

# IEP Policy Brief

## Analysen und Positionen zur Europapolitik

### Schlussfolgerungen aus den gescheiterten Referenden zum Europäischen Verfassungsvertrag und warum die eigentliche Motivation für die Ablehnung in Frankreich und den Niederlanden nicht im Vertragstext zu finden ist...

Gesa-S. Kuhle\*

Die Referenden zum Europäischen Verfassungsvertrag am 29. Mai dieses Jahres in Frankreich und am 1. Juni in den Niederlanden haben vor allem zwei Dinge, die für die europäische Zukunftsdebatte von zentraler Bedeutung sind, veranschaulicht: Erstens wird die Europäische Union von den Wählern in sozio-ökonomisch schwierigen Zeiten nicht mehr als Teil der Lösung, sondern als zusätzlicher Risikofaktor für die nationale Wirtschaft und den eigenen Arbeitsplatz empfunden. Zweitens ist aus den Erfolgen der Verfassungsgegner und den demgegenüber weniger wirksamen Ja-Kampagnen der etablierten Parteien in beiden Ländern die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Wähler weniger über den Verfassungsvertrag, d.h. über die Neuerungen des Textes debattieren wollten, als über die Ziele und Grenzen der Europäischen Union.

#### *Kaum Parallelen zwischen beiden Referenden*

Mit Blick auf die tatsächlichen Ablehnungsgründe ist festzustellen, dass es in beiden Ländern keine einheitliche Argumentation gab, aus der für die EU konkrete Handlungsoptionen resultieren. Zwischen beiden Ländern lassen

sich zudem kaum Parallelen bezüglich der Kritik am Verfassungsvertrag selbst identifizieren. Die Ergebnisse mehrerer französischer und niederländischer Umfragen<sup>1</sup> sowie des Eurobarometers<sup>2</sup> lassen die Erkenntnis zu, dass innenpolitische Beweggründe für die Wähler eine entscheidende Rolle gespielt haben. Somit hatten beide Referenden den Charakter einer Denkkettel-Abstimmung. Die Ablehnung der nationalen Regierung und/oder des Staatspräsidenten war für 14 Prozent der niederländi-

<sup>1</sup> Folgende Umfragen wurden in die Analyse einbezogen : Instituts CSA: „Le vote au referendum sur le traité constitutionnel européen: Explication du vote et perspectives politiques“, Mai 2005 ; France 2 vom 29. Mai 2005, <http://referendum-constitution-europeenne.france2.fr/11031227-fr.php> (letzter Zugriff: 22.6.2005); Libération vom 29. Mai 2005, [http://www.louis-harris.fr/version\\_f/autres\\_s/Acrobat](http://www.louis-harris.fr/version_f/autres_s/Acrobat) (letzter Zugriff: 22.6.2005); IPSOS-Umfrage zum Referendum, 29. Mai 2005, [www.ipsos.fr/CanalIpsos/poll/8074](http://www.ipsos.fr/CanalIpsos/poll/8074) (letzter Zugriff: 15.09.05); Umfrage von Maurice de Hond vom 01. Juni 2005, erhältlich über [www.peil.nl](http://www.peil.nl) (letzter Zugriff: 22.06.05).

<sup>2</sup> Vgl. Flash Eurobaromètre: La constitution européenne : sondage post-référendum en France, Juin 2005; Flash Eurobarometer: The European Constitution: post-referendum survey in the Netherlands, June 2005 sowie Eurobarometer 63 : Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, September 2005.

\* Gesa-S. Kuhle ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Europäische Politik in Berlin.

schen und für 18 Prozent der französischen Nein-Wähler abstimmungsentscheidend. Letzteres entspricht einer grundsätzlichen Tendenz in Frankreich: Jedes bislang dort abgehaltene Referendum wurde unabhängig vom Inhalt auch als direkte Abstimmung über den Staatspräsidenten interpretiert. So hatte das Vertrauen in die inzwischen abgesetzte Regierung Jean-Pierre Raffarin und in den Staatspräsidenten Jacques Chirac bis zum Zeitpunkt des Referendums am 29. Mai 2005 kontinuierlich abgenommen. Im Mai erhielten beide politischen Amtsträger die schlechtesten Umfragergebnisse seit ihrem Amtsantritt.<sup>3</sup> Ein generelles Misstrauen gegenüber der Arbeit der Regierung resultierte nicht zuletzt aus den Reform- und Sparvorhaben im sozialen Bereich, im Gesundheitssektor und im öffentlichen Dienst. Ebenso waren in den Niederlanden Zweifel gegenüber der Arbeit der politischen Akteure zu konstatieren, die letztlich auch im Ergebnis des Referendums ihren Ausdruck fanden: Die Mehrheit der Wähler hielt sich nicht an die proklamierte Unterstützung des Verfassungsvertrags durch die ihnen nahe stehende Partei. Hier war es unter anderem der rigorose Sparkurs zur Einhaltung der Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, der zur Unpopularität der Regierung von Jan Peter Balkenende beitrug.

