formal and Informal Institutional Change in the EU*, *Journal of European Public Policy* 10: 6, Sonderheft.
- Schimmelfennig, Frank 2001: The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: *International Organization* 55: 1, 47-80.
- Stone Sweet, Alec/Sandholtz, Wayne 1997: European Integration and Supranational Governance, in: *Journal of European Public Policy* 4: 3, 297-317.
- Tsebelis, George 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, NJ.
- Tuchman, Barbara 2001: *Die Torheit der Regierenden. Von Troja bis Vietnam*, Frankfurt a. M.
- Wolf, Klaus Dieter 2000: *Die Neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratiekrisenproblem in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden.