

AIPA 1/2004

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik
und Außenpolitik

Kai Oppermann

Blair's *U-turn* – Das britische Referendum
über eine europäische Verfassung



Lehrstuhl Internationale Politik
Universität zu Köln

ISSN 1611-0072

AIPA 1/2004

Arbeitspapiere zur Internationalen Politik
und Außenpolitik

Kai Oppermann

Blair's *U-turn* – Das britische Referendum
über eine europäische Verfassung

ISSN 1611-0072

Herausgeber:

Lehrstuhl Internationale Politik

Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Str. 6, 50931 Köln

Köln 2004

ABSTRACT

Die Festlegung auf ein Referendum über die europäische Verfassung in Großbritannien markiert den wohl abruptesten und signifikantesten europapolitischen Kurswechsel in der bisherigen Regierungszeit New Labours. Die Implikationen dieses Schrittes sowohl für die Erfolgsaussichten der europäischen Verfassungsgebung als auch für die politische Zukunft der Regierung Blair sind gravierend.

Das vorliegende Arbeitspapier analysiert aus der Perspektive der Zwei-Ebenen-Metapher die Beweggründe New Labours für diesen Politikwechsel. Dabei kommt der Autor zu dem Schluss, dass die Ankündigung eines Referendums durch die erneute Dynamisierung des europäischen Verhandlungsprozesses angestoßen wurde und gleichzeitig eine Stärkung britischer Verhandlungsmacht in diesem Prozess bewirkt. Zudem ist der Politikwechsel auf der Ebene der innenpolitischen Auseinandersetzung zumindest kurz- und mittelfristig als Erfolg versprechendes taktisches Manöver der Regierung Blair zu interpretieren. Angeleitet durch die historische Analogie zum Referendum von 1975 über die Mitgliedschaft Großbritanniens in der EG identifiziert der abschließende Ausblick ungünstige Voraussetzungen für das Bestreben New Labours, ein positives Ergebnis der Abstimmung über die europäische Verfassung herbeizuführen.

Kai Oppermann

Dipl.-Pol., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik der Universität zu Köln. Er studierte Politikwissenschaft und Rechtswissenschaft an der Philipps-Universität Marburg, der University of Kent at Canterbury und der Freien Universität Berlin.

Anschrift: Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik der Universität zu Köln, Gottfried-Keller-Straße 6, 50931 Köln. [E-mail: kai.oppermann@uni-koeln.de]

INHALT

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Einleitung..... | 1 |
| 2 | Die Implikationen des britischen Politikwechsels..... | 3 |
| 3 | Die Ebene der europäischen Verhandlungen..... | 6 |
| 4 | Das Referendum im innenpolitischen Wettbewerb..... | 9 |
| 5 | Ausblick..... | 14 |
| 6 | Literatur..... | 18 |

Blair's *U-turn* – Das britische Referendum über eine europäische Verfassung¹

1 Einleitung

„There will not be a referendum“ (Tony Blair, 17. Oktober 2003)

„Then let the people have the final say“ (Tony Blair, 20. April 2004)

Eine europäische Verfassung wird in Großbritannien der Ratifikation per Referendum bedürfen. Diese Ankündigung des britischen Premierministers Tony Blair vor dem britischen Unterhaus vom 20. April 2004 markiert den wohl abruptesten und signifikantesten europapolitischen Kurswechsel in der bisherigen Regierungszeit New Labours. Noch am 30. März 2004 wies die Regierung mit ihrer deutlichen Mehrheit im Unterhaus einen auch von der liberaldemokratischen Fraktion unterstützten Antrag der konservativen Opposition zurück, die britische Bevölkerung über einen etwaigen Entwurf für eine europäische Verfassung abstimmen zu lassen. In dieser

¹ Eine Kurzfassung des Textes erscheint in den *Blättern für deutsche und internationale Politik*, 6/2004 (www.blaetter.de). Für Anregungen und Kommentare danke ich Thomas Jäger, Alexander Höse, Andrea Szukala und Holger Benzing.

Parlamentsdebatte vertrat Außenminister Jack Straw erneut die damalige Regierungsposition, dass die Überführung einer solchen Verfassung in britisches Recht ausschließlich auf der Grundlage eines Parlamentsbeschlusses erfolgen und nicht durch ein Referendum ergänzt werden solle. Da der Verfassungsentwurf keine grundsätzliche Neuordnung des Verhältnisses zwischen der nationalstaatlichen und der europäischen Ebene impliziere, sondern als Konsolidierung der bestehenden Vertragsgrundlagen zu bewerten sei, bestehe kein Anlass von der hergebrachten Ratifikationspraxis abzuweichen, wie sie auch auf die bisherigen Revisionen des europäischen Primärrechts angewendet wurde. Diese Praxis entspreche zudem der britischen Verfassungstradition und bestätige insbesondere das zentrale Prinzip der Parlamentssouveränität.

Nachdem sich entsprechende Anzeichen in den Verlautbarungen der britischen Regierung und in den Spekulationen der britischen Presse in den Tagen vor der Parlamentsdebatte vom 20. April verdichtet hatten, manifestiert die Unterhausrede Blairs jedoch eine vollständige Abkehr von dieser Politik, die während des gesamten Prozesses der europäischen Verfassungsdiskussion offizielle britische Regierungspolitik war. Die Entscheidung über Annahme oder Ablehnung eines europäischen Verfassungsentwurfes wird nunmehr in einem zweistufigen Prozess erfolgen, in dem zunächst beide Kammern des britischen Parlaments über den Entwurf beraten und abstimmen, bevor die britische Bevölkerung – im Falle einer parlamentarischen Zustimmung zu der Verfassung – in einem Referendum Gelegenheit zur endgültigen Entscheidung bekommt.

