

Auswertung des Referendums über den *Vertrag von Lissabon* in Irland (Juni 2008)



Markus Schmidgen



democracy international ist ein Netzwerk – unser Ziel ist die Einführung direkter Demokratie (initiative (Initiative und Referendum) als eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie in der Europäischen Union und der Staaten.

Weiterhin arbeiten wir für demokratische Reformen und mehr direkte und partizipative Demokratie – in der EU und weltweit.

<http://www.democracy-international.org>

Verfasser: Markus Schmidgen

Übersetzung: Lena Vallo, Ronald Pabst

Layout: Ronald Pabst

Korrektur: Ronald Pabst, Frank Rehmet, Thorsten Sterk

Beratung: Dr. Klaus Hofmann, Bruno Kaufmann, Gayle Kinkead, Thomas Rupp

Rückfragen an: markus.schmidgen@mehr-demokratie.de

V 0.9 (4.9.2008)

Eine Veröffentlichung von democracy international

I Einführung

Dieser Bericht untersucht das irische Referendum über den *EU-Reformvertrag*, der auch *Vertrag von Lissabon* genannt wird. Das Referendum wurde am 12. Juni 2008 abgehalten und war das einzige über diesen Vertrag. Die Bewertung beruht auf den vom *Initiative and Referendum Institute Europe* (IRIE) festgelegten Kriterien; diese sind international als Standard anerkannt und dienen der Einschätzung, wie fair ein Referendums-Prozess ausgeführt wird. Dies ermöglicht dem Leser das irische Referendum mit anderen Volksabstimmungen über EU-Themen zu vergleichen.

Wir von *Democracy International* und unsere europäischen Partner haben bereits eine Reihe von Berichten über die EU-Verfassungsreferenden von 2005 veröffentlicht: Juan Carlos Madronal (*mas democracia*) verfasste einen Bericht über das spanische Referendum vom 20. Februar 2005, Arjen Nijboer (*Referendum Platform*) berichtete über das holländische Referendum vom 1. Juni 2005 und Arsène Richard und Ronald Pabst von *Democracy International* untersuchten das französische Referendum vom 29. Mai 2005.¹

Die ursprünglichen Kriterien sind in Rücksprache mit einigen ihrer Verfasser² leicht modifiziert worden, um dem konkreten Fall gerecht zu werden. Einige neue Kriterien sind eingeführt worden, um zwischen den verschiedenen Ebenen des ausgeübten Außeneinflusses zu differenzieren. Die bedeutendste Änderung ist im Bewertungsschema vorgenommen worden. Die Zahl von möglichen Bewertungen ist von drei auf vier geändert worden. Das ursprüngliche Kriterium "Fair oder größtenteils fair" wurde in zwei Kriterien aufgeteilt, um die Situation klar abzubilden.

Die Bewertungen sind:

- **Fair:** Die grundlegenden Vorbedingungen für ein freies Verfahren sind gegeben
- **Faire Tendenzen:** Die meisten der grundlegenden Vorbedingungen für ein faires Verfahren bestehen, die fehlenden Bedingungen gefährden den fairen und freien Prozess aber nicht ernsthaft. Es lassen sich keine Absichten erkennen, die auf eine Bevorzugung der einen oder der anderen Seite schließen lassen.
- **Unfaire Tendenzen:** Die grundlegenden Vorbedingungen für ein faires Verfahren sind nicht gegeben. Aber es wurde nicht versucht, das Ergebnis der Abstimmung entscheidend zu beeinflussen.
- **Unfair:** Die eine Seite ist durch die verantwortlichen Akteure benachteiligt oder die grundsätzlichen Vorbedingungen für ein faires Verfahren sind nicht gegeben.

INHALT

I EINFÜHRUNG	3
II AUSGANGSLAGE	4
II.1 Hintergrund	4
II.2 Akteure	4
III AUSWERTUNG	7
III.1 Rechtliche Grundlage	7
III.2 Zeitplan	9
III.3 Finanzierungsregeln	11
III.4 Kampagnenregeln	Fehler! Textmarke nicht definiert.
IV FAZIT	14
V TABELLE: ÜBERBLICK ÜBER DIE KRITERIEN	16
VI LINKS	19

¹ Diese Berichte können auf der folgenden Webseite gelesen werden:

<http://www.democracy-international.org/index.php?id=20>

² Bruno Kaufmann von IRIE und Thomas Rupp von ERC.

II Ausgangslage

II.1 Hintergrund

Obwohl die Republik Irland ihre vollständige Unabhängigkeit erst 1949 erlangte, begann der Prozess der Trennung vom Vereinigten Königreich viel früher. Ein wichtiger Schritt in diesem Prozess war die Schaffung der Irischen Verfassung, welche am 1. Juli 1937 durch Volksabstimmung angenommen wurde. Während einer Übergangszeit von 1937 bis 1941 konnte die Verfassung durch einfache Gesetzgebung geändert werden. Seit Ablauf dieser Phase kann die Verfassung nur mit Zustimmung des Volkes in einem Referendum geändert werden: Vor dem Referendum zu Lissabon gab es 21 Referenden; sieben davon wurden abgelehnt. Der EU-Reformvertrag ist also die achte Ablehnung einer Verfassungsänderung durch das Volk.

1972 stimmten 83,1 Prozent der irischen Wähler für den Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft (EG). Als Irland 1987 den *Single European Act* (SEA) unterzeichnete, wollte die Regierung zunächst kein Referendum durchführen. Dagegen klagte der Sozialwissenschaftler und Historiker Raymond Crotty – und bekam Recht. Der Oberste Gerichtshof entschied in seinem Urteil *Crotty v. An Taoiseach*, dass die Unterzeichnung des Vertrages eine Verfassungsänderung erfordere und deshalb auch ein Referendum vorgeschrieben sei. Am Ende stimmte eine Mehrheit für den SEA.

Sämtliche europäischen Verträge wurden der Wählerschaft seitdem in Form eines Referendums vorgelegt. Sowohl der Vertrag von Maastricht (1992) als auch der Vertrag von Amsterdam (1998) wurden von über 60 Prozent der Wähler angenommen. 2001 aber wurde das *24th Amendment Bill*, welches die Unterzeichnung des Vertrages von Nizza erlaubt hätte, von den irischen Wählern abgelehnt: 53,9 Prozent stimmten gegen den Vertrag – bei einer niedrigen Abstimmungsbeteiligung von 34,8 Prozent. Das Ergebnis war ein großer Schock für die Offiziellen. Von den irischen Parlamentsparteien unterstützten sowohl die Regierungsparteien *Fianna Fail* und die *Progressive Democrats*, als auch die zwei größten Oppositionsparteien die Unterzeichnung. Die Grünen, *Sinn Fein* und die Sozialisten waren gegen die Unterzeichnung. Die Hauptstreitpunkte bezüglich des Vertrages waren der mögliche Angriff auf die irische Neutralität, der geringere Einfluss kleiner Staaten wie Irland auf die EU-Politik und ein grundsätzliches Unbehagen gegenüber der Arroganz und Reserviertheit der europäischen Führung.

In Umfragen sprach sich eine Mehrheit für den Vertrag aus - und eben diese Mehrheit war der Abstimmung ferngeblieben. Nach einer Erklärung, welche die irische Neutralität gewährleistete, wurde der Vertrag am 19. Oktober 2002 erneut zur Wahl gestellt und diesmal von 62,9 Prozent der Wähler bejaht. Nun lag die Beteiligung bei 49,5 Prozent.

Weil der Unterzeichnungsprozess durch die Nein-Stimmen Frankreichs und der Niederlande gestoppt wurde, gab es in Irland keine Abstimmung über die EU-Verfassung. Als der Vertrag von Lissabon am 13. Dezember 2007 von den europäischen Regierungschefs unterzeichnet wurde, war bereits klar, dass es in Irland ein Referendum über den Vertrag geben würde.

II.2 Akteure

Die Regierung: Die Regierung wurde von drei Parteien gebildet: *Fianna Fail*, den irischen Grünen und den *Progressive Democrats*: Alle unterstützten den EU-Reformvertrag.

Fianna Fail: Die Mitte-Rechts Partei *Fianna Fail* ist die größte Partei Irlands, sowohl im Hinblick auf die Mitgliedschaft als auch auf den Prozentsatz der Stimmen. Sie unterstützte den Vertrag von Lissabon sehr stark, ihre Kampagne begann allerdings zögerlich. Zunächst war Bertie Ahern Premierminister; zu dieser Zeit gab forderten Regierungsmitglieder häufig, den Vertrag von Lissabon anzunehmen und kritisierten zugleich die Gegner des Vertrages, aber es gab keine organisierte Kampagne für den Vertrag von Lissabon. In diesem Stadium koordinierte Dick Roche die Regierungsarbeit im Vorfeld der Abstimmung.³

Dann trat Ahern zurück, den eine Korruptionsaffäre belastete. Sein Nachfolger Brian Cowen übernahm am 7. Mai 2008 das Amt – er machte die EU zu einem der Hauptanliegen seiner Agenda und organisierte eine größere Kampagne seiner Partei *Fianna Fail*.

³ <http://debates.oireachtas.ie/DDebate.aspx?F=SRJ20080429.xml&Node=H2&Page=3>,
<http://www.erc2.org/198.0.html?&L=2>

Die Glaubwürdigkeit der Kampagne litt jedoch aufgrund mehrere ungeschickter Aussagen Cowens. Unter anderem sagte er in der Öffentlichkeit, dass er den Vertrag nicht gelesen habe.

Green Party: Die Grünen konnten sich in dieser Frage nicht auf eine gemeinsame Linie einigen. Am 19. Januar 2008 fand ein Sonderparteitag statt; die Führung der Partei wollte dabei die Unterstützung des Vertrages zur offiziellen Parteipolitik erklären. Dies unterstützten jedoch nur 63 Prozent der Delegierten, somit wurde die notwendige Zweidrittel-Mehrheit knapp verfehlt. Als Resultat überließen es die Grünen jedem einzelnen Mitglied, sich je nach Ermessen für oder gegen den Vertrag einzusetzen. Die prominentesten Unterstützer waren die Grünen-Minister John Gormley und Eamon Ryan und Senatsmitglied *Deirdre de Burca*. Der prominenteste Gegner des Vertrages war die ehemalige Europaabgeordnete Patricia McKenna, die eine prominente Figur der Nein-Kampagne wurde.

Progressive Democrats: Die wirtschaftsliberalen Progressive Democrats (PD) sind mit nur zwei Sitzen die kleinste Partei im Dail, dem Unterhaus des irischen Parlaments. Sie setzte sich für den Vertrag ein – zusammen mit Pat Cox, dem ehemaligen Präsidenten des Europäischen Parlaments und zugleich prominentester Vertreter aus erfolgreicheren Zeiten dieser Partei. Aufgrund des ungenügenden Kapitals und eines Mangels an bemerkenswerten Führungspersönlichkeiten unter den aktiven Politikern, hatte die Partei keinen entscheidenden Einfluss.

Die Opposition: Die meisten der Oppositionsparteien unterstützten den Vertrag; während der letzten Wochen vor der Wahl organisierten die drei größten Parteien Fianna Fail, Fine Gael und die Labour Party eine gemeinsame Kampagne für ein „Ja“ zu Lissabon. Somit wurde die Ja-Seite von fast allen Parteien unterstützt.

Fine Gael: Die Mitte-Rechts Partei Fine Gael ist die Haupttrivalin von Fianna Fail in nationalen Wahlen. Sie unterstützte den Vertrag von Lissabon; die Parteioberen behaupteten dabei stets, dass sie für die europafreundlichste Politik in Irland stehen. Fine Gael einigte sich auf eine Art „Waffenruhe“ mit der Regierung, um eine Zustimmung zu dem Vertrag zu sichern; trotzdem gab es immer wieder gegenseitige Angriffe. Fine Gael begann bereits Monate vor der Regierungspartei Fianna Fail für den Vertrag aktiv zu werben: somit war ihre Kampagne die aktivste im Ja-Lager. Zugleich war diese Kampagne aber auch die umstrittenste. Ihre Jugendorganisation veröffentlichte Poster mit sexuellen Anspielungen; es wurde angedeutet, dass der EU-Vertrag die weibliche Brust und die Geschlechtsorgane von Männern vergrößern würde.

Die Sprecherin der Partei (Lucinda Creighton) brachte Verschwörungstheorien in Umlauf, um das Nein-Lager zu diskreditieren; sie behauptete, dass die Vertragsgegner von Libertas vom US-Militär und den Nachrichtendienstkreisen heimlich gefördert würden.⁴

Labour Party: Die sozialdemokratische Partei setzte sich stark für den Vertrag von Lissabon ein. Mit ihrem europapolitischen Sprecher Joe Costello und des EU-Parlamentariers Proinsias De Rossa (Vize-Präsident der sozialdemokratischen Partei Europas) war die Partei sehr engagiert. Sie konzentrierte sich auf die Menschenrechtscharta und auf die Vorteile der Arbeiter die sie in dem Vertrag sahen. Sie behaupteten weiterhin, dass der Reformvertrag die EU demokratischer und effizienter machen würde. Es gab jedoch eine signifikante Opposition innerhalb der Partei, die sich gegen den Vertrag aussprach, ausgehend vor allem von ihrem Jugendflügel, *Young Labour*.

Sinn Fein: Die links-orientierten Republikaner von Sinn Fein war die einzige Partei im Parlament, die gegen den Vertrag von Lissabon stimmte; ihre Kampagne begann schon im Februar. Sie sah durch den Vertrag die Rechte von Arbeitern und die irische Neutralität gefährdet. Außerdem wurde der Verlust wichtiger nationaler Vetos auf EU-Ebene kritisiert. Ihre Sprecherin für europäische Angelegenheiten ist das Mitglied des Europäischen Parlaments (MEP) Mary Lou McDonald.

Andere Parteien: Irland hat verschiedene kleine Parteien des Linksflügels, welche nicht im Parlament vertreten sind. Dazu gehört die *Socialist Party* unter der Leitung vom ehemaligen Parlamentsmitglieds (TD) Joe Higgins. Hinzu kommen weitere Parteien wie die *Socialist Workers' Party*, die *Workers' Party*, die *Communist Party* und die *Irish Republican Socialist Party*. Alle diese Parteien verlangten eindeutig eine Ablehnung des Vertrags und schlossen sich der *Campaign against the European Constitution* (siehe unten) an.

Andere Gruppierungen: Neben der lediglich einen Partei im Parlament, die gegen den Vertrag von Lissabon stimmte, kam der größte Widerstand von einer Vielzahl von Nichtregierungsorganisationen.

CAEUC (Campaign against the European Constitution): Die Kampagne gegen die europäische Verfassung ist eine Dachorganisation, die aus den Parteien des linken Flügels und den pazifistischen und auf bürgerliche Rechte

⁴ <http://archives.tcm.ie/irishexaminer/2008/05/01/story61722.asp>

fokussierten NGOs besteht. Die Sprecher der Kampagne waren Joe Higgins, Roger Cole and Carol Fox von der *Peace and Neutrality Alliance* (PANA), Richard Boyd Barrett von der *People Before Profit Alliance*. Die ehemalige Europaabgeordnete Patricia McKenna vertrat das *People's Movement*.

Die Haupteinwände von CAEUC gegen den Vertrag waren: Abeitnehmerrechte, Privatisierung, der Militärisierung der EU und die Gefährdung der irischen Neutralität, die Erosion der Demokratie und die Schwächung der Menschenrechtscharta.

Libertas: Sie war die reichste Gruppierung der Gegenkampagne; sie wurde 2007 von dem Unternehmer Declan Ganley gegründet. Ganley sagte, dass er pro-europäisch eingestellt sei und auch bislang für jeden europäischen Vertrag gestimmt habe. Allerdings betrachtete er den Vertrag von Lissabon als „schlecht für das Geschäft“, weil es Irlands Politik niedriger Steuern gefährde. Aufgrund seiner starken Präsenz und seiner dynamischen Persönlichkeit wurde Ganley von der irischen und internationalen Presse häufig als "Führer der Nein-Kampagne" bezeichnet. Obwohl *Libertas* zum ersten Mal in einer Kampagne aktiv wurde – im Unterschied zu den anderen Gruppierungen auf der Nein-Seite, deren prominenteste Sprecher meist schon bei der Volksabstimmung über den Vertrag von Nizza für ein Nein warben.

Coir: Die konservative katholische Gruppe unternahm eine Plakat-Kampagne, die viel Aufmerksamkeit erreichte: Ihre Plakate waren meist kontrovers. Sie behaupteten, dass der Vertrag von Lissabon die klaren irischen Positionen in Bezug auf Abtreibung, Ehe von Homosexuellen und Prostitution gefährdeten. Coir teilte ein Büro mit den Abtreibungsgegnern *Youth Defence* (YD) von Justin Barrett, der für weitreichende Verbindungen zu rechten Gruppierungen wie der NPD kritisiert wurde. Coir distanzierte sich von YD, und Barrett selbst nahm nicht an der Kampagne gegen den Vertrag teil.⁵

National Platform: Der Leiter und Gründer von *National Platform EU Research & Information Centre* ist der linksgerichtete liberale Wissenschaftler Anthony Coughlan. Coughlan ist als Aktivist für Bürgerrechte und als EU-Kritiker in den letzten Jahren sehr aktiv gewesen. Die *Sunday Business Post* beschrieb ihn als die Person, die das intellektuelle Rückgrat für die alternative Position gegenüber der Europäischen Union seit 1971 ist. Er war die treibende Kraft hinter drei bahnbrechenden Gerichtsverfahren, welche zu einer Verbesserung der Demokratie Irlands führten. Diese waren: Das Crotty Urteil von 1987, in dem das Oberste Gericht entschied, das dem neuen EU-Verträgen in einem Referendum zugestimmt werden muss; die McKenna-Entscheidung von 1995, nach der die Referendum-Kommission eingesetzt wurde und die Coughlan Entscheidung von 2000, in der entschieden wurde, dass Sendezeit und öffentliche Mittel unter beiden Argumentationsseiten eines Referendums gleich und fair aufgeteilt werden müssen.⁶

Übersicht: Haltung verschiedener Organisation zum EU-Reformvertrag

Organisation	Haltung
<i>Parteien</i>	
Fianna Fail	Pro
Green Party	keine Position gefunden
Progressive Democrats	Pro
Fine Gael	Pro
Labour Party	Pro
Sinn Fein	Kontra
Kleinere Linksparteien	Kontra
<i>Andere Organisationen</i>	
CAEUC	Kontra
Libertas	Kontra
Coir	Kontra
National Platform	Kontra
Gewerkschaften	Gespalten
Unternehmerorganisationen	Pro
Landwirte	Wechselhaft

In der Kampagne von 2008 stand Coughlan nicht so sehr im Rampenlicht wie in vorherigen Kampagnen zu Referenden, aber er hatte immer noch einen Draht zu den Medien und half dem Nein-Lager mit juristischem Rat.

Gewerkschaften: Die Gewerkschaften nahmen keinen einheitlichen Standpunkt ein. Zunächst äußerten sich zwei große Gewerkschaften (UNITE und TEEU) ablehnend. Am 21. Mai 2008 stimmte der *Irish Congress of Trade Unions* (ICTU) für ein JA: mit 14 zu 5 Stimmen dafür, bei acht Enthaltungen. SIPTU, die größte Gewerkschaft

⁵ <http://www.irishtimes.com/newspaper/frontpage/2002/1011/1033174049213.html>, <http://sport.timesonline.co.uk/tol/news/world/ireland/article4027897.ece>

⁶ <http://archives.tcm.ie/businesspost/2002/08/18/story864231628.asp>

des Landes, entschied nach einer internen Debatte, sich in dieser Angelegenheit neutral zu verhalten. Vor diesem Hintergrund setzten sich die Gewerkschaften nie besonders stark für den Vertrag von Lissabon ein.

Unternehmerorganisationen: Der Arbeitgeberverband IBEC und die meisten der irischen Regionalhandelskammern unterstützten den Vertrag von Lissabon. Sie sagten, dass der Vertrag von Lissabon zum weiteren Wachstum Irlands beitragen könnte. Dennoch war der Reformvertrag in Arbeitgeberkreisen umstritten. Einige Unternehmer, wie der gewählte Präsident der irischen Handelskammern Dr. Chris Coughlan und der Flugunternehmer Ulick McEvaddy, lehnten den Vertrag ab.

Die Landwirte: Die IFA (*Irish Farmers' Association*) stimmte Anfang 2008 dafür, den Vertrag von Lissabon zu unterstützen. Und doch änderten sich ihre Position Ende April 2008, nachdem der EU-Kommissar Peter Mandelson Kürzungen im Hinblick auf landwirtschaftliche Subventionen während der WTO-Gespräche zugestimmt hatte.

Der Sprecher des Verbands, Pdraig Walshe, knüpfte die Unterstützung der Ja-Seite an eine Bedingung: Die Regierung sollte versichern, all diejenigen WTO-Verhandlungen zu stoppen, die eine Kürzung von Agrar-Subventionen implizieren würden.

Erst am 3. Juni, also kurz vor dem Referendum, gab Premierminister Brian Cowen dieses Versprechen. Von nun an unterstützte die IFA den Vertrag wieder offiziell; freilich ohne die öffentliche Meinung zu beeinflussen. Ironischerweise hätte der Lissabon-Vertrag Irland jenes Vetos beraubt, dessen Anwendung Cowen versprach.⁷

III Auswertung

Die irischen Wähler lehnten den Vertrag von Lissabon bei einer relativ hohen Abstimmungsbeteiligung von 53,13 Prozent ab. 53,4 Prozent der Stimmberechtigten stimmten gegen den Vertrag, 46,4 Prozent dafür. Nur 10 von 43 Wahlkreisen stimmten mit 'Ja'.

Übersicht: Ergebnis der Abstimmung:⁸

Wahlberechtigte:	3,051,278
Wahlbeteiligung (absolut):	1,621,037
Wahlbeteiligung (in Prozent):	53.13%
Ungültige Stimmen:	6,171
Gültige Stimmen:	1,614,866
Stimmen dafür:	752,451
Stimmen dagegen:	862,415
Dafür in Prozent:	46.6%
Dagegen in Prozent:	53.4%

III.1 Rechtliche Grundlage

Kriterium 1.1 Auslöser des Referendums: Fair

Das Referendum war ein obligatorisch, was sich aus dem Paragraphen 46 der Verfassung Irlands ergibt:

„Jeder Vorschlag einer Änderung dieser Verfassung wird im Dáil Éireann als eine Gesetzesvorlage eingebracht und, nachdem er von beiden Häusern des Oireachtas verabschiedet worden ist oder als verabschiedet gilt, in

⁷ <http://www.irishtimes.com/newspaper/breaking/2008/0603/breaking19.htm>,
<http://archives.tcm.ie/irishexaminer/2008/04/29/story61525.asp>,
<http://www.irishtimes.com/newspaper/ireland/2008/0523/1211461652349.html>

⁸ <http://www.referendum.ie/current/index.asp?ballotid=78>.

Einklang mit dem dann für den Volksentscheid maßgeblichen Gesetze auf dem Wege des Volksentscheides der Entscheidung des Volkes unterbreitet.“⁹

Die Entscheidung des obersten Gerichtshof im Fall *Crotty v. An Taoiseach* von 1987 machte deutlich, dass Hauptänderungen zu den vorhandenen europäischen Verträgen eine Änderung der Verfassung verlangen und deshalb in einem Referendum genehmigt werden müssen. Es ist immer noch umstritten, ob dies auch für den Vertrag von Lissabon gilt. Manche Kritiker forderten, dass die Regierung hätte versuchen sollen, den Vertrag ohne Verfassungsänderung zu unterzeichnen. Es hätte dem Obersten Gerichtshof überlassen werden sollen, zu entscheiden, ob dies verfassungsmäßig war.

Kriterium 1.2 Art der Entscheidung : verbindlich oder lediglich beratend? Fair

Das Referendum ist verbindlich. Wird ein Gesetz genehmigt, kommt es zu einer Änderung der irischen Verfassung.

Die einzige Möglichkeit, die Entscheidung zu ändern, ist ein weiteres Referendum zu diesem Thema abzuhalten. Es existiert keine Frist innerhalb der ein neues Referendum gehalten werden kann. Die Probleme, die aus dieser Situation entstehen, werden unter Punkt 2.6 und Punkt 4.5 behandelt.

Kriterium 1.3 Spezielle Mehrheitsvoraussetzungen: Fair

Es gibt weder ein Quorum, noch andere spezielle Voraussetzungen. Eine vorgeschlagene Verfassungsänderung wird rechtsgültig, wenn sie von der Mehrheit der Abstimmenden genehmigt wird.

Kriterium 1.4 Genauigkeit und Ernsthaftigkeit der Wähler-Liste: Wer ist und war im Stande zu wählen? Fair

Jeder Staatsangehörige der Republik Irland im Alter von 18 oder älter, der im Land gemeldet ist, ist berechtigt, in einem Referendum abzustimmen. Der Name muss im Wahlregister vorkommen. Jeder erwachsene Einwohner Irlands ist berechtigt, ins Register aufgenommen zu werden.

Kriterium 1.5 Geheimhaltung der Abstimmung: Fair

Die Wahl ist geheim. Lediglich Personen die nicht im Stande sind, den Stimmzettel zu lesen oder selbstständig auszufüllen, ist es erlaubt, Hilfe von einem Wahlvorstand oder einer Begleitperson in Anspruch zu nehmen.

Kriterium 1.6 Auszählungsverfahren: Fair

Die Stimmen werden am Tag nach dem Referendum ausgezählt. Die Auszählung erfolgt in ausgewählten Orten in den individuellen Wahlkreisen. Die Auszählung wird von Personen beobachtet, die von Mitgliedern des Oireachtas (der Häuser des irischen Parlaments) und durch von der Referendum-Kommission genehmigte Körperschaften ernannt sind. Gemäß Beobachtern – einschließlich Thomas Rupp von der *European Referendum Campaign*, welcher die Zählung im Zentrum Dublins überwachte – lief die Zählung fair und ohne Komplikationen ab.

Kriterium 1.7 Einspruch gegen das Verfahren und das Ergebnis: Fair

Ein Einspruch ist mittels einer *Referendumpetition* an das oberste Zivilgericht möglich. Dieser Antrag muss innerhalb von sieben Tagen nach der formellen Veröffentlichung des Ergebnisses eingereicht werden.

Kriterium 1.8: Abstimmung: wie und wo, e-voting? Unfaire Tendenzen

Grundsätzlich findet die Wahl nur in den Wahllokalen in Irland statt. Irische Staatsangehörige außerhalb des Landes sind von der Wahl ausgeschlossen: ausgenommen davon sind nur Mitglieder des diplomatischen Dienstes, die Mitglieder des Militärs und der Polizei, die auswärts beschäftigt sind.

