

Europawahlen

Andreas M. Wüst · Markus Tausendpfund

30 Jahre Europawahlen

Ulrike Hegewald · Lars Schmitt

Die Deutschen vor der Europawahl 2009

Max Haller

Die europäische Integration als Elitenprojekt

Erich Röper

Sinnhaftigkeit von Plebisziten in europäischen Fragen

Sonia Lucarelli · Lorenzo Fioramonti

Das globale Image der Europäischen Union

Barbara Pfetsch · Annett Heft

Europäische Öffentlichkeit

Jürgen Mittag

Europäische Parteien im Wandel

Editorial

Vor 30 Jahren fand die erste Direktwahl zum Europäischen Parlament statt. Seither hat sich die Anzahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) auf 27 verdreifacht und die der Wahlberechtigten auf etwa 378 Millionen mehr als verdoppelt. Nur in Indien können mehr Menschen in allgemeinen, freien, direkten und geheimen Wahlen über ihr Parlament abstimmen. 1957 wurde im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Schaffung eines einheitlichen Wahlverfahrens als Ziel formuliert. Bis heute entscheiden die Mitgliedsländer über das Wahlsystem jedoch weitgehend selbst, weshalb es auch bei den 7. Europawahlen kein einheitliches Wahlsystem gibt.

Das Europäische Parlament hat seine Kompetenzen in den vergangenen Jahren sukzessive ausbauen können. So kann auf europäischer Ebene fast kein Gesetz mehr ohne seine Zustimmung erlassen werden, es verfügt über das Budgetrecht und kann die Europäische Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zwingen. Dieser erheblich gewachsene Einfluss hat sich jedoch bisher nicht positiv auf die Wahlbeteiligung ausgewirkt: Bei den vergangenen beiden Wahlen zum Europaparlament gab nicht einmal die Hälfte der Wahlberechtigten ihre Stimme ab.

Als einer der Gründe für die Wahlabstinenz wird immer wieder das „Demokratiedefizit“ der EU genannt. Um dieses zu beheben, fordern einige die Einführung von Volksabstimmungen auf EU-Ebene, andere plädieren stattdessen für eine weitere Stärkung des Europäischen Parlaments. Die EU versucht dem Vorwurf mit dem Vertrag von Lissabon zu begegnen, dem Anfang Mai nach einigem Hin und Her auch das Oberhaus des tschechischen Parlaments zugestimmt hat. Nachdem nun 26 EU-Mitgliedsländer den Reformvertrag gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Bestimmungen gebilligt haben, liegt es an den Iren, diesen – anders als im vergangenen Jahr – doch noch zu akzeptieren. Die dramatische Krise der Weltwirtschaft könnte den Lissabon-Befürwortern in die Hände spielen. In solchen Zeiten steht man besser nicht alleine da.

Manuel Halbauer

Andreas M. Wüst ·
Markus Tausendpfund

30 Jahre Europawahlen

Seit 1979 werden die Abgeordneten des Europäischen Parlaments direkt gewählt. Waren bei der ersten Direktwahl noch 184 Millionen Bürgerinnen und Bürger in neun Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (EG) wahlberechtigt, werden es nun

Andreas M. Wüst

Dr. phil., geb. 1969; Fellow der Volkswagenstiftung am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) der Universität Mannheim, A 5, 6 (Gebäude A), 68159 Mannheim.
andreas.wuest@mzes.uni-mannheim.de

Markus Tausendpfund

Dipl.-Soz., geb. 1976; wissenschaftlicher Mitarbeiter am MZES der Universität Mannheim.
markus.tausendpfund@mzes.uni-mannheim.de

bei der siebten Wahl rund 378 Millionen Bürger in mittlerweile 27 Ländern der Europäischen Union (EU) sein. Erhöht hat sich auch die Zahl der Parlamentarier, wenn auch nicht proportional zur Bevölkerung: Vor 30 Jahren zählte das bis 1986 offiziell „Gemeinsame Versammlung“ genannte Parlament noch 410 Abgeordnete,¹ nach dem derzeit gültigen EU-Vertrag von Nizza werden 2009 insgesamt 736 Abgeordnete gewählt. Damit repräsentiert das europäische Parlament (EP) als direkt gewählte Institution weltweit die zweitgrößte Anzahl an Bürgern. Nur in Indien können mehr Menschen in allgemeinen, freien, direkten und geheimen Wahlen über ihre parlamentarische Vertretung entscheiden.

Die Einführung der Direktwahl des Europäischen Parlaments (Direktwahlakt 1976) erfolgte in einer Phase des „Stillstands“ der Europäischen Integration.² Die direkte Wahl der einzigen, durch die Bürger selbst legitimierten politischen Institution der damaligen EG sollte das Gemeinschaftsgefühl stärken und die politische Unterstützung des europäischen Integrationsprozesses sichern.³ Mit der Einführung der Direktwahl und durch nachfolgende Vertragsänderungen erhielt das Eu-

ropäische Parlament einen immer größeren Stellenwert. Nach einer Analyse von Andreas Maurer und Wolfgang Wessels hat der Anteil derjenigen Artikel der Vertragstexte, bei denen das EP über Beteiligungsrechte verfügt, nicht nur absolut, sondern auch im Verhältnis zum Gesamtvolumen erheblich zugenommen.⁴ Inzwischen entscheidet das EP in vielen Bereichen gleichberechtigt mit dem Ministerrat über europäische Gesetze und den EU-Haushalt. Bei der Ernennung des Präsidenten der Europäischen Kommission ist die Zustimmung unerlässlich; zudem kann es der Kommission das Misstrauen aussprechen.⁵

Parallel zu diesem Bedeutungszuwachs würde man auch einen Anstieg der Wahlbeteiligung erwarten. Stattdessen kam es zu mitunter starken Beteiligungsrückgängen. Als Hauptursache für die niedrige Wahlbeteiligung führt die Forschung an, dass die Europawahl von Bürgern, Parteien und Medien immer noch als *nationale Nebenwahl* angesehen und entsprechend behandelt wird.⁶ Neben niedrigen Wahlbeteiligungsraten hat dies auch zur Folge, dass Regierungsparteien

¹ Vgl. Frank R. Pfetsch, *Die Europäische Union. Eine Einführung*, München 2001², S. 150.

² Vgl. Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Bonn 2002⁸, S. 21.

³ Vgl. Simon Hix, *Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU*, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, Opladen 2003², S. 151–180; Bernhard Weßels/Hermann Schmitt, *Europawahlen, Europäisches Parlament und nationalstaatliche Demokratie*, in: Hans-Dieter Klingemann/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), *Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*, Berlin 2000, S. 295–319.

⁴ Vgl. Andreas Maurer/Wolfgang Wessels, *The European Union matters: structuring self-made offers and demands*, in: Wolfgang Wessels/Andreas Maurer/Jürgen Mittag (eds.), *Fifteen into one? The European Union and its member states*, Manchester 2003, S. 29–65.

⁵ Für einen Überblick über die Kompetenzen des Europäischen Parlaments vgl. Richard Corbett/Francis Jacobs/Michael Shackleton, *The European Parliament*, London 2007⁷.

⁶ Vgl. Hermann Schmitt, *The European Parliament Elections of June 2004: Still Second-Order?*, in: *West European Politics*, 28 (2005) 3, S. 650–679; Andreas M. Wüst/Dieter Roth, *Parteien, Programme und Wahlverhalten*, in: Jens Tenscher (Hrsg.), *Wahl-Kampf um Europa. Analysen aus Anlass der Wahlen zum Europäischen Parlament*, Wiesbaden 2005, S. 56–85; Frank Brettschneider/Markus Rettich, *Europa – (k)ein Thema für die Medien*, in: ebd., S. 136–156.

zumeist Stimmen verlieren, während vor allem kleine und neue Parteien Stimmengewinne verbuchen können.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit Europawahlen aus wahlsoziologischer Perspektive. Oft blendet die Wahlsoziologie institutionelle Rahmenbedingungen aus, da diese zumeist bekannt sind und im Zeitverlauf kaum Veränderungen unterliegen. Sieht man von einigen Ländern wie beispielsweise Italien ab, gehört das für eine Wahl wichtige Wahlsystem zu diesen stabilen institutionellen Faktoren. Dies ist, nicht zuletzt durch die Vielfalt der Wahlsysteme, bei Europawahlen anders. Deshalb werden zunächst die institutionellen Rahmenbedingungen der Europawahl skizziert, wobei der Ausgestaltung der 27 (nationalen) Europawahlsysteme besondere Beachtung geschenkt wird. Im zweiten Teil werden dann Erklärungsansätze der Wahlbeteiligung und der Parteiwahl vorgestellt und anhand einiger Befunde aus der Europawahlforschung exemplifiziert. Schließlich werden Perspektiven der Europawahlforschung diskutiert.

Eine Wahl, 27 Wahlsysteme

Bereits die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften (1957) sahen die allgemeine und unmittelbare Wahl der Mitglieder der Vorgängerinstitution des EPs nach einem einheitlichen Verfahren vor.¹⁷ Trotz zwischenzeitlicher Harmonisierungstendenzen besteht selbst ein halbes Jahrhundert später noch kein einheitliches Wahlverfahren. Die Wahlsysteme sind Ländersache, nur wenige Eckpunkte wurden in den bisherigen Gemeinschaftsverträgen festgeschrieben. Erst seit der Änderung des britischen Wahlsystems für die Europawahl 1999 werden die Abgeordneten in allen Mitgliedstaaten nach Verhältniswahl gewählt. Aufgrund ihres proportionalen Effekts lässt sich auch die *Single Transferable Vote* (Verfahren der übertragbaren Einzelstimme) in Irland, Nordirland und Malta eher den Verhältnis- als den Mehrheitswahlsystemen zurechnen.¹⁸ Erst nach der Änderung in Großbritannien hat der Rat der Europäischen Union mit Beschlüssen vom 25. Juni und 23.