#### *Ungünstige nationale Kontextbedingungen*

Ungünstige wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen<sup>4</sup> förderten eine negative Grundstimmung und eine Verunsicherung der französischen und niederländischen Wähler. In den Niederlanden ist die Kaufkraft in den letzten zwei Jahren um 4 Prozent gesunken, wofür viele Bürger die Einführung des Euro verantwortlich machen. Ferner liegt das für 2005 prognostizierte niederländische Wirtschaftswachstum unter dem EU-Durchschnitt; die französische Arbeitslosenquote ist unverändert

<sup>3</sup> So gaben im Mai 2005 66 Prozent der befragten Franzosen an, kein Vertrauen gegenüber Chirac zu haben; sogar 75 Prozent erklären dasselbe für Premierminister Raffarin (vgl. TNS-Sofres, Cotes de popularité des Présidents et Premiers ministres, <http://www.php.sofres.com/cote2/> (letzter Zugriff: 15.09.2005).

<sup>4</sup> Arbeitslosenquote in Frankreich im Januar 2005 bei 10% (vgl. „Arbeitslosenquote steigt in Frankreich auf 10 Prozent“, FTD, 25.02.2005); niederländisches Wirtschaftswachstum in 2005 bei 1,4% (vgl. aktuelle Wirtschaftslage in den Niederlanden, Auswärtiges Amt, [http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender\\_ausgabe.html?type\\_id=12&land\\_id=123](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/laenderinfos/laender/laender_ausgabe.html?type_id=12&land_id=123), letzter Zugriff: 26.09.05).

hoch. Daher ist es nicht verwunderlich, dass viele Wähler eine weitere Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation ihres Landes bzw. einen Verlust ihres Arbeitsplatzes fürchteten und diese Ängste auf die EU übertrugen. Dem gemäß begründeten zahlreiche französische und niederländische Nein-Wähler ihr Votum mit der Befürchtung, der Vertrag könne negative Effekte auf den nationalen Arbeitsmarkt haben. Der genaue Inhalt und die Neuerungen des Textes blieben vielen jedoch unbekannt.<sup>5</sup>

#### *Versäumte Debatten zur EU-Erweiterung*

In diesem Zusammenhang steht außerdem die von den Wählern empfundene direkte Verbindung zur EU-Erweiterung 2004, der sie die Verlagerungen von Arbeitsplätzen und Unternehmen in die neuen EU-Mitgliedstaaten anlasten. Die Verfassungsgegner in Frankreich hatten dies medienwirksam in ihrer Referendumskampagne aufgegriffen. Charakteristisch für die Referendumskampagnen im Vorfeld der Abstimmungen in Frankreich als auch den Niederlanden war demnach ebenfalls die Debatte über die Folgen der letzten Erweiterung zur EU-25. Zusätzliche Ängste wurden dadurch geschürt, dass die niederländische Öffentlichkeit seit den religiös-politisch motivierten Morden an dem Politiker Pim Fortuyn sowie an dem Regisseur Theo van Gogh noch immer sehr sensibel auf Immigrationsfragen reagiert und sich von der EU einen klareren Kurs in Fragen der Einwanderungspolitik erwartet. Hinzu kommt die Ablehnung eines EU-Beitritts der Türkei bei 70 Prozent der befragten Franzosen. Der regierenden *Union pour un Mouvement Populaire* (UMP) ist es nicht gelungen, dieses Thema von der Abstimmung über den Verfassungsvertrag zu trennen. Folglich ergriffen die Wähler letztlich auch die Gelegenheit, über eine mögliche EU-Mitgliedschaft der Türkei und über die bereits erfolgte Erweiterung abzustimmen.<sup>6</sup>

Darüber hinaus haben es die verantwortlichen politischen Akteure in Paris seit dem äußerst knappen Referendum zum Maastrichter Vertrag am 20. September 1992 (mit nur 51,01

<sup>5</sup> Laut Flash Eurobarometer gaben dies 31% (laut Ipsos 52%) der französischen Nein-Wähler und 7% der niederländischen als Begründung für ihre Entscheidung an.