Ebenso ist die Briefwahl nur eingeschränkt möglich. Sie steht nur möglich für Vollzeitstudenten, die bei den Eltern gemeldet sind, aber woanders im Staat leben und Stimmberechtigte, die aufgrund von Krankheit oder Behinderung nicht in der Lage sind in einem Wahllokal zu wählen. Alle anderen sind nicht befähigt, per Briefwahl zu wählen.

⁹ “Every proposal for an amendment of this Constitution shall be initiated in Dáil Éireann as a Bill, and shall upon having been passed or deemed to have been passed by both Houses of the Oireachtas, be submitted by Referendum to the decision of the people in accordance with the law for the time being in force relating to the Referendum.”

Allerdings gab es nur zwei Tage, um sich für die Briefwahl einzutragen. Diese Zeitspanne ist unzureichend. Sogar Befürworter des Vertrages übten heftige Kritik: Leo Varadkar von der Partei Fine Gael sah sogar 50.000 Stimmberechtigte „entrechtet“, da sie nicht im Stande waren, sich innerhalb der kurzen Frist für die Briefwahl einzutragen.¹⁰

Kriterium 1.9 Fairness der Fragestellung: Fair

Die Frage war eindeutig formuliert und verständlich.

III.2 Zeitplan

Kriterium 2.1 Wer legt den Termin fest? Unfaire Tendenzen

Gemäß Gesetz wird das Datum vom Minister für Umwelt, Kulturerbe und Kommunalverwaltung festgelegt. Der Termin muss zwischen 30 und 90 Tage vor dem Referendum bekannt gegeben werden. Lange bevor der Termin formell festgelegt wurde, wurde er bereits durch Premierminister Bertie Ahern angedeutet. Anfang April 2008 gab er den 12. Juni als ein mögliches Datum für die Wahl bekannt. Wenn auch die gesetzliche Basis, um den Termin festzulegen, fair ist, gibt es unfaire Tendenzen in Bezug darauf, wie diese Terminangelegenheit behandelt wurde. Die Terminfestlegung war undurchsichtig und wurde aus taktischen Gründen missbraucht (siehe unten).

Kriterium 2.2 festgelegtes Datum: Identisch mit anderen Abstimmungen oder Wahlen? Besondere Ereignisse vorher oder danach? Unfaire Tendenzen

In Irland ist es möglich, mehr als ein Referendum an einem Tag abzuhalten; dies ist in der Vergangenheit bereits mehr als einmal vorgekommen. Zuletzt wurde am 7. Juni 2001 über mehrere, insgesamt drei Fragen abgestimmt: den Vertrag von Nizza, ein grundgesetzliches Verbot der Todesstrafe sowie den Internationalen Strafgerichtshof (ICC).

Während das Verbot der Todesstrafe und der Beitritt zum ICC durch die klare Mehrheit von mehr als 60 Prozent der Stimmen genehmigt wurden, wurde der Vertrag von Nizza mit 53,9 Prozent der Stimmen zurückgewiesen.

Seitdem sind Referenden immer getrennt abgehalten worden, auch wenn dies nicht durch das Gesetz vorgeschrieben ist. Es gab Überlegungen, das Referendum zum Vertrag von Lissabon mit einem geplanten Referendum für die Rechte von Kindern zusammen abzuhalten – dieses Vorhaben wurde jedoch aufgrund von zeitlichen Problemen aufgegeben.

Premierminister Bertie Ahern trat einen Monat vor dem Referendum (am 6. Mai) zurück, nachdem er seit Monaten durch Vorwürfe der Annahme von privaten Zuwendungen unter starkem politischen Druck stand. Damit wollte er verhindern, dass die Zustimmung zum EU-Reformvertrag aufgrund seiner Person abnahm.

Es gab weitere taktisches Geplänkel um den Termin. Die Zeitung *Daily Mail* hat eine angeblich vertrauliche E-Mail veröffentlicht: angeblich wollte die Regierung den Termin noch einmal verschieben, um die Nein-Seite zu verunsichern. Es ist nicht sicher, ob diese Mail authentisch ist – von offizieller Seite kam weder eine Bestätigung noch ein Widerspruch.

Kriterium 2.3 Zeitspanne zwischen der Ankündigung und Abstimmung: ausreichend für Information und öffentliche Debatte: Unfair

Bereits bei Unterzeichnung des Vertrages war klar, dass es in Irland eine Volksabstimmung geben würde. Auch der Termin Mitte 2008 zeichnete sich bereits ab. Deshalb hatten die Parteien und Interessengruppen über ein halbes Jahr Zeit, um ihre Kampagnen zu planen.

Offizielle Kampagnen sind gemäß den Wahlgesetzen Irlands erst möglich, nachdem der Termin des Referendums offiziell festgelegt wurde. In diesem Fall geschah dies am letzten möglichen Datum genau 30 Tage vor dem Referendum, aufgrund taktischer Spiele und Spekulationen über das Datum. Dies ließ nicht viel Zeit für den Anstimmungskampf.

Der Plan der Regierung, einen Vorteil zu erlangen, indem sie die Zeit für den Wahlkampf so gering wie möglich hielt, scheint fehlgeschlagen zu sein – und sich stattdessen zu einem Vorteil für die Nein-Kampagne entwickelt zu haben. Die Regierung wurde nicht nur von Medien und NGOs für die Verwirrung, die sie um das Datum

¹⁰ <http://www.rte.ie/news/2008/0519/eulissabon.html>

schuf, streng kritisiert; die Verwirrung führte auch dazu, dass die Regierungskampagne später anlief als die Kampagnen von Gruppierungen wie Libertas, PANA und dem *People's Movement*.

Kriterium 2.4 Zeit für die Abstimmung: ein einziger Tag oder mehr? Wochenende, Werktag? Faire Tendenzen

Das Referendum fand am Donnerstag, dem 12. Juni 2008, statt. Somit fiel das Abstimmungsdatum auf einen Donnerstag – und zugleich auf einen der der Hauptprüfungstage in irischen Schulen. Die Wahllokale waren von 7 Uhr bis 22 Uhr geöffnet.

Gemäß dem Gesetz muss die Abstimmung an einem einzigen Tag abgehalten werden. Die einzige Ausnahme sind abgelegene Inseln, wo es die lokalen Behörden entscheiden können, die Abstimmung bereits früher abzuhalten. In diesem Fall wählten fünf Inseln von der Küste der Grafschaft Donegal bereits am Montag, dem 10. Juni, und sieben andere westliche Inseln am Dienstag, dem 11. Juni. Diese Entscheidung wurde von vielen der Inselbewohner kritisiert, die es vorzogen, zeitgleich mit dem Festland abzustimmen.

Kriterium 2.5 Effekte auf andere Länder: Unfair

Nur Irland gab eine Abstimmung über den Vertrag; eine Beeinflussung von anderen nationalen Referenden war damit ausgeschlossen.

Jedoch war die Wirkung auf die EU als Ganzes enorm. Alle nationalen Parlamente in der EU waren entschlossen, den Vertrag zu unterstützen. Irland war das einzige Land, in dem die Unterstützung des Vertrages gefährdet zu sein schien. Dies erzeugte einen enormen Druck auf die Wählerschaft und die irischen Politiker.

Die Bürger der anderen EU-Länder keine Abstimmung über den Vertrag von Lissabon gewährt wurde. Dies brachte die Wähler eines kleinen Landes in die Position, als einzige über den EU-Reformvertrag zu direkt entscheiden, obwohl er die Zukunft von ganz Europa betrifft. Dieser Umstand ist unfair, kann jedoch nicht der irischen Seite angelastet werden.

Das Versagen lag bei den anderen EU-Staaten, die es ihren Bürgern nicht erlaubten, über den EU-Reformvertrag in einen Referendum zu entscheiden. Sogar in Ländern wie Österreich oder Großbritannien, wo sich viele Bürger aus legitimen Gründen dazu berechtigt fühlten, über den Vertrag abzustimmen, kam es nicht zu einem Volksentscheid.

Kriterium 2.6 Zeitabschnitt bevor eine weitere Abstimmung zum gleichen Thema gehalten werden kann: Unfaire Tendenzen

Es existiert keine Sperrfrist zwischen einem möglichen zweiten Referendum: aber aus dem Verfahren für eine Verfassungsänderung ergibt sich ein gewisser Abstand. Der Vorschlag kann den Häusern des Parlaments als Gesetzesentwurf erneut vorgelegt werden; anschließend würde ein neuer Termin festgelegt.

Das macht es immer möglich, innerhalb weniger Monate ein zweites Referendum zum selben Thema abzuhalten, dass vorher zurückgewiesen wurde. Im Falle des Vertrages von Nizza gab es eine Periode von sechzehn Monaten zwischen den beiden Referenden. Bei der zweiten Abstimmung wurden Bestimmungen, die Irlands militärische Neutralität schützen, zur Verfassungsänderung hinzugefügt. Der Vertrag selbst blieb jedoch unverändert.

Im Moment (Anfang September 2008) besteht ein enormer Druck von Seiten der EU auf die irische Regierung. Es wird ein zweites Referendum über den Vertrag von Lissabon verlangt. Es ist unklar, wie man die Zustimmung der irischen Wahlberechtigten dieses Mal erreichen will. Ein Vorschlag ist, dem Vertrag zusätzliche Anreize beizufügen, wie zum Beispiel Erklärungen über die Aufrechterhaltung der irischen Neutralität oder der Gewährleistung eines Vetos in der Steuerpolitik; oder der Vorschlag, einen Kommissar für jedes Land der EU beizubehalten.