September 2002 die Verhältniswahl nach Parteilisten oder das Verfahren der übertragbaren Einzelstimme für Europawahlen verbindlich festgelegt.¹⁹

Auch hinsichtlich verschiedener Wahlsystemelemente gibt es Unterschiede: Die Mitgliedstaaten können über Anzahl und Größe der Wahlkreise entscheiden, Sperrklauseln von landesweit maximal fünf Prozent festschreiben, die Abgabe von Präferenzstimmen für Kandidaten ermöglichen und verschiedene Wahlformeln für die Umrechnung der Stimmen(anteile) in Mandate anwenden. Wahlen zum EP finden demnach auf der Grundlage annähernd so vieler Wahlsysteme statt, wie EU-Mitgliedstaaten Abgeordnete direkt wählen. Deshalb ist Dieter Nohlen's Bezeichnung „polymorphes Wahlsystem“ alles in allem treffend.¹⁰ Trotz der Vielfältigkeit lässt sich jedoch auf den zweiten Blick eine Art Standard-Wahlsystem für Europawahlen erkennen. Es handelt sich dabei um die Verhältniswahl in nur einem (nationalen) Wahlkreis nach starren, das heißt nicht veränderbaren Parteilisten ohne eine Sperrklausel (wie die in Deutschland übliche Fünfprozenthürde). Die wichtigsten der zahlreichen und vielfältigen länderspezifischen Abweichungen vom „Europa-Standard“ sind in *Tabelle 1* zusammengetragen.¹¹

Neben dem seltenen Wahlsystemtyp der übertragbaren Einzelstimme zeigt sich, dass lediglich in vier Ländern die Verrechnung von Stimmen in Mandate in mehr als einem Wahlkreis stattfindet. Häufiger sind Sperrklauseln, die es in immerhin zwölf Ländern gibt. Wie David Farrell und Roger Scully für die Europawahl 2004 zeigten, sind diese gesetzlichen Sperrklauseln jedoch in drei Fällen (Frankreich, Litauen und Zypern) ineffektiv, da die natürliche Sperrklausel höher ist.¹² Das bedeutet, dass erst ein teilweise erheblich höherer Stimmenanteil als der gesetzlich vorgeschriebene Mindestanteil nötig ist, um einen Sitz im EP zu erringen. Im Fall Zyperns beträgt dieser Anteil 10,7 Prozent; das ist

¹⁷ Vgl. Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), Art. 21, 3; Euratom, Art. 108, 3; Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), Art. 138, 3.

¹⁸ Vgl. Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen 2004⁴, S. 179.

¹⁹ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 1976, Nr. L 278 und 2002, Nr. L 283/1.

¹⁰ Vgl. Dieter Nohlen, *Wie wählt Europa? Das polymorphe Wahlsystem zum Europäischen Parlament*, in: APuZ, (2004) 17, S. 29–37.

¹¹ Auf die Dokumentation der verschiedenen Verrechnungsformeln wurde verzichtet (vgl. hierzu u. a. Philip Stöver/Andreas M. Wüst, *Electoral Systems*, in: Yves Déloye/Michael Bruter (eds.), *Encyclopedia of European Elections*, Houndmills 2007, S. 109–114). In immerhin 16 Ländern erfolgt die Stimmenverrechnung in Mandate direkt oder in einem immer noch entscheidenden zweiten Schritt nach d'Hondt. In Deutschland feiert bei der Europawahl die Methode Sainte-Laguë/Schepers Premiere auf Bundesebene und löst damit das Verfahren nach Hare/Niemeyer ab, das seit 1987 gültig war.

¹² Vgl. David M. Farrell, Roger Scully, *Electing the European Parliament: How Uniform are 'Uniform' Electoral Systems?*, in: *Journal of Common Market Studies*, 43 (2005) 5, S. 969–984.

Tabelle 1: Vom „Europa-Standard“ abweichende Wahlsystemelemente

Wahlsystem (Standard: Verhältniswahl mit Parteilisten) <i>Irland, Nordirland, Malta:</i> Single Transferable Vote
Anzahl der Wahlkreise* (Standard: ein nationaler Wahlkreis) <i>Großbritannien:</i> 11 <i>Frankreich:</i> 8 <i>Irland:</i> 4 <i>Belgien:</i> 3
Gesetzliche Sperrklauseln (Standard: keine) <i>Deutschland, Tschechien, Ungarn, Litauen, Polen, Slowakei, Rumänien:</i> 5,0 % <i>Schweden, Österreich:</i> 4,0 % <i>Griechenland:</i> 3,0 % <i>Zypern:</i> 1,8 % <i>Frankreich:</i> in jedem Wahlkreis 5,0 %
Listenform (Standard: starr) <i>Irland, Nordirland, Malta:</i> offen mit Rangplatz <i>Luxemburg:</i> offen mit bis zu zwei Präferenzstimmen pro Kandidat <i>Lettland:</i> lose gebunden mit Präferenz- und Negativstimmen für sämtliche Kandidaten <i>Belgien:</i> lose gebunden mit Präferenzstimmen für sämtliche Kandidaten <i>Italien:</i> lose gebunden mit drei Präferenzstimmen <i>Zypern, Tschechien:</i> lose gebunden mit zwei Präferenzstimmen <i>Dänemark, Niederlande, Österreich, Finnland, Schweden, Litauen, Slowakei, Slowenien:</i> lose gebunden mit einer Präferenzstimme

* Es werden hier nur stimmenverrechnungsrelevante und nicht administrative Wahlkreise aufgeführt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

etwa das Sechsfache des gesetzlichen Mindestanteils von 1,8 Prozent.

Aber nicht nur die Wahlsysteme sind unterschiedlich, sondern auch andere, teilweise grundlegende Elemente des Wahlrechts. So haben etliche Länder ein höheres Mindestalter für Kandidaten (passives Wahlrecht).¹³ Und Österreich weicht erstmals beim Mindestwahlalter für das aktive Wahlrecht ab: Auch 16- und 17-Jährige sind, analog zur Nationalratswahl, bei der Europawahl stimmberechtigt. Alle Mitgliedsländer können, ihren nationalen Traditionen entsprechend, den Wahltag innerhalb einer vom Rat der Europäischen Union festgelegten Zeitspanne (Donnerstag bis Sonntag) selbst bestimmen,

¹³ Vgl. D. Nohlen (Anm. 10), S. 31.

und auch hinsichtlich der Wahlzeiten (Öffnung der Wahllokale) sind sie frei.

Nationale Nebenwahlen aus Anlass einer Europawahl

Schon die erste Europawahl im Jahr 1979 hat gezeigt, dass die Wahlbeteiligung bei Europawahlen deutlich geringer ausfällt als bei nationalen (Haupt-) Wahlen, dass Regierungsparteien Stimmen verlieren, Oppositionsparteien vergleichsweise gut abschneiden und kleine Parteien bessere Wahlchancen haben. Diese Beobachtungen waren der Ausgangspunkt der von Karlheinz Reif und Hermann Schmitt entworfenen Theorie nationaler Nebenwahlen (*second-order national election theory*).¹⁴ Auf Grundlage der Charakterisierung von Europawahlen als nicht primär europäische, sondern nationale (Neben-) Wahlen, sollten Wahlbeteiligungen und Wahlergebnisse besser erklärt werden können.

Da bei Europawahlen nicht über die Macht im Staat und folglich nicht über die Vergabe von (nationalen) Regierungsämtern entschieden werde, so argumentieren Reif und Schmitt, gehe es bei den Wahlen zum Europäischen Parlament „um weniger“ als bei nationalen Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen. Es könnten grundsätzlich ein bescheidenerer Wahlkampf der Parteien, eine geringere Medienberichterstattung und eine schlechtere Wählermobilisierung erwartet werden. Diese Thesen lassen sich empirisch belegen. In Deutschland betrugen die Budgets der Parteien für den Europawahlkampf 2004 weniger als die Hälfte ihrer Budgets für den Bundestagswahlkampf 2002,¹⁵ die Europawahl wurde von den Medien so gut wie gar nicht thematisiert,¹⁶ die Bürger schätzten die Europawahlebene als weit weniger wichtig ein als die Bundestagswahlebene und sie nahmen den Europawahlkampf im Vergleich zum Bundestagswahlkampf kaum wahr.¹⁷ Er-

¹⁴ Vgl. Karlheinz Reif/Hermann Schmitt, Nine national second-order elections: A systematic framework for the analysis of European election results, in: *European Journal of Political Research*, 8 (1980), S. 3–44.

¹⁵ Vgl. Jens Tenscher, Mit halber Kraft voraus! Parteienkampagnen im Europawahlkampf 2004, in: ders. (Anm. 6), S. 30–55, hier S. 39.

¹⁶ Vgl. F. Brettschneider/M. Rettich (Anm. 6), S. 148–154.

¹⁷ Vgl. A. Wüst/D. Roth (Anm. 6), S. 65, 69.

gebnisse aus anderen EU-Ländern¹⁸ und vergleichende Analysen für die Europawahl 1999¹⁹ stützen die Befunde aus Deutschland.

Da überrascht es nicht, dass die Wahlbeteiligungen niedrig ausfallen. Zwar spielen individuelle Charakteristika und Einstellungen wie die Sozialstruktur, Parteibindungen und politisches Interesse auch bei Europawahlen wichtige Rollen für die Wahlbeteiligung (*Tabelle 2*). Wie Mark Franklin, Cees van der Eijk und Erik Oppenhuis für frühere Europawahlen zeigen,²⁰ ist jedoch die Mobilisierung durch Parteien und Medien als mindestens genauso wichtiger Einflussfaktor hervorzuheben. Gerade für die politisch kaum Interessierten und die parteipolitisch schwach oder gar nicht Gebundenen macht es einen Unterschied, ob sie zur Teilnahme an der Wahl mobilisiert werden oder nicht.

Zur Mobilisierung gehört auch, dass über europäische Themen gesprochen wird.²¹ Dies geschieht zwar zunehmend besser, aber immer noch nicht in dem Maße, wie es bei einer Europawahl zu erwarten wäre.²² Es sind häufig europakritische Parteien, denen es gelingt, durch ihre EU-Kritik einseitig Wähler zu mobilisieren.²³ In einigen Ländern wie Dänemark kann man sogar von einem europawahlspezifischen Parteiensystem sprechen,

Tabelle 2: Wahrscheinlichkeit der Wahlteilnahme an der Europawahl 2004 in Abhängigkeit der Parteiidentifikation und des politischen Interesses (Angaben in Prozent)

Parteiidentifikation	keine	Sympathisant	ziemlich verbunden	sehr verbunden
Politikinteresse				
gar nicht	35	46	57	67
wenig	48	59	69	78
ziemlich	61	71	79	86
sehr	72	80	87	91

Geschätzte Wahrscheinlichkeiten der Wahlteilnahme an der Europawahl 2004, mittleres Alter, durchschnittlicher sozialer Status, auf der Basis einer logistischen Regression.

Quelle: European Election Study 2004, eigene Berechnungen.

denn regelmäßig ziehen die EU-kritischen Parteien nur ins EP, nicht aber in das Folketing (nationales Parlament) ein.