Sofern sich die Erwartung bestätigt, dass auf dem Europäischen Rat am 17./18. Juni eine Einigung zwischen den mitgliedstaatlichen Regierungen auf einen gemeinsamen Verfassungstext gelingt, ist es wahrscheinlich, dass das angekündigte Referendum in der zweiten Hälfte des Jahres 2005 abgehalten werden kann. Zwar ist bisher kein spezifischer Zeitplan für den Ratifikationsprozess festgelegt worden, doch die Plausibilität eines solchen Zeitrahmens ergibt sich zum einen aus prozessualen Notwendigkeiten, zum anderen aus wahltaktischen Überlegungen. Selbst wenn der

intergouvernementale Verhandlungsprozess im Juni zu einem erfolgreichen Abschluss gebracht wird, muss der ausgehandelte Text zunächst auf Beamtenebene überarbeitet und in die jeweiligen Landessprachen übersetzt werden, bevor er frühestens im Herbst 2004 zur mitgliedstaatlichen Ratifikation vorliegt. Ebenfalls im Herbst 2004 wird die britische Regierung voraussichtlich die erforderliche Gesetzgebung zur Ratifikation des Verfassungsentwurfes und zur Durchführung des diesbezüglichen Referendums in der jährlichen Ansprache der Königin vor dem Parlament ankündigen lassen. Nicht vor April/Mai 2005 ist ein Abschluss der parlamentarischen Beratungen des Textes im Unter- und Oberhaus zu erwarten. Erst zu diesem Zeitpunkt kann die offizielle zehnwöchige Kampagne der Befürworter und Gegner der zur Abstimmung stehenden europäischen Verfassung im Vorfeld des endgültigen Termins für ein Referendum beginnen. Vor allem decken sich die beschriebenen Verfahrensnotwendigkeiten mit dem politischen Interesse New Labours, das angekündigte Referendum erst nach den für das Frühjahr 2005 erwarteten Unterhauswahlen und in der Frühphase einer erhofften dritten Amtszeit abzuhalten. Ein von der konservativen Opposition eingeforderter möglichst früher Abstimmungstermin unmittelbar im Anschluss an die Beendigung der Verhandlungen auf europäischer Ebene ist damit unwahrscheinlich.

2 Die Implikationen des britischen Politikwechsels

Sowohl für den Fortgang der Verfassungsdiskussion auf europäischer Ebene als auch für die Zukunft der von Tony Blair geführten Regierung ergeben sich aus dem beschriebenen Politikwechsel New Labours weitreichende Implikationen. So könnte der gesamte europäische Verfassungsprozess letztendlich an diesem Politikwechsel scheitern. Zumindest ist mit der Entscheidung, auch in Großbritannien – ebenso wie in Dänemark, Irland, den Niederlanden und voraussichtlich der Tschechischen Republik, Luxemburg, Portugal, Spanien und Polen – ein Referendum abzuhalten, eine zusätzliche Hürde im Verfahren der mitgliedstaatlichen Ratifikation einer europäischen

Verfassung errichtet worden. Da ein Verfassungstext nur in Kraft treten kann, wenn er in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union ratifiziert worden ist, wäre ein ablehnendes Votum der britischen Bevölkerung in einem Referendum gleichbedeutend mit einem Scheitern des Verfassungsprozesses. Auch der denkbare Ausweg, auf ein negatives Abstimmungsergebnis mit Nachverhandlungen und einem zweiten Referendum zu reagieren, wie ihn Dänemark und Irland im Hinblick auf die Verträge von Maastricht beziehungsweise Nizza vorgezeichnet haben, wurde von Tony Blair – nach zunächst anders lautenden Äußerungen – bereits ausgeschlossen und dürfte unabhängig davon nur sehr geringe Aussichten auf Erfolg haben.

Für New Labour würde die Niederlage in einem Referendum nicht nur das endgültige Scheitern ihres selbst formulierten Anspruchs bedeuten, Großbritannien aus ihrer historischen Sonderrolle als *awkward partner* (George 1998) im europäischen Integrationsprozess zu lösen und im Zentrum der europapolitischen Debatte zu positionieren.² Obwohl in dem Referendum formal ausschließlich die Frage der Zustimmung oder Ablehnung des vorgelegten Verfassungstextes zur Entscheidung steht, weise die Bedeutung der Abstimmung – so Tony Blair in seiner Unterhausrede – weit über diese konkrete Frage hinaus. Es gehe in dem Referendum vielmehr darum, ein für alle mal zu klären, ob sich Großbritannien als führender Partner oder als Randfigur im Integrationsprozess positionieren wolle.

Da die Regierung in der politischen Auseinandersetzung im Vorfeld einer Abstimmung das Lager der Befürworter einer europäischen Verfassung anführen wird, investiert sie zudem beträchtliches politisches Kapital in einen positiven Ausgang des Referendums. Gerade weil dieses politische Kapital für die Regierung Blair insbesondere in Folge ihrer Irak-Politik bereits heute zu einem knappen Gut geworden ist, würde sie durch eine Abstimmungsniederlage empfindlich geschwächt. Es ist kaum vorstellbar, dass die politischen Konsequenzen einer solchen Niederlage nicht auch den Rücktritt Tony Blairs als Premierminister umfassen würden.

² Gute historische Überblicke über die Rolle Großbritanniens im europäischen Integrationsprozess bieten neben George 1998 auch Gowland/ Turner 2000 und Young 2000.