<sup>6</sup> Noch im Oktober 2003 hatten sich 61% der Befragten ein Referendum über die Osterweiterung gewünscht. Dieses fand jedoch bekanntermaßen nicht statt.

Prozent Zustimmung) versäumt, eine offene Debatte über die Ziele und Möglichkeiten der französischen Europapolitik zu führen. Diese Diskussion wurde nun im Rahmen der Referendumsdebatte zum Europäischen Verfassungsvertrag nachgeholt. Der neue Vertragstext, der im Mai zur Abstimmung stand, spielte dabei kaum eine Rolle.<sup>7</sup> In den Niederlanden hatten die Wähler sogar erstmals die Möglichkeit, sich direkt zur EU zu äußern und abzustimmen, weshalb auch sie mehr die grundsätzliche Zielsetzung und Ausgestaltung des europäischen Integrationsprozesses als die neuen, konkreten Inhalte des Vertragstextes debattierten. Hier kristallisierte sich letztlich als Hauptmotiv für die mehrheitliche Ablehnung des Verfassungsvertrags in Höhe von eindeutigen 61,6 Prozent der „Mangel an Informationen“ über den Vertragstext heraus.<sup>8</sup>

#### *Fehler auf Seiten der Verfassungsbefürworter*

In beiden Ländern lassen sich gravierende Fehler auf Seiten der Verfassungsbefürworter feststellen, die auch zu dem schlechten Ausgang beider Referenden beigetragen haben. In Frankreich waren die Regierungspartei UMP und die sozialistische Oppositionspartei PS intern über den eigenen Kurs zerstritten, wodurch die Wähler zusätzlich verunsichert wurden. Zudem starteten die Kampagnen in beiden Ländern so spät, dass sie auf die gut organisierten und frühzeitig geplanten Kampagnen der Verfassungsgegner nur noch reagieren konnten. Auf diese Weise konnten weniger die Inhalte des Verfassungsvertrages dargestellt werden. Stattdessen bemühten sich die Pro-Kampagnen, die zum Teil falschen bzw. nicht abstimmungsentscheidenden Argumente der Nein-Kampagnen zu entkräften und die EU mit simplen Argumenten zu verteidigen.<sup>9</sup> Diese Rechtfertigungen mussten auch in den Niederlanden primär dazu dienen, allgemeinen Mar-

ginalisierungsängsten in einer EU-25 entgegen zu wirken. Die Angst vor nationalem Souveränitätsverlust wurde letztlich dennoch von 16 Prozent der niederländischen Wähler als Motivation für ihr Nein-Votum angegeben. Ebenfalls kritisierten sie die aus ihrer Sicht hohen Kosten der EU-Mitgliedschaft, welche von den Niederlanden als größter EU-Nettozahler<sup>10</sup> übermäßig getragen werden müssten. Diese Äußerungen stehen in Zusammenhang mit Marginalisierungsgefühle neben Deutschland und Frankreich, die im Gegensatz zu den Niederlanden erneut den Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht einhalten. Daneben war in Frankreich die Angst vor einem neoliberalen europäischen Wirtschaftskurs das große abstimmungsentscheidende Thema, welches nicht nur in den öffentlichen Debatten im Vorfeld, sondern auch in den internen Konflikten der beiden größten Parteien deutlich wurde.

#### *Wenig Kritik an Inhalten des Verfassungstextes*

Tatsächlich sind die oben aufgezeigten Argumente der Nein-Wähler beider Länder erkennbar mannigfaltig und zum Teil widersprüchlich. Die von den Bürgern im Rahmen von Umfragen geäußerten Argumente beziehen sich auf äußerst allgemeine innen- oder europolitische Begründungen. Die abschließende Analyse der in direkter Korrelation zur EU stehenden Motivationen für eine Ablehnung des Vertrages ergibt folgende Argumente ohne Bezug zum Verfassungstext: Europa sei nicht sozial genug, zu teuer und habe negative Folgen für den nationalen Arbeitsmarkt<sup>11</sup> – mit Bezug zum Verfassungsvertrag heißt es, die Regierung habe zu wenig Informationen geliefert und der Text sei generell zu komplex.<sup>12</sup> In einer IPSOS-Umfrage gab zudem eine große Mehrheit der französischen Nein-Wähler an, der Verfassungsvertrag sei zu wirtschaftsliberal (40 Prozent) und er bedrohe die französische Identität (32 Prozent).<sup>13</sup> Es ist nicht ein-

<sup>7</sup> Für eine detaillierte Darstellung der französischen Referendumsdebatte vgl. Joachim Schild: Ein Sieg der Angst. Das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: *integration* 3/05, S.187-200.