Für die meisten anderen EU-Länder ist jedoch die Bezeichnung „nationale Nebenwahl“ treffend. Es findet, etwas überspitzt formuliert, eine sekundäre Wahl auf nationaler Ebene aus Anlass der Europawahl statt. Deshalb kann, wie Reif und Schmitt bereits betonten, die Europawahlebene nicht isoliert von Entwicklungen auf der nationalen Wahlebene betrachtet werden.²⁴ Die relative Folgenlosigkeit dieser nationalen Nebenwahl ermöglicht es denjenigen Wählern, die mit der Arbeit der nationalen Regierung oder mit ihrer eigentlich präferierten Partei unzufrieden sind, diesen einen Denkmittel zu verpassen (*voting with the boot*). Andererseits müssen Wähler bei der Europawahl keine taktischen Entscheidungen, vor allem mit Blick auf mögliche Regierungskoalitionen, treffen und können deshalb bedenkenlos diejenige Partei wählen, der sie nahestehen (*voting with the heart*).²⁵ Im Vergleich zu Volksparteien haben kleine und sich stärker politisch links oder rechts positionierende Parteien einen höheren Anteil an Wählern, die sich ihnen längerfristig verbunden fühlen. Daher sollten diese Parteien bei einer Nebenwahl (mit niedrigerer Wahlbeteiligung) stärker profitieren.

Aufgrund des nationalen Bezugsrahmens ist auch der sogenannte Wahlzyklus von Relevanz: Beteiligungsraten und Stimmenanteile für die Regierungsparteien variieren auch in Abhängigkeit von der zeitlichen Nähe bzw. Distanz zur letzten oder nächsten (nationalen) Hauptwahl. Mitten in einer Legislaturperiode fallen beide sehr niedrig aus, unmittelbar nach einer Hauptwahl sollten Regierungsparteien am wenigsten

¹⁸ Vgl. Michaela Maier/Jens Tenscher (Hrsg.), *Campaigning in Europe – Campaigning for Europe*, Berlin 2006.

¹⁹ Vgl. Claes H. de Vreese u. a., *The media and European Parliament elections: Second-rate coverage of a second-order event?*, in: Wouter van der Brug/Cees van der Eijk (eds.), *European Elections & Domestic Politics. Lessons from the past and scenarios for the future*, Notre Dame 2007, S. 116–130.

²⁰ Vgl. Mark Franklin u. a., *The Institutional Context: Turnout*, in: Cees van der Eijk/Mark Franklin (eds.), *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor 1996, S. 306–331, hier S. 322.

²¹ Vgl. Tanja Binder/Andreas M. Wüst, *Inhalte der Europawahlprogramme deutscher Parteien 1979–1999*, in: APuZ, (2004) 17, S. 38–45.

²² Vgl. Andreas M. Wüst/Hermann Schmitt, *Comparing the views of parties and voters in the 1999 election to the European Parliament*, in: W. van der Brug/C. van der Eijk (Anm. 19), S. 73–93; Andreas M. Wüst, *Parties in European Parliament Elections: Issues, Framing, the EU, and the Question of Supply and Demand*, in: *German Politics*, 18 (2009), in Vorbereitung.

²³ Vgl. Cees van der Eijk/Mark N. Franklin, *The Sleeping Giant: Potential for Political Mobilization of Disaffection in Europe*, in: W. van der Brug/C. van der Eijk (Anm. 19), S. 189–208, hier S. 197–203.

²⁴ Vgl. K. Reif/H. Schmitt (Anm. 14), S. 14.

²⁵ Vgl. Erik Oppenhuis u. a., *The Party Context: Outcomes*, in: C. van der Eijk/M. Franklin (Anm. 20), S. 287–305, hier S. 301–304.

verlieren (Bestätigungseffekt),¹²⁶ und kurz vor einer Hauptwahl sollte ein Testwahleffekt sowohl die Wahlbeteiligung erhöhen als auch dazu führen, dass die Europawahlergebnisse den nationalen Kräfteverhältnissen besser entsprechen. Ein solches Szenario gab es in Deutschland erstmals 1994 und wird es 2009 erneut geben. Viel spricht daher dafür, dass die Beteiligung an der Europawahl 2009 zumindest in Deutschland nicht weiter sinken wird und sich die parteipolitischen Kräfteverhältnisse im Wahlergebnis vergleichsweise gut widerspiegeln werden. Auch diese Komponenten der Nebenwahltheorie wurden in empirischen Analysen immer wieder bestätigt, zuletzt für die Europawahl 2004.¹²⁷

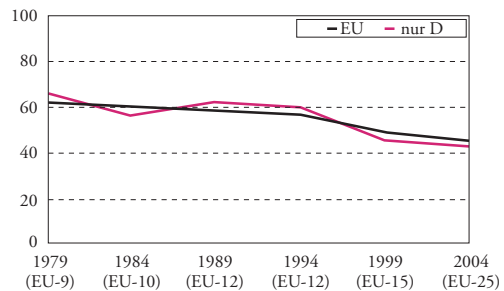
Ursachen für den Rückgang der Wahlbeteiligung

Politiker und Medien sehen in der Wahlbeteiligung einen wichtigen Indikator der politischen Unterstützung der EU. Wie *Abbildung 1* zeigt, ist die Wahlbeteiligung im EU-Durchschnitt von der ersten bis zur sechsten Wahl allerdings rückläufig – 1979 beteiligten sich noch 62 Prozent der Wahlberechtigten, 2004 waren es nur noch 45,5 Prozent.

Auf den zweiten Blick ist der Rückgang der Wahlbeteiligung weniger gravierend.¹²⁸ Im Zuge der Erweiterung der Europäischen Union ist der Anteil der Mitgliedsländer, in denen eine Wahlpflicht besteht (Luxemburg, Belgien, Griechenland, Zypern), kontinuierlich zurückgegangen.¹²⁹ Mit Ausnahme Zyperns sind seit 1979 ausschließlich Länder der EU beigetreten, in denen es keine Wahlpflicht gibt und in denen die Wahlbeteiligung tendenziell niedriger ist. Diese Entwicklung trägt zur Wahrnehmung einer EU-weiten Abnahme der Wahlbeteiligung bei.

Neben der Wahlpflicht spielt aber auch der zeitliche Abstand einer Europawahl zur nächsten nationalen Hauptwahl eine Rolle – die Wahlbeteiligung fällt nach einer Hauptwahl zunächst ab (oft mit einem Tiefpunkt inmitten der Legislaturperiode), steigt aber mit der Nähe zur nächsten Hauptwahl wieder an. Die durchschnittlichen Abstände zur nächsten Hauptwahl

Abbildung 1: Wahlbeteiligung bei den Europawahlen – Deutschland und der EU-Durchschnitt im Vergleich (Angaben in Prozent)



Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Angaben des Europäischen Parlaments.

haben, wie Mark Franklin zeigt, von 1979 bis 1999 – mit der einzigen Ausnahme 1989, als die Wahlbeteiligung stabil blieb – kontinuierlich zugenommen.¹³⁰ Zur Abnahme der Wahlbeteiligung bis einschließlich 1999 tragen demnach auch Wahlzykluseffekte bei. Schließlich ist die Wahlbeteiligung höher, wenn die Wahl zum Europäischen Parlament mit einer nationalen Hauptwahl (traditionell Parlamentswahlen in Luxemburg; 2004 auch Präsidentschaftswahl in Litauen) oder mit einer anderen wichtigen Nebenwahl (regionale Wahlen, Kommunalwahlen) zusammenfällt. Für Deutschland kann gezeigt werden, dass die Wahlbeteiligung in den Bundesländern, in denen parallel zur Europawahl eine weitere Wahl stattfindet, im Durchschnitt rund 20 Prozentpunkte höher ausfällt als in Bundesländern ohne weitere Wahl (*Tabelle 3*).

Am 7. Juni 2009 sind daher in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen wieder höhere Beteiligungsraten als in den anderen Bundesländern zu erwarten, denn zeitgleich mit der Europawahl finden in diesen Bundesländern Kommunalwahlen statt. Auch die größten Veränderungen bei der Wahlbeteiligung in den verschiedenen EU-Ländern lassen sich zu einem beträchtlichen Teil auf gleichzeitig stattfindende Regionalwahlen zurückführen. Im Vergleich zur Vorwahl gab es 2004 die größten Beteiligungsänderungen in Spanien (minus 17 Prozentpunkte) und im Vereinigten Königreich (plus 15 Prozentpunkte). Gleichzeitig mit der Europawahl fanden 1999 in Spanien, aber nicht

¹²⁶ Vgl. A. Wüst/D. Roth (Anm. 6); Hermann Schmitt, Wahlen, in: Beate Kohler-Koch/Dieter Nohlen (Hrsg.), *Die Europäische Union*, München 1996, S. 275–279.

¹²⁷ Vgl. H. Schmitt (Anm. 6).

¹²⁸ Vgl. Mark N. Franklin, *How Structural Factors Cause Turnout Variations at European Parliament Elections*, in: *European Union Politics*, 2 (2001) 3, S. 309–328.

¹²⁹ Wahlpflicht kennt viele Abstufungen, v. a. was Sanktionen der Nichtwahl angeht; eine Übersicht für nationale Hauptwahlen bietet International IDEA unter www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm (6. 4. 2009).

¹³⁰ Vgl. M. Franklin (Anm. 28), S. 322, Tabelle 4.

Tabelle 3: Wahlbeteiligungen bei Europawahlen auf Länderebene mit und ohne gleichzeitig stattfindenden Kommunal- bzw. Landtagswahlen (arithmetische Mittel)

Bundesländer-Durchschnitt*	gesamt	1979	1984	1989	1994	1999	2004
West ohne Wahl	52,8	65,0	55,6	59,9	54,4	41,9	38,2
West mit Wahl	69,8	79,6	77,4	78,1	71,6	62,2	56,2
Differenz West	17,0	14,6	21,8	18,2	17,2	20,3	18,0
Ost ohne Wahl	32,8				41,5	30,0	27,0
Ost mit Wahl	56,1				68,5	53,0	46,9
Differenz Ost	23,3				27,0	23,0	19,9

* ohne Berlin.

Quelle: Andreas M. Wüst/Dieter Roth (Textanm. 6), S. 72.

im Vereinigten Königreich Kommunalwahlen statt; 2004 gab es am Europawahltag keine Kommunalwahlen in Spanien, dafür aber in England und Wales.¹³¹ Werden auch Wahlpflicht, Wahlzyklen und gleichzeitig stattfindende Wahlen im Zeitverlauf berücksichtigt, dann blieb die Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament im EU-Durchschnitt (EU-15) weitgehend stabil.