Die besondere Brisanz des angekündigten Referendums für die Regierung ergibt sich auch aus der traditionell europaskeptischen öffentlichen Meinung in Großbritannien. Wie realistisch die Option der Ablehnung eines europäischen Verfassungsentwurfes durch die britische Bevölkerung einzuschätzen ist, zeigt eine Umfrage des britischen Meinungsforschungsinstituts *YouGov* vom 19. April 2004.³ Nur 16% der Befragten gaben in dieser Umfrage an, in einem Referendum für eine europäische Verfassung stimmen zu wollen. Demgegenüber sprachen sich 53% der Befragten gegen eine solche Verfassung aus, ca. 30% zeigten sich unentschlossen. Die Ausgangssituation für den Versuch New Labours, die britische Öffentlichkeit von den Vorteilen einer europäischen Verfassung zu überzeugen und ein positives Abstimmungsergebnis herbeizuführen, könnte somit kaum schwieriger sein.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Frage nach den Gründen, welche die britische Regierung trotz der immensen politischen Risiken und der ungünstigen Ausprägung der öffentlichen Meinung zu dem beschriebenen Politikwechsel veranlasst haben. Für die Analyse dieser Beweggründe erscheint die Metapher des *Zwei-Ebenen-Spiels* (Putnam 1988) besonders fruchtbar. Nach dieser Metapher sind die Vertreter nationaler Regierungen simultan in zwei Spielsituationen auf der Ebene der internationalen Verhandlungen sowie auf der Ebene des innerstaatlichen politischen Wettbewerbs involviert. In ihren Handlungsoptionen sind die Regierungsvertreter durch Anreize und Zwänge auf beiden Ebenen beschränkt. Nationale Regierungen müssen in dieser Perspektive versuchen, die Imperative beider Spielebenen in Einklang zu bringen, indem sie in den Verhandlungen mit anderen Regierungen auf internationaler Ebene ein konsensuales Verhandlungsergebnis erzielen, für das sie auf innerstaatlicher Ebene ausreichende Unterstützung mobilisieren können. Die besondere Komplexität dieser strategischen Konstellation ergibt sich für eine Regierung aus den engen Wechselbeziehungen zwischen den Entwicklungen auf beiden Ebenen. Die folgende Analyse zeigt, dass die Ankündigung New Labours, den Entwurf einer europäischen Verfassung in einem Referendum zur Abstimmung zu stellen, nur aus

³ Vgl. www.yougov.com.

einer Perspektive zu erklären ist, welche die Entscheidungsfindung der britischen Regierung in den Kontext von Bedingungsfaktoren sowohl auf der europäischen als auch auf der innerstaatlichen Ebene einbettet.

3 Die Ebene der europäischen Verhandlungen

Der unmittelbare Auslöser für den Kurswechsel der britischen Regierung ist in den Konsequenzen des spanischen Regierungswechsels für den Fortgang und die Erfolgsaussichten der europäischen Verhandlungen über den Verfassungsentwurf zu suchen. Im Gegensatz zu ihrer konservativen Vorgängerregierung, die im Hinblick auf die Reform der Stimmengewichtung im Rat eine kompromisslose Linie vertreten und damit wesentlich zu der Blockade in den Verhandlungen auf europäischer Ebene beigetragen hatte, kündigte die neue sozialistische Regierung Spaniens unter Premierminister Zapatero eine konstruktivere Grundhaltung in diesen Verhandlungen an. Insbesondere formulierte die neue spanische Regierung als ihr zentrales europapolitisches Ziel, noch im Juni 2004 zu einer Vereinbarung über einen Verfassungsentwurf zu kommen. Auch in dem Interesse, die grundsätzlichen Beziehungen Spaniens zu seinen europäischen Partnern nach den politischen Differenzen über den Irak-Krieg wieder zu verbessern, dürfte die Regierung Zapatero zu Zugeständnissen in der Verfassungsdiskussion bereit sein. Nach der Abwahl ihres engsten Verbündeten sendet darüber hinaus auch die polnische Regierung zunehmend Signale der Kompromissbereitschaft. Neben Spanien hatte Polen in der Frage der Stimmengewichtung im Rat bisher wesentlich dazu beigetragen, Einigungsfortschritte auf europäischer Ebene zu verhindern. Im Ergebnis haben sich die Chancen einer europäischen Einigung auf einen gemeinsamen Verfassungsentwurf in Folge des spanischen Regierungs- und Politikwechsels somit deutlich verbessert. Ein erfolgreicher Abschluss der intergouvernementalen Verhandlungen noch im Juni 2004 erscheint seither wieder realistisch und wahrscheinlich.

Für die britische Regierung bedeutet diese neue Dynamik des Verhandlungsprozesses auf europäischer Ebene eine Verstärkung ihres innerstaatlichen Entscheidungsdrucks. Das bisherige Kalkül New Labours, nach dem es der Stillstand der Verhandlungen auf europäischer Ebene ermöglichen sollte, eine innenpolitische Debatte über den materiellen Gehalt der europäischen Verfassung und über den Prozess ihrer innerstaatlichen Ratifikation in die Zeit nach den kommenden Unterhauswahlen im Frühjahr 2005 zu verlagern, konnte nicht mehr aufgehen. Je deutlicher sich eine intergouvernementale Einigung auf einen europäischen Verfassungsentwurf abzeichnet, desto stärker dürfte dieses Thema in den Mittelpunkt der innenpolitischen Agenda rücken. Dieser Erwartung entsprechend hat die konservative Partei die veränderte Konstellation auf europäischer Ebene zum Anlass genommen, am 30. März 2004 eine Unterhausdebatte zu der Frage der Abhaltung eines Referendums zu initiieren. Die Wiederbelebung des Verfassungsprozesses auf europäischer Ebene in der Folge des spanischen Regierungswechsels hat somit auf der Ebene der innerstaatlichen politischen Auseinandersetzung in Großbritannien die Salienz der Oppositionsforderung nach einem Referendum erhöht und die innenpolitischen Zwänge der Entscheidungsfindung New Labours verstärkt. Insbesondere der spezifische Zeitpunkt des Politikwechsels New Labours ist nur in der Perspektive der Rückwirkungen der neuen Dynamik des europäischen Verhandlungsprozesses auf die innerstaatliche politische Auseinandersetzung in Großbritannien zu erklären.

