

Pro und Contra: Sind Referenden nützliche Entscheidungsinstrumente in der EU?

Pro

von Christian Weitzel

Die Europäische Union kommt um ein EU-weites Referendum nicht mehr herum. Durch den jahrelangen Spagat zwischen rhetorischer Bürgernähe und dem faktischen Ausschluss der Öffentlichkeit von Entscheidungsprozessen hat sie sich selbst in diese missliche Lage gebracht. Dabei wird oft vergessen, welche Vorteile ein Referendum bringen kann.

Hochkonjunktur für Referenda

Der polnische Präsident koppelt, obschon bloß rhetorisch, die Ratifizierung des Lissabonner Vertrags an ein erfolgreiches Referendum in Irland. In Österreich dient die Diskussion um künftige Referenda über die Zukunft der EU als Sollbruchstelle für die angeschlagene Regierungskoalition. Die litauische Regierung will ihre Bevölkerung für eine Verlängerung der Laufzeit des Kernkraftwerkes Ignalina stimmen lassen, um sich in eine bessere Verhandlungsposition gegenüber der Europäischen Kommission zu bringen. In Deutschland klagt ein CSU-Abgeordneter gegen die Ratifizierung des Lissabonner Vertrags – unter anderem, weil es eine Volksabstimmung geben müsse. Referenda haben Hochkonjunktur in Europa.

Die politischen Akteure der EU haben sich selbst in diese Situation gebracht. Seit die EU Ende der 80er Jahre die Sichtbarkeitschwelle überschritten und den sie tragenden Konsens gesprengt hat, dominiert eine Rhetorik der Offenheit, Transparenz und Rechenschaft die Außendarstellung der EU. Das „Europa der Bürger“ wurde zum geflügelten Wort. Die Vertragsreform, die auf die verpatzte Regierungskonferenz von Nizza folgen musste, wurde bis zum Anschlag symbolisch aufgeladen. Konventmethode, Grundrechte-Charta, Flagge, Hymne: eine „Verfassung“ per völkerrechtlichem Vertrag sollte entstehen, um das Problem der politischen Legitimation auf lange Sicht zu lösen.

Europa der Bürger?

Gleichzeitig erzeugt kaum etwas so krassen Widerstand unter EU-Politikern wie die Forderung nach Referenden. Das jüngste Referendum in Irland hat dies erneut verdeutlicht. Bereits im

Februar stimmten 499 der 628 anwesenden Mitglieder des Europäischen Parlaments gegen einen Änderungsantrag zum Corbett/de Vigo-Bericht, der forderte „das Resultat des Referendums in Irland anzuerkennen“. Der französische Außenminister Kouchner landete kurz vor dem Referendum mit der Wahlempfehlung auf dem Titel der irischen Sun, die Iren mögen mit Ja stimmen, da sonst sie selbst die ersten Opfer einer gescheiterten Ratifikation würden. Noch deutlicher wurde der Europa-Abgeordnete Cohn-Bendit: „Il faudrait qu'un référendum ait des conséquences: si on dit non, on sort de l'EU.“ Wer nicht richtig abstimmt, muss gehen. Nun arbeitet der Ratsvorsitzende Sarkozy auf eine Wiederholung des Referendums in Irland hin. Die heiligen Kühe der Iren – Abtreibungsverbot, Unternehmenssteuern – sollen ausdrücklich unangetastet bleiben, damit die Iren im zweiten Anlauf für den Vertrag stimmen.

Im Kontext eines „Europas der Bürger“ mutet dieses Selbstverständnis der politischen Akteure zynisch an. Dieser Gegensatz ist es, der nun ein Referendum unumgänglich macht. Die Vehemenz, mit der in allen Mitgliedstaaten über den Ratifizierungsmodus eines Vertrags diskutiert wird, zeigt, dass die Frage nach Legitimität und Glaubwürdigkeit der EU im Mittelpunkt der europäischen Integration steht. Doch auch nach vier gescheiterten Referenda innerhalb von sieben Jahren sind dieselben Reflexe der politischen Akteure zu beobachten. Die Öffentlichkeit gilt ihnen als Legitimationsquelle ex post. Als Entscheider ist sie nur ein Risikofaktor. Sie soll abnicken, nicht mitentscheiden. Direktdemokratische Entscheidungen werden ignoriert.