Diese Befunde sollen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Beteiligung an Europawahlen alles in allem niedrig ist. In den Beitrittsländern war sie teilweise sogar extrem niedrig (Slowakei: etwa 17 Prozent; Polen: 21 Prozent). Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass der EU-Beitritt selbst (1. Mai 2004) und nicht die nachfolgende Europawahl das entscheidende Ereignis war.¹³² Als mögliche Ursache für geringe bzw. rückläufige Wahlbeteiligungen wird – insbesondere in den Medien – häufig eine „Europamüdigkeit“ thematisiert. Zumindest bis 1999 finden sich keine Hinweise, wonach die individuelle Beteiligung an den Europawahlen etwas mit der Einstellung gegenüber der Europäischen Union zu tun hat. Hermann Schmitt und Cees van der Eijk kommen bei der Analyse der Europawahlen 1989, 1994 und 1999 zu einem eindeutigen Ergebnis: „Wachsende Nichtwähler-Anteile bei Euro-

pawahlen lassen sich nicht auf eine zunehmende Entfremdung vom politischen System der EU oder allgemeiner auf europafeindliche Motive zurückführen.“¹³³ Für die Europawahl 2004 finden sich allerdings Hinweise, die für einen Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der EU und der individuellen Wahlbeteiligung sprechen. In einer vergleichenden Analyse fand Schmitt heraus, dass in Deutschland, Spanien, Tschechien, Ungarn und Polen Bürger, die der EU kritischer gegenüber stehen, seltener abgestimmt haben als Personen, die den Integrationsprozess positiver beurteilen. Eine Trendwende sieht er jedoch nicht.¹³⁴

Perspektiven der Europawahlforschung

Nur in einem Teil der europäischen Länder gibt es institutionalisierte nationale Wahlstudien.¹³⁵ Wo diese fehlen, ist man von Wahl zu Wahl auf Initiativen einzelner Wahlforscher, Forschergruppen und/oder Umfrageinstitute angewiesen. Warum sollte es mit Blick auf Europawahlen anders sein? Obwohl es nach wie vor keine längerfristig an-

¹³¹ In Großbritannien (England, Schottland, Wales) trug 1999 auch die Einführung des bis dato unüblichen Verhältniswahlrechts zur niedrigen Wahlbeteiligung bei. Reif und Schmitt hatten bereits 1980 darauf hingewiesen, dass unterschiedliche Wahlsysteme bei Haupt- und Nebenwahlen aufgrund mangelnder Vertrautheit das Risiko niedrigerer Wahlbeteiligungen bergen; vgl. M. Reif/H. Schmitt (Anm. 14), S. 12–13.

¹³² In immerhin fünf der zehn Beitrittsländer gab es vor der Europawahl (März bis Juni) bereits (erfolgreiche) Referenden über den EU-Beitritt. Eine erneute Mobilisierung der Bürger für die Europawahl gelang kaum.

¹³³ Hermann Schmitt/Cees van der Eijk, Die politische Bedeutung niedriger Beteiligungsraten bei Europawahlen. Eine empirische Studie über die Motive der Nichtwahl, in: Frank Brettschneider/Jan van Deth/Edeltraud Roller (Hrsg.), Europäische Integration in der öffentlichen Meinung, Opladen 2003, S. 279–302; Hermann Schmitt/Cees van der Eijk, Non-voting in European Parliament elections and support for European integration, in: W. van der Brug/C. van der Eijk (Anm. 19), S. 145–167.

¹³⁴ Vgl. H. Schmitt (Anm. 6), S. 659; Hermann Schmitt, Die Beteiligung der Deutschen an der Europawahl, in: Oskar Niedermayer/Hermann Schmitt (Hrsg.), Europawahl 2004, Wiesbaden, S. 124–141.

¹³⁵ Nur wenige nationale Wahlstudien werden längerfristig finanziert. Erst im Jahr 2008 gelang es, in Deutschland und in Österreich nationale Wahlstudien zu institutionalisieren.

gelegte Europawahlstudie gibt, ist die Anzahl von Datenerhebungen und -analysen der *European Election Study Group* beträchtlich.¹³⁶ Für 1979 und 1984 wurden Wählerdaten im Rahmen der Eurobarometer erhoben, seit 1989 im Rahmen eigener Wählerstudien. Für 1979 und seit 1999 wurden zudem Mediendaten generiert, für die Wahljahre 1979 und 1994 liegen Daten aus Kandidatenbefragungen vor. Seit 2004 gibt es darüber hinaus eine bis ins Jahr 1979 zurückreichende Sammlung und inhaltsanalytische Aufbereitung der Europawahlprogramme.

Trotz fehlender Finanzierung einer europäischen Wählerstudie konnten auch 2004 Wählerdaten (dezentral) erhoben sowie Medien- und Wahlprogramm-Inhaltsanalysen realisiert werden.¹³⁷ Diese Tatsache mag dazu beigetragen haben, dass es für die Europawahl 2009 gelang, eine umfangreiche Forschungsförderung für das Europawahlprojekt „Providing an Infrastructure for Research on Electoral Democracy in the European Union“ (PIREDEU) im siebten Rahmenprogramm der Europäischen Kommission zu erhalten.¹³⁸ Die am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz angesiedelte Studie umfasst die Befragung von Wählern und Kandidaten, Medieninhaltsanalysen, Wahlprogrammanalysen und die Sammlung relevanter Kontextdaten (unter anderem Wahlsysteminformationen und Wahlergebnisse). Das Hauptaugenmerk liegt auf der inhaltlichen Abstimmung der einzelnen Studienteile.

Durch gleiche oder verknüpfte Fragestellungen erhöht sich das (kombinierte) Analysepotenzial der Studienteile erheblich. Dies wird einerseits die inhaltlichen Fragestellungen homogenisieren, andererseits bestehende Forschungslücken schließen. Erstmals werden so 2009 Europawahlkandidaten aus den jüngeren (1995) und jüngsten (2004) Beitritts-

ländern befragt. Zum anderen wird versucht, den Bestand an Aggregatdaten zu konsolidieren. So gibt es beispielsweise bis dato trotz aller technischen Möglichkeiten immer noch Schwierigkeiten bei der Recherche nach amtlichen Europawahlergebnissen.¹³⁹ Das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (Eurostat) stellt zwar umfangreiches Datenmaterial zu Strukturindikatoren, wirtschaftlicher Entwicklung und öffentlicher Gesundheit in allen EU-Mitgliedstaaten bereit, dokumentiert jedoch nicht die Europawahlergebnisse, da ein entsprechender Auftrag der EU-Kommission fehlt. Es gibt auch keine andere europäische Institution, die amtliche Wahlergebnisse der einzelnen Länder sammelt und der Öffentlichkeit zur Verfügung stellt – selbst das EP nennt auf den Internetseiten zur Europawahl 1999 und 2004 nur die provisorischen Ergebnisse auf nationaler Ebene.¹⁴⁰ Wer an amtlichen Wahlergebnissen für das gesamte EP interessiert ist, muss die verantwortlichen Institutionen in sämtlichen Mitgliedstaaten kontaktieren. Dieses kleine Beispiel verdeutlicht, dass Europawahlen auch 30 Jahre nach der ersten Direktwahl immer noch zu einem erheblichen Teil nationale Nebenwahlen geblieben sind.

¹³⁶ Für allgemeine Informationen siehe www.ees-homepage.net (28.4. 2009); wichtigste Buchpublikationen: C. van der Eijk/M. Franklin (Anm. 20); Hermann Schmitt/Jacques Thomassen (eds.), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford 1999; W. van der Brug/C. van der Eijk (Anm. 19).

¹³⁷ Hilfreich war die Intensivierung der Vernetzung der Europawahlforscher im Rahmen der Forschungsgruppe 3 des EU „Network of Excellence“ CONNEX, siehe www.connex-network.org (28. 4. 2009).

¹³⁸ Für weitere Informationen siehe: www.piredeu.eu.

¹³⁹ Vgl. Markus Tausendpfund/Daniela Braun, Die schwierige Suche nach Ergebnissen der Wahlen zum Europäischen Parlament: Ein neuer Datensatz für die Wahlen 1979 bis 2004, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 39 (2008) 1, S. 84–93.

¹⁴⁰ Das Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) stellt unter www.mzes.uni-mannheim.de/daten_d.php?tit=euro_elections (6. 4. 2009) die Mannheimer Dokumentation der Europawahlergebnisse der Wahlen von 1979 bis 2004 zur Verfügung (Prozentanteile). Das CivicActive-Projekt dokumentiert Europawahlergebnisse auf Länder- und Regionalebene seit 1994 (absolute Stimmen), siehe: <http://extweb3.nsd.uib.no/civicactivecms/opencms/civicactive/en/Data/election/ep/> (6. 4. 2009). In beiden Fällen handelt es sich allerdings nicht um amtliche Quellen.

Die Deutschen vor der Europawahl 2009

Anfang Juni 2009 kann das Europäische Parlament (EP) mit der siebten Europawahl den 30. Jahrestag seiner ersten Direktwahl feiern. Es hat in dieser Zeit seine Rechte und Kompetenzen stetig erweitern können. Heutzutage teilt sich das EP als Bürgerkammer der Europäischen Union (EU) das Gesetzgebungsrecht mit dem Ministerrat als Staatenkammer, muss dem Haushalt der EU zustimmen und kontrolliert ihre Organe. Zudem spielt es bei der Wahl und Auswahl der Kommissare eine wichtige Rolle. Ob allerdings anlässlich des Jubiläums Feierlaune aufkommen wird, hängt insbesondere von der Wahlbeteiligung ab.

Ulrike Hegewald

Geb. 1981; Projektleiterin bei
TNS Infratest Politikforschung,
Moosdorfstr. 7–9, 12435 Berlin
ulrike.hegewald@
tns-infratest.com
www.infratest-
politikforschung.de

Lars Schmitt

Geb. 1971; Projektleiter bei
TNS Infratest Politikforschung
(s. o.).
lars.schmitt@tns-infratest.com

Sinkende Wahlbeteiligung

Die Entwicklung der europäischen Institutionen wird seit Langem von einer Debatte über das „Demokratiedefizit“¹ der EU begleitet. In der aktuellen Situation steht einem Trend zur Ausweitung der Kompetenzen des EPs und des Einflusses der EU auf die Gesetzgebung der Mitgliedsländer eine sinkende Beteiligung an den Direktwahlen gegenüber. Der Anteil der Europäer, die an den Europawahlen teilnehmen, ist seit 1979 kontinuierlich von 63 Prozent auf knapp 46 Prozent im Jahre 2004 gesunken. In Deutschland gingen vor fünf Jahren sogar lediglich 43 Prozent der Wahlberechtigten zur Wahlurne – die Betei-

gung lag damit um rund 35 Prozentpunkte niedriger als bei der Bundestagswahl 2005, obwohl zeitgleich zur Europawahl einige Kommunalwahlen stattfanden.