Weitgehend ist der Vorschlag, eine erneute Abstimmung mit der Frage nach dem Verbleib Irlands in der EU zu verknüpfen, so dass eine Ablehnung des Vertrages von Lissabon ein Ausscheiden aus der EU zur Folge hätte. Eine politische Erpressung dieser Art ist nicht nur höchst antidemokratisch, sondern auch unvereinbar mit den Gesetzen Irlands und der Europäischen Union.

III.3 Finanzierungsregeln

Kriterium 3.1 Ausgabenlimits: Unfaire Tendenzen

Es gab keine Grenzen in Bezug auf die Höhe der Kampagnenausgaben. Das stellte einen Vorteil für Kampagnen von gut geförderten wohlhabenden Organisationen, wie den politischen Parteien, dar. Die drei größten Parteien, Fianna Fail, Fine Gael und die Labour Party waren im Stande, einen viel größeren Betrag für ihre Kampagnen zu investieren, als die meisten Organisationen der Nein-Seite. Über Fianna Fail wurde berichtet, dass sie mindestens 600.000 € investierten, Fine Gael 500.000, und die Labour Party 200.000 €.

Die Gesamtausgaben von Seiten des Ja-Lagers wurden auf mindestens 2,3 Millionen Euro geschätzt. Auf der Nein-Seite hat die Gruppe Libertas 1,3 Mio Euro ausgegeben – sie war die finanzielle stärkste Gruppe.

Kriterium 3.2 Die Offenlegung: Unfaire Tendenzen

Die Offenlegung der Kampagnenfinanzierung ist obligatorisch. Problematisch ist allerdings, dass diese gesetzliche Regelung leicht umgangen werden kann. Der Mangel an Transparenz wurde zum Thema, nachdem die Gruppe Libertas im Stande war, mehr auszugeben, als einige der an der politischen Kampagne beteiligten Parteien, ohne offen legen zu müssen, wie sie finanziell unterstützt wurden.

Die *Sunday Business Post* folgerte:

“It is hard not to conclude that political finance laws were designed to provide enough disclosure to satisfy the public and enough leeway to enable the private funding of politics to continue as before. Our laws on political funding were inadequate long before Libertas arrived.”¹¹

Kriterium 3.3 Unterstützung für unterfinanzierten Kampagnen: Unfaire Tendenzen

Es gibt keine öffentliche Finanzierung für die Gruppen, die Referendums-Kampagne machen. Das ist ein wesentlicher Nachteil für finanziell weniger gut ausgestattete Gruppen.

Die Sendezeit bei öffentlich-rechtlichen Fernseh- und Radiosendern muss fair zwischen beiden Positionen aufgeteilt werden. Dadurch soll der finanzstarker Gruppen auf das Ergebnis verringert werden. In der Praxis wurde diese Regel befolgt, das öffentliche Fernsehen RTE bemühte sich, beiden Lagern den gleichen Anteil an Sendezeit zuzugestehen. Was aber einigen Beobachtern auffiel, war, dass Mitglieder des Nein-Lagers weniger respektvoll von den Gastgebern behandelt wurden als die Vertreter des Ja-Lagers.¹²

In der privaten Fernsehstation TV3 gab es den prominenteste Vertrags-Kritiker unter Irlands Journalisten: Vincent Browne ist Moderator der Nachrichtensendung *Nightly News*. Er nahm in der Sendung selbst eine neutrale Haltung ein, kritisierte in der Presse aber den Lissabon-Vertrag scharf.

Kriterium 3.4 Transparenz der Verwendung von Steuergeldern: Faire Tendenzen

Das Budget der Referendumskommission wird veröffentlicht.

Die Presse beobachtet die Ausgaben der Regierung für die Kampagne. Dennoch ist Verwendung von Steuergeldern für die Ja-Kampagne durch die Regierung unfair, da die Nein-Seite keinen Zugang zu öffentlichen Geldern hat.

Kriterium 3.5 Spendengelder: Faire Tendenzen

Die Regeln für Spenden in Irland scheinen auf den ersten Blick strikt. Spenden von außerhalb Irlands sind grundsätzlich nicht erlaubt. Die maximale Spendensumme pro Person beträgt 6.348,69 Euro. Alle Spenden die den Betrag von 126,97 € übersteigen müssen angegeben werden. Dies wird durch die *Standard in Public Office Commission* kontrolliert. Diese Regeln gelten für alle eingetragenen Gruppen, nicht nur für politische Parteien, die an einer Referendum-Kampagne beteiligt sind.

Doch diese Regelungen können umgangen werden, was größere nicht öffentlich gemachten Spenden zeigen. Diese kamen hauptsächlich großen politischen Parteien und Libertas zu Gute.

¹¹ <http://archives.tcm.ie/businesspost/2008/06/29/story34044.asp>

¹² Die Beobachtung bestätigten unabhängig voneinander von Thomas Rupp (Democracy International) und Claudia Haydt (Informationstelle Militarisierung).

Kriterium 4.1 Durchführung eigene Referendumskommission oder andere Regelung? Unfaire Tendenzen

Seit 1998 wird für jedes Referendum eine Kommission ernannt. Das wurde vor dem Verfassungsgericht im McKenna Urteil von 1995 vorgeschrieben. Patricia McKenna, damals MEP für die irische Partei der Grünen, war gegen die Praxis der Regierung vorgegangen, mit Steuergeldern nur eine Seite der Kampagne zu unterstützen.

Ihr Sieg in dieser Sache führte in diesem Fall zum Referendums-Gesetz von 1998. Dieses Gesetz beschreibt die Aufgaben der Referendumskommission so, dass sie die Argumente beider Seiten bekannt macht und die Debatte über das im Referendum zu entscheidene Thema fördern soll. Im Jahre 2001, nach der Ablehnung des Vertrages von Nizza im ersten Referendum, wurden die Aufgaben der Referendumskommission reduziert. Seitdem ist die Kommission nur noch dafür verantwortlich, den Gegenstand des Referendums zu verdeutlichen und die Bürger dazu zu ermuntern, abzustimmen.

Die Rolle der Referendumskommission im Lissabon Referendum wurde oftmals kritisiert. Verschiedene Sprecher des Nein-Lagers, einschließlich Joe Higgins von der Socialist Party und Naoise Nunn von Libertas, stellten die Unabhängigkeit der Kommission infrage. Denn Beschäftigte der Kommission hatten enge Verbindungen zur Ja-Seite: so war die Leiterin der Presseabteilung zuvor in bei der Partei Fianna Fail – dort stand sie ebenfalls der Presseabteilung vor.

Kriterium 4.2 Internationale Einmischung: Unfair

Aufgrund des einzigartigen Charakters des irischen Referendums war die internationale Einmischung groß. Diese erfolgte durch ausländische Regierungen – hauptsächlich auf der Ja-Seite – sowie durch ausländische Nichtregierungsorganisationen – häufig auf der Nein-Seite.

Ausländische Regierungen

Von ausländischen Politikern wurden die Iren vehement dazu aufgefordert, mit „Ja“ zu stimmen. Entsprechende Äußerungen kamen insbesondere von Mitgliedern der französischen Regierung: Einige von ihnen drohten mit ernsthaften Konsequenzen im Falle eines Neins. Ein Ereignis, das große Aufmerksamkeit in Irland verursachte, war ein Interview mit dem französischen Außenminister Bernhard Kouchner, in dem er sagte, dass im Falle eines "Neins" die Iren die ersten sein würde, welche die Folgen dieser Entscheidung zu tragen hätten. Weiter sagte er: "es wäre sehr merkwürdig, wenn wir nicht auf die Iren zählen könnten, die so oft auf Europa zählen konnten."¹³

Siehe mehr über ausländische Einflussnahme unter dem Kriterium 4.5

Mitglieder von Fine Gael versuchten in diesem Zusammenhang, das Nein-Lager mit unbewiesenen Behauptungen zu diskreditieren: die Anti-Lissabon Aktivisten von Libertas würden durch Kreise innerhalb der US-amerikanischen Geheimdienste und Militärs gefördert, die gegen die politische Einigung Europas seien und ein starkes Europa als potenzieller Rivale der Nato fürchten.¹⁴ Dieser Manipulationsversuch ist sehr negativ.

Nicht-Regierungsorganisationen:

In den Tagen kurz vor dem Referendum für den Vertrag waren auf den Straßen Dublins viele ausländische Aktivisten. Mitglieder von Gruppierungen wie ATTAC, die für ein Nein eintraten, ebenso wie die Mitglieder von Pro-Gruppen wie den *European Federalists*. Weitere Beispiele der Intervention durch NGOs waren Kampagnen wie "Irish friends vote No for me", welche von verschiedenen NGOs unterstützt wurden, einschließlich der European Referendum Campaign und ATTAC Deutschland, Österreich und Frankreich. "Rettet Österreich" rief mit Unterstützung durch das populäre Boulevardblatt Kronenzeitung dazu auf, Briefe an Irische Bürger zu schicken und sie zu bitten, mit Nein zu stimmen. Viele Gruppen in den EU-Ländern außerhalb Irlands betrachteten das irische Referendum als eine 'Stellvertreterabstimmung' für die Länder, denen ein Referendum zum Vertrag von Lissabon verweigert wurde.