Verstärkt wird diese Haltung durch Politikberatung und –wissenschaft. Aus den Think Tanks kommt kein Widerspruch. Das Handwerkszeug der Politikberatung, die Netzwerkarbeit einerseits

und der analytische Werkzeugkoffer andererseits, arbeiten dem elitären Gedanken zu. Die dominierenden Schulen der europäischen Integrationslehre liefern keine Gegenargumente. Sie stellen die politischen Eliten in ihr Zentrum. Sie sind unzureichend gesellschaftstheoretisch angebunden. Für Referenda bieten sie keinen systematischen Platz. Die öffentliche Meinung ist eher eine Randerscheinung.

Ein Referendum als Weg aus der Krise

Jetzt hilft der EU nur noch der Sprung nach vorne. Symbolische Zugeständnisse haben ihre Wirkungskraft verloren. Um die Unterstützung der Öffentlichkeit zu gewinnen, muss die EU mit einem Paukenschlag aufwarten. Europas Bürger sollen abstimmen, in allen Ländern, am selben Tag, nach demselben Verfahren. Nicht über einen hochkomplexen Vertrag, sondern über einen knappen, klar definierten Sachverhalt, der durch einen transparenten, übernationalen Deliberationsprozess zu Stande kommt. Bei allen politischen und rechtlichen Schwierigkeiten und Risiken, die die Durchführung eines solchen EU-weiten Referendums mit sich bringt, dürfen die Vorteile nicht außer Acht gelassen werden.

Ein EU-weites Referendum über die Zukunft der Union würde den nationalen Argumenten, die die Wahlkämpfe nationaler Referenda dominieren, den Boden entziehen. Auf einen Schlag könnte die EU ihre Legitimitätsdefizite minimieren. Sie hätte die notwendige Akzeptanz für die Realisierung unpopulärer Politiken, etwa in der ESVP, bei Erweiterungen oder im Steuerrecht. Durch die Integration direktdemokratischer Elemente, etwa bei der Wahl des Präsidenten, könnte sie sich dauerhaft Legitimität verschaffen und sich von Referenden lösen. Nicht zuletzt würde ein Referendum einen beachtlichen Beitrag zur Konstruktion einer europäischen Öffentlichkeit leisten.

Glaubwürdigkeit, Legitimität und Solidarität sind „weiche“ Kategorien, die von politischen Akteuren in der „harten“ internationalen Politik häufig belächelt werden. Für die Fortschreibung der europäischen Integration auf hohem Niveau sind sie unerlässlich. Die EU ist reif für den Griff in die Mottenkiste der Bonner Wahlmottos: Mehr Demokratie wagen!

Contra

von Jan Techau

Referenden gelten als Allheilmittel für das demokratische Defizit der EU. Doch der Schein trügt. Was sich im Mantel der bürger-nahen (Basis-) Demokratie präsentiert, führt in Wirklichkeit zu weniger Demokratie, nicht zu mehr.

Referenden unterlaufen das Prinzip der repräsentativen Demokratie.

Die Entscheidung für das Modell der repräsentativen Demokratie und gegen die direkte Demokratie erfolgte in der westlichen Welt vor allem aus zwei Gründen: als Korrektiv gegen die demagogische und emotionale Verführbarkeit des Massenwillens und aus praktischen Erwägung der legislativen Handlungsfähigkeit. Selbst die Schweiz mit ihren vielen direktdemokratischen Elementen ist ein repräsentatives System, das Volksabstimmungen nur im Einzelfall zulässt. Gerade dort häufen sich die Stimmen, die die direkte Demokratie der Schweiz als „Demokratievernichtungsmaschine“ kritisieren, da Einzelfragen meist von gut organisierten Partikularinteressen in einem emotionalisierten Umfeld entschieden werden.

Referenden zerstören die beiden Grundsäulen der repräsentativen Demokratie: sie entreißen die Entscheidung dem auf das Gemeinwohl zielende Parlament freier Abgeordneter mit seinem streng regulierten, nüchternen Entscheidungsfindungsprozess, und übereignen sie dem weitgehend unregulierten Raum öffentlicher Kampagnen, in dem allein das Recht des Stärkeren gilt. Und sie überführen den Entscheidungsprozess von der stets handlungsfähigen Volksvertretung in einen jedes Mal aufwendig neu zu organisierenden Entscheidungsprozess.