Die sinkende Wahlbeteiligung ist jedoch kein auf die europäische Ebene beschränktes Phänomen. Auch auf Bundesebene löste der Rückgang der Wahlbeteiligung 1987 und 1990 Diskussionen aus. Seither liegt die Wahlbeteiligung dort jedoch recht stabil bei etwa 80 Prozent, während sie auf europäischer Ebene seit 1999 die „demokratische Schmerzgrenze“² von 50 Prozent deutlich unterschritten hat (*Abbildung 1*). Sollte sich dieser Trend fortsetzen, könnte dies die Legitimation des EPs als einzige von den Bürgerinnen und Bürgern direkt gewählte europäische Institution sowie seine Machtfülle in Frage stellen.

Die Gründe für die geringe Beteiligung an Europawahlen sind teilweise in den immer noch relativ begrenzten Befugnissen des EPs zu suchen: Mit Europawahlen ist nicht wie im nationalen Kontext die Wahl bzw. Abwahl einer Regierung verbunden. Im Vergleich zu nationalen Parlamenten fehlt dem EP zudem das Initiativrecht zur Einbringung neuer Gesetzesvorlagen. Diese Unterschiede führen häufig dazu, dass Europawahlen als „second-order elections“³ wahrgenommen werden, weil es dabei in den Augen der Bürgerinnen und Bürger um weniger geht als bei nationalen Wahlen.

Im Fokus dieses Beitrags sollen die Einstellungen und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger stehen. Diese werden seit den frühen 1970er Jahren kontinuierlich durch das Eurobarometer (EB) gemessen, aus dem hier ausgewählte Ergebnisse referiert werden.⁴

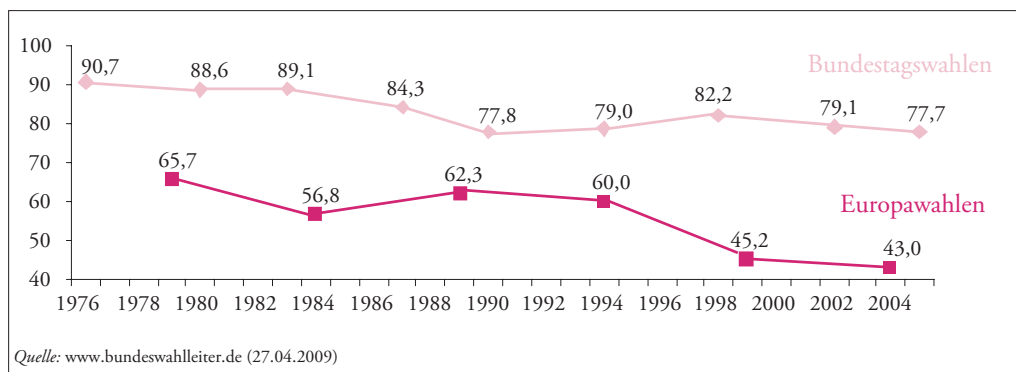
² Frank Brettschneider/Jan van Deth/Edeltraud Roller, Europäische Integration in der öffentlichen Meinung. Forschungsstand und Forschungsperspektiven, in: Frank Brettschneider et al. (Hrsg.), Europäische Integration in der öffentlichen Meinung, Opladen 2003, S. 16.

³ Karlheinz Reif/Hermann Schmitt, Nine national second-order elections: A systematic framework for the analysis of European election results, in: European Journal of Political Research, (1980) 8, S. 3–44.

⁴ Die in diesem Beitrag genutzten Daten wurden im Auftrag der „Generaldirektion für Presse und Kommunikation“ der Europäischen Kommission, Meinungsumfragen“ von nationalen Instituten – auf deutscher Seite seit 2004 von TNS Infratest – erhoben und durch GESIS zugänglich gemacht. Befragt wurde in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU ein repräsen-

¹ Vgl. z. B. Fritz W. Scharpf, Demokratieprobleme in der europäischen Mehrebenenpolitik, in: Wolfgang Merkel/Andreas Busch (Hrsg.), Demokratie in Ost und West, Frankfurt/M. 1999, S. 672–694.

Abbildung 1: Wahlbeteiligung an Bundestags- und Europawahlen in Deutschland



Dabei geht es um Hinweise zur Beantwortung der Frage, warum sich immer weniger Bürger an der Europawahl beteiligen, obwohl die Kompetenzen des EPs und damit auch die Auswirkungen europäischer Politik auf das eigene Leben immer größer werden.

das gesamte politische System.¹⁶ Nicht zuletzt das Voranschreiten der europäischen Integration mit einem weiteren Transfer von Entscheidungsbefugnissen von der nationalen auf die supranationale Ebene erfordert das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die EU-Institutionen.

Legitimationskrise innerhalb der EU?

Gibt es eine generelle *Legitimationskrise* innerhalb der EU, für die die geringe Wahlbeteiligung ein Indiz sein könnte? Zu den Grundvoraussetzungen für langfristige Legitimität und Stabilität eines politischen Systems zählt das *Vertrauen* der Bürgerinnen und Bürger in die zentralen politischen und gesellschaftlichen Institutionen. Dies gilt sowohl für nationale als auch für supranationale politische Systeme wie die EU.

Eine repräsentative Demokratie ist sowohl aus normativ-demokratiethoretischer als auch aus systemfunktionaler Sicht auf ein Vertrauensverhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und den zentralen politischen Institutionen angewiesen.¹⁵ Auch wenn keine Einigkeit über das unverzichtbare Ausmaß an Vertrauen in das politische System und dessen zentrale Institutionen besteht, so ist die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Akzeptanz und Unterstützung sowie eines Grundvertrauens durch den größeren Teil der Bevölkerung unbestritten. Ein Vertrauensverlust schwächt die politischen Institutionen und

tativer Querschnitt der Bevölkerung im Alter ab 15 Jahren.

¹⁵ Vgl. Oskar Niedermayer, *Bürger und Politik. Politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Deutschen*. Eine Einführung, Wiesbaden 2001, S. 56.

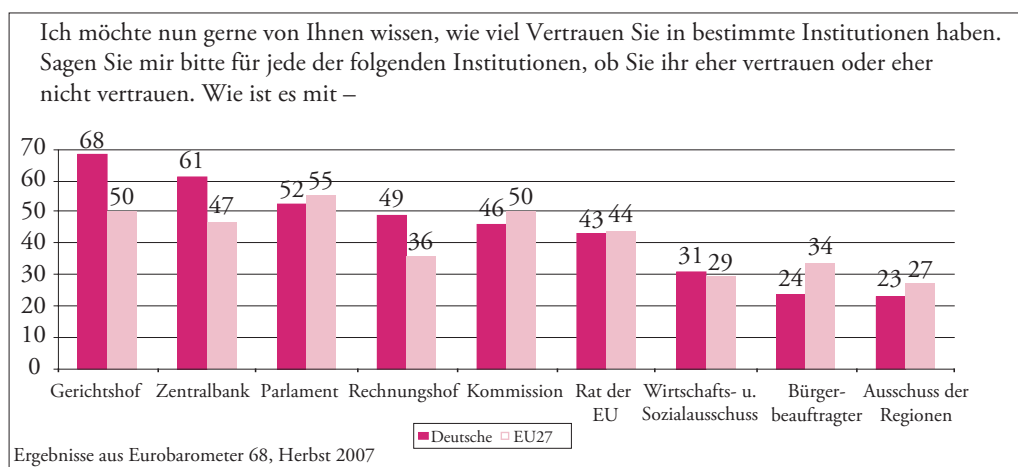
Aus gutem Grund wird deshalb im Rahmen des EBs seit 1999 regelmäßig das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die EU und ihrer tragenden Institutionen erfragt. Die Befunde sind auf den ersten Blick erschreckend: Im Herbst 2007 vertrauten der EU nur 39 Prozent der Bundesbürger, 47 Prozent taten dies nicht.¹⁷ Der Rest (14 %) hatte hierzu keine Meinung. Damit war das Vertrauen der Deutschen geringer als das der EU-Bürger insgesamt (48 %). Im Folgenden soll das Vertrauen der Bundesbürger in die EU-Institutionen näher untersucht werden. Aus Anlass der Europawahl wird ein besonderer Fokus auf das EP als die bekannteste europäische Institution gelegt: neun von zehn Deutschen ist es ein Begriff.

Die Deutschen bringen unter den europäischen Institutionen dem Europäischen Gerichtshof (EuGH: 68 %) sowie der Zentralbank (61 %) das größte Vertrauen entgegen (*Abbildung 2*). Jeweils jeder zweite Bundesbürger vertraut dem EP (52 %) und dem Europäischen Rechnungshof (49 %), gut vier von zehn der Europäischen Kommission

¹⁶ Vgl. William A. Gamson, *Political Trust and its Ramification*, in: Gilbert Abcarian/John Soule (eds.), *Social Psychology and Political Behaviour*, Columbus, OH 1971, S. 41–55.

¹⁷ Die letzten derzeit zugänglichen Daten zum Vertrauen in die EU und ihrer politischen Institutionen stammen aus dem EB 68 (Herbst 2007).

Abbildung 2: Vertrauen in supranationale Institutionen



(46 %) bzw. dem Rat der EU (43 %). Am Ende der Vertrauenshierarchie stehen der Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU (31 %), der Europäische Bürgerbeauftragte (24 %) sowie der Ausschuss der Regionen der EU (23 %).

Dass der EuGH und die Zentralbank die Vertrauenshierarchie anführen, verwundert wenig. Auch auf Bundesebene genießen die politikunabhängigen Kontrollinstanzen höheres Vertrauen als die politischen Institutionen und auch dort führt mit dem Bundesverfassungsgericht die Judikative das Vertrauensranking an.¹⁸ Dies liegt auch daran, dass diese Institutionen nur selten Gegenstand kontroverser tagespolitischer Diskussionen sind. Interessant ist, dass dies EU-weit anders ist. Hier genießt das EP das meiste Vertrauen (55 %), gefolgt von der Kommission und dem EuGH (jeweils 50 %).