Des Weiteren erhöht sich mit der Aussicht auf einen baldigen Abschluss des europäischen Verhandlungsprozesses für jede beteiligte Regierung die Dringlichkeit, für ihre jeweiligen Standpunkte ausreichende Verhandlungsmacht aufzubauen. Dies gilt für die britische Regierung in besonderem Maße für diejenigen Bereiche, die sie im Vorfeld wiederholt und öffentlich als *red lines* ihrer Verhandlungsbereitschaft benannt hat.⁴ So lehnt es New Labour ab, in den Verhandlungen einer Einschränkung nationaler

⁴ Die britische Regierung hat ihre Verhandlungsposition im Hinblick auf die Verhandlungen über einen europäischen Verfassungsentwurf in einem Weißbuch ausformuliert (vgl. New Labour 2003).

Vetomöglichkeiten in für sie neuralgischen Politikfeldern wie der Steuerpolitik, der Außen- und Verteidigungspolitik, der Sozialpolitik, der Haushaltspolitik oder der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zuzustimmen. Es sind in erster Linie diese Punkte, die New Labour in der innenpolitischen Arena als Maßstab für Erfolg oder Misserfolg ihrer Verhandlungsführung definiert hat.

Vor diesem Hintergrund bewirkt die Festlegung der Regierung Blair auf ein nationales Referendum über ein europäisches Verhandlungsergebnis eine massive Stärkung ihrer Verhandlungsmacht in den abschließenden Verhandlungsrunden auf europäischer Ebene. Der beschriebene Politikwechsel New Labours erscheint in der Perspektive der Zwei-Ebenen-Metapher als idealtypische Umsetzung einer insbesondere von Thomas C. Schelling theoretisch ausformulierten strategischen Handlungsoption, nach der ein Akteur seine Verhandlungsmacht auf internationaler Ebene dadurch erhöhen kann, dass er seinen innerstaatlichen Handlungsspielraum unwiderruflich und glaubhaft beschränkt (Schelling 1980). Mit dem Verweis auf innenpolitisch „gebundene Hände“ können Regierungen nach dieser Argumentation glaubhaft machen, Konzessionen an ihre internationalen Verhandlungspartner ablehnen zu müssen, da ihnen auf innerstaatlicher Ebene der Spielraum zu Durchsetzung dieser Konzessionen fehlt.

Genau dieser Logik entspricht die Ankündigung eines Referendums in Großbritannien über einen europäischen Verfassungsentwurf. Gerade angesichts der europaskeptischen öffentlichen Meinung und der innenpolitischen Opposition gegen eine europäische Verfassung kann die britische Regierung glaubhaft argumentieren, dass jegliche Kompromisse in den von ihr definierten zentralen Bereichen die Chancen auf ein positives Abstimmungsergebnis der britischen Bevölkerung verringern und damit die Gefahr eines Scheiterns des Verfassungsprozesses insgesamt erhöhen. Diese Konstellation steht in vollständigem Kontrast zu der strategischen Ausgangssituation vor dem Politikwechsel New Labours, als die britische Regierung dank ihrer deutlichen parlamentarischen Mehrheit im Unterhaus kaum glaubhaft auf innerstaatliche Zwänge im Ratifikationsprozess verweisen konnte. Die Festlegung der britischen Regierung auf

die Abhaltung eines Referendums erfüllt somit die Funktion einer Beschränkung ihres innerstaatlichen Handlungsspielraumes, um auf der europäischen Verhandlungsebene glaubhaft damit drohen zu können, dass britische Konzessionen den Preis eines Scheiterns der Verfassung haben könnten. Verschiedene Berichte in der britischen Presse über Äußerungen nicht namentlich genannter Regierungsbeamter des Außenministeriums deuten darauf hin, dass diese Implikationen nicht nur ex post als Effekte des Politikwechsels festzustellen sind, sondern zumindest ein wesentlicher Beweggrund dafür waren, dass Außenminister Jack Straw innerhalb des britischen Kabinetts zu der treibenden Kraft hinter diesem Politikwechsel wurde.