Referenden werden der Komplexität der Sachfragen nicht gerecht

Die meisten politischen Sachentscheidungen sind hochkomplexe Fragestellungen, bei denen eine Vielzahl von Fakten, Folgen und Interessen abgewogen werden. Der öffentliche Raum ist für eine solche komplexe Abwägung, die hohe Vorkenntnisse und ein

reguliertes Prozedere erfordert, nicht geeignet. Im Parlament ist es möglich, eine Entscheidungsvorlage im Zuge des Verfahrens noch zu verändern, anzupassen und zu verbessern. Im öffentlichen Raum besteht nur die Möglichkeit der Zustimmung oder der Ablehnung ohne weitere Arbeit an der Materie. Die dem Wahlvolk offen stehenden binäre Entscheidungsmöglichkeit (ja/nein) ist der Komplexität der Materie meist nicht angemessen. Das Referendum macht aus einer komplizierten Wahrheit eine einfache Lüge. Das irische Referendum hat dies bewiesen. Die Referendumsgegner suchten sich emotional besetzbare Einzelfaktoren aus der Gesamtmaterie heraus, die dann auch noch fehlerhaft oder bewußt entstellt präsentiert wurden. Eine nüchterne Abwägung des komplexen Ganzen wurde durch die emotionalisierte Debatte über willkürlich gewählte und verzerrte Einzelfragen ersetzt. Auf der Strecke blieb nicht nur der Vertrag sondern auch die Demokratie.

Das Referendum stellt keine echte Beteiligung dar

Referenden fehlt nicht nur die o.g. Mitwirkungsmöglichkeit durch die Entscheider, sie ermöglichen die Bürgerbeteiligung auch immer nur nachträglich. Eine Einwirkungsmöglichkeit auf den eigentlich politisch-gestaltenden Prozeß, der dem Volksentscheid vorausgeht, haben die Bürger sogar eher noch weniger als bei der parlamentarischen Entscheidung, die immerhin ein transparentes Verfahren von Lesungen und Debatten bietet. Zu glauben, daß ein politisches System wie die EU durch singuläres Ad-hoc-Abstimmen an Legitimität gewinnt, ist naiv und täuscht die Öffentlichkeit, der in Wirklichkeit nicht mehr sondern weniger Mitsprache eingeräumt wird.

Ein europaweites Referendum über Verträge zerstört die Grundlage Europas

Die Grundlage des europäischen Integrationsprozesses ist die freie Entscheidung souveräner Staaten über Souveränitätstransfers an die supranationale Ebene. Ein europaweites Referendum zur Entscheidung über Verträge unterläuft dieses Grundprinzip. Es nimmt den Staaten der Möglichkeit, existentielle Fragen selbst zu entscheiden, indem es die Entscheidung einem fiktiven gesamteuropäischen Demos überträgt. Dieser Demos ist aber gar nicht befugt, Souveränitätsentscheidungen für Einzelländer zu treffen. Nur die Mitgliedsstaaten könnten diese Befugnis erteilen,

haben dies aber nicht getan. Ein solches Referendum wäre mithin zutiefst undemokratisch und würde eben jene Befürchtungen erhärten, die Europa als anonyme Bevormundung durch nicht demokratisch legitimierte Kräfte ansieht.

Doch was ist die Alternative?

Die Alternative zu Referenden sind Wahlen. Statt den europäischen Stimmbürgern mit Referenden die Illusion der politischen Beteiligung zu geben, sollten sie die Möglichkeit erhalten, in regelmäßigen Wahlen einen Teil des Führungspersonals der EU mit auszuwählen. Neben den Wahlen zum Europäischen Parlament könnte z.B. die Direktwahl des EU-Präsidenten treten. Damit würde (a) die Souveränität der Einzelstaaten nicht unterlaufen, da ihre Entscheidungsbefugnis in Sachfragen erhalten bleibt, (b) ein konkretes Sinnbild des gesamteuropäischen Wählerwillens entstehen, (c) durch den der Abstimmung vorangehenden Wahlkampf eine echte politische Gesamtöffentlichkeit in der EU geschaffen und (d) die Parteien in Europa dazu gezwungen, sich europaweit auf vermittelbares Führungspersonal einigen.

Demokratische Teilhabe kann nur durch die dauerhafte, regelmäßige und relevante Teilhabe des Bürgers an EU-Entscheidungen sichergestellt werden. Referenden verfügen nicht über diese Eigenschaften. Nur Wahlen sind in der Lage, mit ihrem organisierten Wettbewerb um Ideen, Inhalte und Ämter das Demokratiedefizit der EU zu beheben.



Jan Techau
<techau@dgap.org>



Christian Weitzel
<weitzel@dgap.org>