Die relativ geringen Werte für die meisten Institutionen können jedoch nicht mit einem Misstrauen gegenüber diesen gleichgesetzt werden. Der Anteil der Bundesbürger, die den einzelnen Institutionen dezidiert nicht vertrauen, schwankt nur moderat von 17 Prozent beim EuGH bis zu 31 Prozent beim EP und der Europäischen Kommission. Insgesamt scheint eher ein erhebliches Informations- als ein Vertrauensdefizit vorzuliegen. Die Befragten verfügen schlicht nicht über genügend An-

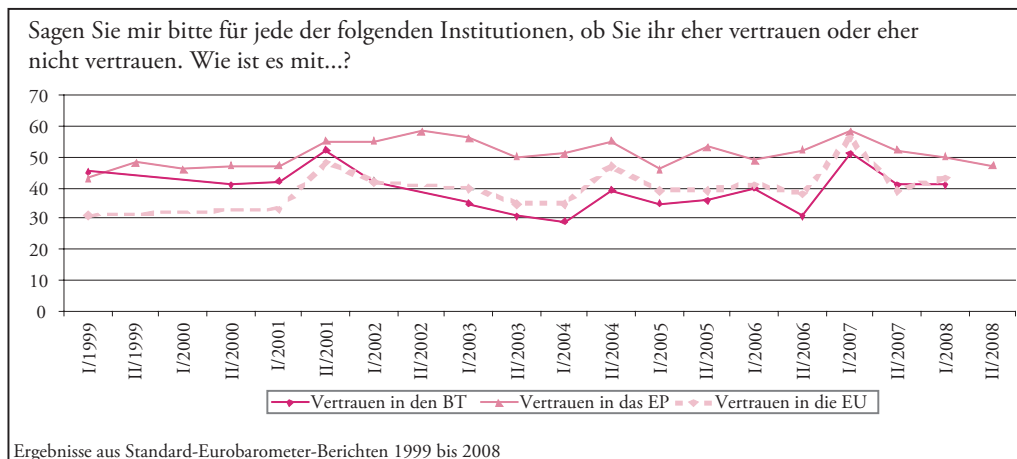
haltspunkte, um Vertrauen oder Misstrauen bilden zu können. Der Anteil der „weiß nicht“-Antworten fällt insbesondere beim Ausschuss der Regionen der EU (53 %) und beim Europäischen Ombudsmann (52 %) sehr hoch aus. Diese Institutionen wurden Mitte der 1990er Jahre eigens mit dem Ziel geschaffen, die Bürgernähe zu steigern. Allerdings sind beide Institutionen so gut wie nicht in den Medien präsent und lediglich rund jedem vierten Bundesbürger bekannt.

Im Vergleich dazu können nur 17 Prozent nicht sagen, ob sie dem EP vertrauen, darunter besonders viele gering Qualifizierte sowie Bürger, die wenig bzw. sehr wenig über die EU und das EP wissen. Dieses Informationsdefizit scheint den Aufbau von Vertrauen in das EP zu verhindern. Dennoch gilt: Das EP ist bekannter als andere Institutionen und verfügt durch die nationalen Abgeordneten über mehr „Bodenhaftung“ in den Mitgliedstaaten. Es fällt den Bürgern dadurch anscheinend leichter, ihm Vertrauen entgegenzubringen.

In *Abbildung 3* erkennt man, dass das Vertrauen der Deutschen in das EP von 1999 bis 2002 kontinuierlich von 43 auf 58 Prozent anstieg. Mit der Verwirklichung des Binnenmarktes und dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags (Mai 1999) wurde die europäische Integration deutlich vorangebracht. Gleichzeitig wurden die Befugnisse des EPs sukzessive gestärkt, was von einem allmählichen Vertrauensaufbau begleitet wurde. Danach pendelte das Vertrauen in das EP um die 50-Prozent-Marke, um im Frühjahr 2007

¹⁸ Vgl. Erhebungen von Infratest dimap, in: www.infratest-dimap.de/service/presse/aktuell/vertrauen-der-buerger-in-die-politik-gestiegen-2/ (27. 4. 2009).

Abbildung 3: Entwicklung des Vertrauens im Zeitverlauf



wieder 58 Prozent zu erreichen. Die mit der deutschen Ratspräsidentschaft verbundene öffentliche Aufmerksamkeit für europäische Politik und die positive Darstellung der auf EU-Ebene erreichten Beschlüsse (insbesondere zum Klimaschutz und zum Reformvertrag) wirkten sich zu diesem Zeitpunkt offenbar sowohl auf die Vertrauenszuschreibung zur EU und zum EP als auch zum Bundestag positiv aus. Seither sinkt das Vertrauen der Bundesbürger in das EP wieder – zuletzt auf 47 Prozent im Herbst 2008.

Auffällig ist, dass die Vertrauenskurve des Bundestags ähnlich verläuft wie die des EPs, allerdings auf durchgängig niedrigerem Niveau. Im Herbst 2007 vertrauten ihm lediglich 41 Prozent, jeder Zweite (51 %) hatte kein Vertrauen. Auch die Entwicklung des Vertrauens in die EU verläuft in ähnlicher Weise, wobei es seit 2003 in der Regel etwas höher ausfällt als das Vertrauen in das nationale Parlament, aber deutlich unter dem in das EP bleibt.

Die Popularität des EPs erstaunt in dieser Deutlichkeit und hängt vielleicht auch damit zusammen, dass das EP noch nicht über die gleichen Befugnisse wie ein nationales Parlament verfügt und so beispielsweise keine unpopulären Steuererhöhungen beschließen kann. Somit produziert das EP – sicher auch aufgrund der geringen Präsenz in der Medienöffentlichkeit⁹ – vergleichsweise wenig

negative Schlagzeilen. Die Daten zeigen, dass es als wichtiges Bindeglied zwischen der EU und ihren Bürgern fungieren kann. Dabei haben Ostdeutsche in der Regel etwas weniger Vertrauen in das EP als Westdeutsche. Überdurchschnittlich viel Vertrauen ist bei jungen Deutschen, bei formal höher Gebildeten und bei Personen vorhanden, die dem Deutschen Bundestag vertrauen. Ferner ist das Vertrauen in das EP bei den Bundesbürgern besonders ausgeprägt, die der Meinung sind, dass ihre Stimme in Europa zählt, die verstehen, wie die EU funktioniert und die insgesamt betrachtet Vorteile in der EU-Mitgliedschaft sehen.

Mangelndes Vertrauen und Wahlabstinenz

Untersucht man die Gründe für bestehendes oder mangelndes Vertrauen, loben die Bundesbürger, die dem EP vertrauen, vor allem, dass seine Beschlüsse demokratisch gefasst werden (36 %), dass es sich für die Interessen der Bürger einsetzt (25 %) und dass seine Abgeordneten europaweit gültige Beschlüsse fassen können (29 %). Für die Misstrauischen liegen die Gründe in der Bürgerferne des EPs (45 %), mangelnder Informiertheit über seine Arbeit (21 %) sowie im generellen Misstrauen gegenüber politischen Institutionen (26 %).¹⁰

Die Daten legen nahe, dass es sich bei diesen drei Gründen für mangelndes Vertrauen

⁹ Vgl. Jürgen Wilke/Carsten Reinemann, Invisible second-order campaigns?, in: Communications, (2007) 32, S. 299–322.

¹⁰ Vgl. EB 69, Frühjahr 2008.

auch um wichtige Motive zur Wahlenthaltung handelt. So gab in derselben Erhebung ein Drittel der Bundesbürger an, an der Europawahl 2009 eher nicht teilnehmen zu wollen¹¹ und nannte dafür Gründe, die sich – abgesehen von generellem Desinteresse an Politik und Wahlen allgemein (37 %) bzw. an Europawahlen im Besonderen (62 %), habitueller Nichtwahl (23 %) und persönlichen Verhinderungsgründen – zu drei inhaltlichen Blöcken zusammenfassen lassen:

Erstens spielt eine generelle Verweigerungshaltung gegenüber der europäischen Integration eine Rolle: 39 Prozent derjenigen, die sich der Stimme enthalten wollen, geben als Grund an, dass europäische Angelegenheiten sie generell nicht interessieren. 16 Prozent lehnen das europäische Projekt dezidiert ab. Diese allgemeine Europaskepsis wird auch als Teilsache der niedrigen Wahlbeteiligung 2004 gesehen,¹² im Vergleich zu den im Folgenden genannten Gründen scheint sie hier aber eine untergeordnete Rolle zu spielen.

Zweitens fühlen sich die Bürger offenbar aufgrund unzureichender Informationen nicht in der Lage, eine durchdachte Wahlentscheidung zu treffen. Zwei Drittel der potentiellen Nichtwähler geben dies als Grund an (66 %), etwa ebenso viele (68 %) fühlen sich speziell über die Rolle des EPs unzureichend informiert.

Drittens wird von der Bevölkerung offenbar ein Demokratiedefizit der EU wahrgenommen, was die Wahlmotivation verringert. Dabei geht es für einige ausschließlich um die geringe Macht des EPs: 35 Prozent wollen der Urne fernbleiben, weil es ihrer Ansicht nach nicht über ausreichend Befugnisse verfügt. Acht von zehn voraussichtlichen Nichtwählern vermuten, dass ihre Stimme auf EU-Ebene ohnehin nichts bewirkt. In eine ähnli-

che Richtung geht die Wahrnehmung vieler Wahlskeptiker, sie würden durch das EP nicht ausreichend vertreten (66 %). Es ist gut möglich, dass diese Einschätzung durch die für Deutschland nachteilige Sitzverteilungspraxis verstärkt wird.¹³ Für eine unzureichende Außendarstellung der Parlamentsaktivitäten spricht in diesem Zusammenhang die Begründung, das EP befasse sich zu wenig mit den Problemen der Menschen (70 %).

Ausgehend von diesen drei möglichen Hemmnissen – Europaskepsis, mangelnde Informiertheit und Demokratiedefizit –, können EB-Umfragen Aufschluss über die Stimmung und den Kenntnisstand der Deutschen im Hinblick auf die kommende Europawahl geben.

Europaskepsis rückläufig

Ein Blick auf die Ergebnisse im Zeitverlauf zeigt, dass eine generelle Skepsis gegenüber der europäischen Integration heute weniger feststellbar ist als noch vor einigen Jahren.