4.3 Die Rolle der Medien: Fokussiert auf Meinungsumfragen oder auf die Debatte: Faire Tendenzen

Insgesamt ließen die Medien genug Raum für Diskussionen und Auseinandersetzungen – sie konzentrieren nicht in erster Linie auf Meinungsumfragen. Zwei der wichtigsten Zeitungen Irlands, die *Irish Times* und die *Sunday Business Post* führten häufig Befragungen zum Thema durch, die zu den unterschiedlichsten Ergebnissen führten.

¹³ "[i]t would be very, very awkward if we were not able to count on the Irish, who have often counted on Europe.", <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,559639,00.html>

¹⁴ <http://archives.tcm.ie/irishexaminer/2008/05/01/story61722.asp>

Der öffentliche Fernsehsender RTE übertrug Debatten von Mitgliedern verschiedener Organisationen beider Argumentationsseiten. Sie waren durch das *Coughlan Ruling* von 2001 verpflichtet, jeder Seite denselben Anteil an Sendezeit einzuräumen.

Die *Irish Times* (IT), Irlands größte Zeitung hatte die umfassendste Berichterstattung. Obgleich sie auf der Ja-Seite stand, gab die IT den Gegnern des Vertrages viel Raum für die Darlegung ihrer Ansichten. Dies schloss Artikel von Anthony Coughlan, Roger Cole und Patricia McKenna mit ein. Die Zeitung veröffentlichte jedoch mehr als andere Zeitungen verschiedene Artikel über Libertas und über die Quellen ihres Geldes und war allgemein sehr kritisch gegenüber Libertas und seinem Gründer Declan Ganley. Die massive Kritik durch die *Irish Times* in Bezug auf die Libertas, besonders in den Tagen kurz vor dem Referendum, kann als ein Versuch betrachtet werden, das Nein-Lager in Verruf zu bringen.

Die anderen Hauptzeitungen, allen voran die *SBP* und der *Irish Examiner* gehörten auch der Ja-Seite an, sie hatten in ihren Reihen jedoch Mitarbeiter, die dem Vertrag von Lissabon kritisch gegenüberstanden. Für den *Irish Examiner* war das Kevin Myers, der den Vertrag kritisierte, weil er fürchtete, dass er mehr Einwanderung und den Verlust der nationalen Souveränität bewirken würde. Für die *Sunday Business Post* war es Vincent Browne, einer der bekanntesten Journalisten des Landes. Browne war ein unverblümter Kritiker des Vertrages, weil er die Macht der Eliten fördere und die Rechte der Arbeiter reduzieren würde.

Auch wenn die irischen Zeitungen den Kritikern des Vertrags Raum für ihre Ansichten einräumten, war der Grundtenor der irischen Zeitungen für den Vertrag. Dies führte teilweise zu unfairen Maßnahmen. Ein Beispiel dafür war die häufige Konstruierung einer Verbindung der Nein-Kampagne zu dem französischen Nationalisten Le Pen. Im Januar 2008 war Le Pen von der Law Society des University College Dublin eingeladen worden, um an einer Debatte über den Vertrag teilzunehmen. Obwohl der Besuch abgesagt wurde, wurde der französische Rechtsextremist noch oft in Zeitungen in Verbindung zur Nein-Kampagne gebracht. Dies war ein Versuch, das Nein-Lager zu diskreditieren.

Die traditionell irischen Zeitungen bevorzugten die Ja-Seite bevorzugten, dies wurde durch die Irland-Ausgaben von britischen Zeitungen allerdings ausgeglichen: diese setzten sich entschieden für ein Nein ein. Federführend waren vor allem die *The Irish Sun* und die *Irish Daily Mail*.

Kriterium 4.4 Die Rolle der Regierung: Unfaire Tendenzen

Die Regierung war für die Annahme des Vertrages. Eine Pro-Vertrag-Website des Außenministeriums wurde durch mit Steuergeldern gefördert. Die Regierungsparteien führte jedoch keine gemeinsame Kampagne für Lissabon. Fianna Fail, und die Progressive Democrats führten ihre jeweils eigenen Kampagnen; die Grünen führten gar keine Kampagne als Partei.

Führende Regierungsmitglieder von Fianna Fail, wie Bertie Ahern, Brian Cowen, und Dick Roche diskreditierten das Nein-Lager und setzten sich nicht mit den Gegenargumente auseinander. Das verhinderte einen fairen Umgang. Die Regierung ist nicht gezwungen, inhaltlich neutral zu sein, und so war es rechtens den Vertrag zu verteidigen. Jedoch wirft die Art und Weise der Kampagnenführung ernsthafte Fragen am Demokratie-Verständnis auf.

Kriterium 4.5 Die Rolle der EU: Unfair

Die EU hatte ein legitimes Interesse am Ausgang des Referendums und es ist durchaus verständlich, dass sie der Seite der Befürworter ihre Unterstützung anbot.

Das geschah in Form von Besuchen durch führende EU-Beamte in den Wochen vor dem Referendum: EU-Kommissionspräsident Jose Manuel Barroso, EU-Parlaments-Präsident Hans-Gert Pöttering, und die Vizepräsidentin der EU-Kommission Margot Wallström. Diese Besuche waren ein unbezahlbares Geschenk für die Ja-Kampagne, die durch die Steuerzahler der Europäischen Union bezahlt wurde. Die EU unterstützte zudem die Ja-Kampagne, indem sie Informationen über den Vertrag verteilte und durch Aktionen rund um die Förderung des Vertrags von Lissabon veranstaltete. Schwerwiegender als diese unausgeglichene aber grundsätzlich legitime Form der Intervention war der Druck von Seiten der EU-Beamten auf Irland, der vor und nach der Wahl ausgeübt wurde. Dies schließt eine Drohung von EU-Kommissionspräsident Barroso mit ein, dass Irland einen Preis dafür zahlen müsse, wenn es die falsche Wahl treffen würde.

Um den Druck auf Irland zu erhöhen, forderte die EU nach der Ablehnung von anderen europäischen Staaten, mit der Ratifikation fortzufahren. Irland wurde nahegelegt, dem Vertrag in einem zweiten Referendum entweder zuzustimmen oder die EU zu verlassen. Es gab verschiedene Aufrufe zur politischen Isolierung des Landes. Das Verhalten in dieser Sache war eindeutig unfair und erzeugte berechtigte Besorgnis über das Demokratieverständnis führender EU-Politiker.

Kriterium 4.6 Die Rolle der politischen Parteien: Faire Tendenzen

Nur eine der sechs im Parlament vertretenen Parteien, Sinn Fein, war gegen den Vertrag. Eine weitere Partei, die Grünen, kämpfte aufgrund von interner Uneinigkeit weder dafür noch dagegen. Die vier anderen Parteien und ihre Politiker waren die führenden Kräfte innerhalb der Ja-Seite. Deren Kampagnen starteten allerdings zu spät und liefen an den Wählern vorbei. Lediglich neun Prozent der Wähler gaben an, persönlich von einem Mitglied der Befürworter angesprochen worden zu sein. Dies ist ein großer Unterschied zu Parlamentswahlen, bei denen bis zu 76 Prozent der Wähler angeben, persönlich von Parteimitgliedern kontaktiert worden zu sein.¹⁵

Innerhalb der Parteien gab es verschiedene Formen des Umgangs mit dem Thema. Die Grünen nahmen als Partei keine Position ein, da sich dafür keine erforderliche Zweidrittel-Mehrheit ergeben hatte. Die Labour Party erlaubte Andersdenkenden innerhalb der Parteireihen, ihren Standpunkt zu äußern, wich aber nicht von der Pro-Seite ab. Die größte Regierungspartei, Fianna Fail unterdrückte Debatten innerhalb ihrer eigenen Reihen. Premierminister Brian Cowen drohte allen Fianna Fail Mitgliedern, die den Vertrag nicht unterstützten mit Parteausschluss.

Führenden Politikern stellten die Nein-Seite immer wieder als extremistisch und wahnsinnig dar; sie bezeichneten ihre Vertreter als "headbangers" (Fine Gael-Chef Enda Kenny) und "loo-lahs" (Bertie Ahern).¹⁶

Kriterium 4.7 Die Rolle der Zivilgesellschaft: Faire Tendenzen

Die Diskussion zog sich durch alle Bereiche und Gruppen der Gesellschaft. Trotz der Diskreditierung der Nein – Seite als Radikale durch Politiker und Teile der Medien, gab es innerhalb der Zivilgesellschaft Unterstützung für beide Seiten der Argumentation.

Der Vertrag von Lissabon führte innerhalb der Gewerkschaften Irlands zu Meinungsverschiedenheiten, mit zwei der Gewerkschaften, wie schon erwähnt, die sich schon früh gegen den Vertrag aussprachen (Unite und TEEU) und anderen, die nicht zu einheitlichen internen Position kamen. Die Sache blieb auch dann noch umstritten, nachdem die Mehrheit der Gewerkschaften, die innerhalb von ICTU organisiert sind, dafür stimmten, den Vertrag zu unterstützen.