4 Das Referendum im innenpolitischen Wettbewerb

Trotz der erläuterten innenpolitischen Risiken, die für die britische Regierung in langfristiger Perspektive mit einem Referendum über eine europäische Verfassung verbunden sind, erscheint der Politikwechsel hin zur Festlegung auf ein Referendum kurz- und mittelfristig als funktionales Mittel New Labours im innerstaatlichen politischen Wettbewerb. Mit der Ablehnung eines Referendums als Ergänzung des Prozesses der innerstaatlichen Ratifikation einer europäischen Verfassung sah sich die britische Regierung in der innenpolitischen Debatte zunehmend isoliert. Auf der einen Seite tritt das europaskeptische Spektrum dieser Debatte seit langem für die Abhaltung eines Referendums ein, um über dieses Instrument die Verpflichtung Großbritanniens auf eine europäische Verfassung zu verhindern. Sowohl die konservative Partei als auch das europaskeptische Segment der britischen Presse und Teile der Wirtschaftsverbände sind als wichtige Akteure in diesem Spektrum zu benennen. Auf der anderen Seite hat sich mit den Liberaldemokraten auch die traditionell pro-europäischste der britischen Parteien die Forderung nach einem Referendum zu eigen gemacht, nicht um eine europäische Verfassung zu verhindern, sondern um ihr unzweifelhafte Legitimation in der britischen Bevölkerung zu verschaffen. Auch vom

britischen Oberhaus wurde erwartet, dass es in seinen Beratungen über einen Verfassungsentwurf die Forderung nach einem Referendum als Gesetzeszusatz in den parlamentarischen Prozess eingebracht hätte. Zwar hätte die Regierung Blair einen solchen Zusatz mit ihrer Mehrheit im Unterhaus zurückweisen können, nicht jedoch ohne mit diesem Vorgehen ihre Isolation und ihren öffentlichen Rechtfertigungsdruck in dieser Frage zusätzlich zu akzentuieren. Umfragen zufolge befürworten zudem mehr als 80% der Briten die Durchführung eines Referendums über einen europäischen Verfassungsentwurf. New Labours Ablehnung dieser Forderung wurde zunehmend als weiteres Indiz für die Arroganz der Regierung und ihrer Entfernung von den Wünschen der britischen Wählerinnen und Wähler diskutiert. Als dieser politische Druck auf New Labour noch durch die erläuterte Dynamisierung des europäischen Verhandlungsprozesses verstärkt wurde, erschien die etablierte Regierungspolitik nicht mehr aufrecht zu erhalten.

In dieser Konstellation kam die Entscheidung zu einem radikalen Politikwechsel einem innenpolitischen Befreiungsschlag gleich. Zumindest in dreierlei Hinsicht ist dieser Kurswechsel als Erfolg versprechendes taktisches Manöver New Labours zu bewerten, um sich aus einer prekären innenpolitischen Situation zu lösen.

Die Ankündigung eines Referendums über eine europäische Verfassung ist erstens geeignet, für die beiden anstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament und zum britischen Unterhaus ein Thema zu neutralisieren, bei dem sich New Labour wahlpolitisch angreifbar sieht. In einem Beispiel für die klassische politische Strategie der Übernahme populärer Forderungen des politischen Gegners in die eigene Programmatik ist es der britischen Regierung zum einen gelungen, die politische Schlagkraft der Referendumsforderung ihrer politischen Gegner zu schwächen. Insbesondere der konservativen Partei ist durch den Politikwechsel der Regierung ein Thema weitgehend abhanden gekommen, das als zentraler Bestandteil für den kommenden Europawahlkampf vorgesehen war. Darüber hinaus ist die Ankündigung eines Referendums auch geeignet, die inhaltliche Positionierung der Parteien zu der Frage einer europäischen Verfassung weitgehend von den Wahlentscheidungen der

Wählerinnen und Wähler in den anstehenden Europa- und Unterhauswahlen zu entkoppeln. Die Unterstützung einer bestimmten Partei in diesen Wahlen präjudiziert nicht länger eine Entscheidung über Annahme oder Ablehnung einer europäischen Verfassung, da diese Frage unabhängig von den Wahlausgängen offen und Gegenstand eines Referendums bleibt. Wahlkampfstrategien, die auf diesen Konnex ausgerichtet waren, laufen somit ins Leere. Damit kann sich New Labour in den anstehenden Wahlen auch als attraktive Alternative für ein eher europaskeptisches Wählersegment präsentieren, das die Regierungspolitik im Allgemeinen unterstützt, die Unterzeichnung einer europäischen Verfassung aber ablehnt. Den Wählerinnen und Wählern wird damit das Angebot gemacht, in den Wahlen die Regierung zu unterstützen, in einem späteren Referendum aber gegen die europapolitische Position New Labours abstimmen zu können. In diesem wahltaktischen Kalkül hinter der Ankündigung eines Referendum über eine europäische Verfassung besteht eine deutliche Analogie zu der Politik New Labours im Hinblick auf eine Einführung des Euro in Großbritannien. Auch in dieser Frage übernahm New Labour im November 1996 noch als Opposition die Position der damaligen konservativen Regierung unter John Major, eine entsprechende Entscheidung von dem Ausgang eines Referendums abhängig zu machen. Auch diese Festlegung auf ein Referendum war dem Bestreben geschuldet, die wahlpolitische Bedeutung der hochkontroversen Debatte um einen Beitritt Großbritanniens zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion in den Unterhauswahlen von 1997 zu neutralisieren (vgl. Oppermann 2003). Da diese Strategie in den Wahlen von 1997 den erwünschten Erfolg zeitigte, dürfte das Instrument des Referendums als wahlpolitisches Manöver für die Regierung Blair zusätzlich an Attraktivität gewonnen haben.