<sup>8</sup> 32 Prozent der Nein-Wähler nannten „Lack of information“ als Hauptmotiv für die Ablehnung des Europäischen Verfassungsvertrages (vgl. Flash Eurobarometer: The European Constitution: post-referendum survey in the Netherlands, June 2005).

<sup>9</sup> So bekräftigte Chirac beispielsweise unermüdlich die französische Prägung des VVE und die darin enthaltene Abkehr vom „angelsächsischen Ultraliberalismus“. Außerdem warnten die Verfassungsbefürworter vor einem Stillstand im europäischen Integrationsprozess, sollte es zu einer Ablehnung des VVE in Frankreich kommen.

<sup>10</sup> Auf die Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten bezogen, sind die Niederlande der stärkste Nettozahler: Im Jahr 2003 zahlten die Niederlande nach Berechnung der Einnahmen und Ausgaben 0,43 Prozent ihres BNE an den EU-Haushalt.

<sup>11</sup> Vgl. die drei unter Fußnote 2 angegebenen Eurobarometer: EU ist nicht sozial genug (F: 16%), EU ist zu teuer (NL: 13%), EU hat negative Folgen für den nationalen Arbeitsmarkt (F: 31%, NL: 7%).

<sup>12</sup> Siehe Fußnote 9 („lack of information“ – NL 32%; « complexité du texte » – F 12%).

<sup>13</sup> IPSOS-Umfrage zum Referendum, 29. Mai 2005 ([www.ipsos.fr/Canallpsos/poll/8074](http://www.ipsos.fr/Canallpsos/poll/8074); letzter Zugriff: 15.09.2005).

deutig festzustellen, inwieweit sich die Motive auf andere Mitgliedstaaten übertragen lassen, in denen keine öffentliche Debatte zum Verfassungsvertrag stattgefunden hat. Aus dem französischen und niederländischen Referendum kann jedoch trotz der negativ anmutenden Ergebnisse der positive Schluss gezogen werden, dass die Wähler mit ihrem „Nein“ zum Verfassungsvertrag eindeutig nicht die EU abgelehnt haben. 72 Prozent der befragten Franzosen stehen einer allgemeinen Fortsetzung der europäischen Integration positiv gegenüber und 82 Prozent der Niederländer beurteilen die EU-Mitgliedschaft ihres Landes als „eine gute Sache“.<sup>14</sup>

### *Die Fragen der Bürger*

Die Analyse der in zahlreichen Umfragen geäußerten Motiven der Nein-Wähler ergibt jedoch, dass sich die Bürger Antworten auf allgemeine Fragen wünschen, wie beispielsweise: Wozu die EU? Welches sind die Grenzen der EU? Und was tut die EU, um uns vor den Folgen der Globalisierung zu schützen? Erst wenn sich auf die Fragen der Bürger eindeutige, konkrete Antworten nennen lassen, die der EU-Bevölkerung vermittelt werden können und die eindeutige Lösungen darstellen, findet auch eine weitere Vertiefung der EU wieder mehr Anerkennung bei den Wählern. Wenn die Bürger wissen, welche Vorteile sie im Alltag durch die EU-Mitgliedschaft ihres Landes haben, muss die Union nicht länger als „Sündenbock“ für in erster Linie national zu lösende Probleme wie Arbeitslosigkeit und niedriges Wirtschaftswachstum herhalten. Hier kann die EU nur flankierend tätig werden, wie es auch in der Lissabon-Strategie geplant ist.<sup>15</sup> Parallel dazu sollten sich die Staats- und Regierungschefs nicht mehr so hohe Ziele stecken, die kaum eingehalten werden können. Als prägendes Beispiel sei hier die Lissabon-Strategie genannt, deren überaus ehrgeizig formuliertes Hauptziel besagt, dass die EU bis zum Jahr 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden solle. Ziele, die einerseits öffentlichkeitswirksam kommuniziert, andererseits jedoch nicht eingehalten werden können, werden von den Bürgern letztlich als Misserfolg der EU verbucht.