Die Debatte war keine Debatte zwischen „Pro-Europäern“ und „Anti-Europäern“.

Die große Mehrheit der Iren unterstützt die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU. Dies schließt auch diejenigen ein, die gegen den Vertrag stimmten. Gemäß einer Befragung unterstützen 98 Prozent der Ja-Wähler und 80 Prozent der Nein-Wähler die EU-Mitgliedschaft.

Die breite Öffentlichkeit war in Bezug auf den Vertrag lange Zeit sehr unentschlossen. Ein hoher Prozentsatz von interviewten Bürgern in Umfragen sagten, dass sie die Inhalte des Vertrages nicht verstanden hätten. Laut Umfragen, die vor und nach dem Referendum durchgeführt wurden, ergab sich dies ebenfalls als Hauptgrund für die Ablehnung des Vertrags.¹⁷

Im Internet war die Diskussion über den Vertrag sehr aktiv, besonders im Forum von <http://www.politics.ie> und Blogs wie <http://www.irishelection.com> und <http://www.politicsinireland.com>. Beide Argumentationsseiten waren im Netz vertreten. In einigen Fällen wurden die Beiträge auf Blogs sogar ohne Quellenangabe durch die Presse übernommen. Folglich könnte der indirekte Einfluss der Blogger größer gewesen sein als ihr direkter. Verglichen mit anderen westeuropäischen Ländern ist Irland ein Land mit relativ geringer Internetnutzung. Laut einer aktuellen Erhebung nutzen nur rund 49,6 Prozent der Iren das Internet.¹⁸

IV Fazit

Von allen 27 EU-Staaten war Irland das einzige Land, in dem die Bürger über den EU-Reformvertrag abstimmen konnten. Dies verlieh den irischen Wählern eine Sonderrolle: Sie hatten die Möglichkeit die Zukunft der ganzen EU zu entscheiden, zugleich waren Druck und Verantwortung dadurch sehr hoch; dieser schadete der Fairness des Referendums.

¹⁵ <http://archives.tcm.ie/businesspost/2008/06/29/story34065.asp>.

¹⁶ <http://archives.tcm.ie/businesspost/2008/03/09/story31094.asp>,

<http://www.independent.ie/national-news/charming-chancellor-steers-clear-of-headbangers-1348153.html>.

¹⁷ http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_245_en.pdf.

¹⁸ <http://www.internetworldstats.com/eu/ie.htm>.

Das Referendum förderte die Debatte über den Vertrag von Lissabon und schürte das öffentliche Interesse in einem den Rest Europas weit übertreffenden Maße – allenfalls in Großbritannien und Österreich gab es ähnlich heftige Debatten, wenn auch dort Bürgern ein Referendum verwehrt blieb. Während der fünf Wochen zwischen dem Rücktritt Aherns am 6. Mai und dem Referendum am 12. Juni waren die größten irischen Zeitungen voll von Berichten über das Referendum. Sowohl den Kampagnen der Befürworter als auch der Gegner wurde ein großer Raum eingeräumt.¹⁹ Im Internet wurde die Debatte in unzähligen Blogs und Foren weitergeführt und auf den Straßen warben viele Plakate für ein „Ja“ oder „Nein“.

Das große Interesse am Referendum ist insgesamt positiv zu bewerten ist: Allerdings wurde auch häufig mit irreführenden Aussagen versucht, die Wähler zu beeinflussen. Weiterhin wurde nicht nur von der irischen Regierung, sondern auch von außerhalb großer Druck auf die irischen Wähler ausgeübt. EU-Offizielle sowie ausländische Regierungsvertreter besuchten Irland, um für Ja-Stimmen zu werben – ein unbezahlbare Unterstützung für die Befürworter des Vertrages auf Kosten des EU-Steuerzahlers.

Als der neue Regierungschef Brian Cowen am 6. Mai an die Macht kam, förderte er der die schleppend angelaufene Ja-Kampagne. Und drohte er Mitgliedern seiner Partei mit Parteiausschluss, sollten sie sich gegen den Vertrag aussprechen.

Eine andere negative zu bewertende Taktik der „Ja-Kampagne“ bestand darin, die Gegner des Vertrages als Randalierer, Verrückte oder Extremisten darzustellen. Dies machten nicht nur prominente Vertreter der „Ja“-Seite - auch in verschiedenen Medien fanden sich immer wieder abwertende Ausdrücke.

Die Medien waren meistens bestrebt, fair und unparteiisch zu wirken und gaben den Gegnern gelegentlich die Möglichkeit, ihre Ansichten zu präsentieren; dennoch war eine Neigung hin zur Bevorzugung der „Ja“-Seite klar erkennbar. Da die Internetnutzung geringer ist, als im Rest Europas, konnte es dies nur bedingt ausgleichen.

Entgegen der Behauptungen der Befürworter rekrutierten sich die Gegner des Vertrages nicht nur aus den gesellschaftlichen Randgruppen. Die Spaltung der beiden Lager verlief quer durch alle Schichten. Innerhalb vieler Verbände und Organisationen wurden heftige Debatten geführt, die schließlich zu keinem einheitlichen Ergebnis führten.

Die Weigerung der EU, das Ergebnis des Referendums zu akzeptieren und der kontinuierliche Druck auf irische Wähler und Regierung durch Vertreter der Union und seiner Mitgliedsstaaten überschatten den demokratischen Wahlprozess. Dieses Verhalten untergräbt die demokratische Legitimation der EU und macht es für das Vorhaben Europa noch schwerer, das Vertrauen seiner 497 Millionen Bürger zu gewinnen.

Referenden bezüglich Angelegenheiten der EU können nur wirklich frei und fair sein, wenn alle Bürger der EU ihre Chance bekommen, gleichzeitig in allen Mitgliedstaaten abzustimmen. Das irische Beispiel zeigt, dass ein Referendum die politische Debatte anregen und das politische Bewusstsein stärken kann. In einer EU, die beansprucht, der Demokratie verpflichtet zu sein, sollten die Führungseliten keine Angst davor haben, das Volk entscheiden zu lassen.

¹⁹ Die *Irish Times* widmete dem Thema regelmäßig zwei Seiten sowie weiteren Platz in den Rubriken ‚Meinung‘ und ‚Leserbriefe‘.

V Tabelle: Überblick über die Kriterien

Legende: F= Fair, FT= Faire Tendenzen, UT = Unfaire Tendenzen, U = Unfair

1. Rechtliche Grundlage		
<i>1.1 Auslöser des Referendums: Fair</i>	F	Von der Verfassung vorgeschrieben. Jede Änderung der Verfassung durch das Parlament muss vom Volk in einem Referendum bestätigt werden.
<i>1.2 Art der Entscheidung : verbindlich oder lediglich beratend?</i>	F	Das Referendum ist bindend, das Ergebnis wird Gesetz.
<i>1.3 Spezielle Mehrheitsvoraussetzungen</i>	F	Fair: Annahme oder Ablehnung durch Mehrheit. Keine Quoren.
<i>1.4 Genauigkeit und Ernsthaftigkeit der Wähler-Liste: Wer ist und war im Stande zu wählen?</i>	F	Fair: Jeder Bürger Irlands, der seinen Wohnsitz in Irland hat. Der Name muss im Wahlregister eingetragen sein. Wenn der Name im Register fehlt, ist es möglich bis zu 15 Tage vor der Wahl die Eintragung zu beantragen.
<i>1.5 Geheimhaltung der Abstimmung</i>	F	Die Wahl ist geheim; Behinderte oder Analphabeten dürfen sich von einer Person ihrer Wahl helfen lassen.
<i>1.6 Auszählungsverfahren</i>	F	Die Auszählung obliegt der Überwachung durch vom Parlament bestimmte Personen und von der Referendumskommission genehmigten Körperschaften.
<i>1.7 Einspruch gegen das Verfahren und das Ergebnis</i>	F	Berufung möglich durch Referendumspetition vor dem höchsten Gericht.
<i>1.8 Abstimmung: wie und wo, e-voting?</i>	UT	Im allgemeinen stimmen die Wähler in ihrem örtlichen Wahllokal ab. Irische Staatsbürger, die außerhalb der Republik leben, sind bis auf wenige Ausnahmen von der Wahl ausgeschlossen. Briefwahl kann beantragt werden von Wählern, die innerhalb Irlands leben, aber nicht in Lage sind in ihrem örtlichen Wahllokal abzustimmen. Unfair: Dieses Mal blieben nur zwei Tage um die Briefwahl zu beantragen.
<i>1.9 Fairness der Fragestellung</i>	F	Fair: Die Frage ist einfach formuliert, nicht irreführend.
2. Zeitplan		
<i>2.1 Wer legt den Termin fest</i>	UT	Unfair: Prozess der Datumsfindung ist nicht transparent und parteipolitischem Kalkül unterworfen.
<i>2.2 festgelegtes Datum: Identisch mit anderen Abstimmungen oder Wahlen? Besondere Ereignisse vorher oder danach?</i>	UT	Fair: Keine andere Wahl oder Abstimmung am gleichen Tag. Es ist erlaubt mehrere Referenden an einem Tag zusammenzufassen, doch das wurde in diesem Fall nicht getan. Der in einen Korruptionsskandal verwickelte Premierminister Bertie Aherne trat einen Monat vor dem Referendum zurück (6. Mai) um die öffentliche Meinung nicht negativ zu beeinflussen. Die Regierung scheint erwogen zu haben, in der letzten Minute das Datum zu ändern, um die Nein-Seite zu verwirren.