Zweitens ist der von Tony Blair vollzogene Politikwechsel funktional im Hinblick auf das Bestreben New Labours, sich auch für die nächsten Unterhauswahlen die Unterstützung von Rupert Murdochs Mediengruppe, der die Zeitungen *Times*, *Sunday Times*, *Sun* und *News of the World* zugehörig sind, zu sichern. Vor allem der offiziellen Wahlempfehlung der *Sun*, als dem auflagenstärksten Boulevardblatt

Großbritanniens, wird traditionell eine große Bedeutung für den Ausgang von Unterhauswahlen zugeschrieben. Gerade weil eine solche Wahlempfehlung der *Sun* für New Labour in den Wahlen von 1997 und 2001 in der Analyse der Labour Partei als bedeutender Beitrag zu ihrem Erfolg in diesen Wahlen interpretiert wurde, ist die Sicherung dieser Unterstützung seither ein zentraler Imperativ in der wahlpolitischen Strategie der Regierung Blair (vgl. Scammell 2001). Es war in der bisherigen Regierungszeit New Labours in erster Linie das Europathema, durch das diese Allianz zwischen der Murdoch-Gruppe und der Regierung Blair in Frage gestellt wurde. Wiederholt hat die extrem anti-integrationistisch publizierende *Sun* ihre allgemeine Unterstützung der Regierung explizit von deren Positionierung in europapolitischen Streitpunkten abhängig gemacht. Dies galt für die Debatte um die gemeinsame europäische Währung ebenso wie für das Projekt einer europäischen Verfassung. Die *Sun* lehnt eine solche Verfassung als weiteren Schritt hin zu einem europäischen Superstaat strikt ab und forderte in den Wochen vor dem Politikwechsel New Labours vehement ein Referendum zu dieser Frage.

In dieser Perspektive ist die Festlegung der Regierung Blair auf ein solches Referendum der Preis, den New Labour für die Unterstützung der Murdoch-Presse in den kommenden Wahlen zahlt. Die *Sun* könnte ihre grundsätzliche Zustimmung zur Regierungspolitik in einer erneuten Wahlempfehlung für New Labour ausdrücken, im Vorfeld eines Referendums aber gegen die Regierung für die Ablehnung einer europäischen Verfassung mobilisieren. Inwieweit eine solche Logik Gegenstand einer expliziten Absprache ist, kann in Ermangelung sicherer Quellen zu diesem Zeitpunkt nicht vollständig rekonstruiert werden. Zumindest die Evidenz eines privaten Treffens zwischen einem Repräsentanten der Murdoch-Gruppe und Tony Blair im März 2004 könnte auf die Existenz einer solchen Vereinbarung hindeuten. Auch wenn es keine sichere Bestätigung für Berichte gibt, dass New Labour in diesem Gespräch mit einem ultimativen Konnex zwischen der Entscheidung über die Abhaltung eines Referendums und der Wahlempfehlung der Murdoch-Presse konfrontiert wurde, stünde dies in Kontinuität zu früheren öffentlichen Ultimaten der *Sun* im Hinblick auf

europapolitische Entscheidungen der Regierung. In jedem Falle gratulierte die *Sun* sich und ihren Lesern nach dem von Tony Blair verkündeten Politikwechsel zu einem „sensational victory“.

Drittens schließlich könnte es der britischen Regierung mit der Ankündigung eines Referendums gelungen sein, eine Revitalisierung der europapolitischen Spaltung der konservativen Partei zu provozieren. Es war nicht zuletzt die innerparteiliche Auseinandersetzung über ihren europapolitischen Kurs, welche die Regierung Major nach ihrem Wahlsieg 1992 zunehmend paralyisierte und zu ihrer zunehmenden Unpopularität beitrug (vgl. Turner 2000; Ludlam 1996). Erst in den letzten Jahren ist es der Partei in einem mühsamen Prozess gelungen, durch eine weitgehende Marginalisierung des pro-europäischen Flügels nach außen ein Bild der europapolitischen Geschlossenheit zu präsentieren. Dieser Eindruck der Geschlossenheit droht nun in der Kampagne im Vorfeld des angekündigten Referendums erneut zerstört zu werden. So hat New Labour bereits angekündigt, eine Parteien übergreifende Allianz von Verfassungsbefürwortern zusammenbringen zu wollen. Mit Kenneth Clarke und Michael Heseltine ist zumindest von zwei prominenten ehemaligen Ministern in konservativen Regierungen zu erwarten, eine solche Allianz auf der Seite der Labour Partei und den Liberaldemokraten gegen die offizielle Parteilinie der Tories öffentlichkeitswirksam zu unterstützen. Erneut würden sich Repräsentanten der konservativen Partei in einer zentralen europapolitischen Frage auf den entgegengesetzten Seiten der Debatte positionieren. Obwohl auch im Regierungslager graduelle und überwiegend unterschwellige Differenzen in den europapolitischen Einstellungen zu konstatieren sind, wird es Tony Blair auch angesichts des ihm zur Verfügung stehenden Patronagepotentials als Disziplinierungsmittel voraussichtlich gelingen, zumindest sämtliche Regierungsmitglieder auf die einheitliche politische Linie der Unterstützung einer europäischen Verfassung zu verpflichten. In einer solchen Konstellation böte sich den Wählerinnen und Wählern erneut der Eindruck eines Kontrastes zwischen einer europapolitisch geschlossenen Regierung und einer in sich zerstrittenen Opposition, so

dass New Labour auch in dieser Hinsicht wahlpolitischen Nutzen aus dem vollzogenen Politikwechsel erwarten könnte.