<sup>14</sup> Siehe Fußnote 3.

<sup>15</sup> Vgl. auch Mathias Jopp/ Gesa-S. Kuhle: Wege aus der Verfassungskrise, integration 3/05, S.257-261.

### *Notwendig: eine ehrliche Politik und...*

Die Kluft zwischen den Bedürfnissen und Fragen der Bürger an die EU und den Zielsetzungen der EU-Reform kann nur geschlossen werden, wenn eine ehrlichere Politik den Bürgern gegenüber betrieben wird, in der eindeutig erklärt wird, was die EU leisten kann und was nicht. Es ist beispielsweise nicht möglich, das protektionistische Sozial- und Arbeitsmarktmodell Frankreichs auf die EU zu übertragen. Diese Wahrheiten sollten kommuniziert werden, denn nicht zuletzt wünschen sich 39 Prozent der französischen Nein-Wähler eine Neuverhandlung des Verfassungsvertrages unter Berücksichtigung nationaler Bedürfnisse.<sup>16</sup> Dies bedeutet jedoch nicht – wie vielfach angenommen – dass die Übertragung nationaler Kompetenzen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik an die EU gefordert wird. Vielmehr erwarten französische Bürger in diesen Politikbereichen den Schutz ihrer nationalen Systeme durch die EU.<sup>17</sup> In diese Richtung weist nun auch eine kürzlich im Auftrag von ARTE erfolgte Studie: Auf europäischer Ebene sollen nach Meinung der Bürger der fünf größten EU-Mitgliedstaaten in erster Linie Maßnahmen in Bereichen wie Forschung, Nahrungsmittelsicherheit, Umwelt, Außenpolitik und Einwanderung ergriffen werden.<sup>18</sup>

### *...eine effiziente Kommunikationsstrategie*

Außerdem sollten die politischen Akteure verdeutlichen, dass die Europäische Union die Nationalstaaten und ihre Identitäten nicht ersetzen will und wird. Nur durch eine öffentlichkeitswirksame Politik kann den unbegründeten Sorgen vor nationalem Kultur- und Souveränitätsverlust begegnet werden. In deren Rahmen sollten auch die Vorteile der europäischen Integration und die Leistungen der EU stärker betont und durch eine verbesserte bzw. neue Kommunikationsstrategie umfassender vermittelt werden, um den Bürgern ihre Ängste

<sup>16</sup> Für eine detaillierte Analyse der möglichen Wege aus der „Verfassungskrise“ vgl. Udo Diedrichs/ Wolfgang Wessels: Die Europäische Union in der Verfassungsfalle?, in: integration 4/05, S. 287-306 und Daniel Göler/ Hartmut Marhold: Die Zukunft der Verfassung, in: integration 4/05, S. 332-335.

<sup>17</sup> Vgl. Umfrage im Auftrag von Arte, von Sofres durchgeführt: L'Europe vue par les Européens, 4.10.2005 ([www.tns-sofres.com/etudes/pol/051005\\_europe\\_n.htm](http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/051005_europe_n.htm) - letzter Zugriff: 5.10.2005).

<sup>18</sup> Siehe Fußnote 13. Die Umfrage wurde in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Polen und Spanien durchgeführt.

zu nehmen. Aus diesem Grund ist jetzt zunächst eine Politik der „kleinen Schritte“ mit konkreten, sichtbaren Erfolgen nötig, damit das Vertrauen in die EU zurück gewonnen wird.

*Dieser Beitrag ist im Rahmen des von der Volkswagen-Stiftung geförderten Projekts „Europapolitische Leitbilder in der erweiterten EU“ entstanden.*

#### Impressum

© Institut für Europäische Politik  
Bundesallee 22  
10717 Berlin  
Tel: 030 - 88 91 34 – 0  
Fax: 030 - 88 91 34 – 99  
E-Mail: [info@iep-berlin.de](mailto:info@iep-berlin.de)  
Internet: [www.iep-berlin.de](http://www.iep-berlin.de)



In Zusammenarbeit mit  
Centre International de Formation Européenne

ISSN 1861-4779



Das Institut für Europäische Politik (IEP) ist ein strategischer Partner der Europäischen Kommission und wird von ihr finanziell unterstützt. Für die Inhalte zeichnet alleine das IEP verantwortlich.