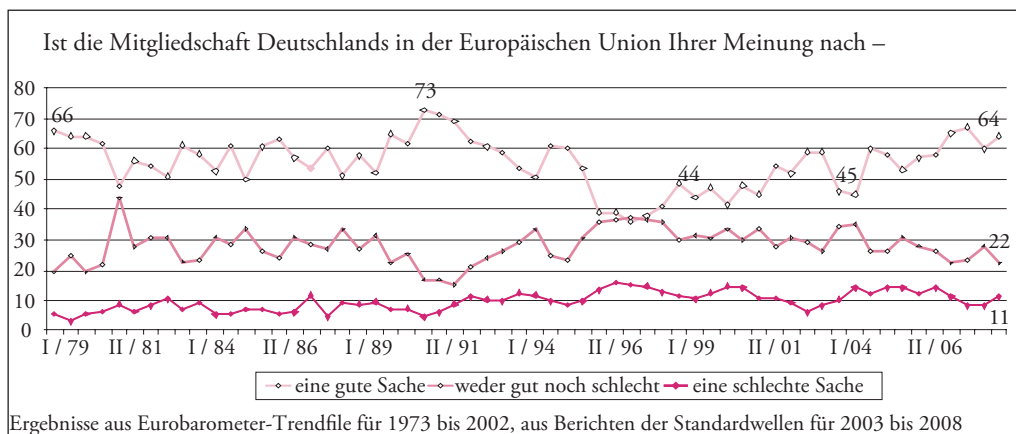
Immerhin fast zwei Drittel der Bundesbürger halten beispielsweise die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU generell für eine gute Sache (64 %), nur jeder Neunte ist gegenteiliger Meinung (11 %). Ein gutes Fünftel will sich nicht festlegen (22 %). Diese Werte waren in den vergangenen 30 Jahren gewissen Schwankungen unterworfen (*Abbildung 4*). Im Vorfeld der Europawahlen mit besonders geringer Beteiligung 1999 und 2004 fiel die Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft jeweils vergleichsweise niedrig aus, was einen Zusammenhang zwischen Europaskepsis und geringer Wahlbeteiligung vermuten lässt. Seit 2007 erreicht der Anteil positiver Bewertungen in etwa das Niveau von 1979 und liegt nur wenig unter den Höchstwerten von 1990/1991, die unmittelbar nach der Wiedervereinigung gemessen wurden. Die jüngste deutsche Ratspräsidentschaft scheint somit nicht nur das Vertrauen der Deutschen in die EU und

¹¹ Vgl. ebd., eigene Berechnung. Demnach gaben 12 Prozent auf einer Skala von 1 bis 10 an, ganz sicher nicht zur Wahl gehen zu wollen (Wert 1), weitere 21 Prozent waren eher sicher, dass sie nicht teilnehmen werden (Werte 2 bis 5). Da diese Angaben ein Jahr vor der Wahl aber nur eine Momentaufnahme sind, kann von ihnen keineswegs auf die tatsächliche Wahlbeteiligung 2009 geschlossen werden.

¹² Vgl. Hermann Schmitt, Die Beteiligung der Deutschen an der Europawahl 2004, in: Oskar Neidermayer/Hermann Schmitt (Hrsg.), Europawahl 2004, Wiesbaden 2005, 124–141.

¹³ Um die Handlungsfähigkeit des EPs zu gewährleisten, werden Sitze nicht proportional zur Bevölkerungsgröße der Mitgliedsländer vergeben. Daher vertritt ein deutscher Abgeordneter im EP rund 832 000 Deutsche, während jeder der fünf maltesischen Abgeordneten nur rund 80 600 Malteser repräsentiert. Bei strikter Proportionalität stünden Deutschland bei fünf maltesischen Volksvertretern 1022 Sitze zu. Das EP hätte dann allerdings mehr als 5000 Abgeordnete.

Abbildung 4: Bewertung der deutschen EU-Mitgliedschaft



das EP gefördert, sondern auch eine positive Stimmung im Hinblick auf die EU-Mitgliedschaft ihres Landes erzeugt zu haben.

Auch aus der Nutzenperspektive fällt die Bilanz der EU-Mitgliedschaft Deutschlands – anders als im Vorfeld der letzten beiden Europawahlen – momentan mehrheitlich positiv aus (Abbildung 5). 58 Prozent der Bundesbürger sahen zuletzt Vorteile durch die Mitgliedschaft, nur ein Drittel verneinte dies (33 %). Ähnlich vorteilhaft wurde die Mitgliedschaft zuletzt 1990 bewertet. Sollte es demnach wirklich Europaskepsis gewesen sein, welche die Wähler 1999 und 2004 in großer Zahl von den Wahlurnen fernhielt, ließen diese Ergebnisse – bei aller erforderlichen interpretatorischen Vorsicht – auf eine höhere Wahlbeteiligung für 2009 hoffen.

Eine Voraussetzung für die Wählermobilisierung ist, dass die Bürger sich der Wahl und ihrer Bedeutung bewusst sind. Sie sollten optimalerweise Informationen darüber erhalten, wer zur Wahl steht und wo die programmatischen Unterschiede liegen. Inhaltsanalysen der Medienberichterstattung kommen zu dem Schluss, dass europäische Themen und Europawahlen in der Berichterstattung deutscher Medien bisher nicht die angemessene Beachtung finden. Im Vorfeld von Europawahlen wird deutlich weniger über den Wahlkampf berichtet als vor Bundestagswahlen, die Menge an Berichterstattung über das EP wird dessen gestiegener Bedeutung nicht gerecht.¹⁴ Generell bleiben Brüssel und Straß-

burg in der Berichterstattung der Medien eher ein „politischer Nebenschauplatz“.¹⁵ Dieser Mangel an europabezogener Politikvermittlung spiegelt sich auch im Wissensstand der Bundesbürger und in ihrem Bewusstsein der Relevanz von Europawahlen wider.

Geringer Informationsstand

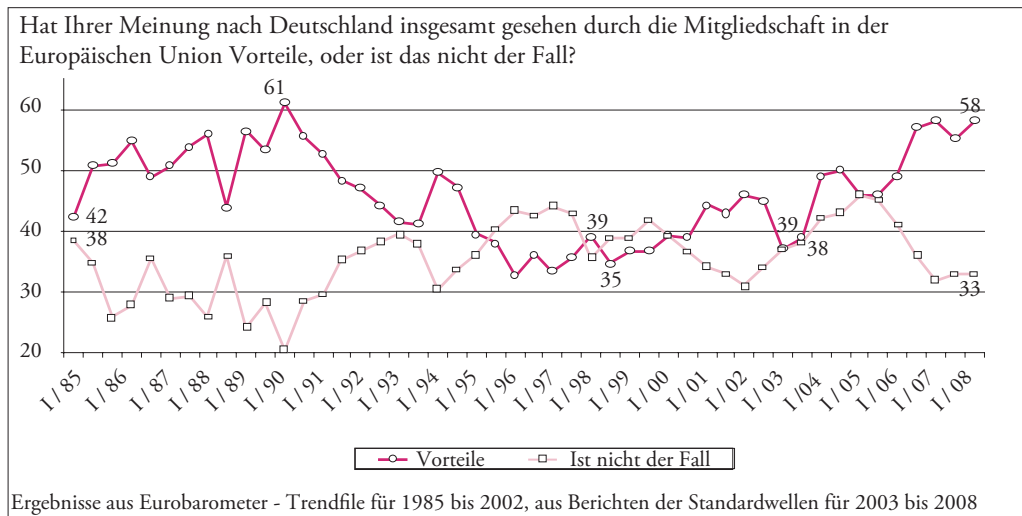
Im Frühjahr 2007 waren sich knapp sechs von zehn Bundesbürgern nicht bewusst, dass das EP von den Europäern direkt gewählt wird (58 %). Selbst im Frühjahr 2004, also unmittelbar vor der vergangenen Europawahl, war diese Tatsache nicht einmal der Hälfte der Deutschen bekannt (47 %). Im Herbst 2008 wussten vier von zehn Bundesbürgern (38 %), dass die nächsten Europawahlen im Jahr 2009 stattfinden. Auch wenn das Bewusstsein für die Wahl hierzulande im Vergleich zum EU-Durchschnitt (26 %) recht hoch war, sah somit die Mehrheit der Bundesbürger das Jahr 2009 nicht als Europawahljahr an.

Doch das Informationsdefizit der Bürger geht über die konkreten Umstände der Europawahl deutlich hinaus. Nur die Hälfte glaubte im Frühjahr vergangenen Jahres zu verstehen, wie die EU funktioniert (51 %). Im Vorfeld der Europawahl im Frühjahr

¹⁴ Vgl. J. Wilke/C. Reinemann (Anm. 9), S. 318.

¹⁵ Frank Brettschneider/Markus Rettich, Europa – (k)ein Thema für die Medien, in: Jens Tenscher (Hrsg.), Wahl-Kampf um Europa. Analysen aus Anlass der Wahlen zum Europäischen Parlament 2004, Wiesbaden 2005, S. 136–156, hier S. 152.

Abbildung 5: Nutzen der EU-Mitgliedschaft aus Sicht der Deutschen



2004 waren es sogar nur vier von zehn Bürgern (41 %). Dies mag auch daran liegen, dass sie die Arbeit der EU-Institutionen aus der Ferne kaum nachvollziehen können: Im Frühjahr 2006 hielten es 85 Prozent der Bürger für wichtig, dass diese transparent funktionieren, sahen dies aber nur zu einem Fünftel als gegeben an (19 %). Für drei Viertel (74 %) bestand dagegen Nachholbedarf in Sachen Transparenz.

Wahrnehmung: EU-Politik wenig demokratisch

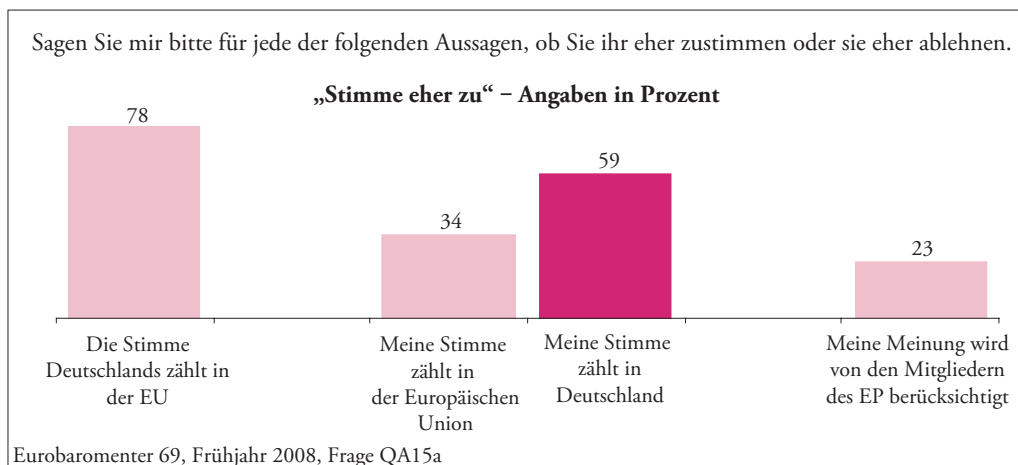
Zudem steht der Ausweitung und institutionellen Vertiefung der europäischen Integration in den vergangenen Jahren die Wahrnehmung gegenüber, dass die EU den Bürgern nur wenig Möglichkeiten demokratischer Einflussnahme bietet. So meinten zwar im Frühjahr 2008 fast acht von zehn Bundesbürgern, dass die Stimme *Deutschlands* in der EU Gewicht habe (78 %), der Anteil derjenigen, die meinten, ihre *eigene* Stimme zähle dort, betrug jedoch nur etwa ein Drittel (34 %). Dass es sich dabei um ein spezifisches Problem auf EU-Ebene handelt und nicht etwa um einen Ausdruck genereller Politikverdrossenheit, zeigt die als deutlich höher wahrgenommene Responsivität des deutschen politischen Systems: Sechs von zehn Bundesbürgern (59 %) glauben, dass ihre Stimme in Deutschland Gewicht hat. Mit Bezug auf das EP glaubt nur etwa jeder vierte

Bundesbürger, dass seine Meinung zu europäischen Themen von den dort tätigen Abgeordneten berücksichtigt wird (23 %), fast zwei Drittel (63 %) gehen davon aus, dass dem nicht so ist (*Abbildung 6*). Das direkt gewählte EP wirkt in dieser Frage nur wenig responsiver als etwa die Europäische Kommission (20 %).