5 Ausblick

Der Politikwechsel New Labours hin zu der Festlegung auf ein Referendum über die eine europäische Verfassung ist im Ergebnis als Instrument zu erklären, das der britischen Regierung angesichts einer neuen Dynamisierung des europäischen Verhandlungsprozesses eine Stärkung ihrer Verhandlungsposition auf internationaler Ebene ermöglicht und zugleich auf innerstaatlicher Ebene kurz- und mittelfristig eine Verbesserung ihrer wahlpolitischen Ausgangssituation verspricht. Die Politik New Labours erscheint somit als Beispiel für die Nutzung der politischen Opportunitäten, die sich für Regierungen in Zwei-Ebenen-Konstellationen eröffnen können. Gleichzeitig birgt diese Politik jedoch die beschriebenen längerfristigen Risiken für den Prozess der europäischen Verfassungsgebung und für die Zukunft der Regierung Blair über das Jahr 2005 hinaus. Auch wenn das politische Umfeld, in dem das angekündigte Referendum stattfinden wird, zu diesem Zeitpunkt noch zu ungewiss ist, als dass exakte Prognosen über den Ausgang dieses Referendums möglich wären, können bereits heute einige Grundlinien aufgezeigt werden, die informierte Vermutungen über einen solchen Ausgang erlauben. Diese Vermutungen sind vor allem durch die historische Analogie zu dem am 05. Juni 1975 von der damaligen Labour-Regierung unter Harold Wilson abgehaltenen Referendum angeleitet, in dem die britische Bevölkerung darüber zu entscheiden hatte, ob Großbritannien zu den von der Regierung Wilson nachverhandelten Konditionen Mitglied der EG bleiben sollte oder nicht (vgl. Butler/Kitzinger 1976; Goodhart 1976).

Diese historische Analogie deutet auf einer allgemeinen Ebene zunächst auf die Chancen New Labours, das angekündigte Referendum trotz der schwierigen Ausgangslage in der öffentlichen Meinung zu gewinnen. So gelang es den

Befürwortern der Mitgliedschaft Großbritanniens in der EG damals, eine Zweidrittel-Mehrheit für den Austritt Großbritanniens aus der EG binnen acht Monaten in eine ebenso große Mehrheit für die Fortsetzung der Mitgliedschaft Großbritanniens am Tag des Referendums umzuwandeln. Ein ebenso großer Swing in der öffentlichen Meinung würde New Labour zu einem knappen Sieg in dem Referendum über eine europäische Verfassung verhelfen. Die Ergebnisse der bereits zitierten *YouGov* Umfrage⁵ deuten darauf hin, dass die britische öffentliche Meinung auch in dieser Frage nicht vollständig verfestigt ist. So ist die große Mehrheit der Bevölkerung sehr schlecht über die Inhalte der Verfassung informiert. Die Ablehnung der Verfassung gründet häufig auf Aspekten, die ihr gar nicht enthalten sind. Umgekehrt stehen die besser informierten Teile der Bevölkerung dem Projekt der europäischen Verfassungsgebung weit positiver gegenüber. Die Aufklärung der britischen Öffentlichkeit über die tatsächlichen Inhalte der europäischen Verfassung wird in dieser Perspektive zu einer notwendigen Voraussetzung dafür, einen Wandel in der öffentlichen Meinung herbeizuführen. Es ist allerdings gerade die Mobilisierung der konservativen Partei und der europaskeptischen Presse gegen eine solche Verfassung, welche die Erfolgsaussichten entsprechender Informationskampagnen der Regierung erheblich schwächt.

Ebenso wie es der Regierung Wilson 1975 eher symbolische Erfolge in den Nachverhandlungen der Beitrittskonditionen Großbritanniens erlaubten, ihre Argumentation für ein positives Abstimmungsergebnis zu stärken, verbessern sich jedoch auch für die heutige britische Regierung die Chancen, den angestrebten Umschwung in der öffentlichen Meinung anzustoßen, wenn sie ihre *red lines* in den Verhandlungen auf europäischer Ebene verteidigt und dies auf innerstaatlicher Ebene als Beleg für den Erfolg ihrer Verhandlungsführung vorweisen kann. Sollte sich der prognostizierte Zeitrahmen realisieren und das angekündigte Referendum in der zweiten Hälfte des Jahres 2005 stattfinden, könnte New Labour diese innenpolitische Vermittlung des europäischen Verhandlungsergebnisses zudem aus der Position als turnusgemäße Präsidentschaft des Rates der EU gestalten. Vermittelt über

⁵ Vgl. www.yougov.com.

medienwirksame Gipfeltreffen dürfte sich diese Funktion auf europäischer Ebene aus der Perspektive der Zwei-Ebenen-Metapher als Ressource in der innenpolitischen Auseinandersetzung erweisen (vgl. Moravcsik 1993: 26-30). New Labour stünden zusätzliche Foren zur Verfügung, um ihrer Unterstützung für die europäische Verfassung in der öffentlichen Debatte Gewicht und Gehör zu verschaffen und um sich als zentraler Akteur und einflussreicher Vertreter britischer Interessen auf europäischer Ebene zu präsentieren. Da außerdem auch die übrigen Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten ein großes Interesse an einem positiven Abstimmungsergebnis in Großbritannien haben werden, kann die britische Regierung auch von dieser Seite Unterstützung im Hinblick auf ihre Selbstinszenierung in der innenpolitischen Arena erwarten.

Die Analogie zwischen dem Referendum von 1975 und dem angekündigten Referendum über einen europäischen Verfassungsentwurf deutet auf einer spezifischeren Ebene jedoch auch auf gravierende Unterschiede in den politischen Konstellationen, in welche diese beiden Referenden eingebettet waren. Zumindest in dreierlei Hinsicht ist das politische Umfeld für ein positives Abstimmungsergebnis zu einer zentralen Weichenstellung für das Verhältnis Großbritanniens zum Prozess der europäischen Integration heute schwieriger, als es für die Regierung Wilson im Jahre 1975 war.