2.3 Zeitspanne zwischen der Ankündigung und Abstimmung: ausreichend für Information und öffentliche Debatte	U	Es gab zwar genügend Zeit zur Debatte zwischen Gesetzesentwurf und Referendum; dennoch ungerecht: offiziell wurde der Abstimmungstermin erst einen knappen Monat vor dem Referendum festgelegt. Dies ließ wenig Zeit für Kampagnen. Zuvor gab es taktische Spielchen um den genauen Termin.
2.4 Zeit für die Abstimmung: ein einziger Tag oder mehr? Wochenende, Werktags?	FT	Die Abstimmung fand an einem Tag statt: Mit dem Donnerstag wurde ein Wochentag gewählt. Vom Gesetz her wäre auch ein Tag am Wochenende möglich gewesen.
2.5 Effekt in Bezug auf andere Ländern:	U	Großer Effekt auf die gesamte EU – in anderen Ländern wurde das irische Referendum als „Stellvertreter-Abstimmung“ wahrgenommen.
2.6 Zeitabschnitt bevor eine weitere Abstimmung zum gleichen Thema gehalten werden kann	UT	Eine erneute Abstimmung über diese Frage ist möglich. Es gibt keine offizielle Frist, jedoch benötigt die Vorbereitung eines neuen Referendums einige Monate. Es ist problematisch, dass die Abstimmung kann beliebig oft wiederholt werden kann.
3. Finanzierungsregeln		
3.1 Ausgabenlimits	UT	Keine Ausgabenbegrenzung = Vorteil für große Parteien und reiche Gruppen.
3.2 Offenlegung	UT	Fair: Verpflichtend. Unfair: Finanzierung oft unklar, z.B.: die Lissabongegner von Libertas begannen eine aufwändige Kampagne im Jahr 2007, hatten aber angeblich zu dieser Zeit keinerlei Ausgaben.
3.3 Unterstützung für unterfinanzierten Kampagnen	UT	Unfair: Keine finanzielle Unterstützung für finanzschwache Kampagnen. Fair: Öffentliche Ressourcen (z.B. Sendezeit bei öffentlich-rechtlichen Sendern) müssen zwischen beiden Seiten gleich verteilt werden.
3.4 Transparenz der Verwendung von Steuergeldern	FT	Fair: Budget der Referendumskommission öffentlich. Regierungsausgaben von der Presse veröffentlicht. Unfair: Regierung benutzte Steuergelder für Ja-Kampagne.
3.5 Spendengelder	FT	Fair: Spenden aus dem Ausland verboten. Spendenlimit: €6.348,69. Alle Spenden über €126,97 müssen öffentlich gemacht werden. Überwacht von <i>Standards in Public Office Commission</i> . Regeln gelten für alle Gruppen, die Kampagnen machen, nicht nur politische Parteien. Unfair: Es gibt für beide Seiten Möglichkeiten, diese Regeln zu umgehen.
4. Kampagnenregeln		
4.1 Durchführung eigene Referendumskommission oder andere Regelung?	UT	Die Referendumskommission gibt es seit 1998. Neue Referendumskommission für jedes Referendum. Unfair: Zu den Aufgaben der Kommission gehörte es bisher die Argumente beider Seiten zu präsentieren. 2001 wurde die Rolle jedoch nach dem gescheiterten ersten Nizza-Referendum eingeschränkt. Jetzige Rolle: Information der Öffentlichkeit über die Vertragsinhalte und Fördern der Wahlbeteiligung. Die Neutralität der Kommission wurde durch fragwürdige Personalentscheidungen

		gefährdet.
4.2 <i>Internationale Einmischung</i>	U	Unfair: Starke Einmischung durch Besuche ausländischer Politiker; internationaler Druck auf Irland den Vertrag zu unterzeichnen, bis hin zu Ausschlussdrohungen. Aber auch starke Einmischung zu Gunsten der Nein-Seite: Britische Medien, österreichische Bürgerinitiativen etc.
4.3 <i>Die Rolle der Medien: Fokussiert auf Meinungsumfragen oder auf die Debatte</i>	FT	Häufige Umfragen aber auch Raum für Debatte. Breite Mehrheit der Medien für den Vertrag, aber immerhin Versuch möglichst fair zu wirken, beide Seiten bekommen in Presse und Fernsehen ausgiebige Zeit sich zu präsentieren. Sendezeit muss gleichmäßig zwischen beiden Seiten geteilt werden. Unfair: Wiederholte Versuche der Medien die Nein-Kampagne als „Spinner“ und Extremisten darzustellen.
4.4 <i>Die Rolle der Regierung</i>	UT	Alle Mitglieder für Ja. Außenministerium warb mit Steuergeldern auf Website für Vertrag. Große Regierungskampagne erst nach Brian Cowens Regierungsantritt am 7. Mai 2008. Regierungschef schloss mit der Führung des Bauernverbandes ein Geheimabkommen, um sich die Zustimmung des Verbands zu sichern; die Abmachung scheint unhaltbare Versprechen zu beinhalten.
4.5 <i>Die Rolle der EU</i>	U	Unfair: Die EU-Kommission unterstützt die Pro-Vertragskampagne mit „Information“, es ist nicht transparent wieviel EU-Gelder zur Unterstützung der Ja-Kampagne verwendet wurden. Die EU vertagte alle Entscheidungen, die bei den Iren unpopulär sein könnten (z.B. Verteidigung, Steuern, Agrarsektor). Besuche durch hochrangige EU-Vertreter (Barroso, Pötering, Wallström). EU-Vertreter drohten den Iren mit Konsequenzen im Falle eines Neins.
4.6 <i>Die Rolle der politischen Parteien</i>	FT	Weite Mehrheit der Parlamentsparteien für den Vertrag, nur Sinn Fein dagegen. Nicht im Parlament vertretene kleinere Linksparteien alle gegen den Vertrag. Fair: die Grünen und die Labour Partei erlaubten den Vertragsgegnern in ihren Reihen ihre Meinung zu vertreten. Unfair: Die interne Debatte in der Regierungspartei Fianna Fail wurde unterdrückt, Abweichlern wurde der Parteiausschluss angedroht. Politiker der großen Oppositionspartei Fine Gael verbreiteten Verschwörungstheorien über das Nein-Lager.
4.7 <i>Die Rolle der Zivilgesellschaft</i>	FT	Debatte verlief durch alle Schichten der Gesellschaft. Zum Beispiel waren einige Gewerkschaften für den Vertrag, andere dagegen und der Rest unentschieden. Bevölkerung oft verunsichert und zu großen Teilen unentschieden. Vertrag für weite Mehrheit unverständlich. Internet: Aktive Blogger (nennenswerter Einfluss auf traditionelle Medien), jedoch haben nur 50% der Iren Zugang zum Internet. Unfair: Oft verbunden mit anderen Anliegen: Krankenhäuser, Welthandelsabkommen.

VI Links

Institutionen

Referendum Commission: <http://www.refcom.ie>
Regierung der Republik Irland: www.irlgov.ie
Oireachtas (parliament): <http://www.oireachtas.ie>
Standards in Public Office Commission: <http://www.sipo.gov.ie/en>

Gesetze

Verfassung der Republik Irland: <http://www.taoiseach.gov.ie/index.asp?docID=243>
Irische Gesetze: <http://www.irishstatutebook.ie/>
Vertrag von Lissabon: http://europa.eu/lisbon_treaty/

Organisationen und Parteien

Fianna Fail: <http://www.fiannafail.ie/>
Fine Gael: <http://www.finegael.ie/>
Green Party: <http://www.greenparty.ie/>
Labour Party: <http://www.labour.ie/>
Progressive Democrats: <http://www.progressivedemocrats.ie/>
Sinn Fein: <http://sinnfein.ie/>
Socialist Party: <http://www.socialistparty.net>
CAEUC: <http://www.caeuc.org/>
Coir: <http://www.lisbonvote.com/>
European Referendum Campaign: erc2.org
IBEC: <http://www.ibec.ie>
ICTU: <http://www.ictu.ie/>
IFA: <http://www.ifa.ie/>
Libertas: <http://www.libertas.org/>
National Platform: <http://www.nationalplatform.org/wordpress/>
People Before Profit: <http://www.people-before-profit.org/>
People's Movement: <http://www.people.ie>

Medien

RTE <http://www.rte.ie/>
TV3: <http://www.tv3.ie>
Irish Times: <http://www.irishtimes.com/>
Sunday Business Post: <http://www.sbpost.ie>
Irish Independent: <http://www.independent.ie/>
Irish Examiner <http://irissexaminer.ie>