Erstens bestand 1975 ein weitgehender Konsens unter den politischen Eliten im Sinne der Befürwortung einer Mitgliedschaft Großbritanniens in der EG. Die Führungen und die zentralen Strömungen der großen britischen Parteien mobilisierten gemeinsam für ein positives Abstimmungsergebnis und sahen sich auf der Ebene der politischen Akteure lediglich der extremen Linken in der Labour Partei sowie der extremen Rechten in der konservativen Partei gegenüber. Diese disparate Koalition aus linken und rechten Europaskeptikern konnte nie das Bild einer kohärenten und seriösen Politikalternative vermitteln. Im Gegensatz dazu ist der Konsens unter den politischen Eliten in der derzeitigen Konstellation durch die offizielle Positionierung der konservativen Partei aufgebrochen. Mit der Ablehnung einer europäischen

Verfassung durch die Tories bietet sich der europaskeptischen Mehrheit in der öffentlichen Meinung somit eine ernstzunehmende Alternative zur Regierungspolitik im Zentrum der etablierten politischen Elite.

Zweitens argumentierte in der Auseinandersetzung von 1975 nahezu die gesamte veröffentlichte Meinung für einen positiven Ausgang des Referendums. Auch die *Sun* titelte am Tage der Abstimmung: „Yes for a future together. No for a future alone.“ Mit der Murdoch-Gruppe und anderen bedeutenden Tageszeitungen wie der *Daily Mail* und dem *Daily Telegraph* steht ein gewichtiges Segment der britischen Presse einer europäischen Verfassung in der aktuellen Konstellation ablehnend gegenüber.

Schließlich unterstützten die bedeutenden britischen Wirtschaftsverbände im Jahre 1975 einheitlich die Kampagne für ein positives Abstimmungsergebnis. Damit konnten die Befürworter einer Fortsetzung der britischen Mitgliedschaft in der EG auf ein weitaus größeres Finanzbudget zurückgreifen als ihre Gegenüber. Wiederum ergibt sich in der Debatte um eine europäische Verfassung ein diffuseres Bild. Zwar haben die führenden Gewerkschaften Zustimmung zu einer solchen Verfassung formuliert, mit der *Confederation of British Industry* hat jedoch der größte britische Wirtschaftsverband bereits mehrfach seine Kritik an einer europäischen Verfassung ausgedrückt. Berichten über finanzielle und personelle Engpässe der pro-europäischen Dachorganisation *Britain in Europe*, in der die Kampagne der Verfassungsbefürworter organisiert werden soll, stehen Anzeichen für eine zunehmende finanzielle Unterstützung der Verfassungsgegner durch führende Repräsentanten der britischen Wirtschaft gegenüber.

Auch wenn es voreilig wäre, bereits zu diesem Zeitpunkt den negativen Ausgang des britischen Referendums über einen europäischen Verfassungsvertrag zu prognostizieren, erscheinen die Voraussetzungen, von denen New Labour in ihrem Bestreben ausgehen muss, einen massiven Umschwung in der britischen öffentlichen Meinung herbeizuführen, gerade im Vergleich zu der Konstellation von 1975 in der Gesamtschau ungünstig. Der kurz- und mittelfristigen politischen Rationalität des Politikwechsels New Labours stehen nur schwer kalkulierbare langfristige Risiken für

den Erfolg einer europäischen Verfassungsgebung und die politische Zukunft der Regierung Blair gegenüber. „*Let the issue be put. Let the battle be joined.*“ – Mit diesen abschließenden Worten seiner Unterhausrede vom 20. April 2004 beginnt Tony Blair das größte politische Vabanquespiel seiner Amtszeit.

6 Literatur

Butler, David E./ Kitinger, Uwe W. (1976): *The 1975 Referendum*, London: Macmillan.

George, Stephen (1998³): *An awkward partner. Britain in the European Community*, Oxford: Oxford University Press.

Goodhart, Philip (1976): *Full-Hearted Consent: The Story of the Referendum Campaign - and the Campaign for the Referendum*, London: Davis-Poynter.

Gowland, David/ Turner, Arthur (2000): *Reluctant Europeans. Britain and European integration 1945-1998*, Harlow: Longman.

Ludlam, Steve (1996): "The Spectre Haunting Conservatism: Europe and Backbench Rebellion", in: Steve Ludlam/ Martin J. Smith (Hg.): *Contemporary British conservatism*, Basingstoke: Macmillan, 98-120.

Moravcsik, Andrew (1993): "Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining", in: Peter B. Evans/ Harold K. Jacobson/ Robert D. Putnam (Hg.): *Double Edged Diplomacy. International Politics and Domestic Bargaining*, Berkeley: University of California Press, 3-42.

New Labour (2003): *A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003*, Cm5934.

Oppermann, Kai (2003): *New Labour und der Euro – Die Imperative des innerstaatlichen politischen Wettbewerbs*, AIPA 2/2003, Köln.

Putnam, Robert D. (1988): "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level-Games", *International Organization*, 42 (3), 427-461.

Scammell, Margaret (2001): "The Media and Media Management", in: Anthony Seldon (Hg.): *The Blair effect. The Blair Government 1997-2001*, London: Little, Brown and Company, 509-533.

Schelling, Thomas C. (1980⁸): *The strategy of conflict*, Cambridge: Harvard University Press.

Turner, John (2000): *The Tories and Europe*, Manchester: Manchester University Press.

Young, John W. (2000²): *Britain and European unity 1945-1999*, Basingstoke: Macmillan.

Dem Papier liegt eine Auswertung der britischen Tagespresse im Zeitraum März/April 2004 zugrunde. Folgende Tageszeitungen wurden berücksichtigt: Daily Mail, Daily Telegraph, Financial Times, Guardian, Independent, Sun, Times.