Für die Beteiligung an Wahlen zum EP lassen diese Ergebnisse keine hohe Motivation erwarten. Die EU gilt den Bürgern anscheinend eher als Sphäre, in der sich die Regierungen der Mitgliedsländer austauschen und Entscheidungen treffen und weniger als Ort, an dem sie mitbestimmen können. Generell fühlten sich im Frühjahr 2007 nur drei von zehn Deutschen in europäische Angelegenheiten eingebunden, sechs von zehn hatten dieses Gefühl nicht.

Vergleicht man die Bundesbürger, die angeben, an der Europawahl voraussichtlich teilnehmen zu wollen, mit denen, die dies eher nicht vorhaben, zeigt sich: Personen mit höherer Wahlmotivation stehen der EU positiver gegenüber als potentielle Nichtwähler. So bewerten 70 Prozent der potentiellen Wähler und 40 Prozent der potentiellen Nichtwähler die EU-Mitgliedschaft positiv. Eine ähnliche Tendenz zeigt sich hinsichtlich des Nutzens der EU-Mitgliedschaft für Deutschland (65 % zu 38 %). Die potentiellen Wähler meinen auch weitaus häufiger, dass sie verstehen, wie die EU funktioniert (63 % zu 31 %) und

Abbildung 6: Responsivität des politischen Systems auf nationaler und EU-Ebene



haben eher das Gefühl, dass ihre Stimme in der EU zählt (42 % zu 19 %). Darüber hinaus ist ihr Vertrauen in die EU insgesamt (51 % zu 28 %) und in das EP (58 % zu 35 %) deutlich größer als bei denjenigen, die eine Wahlteilnahme eher nicht planen.¹⁶

Sollte die Wahlbeteiligung weiter sinken, kann eine Legitimationskrise des EPs und der gesamten EU die Folge sein. Um dies zu verhindern, gibt es zur diesjährigen Wahl erstmals eine europaweit einheitliche Kampagne des EPs. Unter dem Motto „Deine Entscheidung“ sollen die Bürger motiviert werden, von ihrem Wahlrecht Gebrauch zu machen.

Schlussbemerkung

Das EP nimmt innerhalb der EU eine Schlüsselstellung ein und genießt mehr Vertrauen als der Deutsche Bundestag. Jeder zweite Deutsche würde es begrüßen, wenn das EP in Zukunft eine (noch) wichtigere Rolle spielen würde, lediglich jeder achte lehnt dies ab. Auch die Einstellungen zur EU generell sowie zum Nutzen der Mitgliedschaft für das eigene Land sind so positiv wie lange nicht mehr. Doch eine positive Einstellung zur EU wird nicht ausreichen, um die Bürger zur Stimmabgabe bei der Europawahl zu motivieren.

Insgesamt zeigt sich hinsichtlich der Aufgaben und Kompetenzen des EPs ein deutliches Informationsdefizit der Bürger. Sie wissen zum Beispiel mehrheitlich nicht, dass sie es sind, die das EP wählen können und wann der nächste Wahltermin ist. Hier besteht Kommunikationsbedarf. Ferner haben die Deutschen bisher mehrheitlich nicht das Gefühl, dass ihre Stimme in der EU wirklich zählt.

Interessant ist, dass in der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise weniger auf die Einzelstaaten, als vielmehr auf die EU Hoffnungen gesetzt werden. Eine Mehrheit der Bundesbürger (55 %) traut ihr zu, einen wichtigen Beitrag zur Lösung dieser Krise zu leisten.¹⁷ Auch beim Klimaschutz hat die EU Handlungsfähigkeit bewiesen und die globale Vorreiterrolle übernommen. Dies könnte dazu beitragen, dass die Bürger sich der Kompetenzen der EU und des EPs bewusster werden als bisher. Ob sich dies positiv auf die Wahlbeteiligung auswirkt, wird der 7. Juni zeigen.

¹⁶ Vgl. EB 69 (Anm. 10).

¹⁷ Vgl. ARD-DeutschlandTrend April 2009, Infratest dimap.

Max Haller

Die europäische Integration als Elitenprojekt

Schon seit längerer Zeit lässt sich feststellen, dass sich eine erhebliche Kluft aufgetan hat zwischen Eliten und Bürgerinnen und Bürgern, wenn es um den europäischen Einigungsprozess geht. Während ihn Erstere enthusiastisch verteidigen, zeigt sich unter Letzteren allenfalls lauwarmer Zustimmung, vielfach auch Skepsis. Im Jahr 2005 lehnten 55 Prozent der Franzosen und 62 Prozent der

Max Haller

Dr. phil., geb. 1947, Professor für Soziologie an der Universität Graz; Universitätsstraße 15/G4, 8010 Graz/Österreich.
max.haller@uni-graz.at

Niederländer die „Verfassung für Europa“ ab. Der damalige französische Staatspräsident Jacques Chirac hatte diese Abstimmung aus freien Stücken angesetzt. Die Ablehnung traf ihn und ganz Euro-

pa wie ein Donnerschlag, konnte man doch sagen, dass diese Verfassung einen klaren Fortschritt der Europäischen Union (EU) im Hinblick auf Demokratisierung, Transparenz und Effizienz der Entscheidungsstrukturen mit sich gebracht hätte. EU-freundliche Kommentatoren suchten – und fanden auch – die Gründe für dieses Resultat, die, wie sich herausstellte, mit der Verfassung selbst wenig zu tun hatten – sondern vor allem mit der Unbeliebtheit von Präsident Chirac. Es scheint in der Tat, als verstünde das Volk ein so komplexes Thema wie die europäische Integration nicht wirklich, weshalb es besser wäre, die Entscheidung darüber seinen gewählten und fachkundigen Repräsentanten zu überlassen.

Kluft zwischen Eliten und Bürgerinnen und Bürgern

Eine Kluft zwischen Eliten und Bürgern zeigen auch repräsentative Umfragen unter beiden Gruppen über die Zustimmung zum Integrationsprozess. 1996 wurden von Gallup Europe fast 4000 Spitzen-Entscheidungssträ-

ger (Politiker, hohe Beamte, Wirtschaftsführer, Medien- und kulturelle Eliten) in allen 15 Mitgliedsländern der EU befragt. Ihnen wurde die auch in den Eurobarometer-Umfragen regelmäßig enthaltene Aussage vorgelegt: „Die Mitgliedschaft [unseres Landes] in der EU ist eine gute Sache, eine schlechte Sache, weder gut noch schlecht.“ 94 Prozent dieser *top decision makers* beantworteten die Frage mit Ja, aber nur 48 Prozent der Bevölkerung! Ganz ähnlich waren die Ergebnisse auf die Frage, ob die EU-Mitgliedschaft insgesamt von Vor- oder Nachteil für das eigene Land sei: 90 Prozent der Eliten, aber nur 43 Prozent der europaweiten Bevölkerung sahen einen Vorteil darin, 8 Prozent bzw. 36 Prozent einen Nachteil.

Seit Volksabstimmungen über den Beitritt zur EU bzw. zu ihrer institutionellen Vertiefung durchgeführt werden, treten markante Differenzen in den Ergebnissen von Referenden und parlamentarischen Abstimmungen zutage. Dazu ein paar Beispiele:

– Der schweizerische Ständerat hatte 1992 mit 85 Prozent für den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EEA) gestimmt; die Bürger lehnten diesen dann aber mit 50,3 Prozent ab.

– 1994 stimmten die Schweden über den EU-Beitritt ab; lag unter der Bevölkerung die Zustimmung bei 52 Prozent, befürworteten ihn die Abgeordneten im Riksdag zu 88 Prozent.

– Der Vertrag von Lissabon, der Nachfolgevertrag der „Verfassung für Europa“, ist mit dieser zu rund 95 Prozent identisch. Die Sozialistische Partei Frankreichs forderte daher eine Wiederholung der seinerzeitigen Volksabstimmung. Dieser Antrag wurde von einer Parlamentsmehrheit abgelehnt; die dann folgende Abstimmung über den Vertrag erbrachte 88 Prozent Zustimmung; auch der niederländische Senat stimmte dem Vertrag mit fast 90 Prozent zu; das Volk hatte die EU-Verfassung 2005 fast mit Zweidrittelmehrheit abgelehnt.

Dieser Aufsatz ist eine Zusammenfassung einiger Hauptbefunde meines Buches: „Europäische Integration als Elitenprozess. Das Ende eines Traums? Wiesbaden 2009“ und entstand während meines Aufenthalts als Gastforscher am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) von Oktober 2008 bis Januar 2009.

Die Soziologie kann einen wesentlichen Beitrag zur wissenschaftlichen Analyse des Integrationsprozesses leisten. Juristen und Ökonomen sehen ihn vor allem aus ihrer spezifischen Sichtweise; viele von ihnen werden als Experten kontinuierlich in den Integrationsprozess einbezogen und stellen einen großen Teil der EU-Beamten, des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) usw. Sie fragen meist nur, wie der Integrationsprozess möglichst reibungslos und effizient gestaltet werden kann. Explizite Integrationstheorien wurden vor allem von der Politikwissenschaft entwickelt.¹ Die *intergouvernementalistische Theorie* erklärt die Integration aus dem Bestreben der Nationalstaaten, ihre Autonomie auch im Zeitalter der Globalisierung zu sichern; sie fragt nur nach den Interessen von Staaten und Regierungen, vernachlässigt jedoch die Beziehungen zwischen Regierenden und Regierten. Die *neofunktionalistische Integrationstheorie* nimmt an, dass der Integrationsprozess, nachdem er einmal in einem Bereich in Gang gekommen ist, sich mehr oder weniger kontinuierlich auf viele andere Bereiche ausweitet; dabei entstehende Widersprüche und Konflikte werden kaum thematisiert. Typisch für diesen Ansatz ist auch eine Vermengung der funktionalen und kausalen Perspektive: Die Tatsache, dass ein Ziel der Integration erreicht wurde, beweist nicht, dass dieses von den Eliten angestrebt war.

Ich gehe von der Grundannahme aus, dass sich der Integrationsprozess entfaltet als Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Gruppen von Eliten einer- und zwischen diesen und den Bürgern andererseits. Dabei spielen sowohl Interessen wie auch Ideen und Werte eine wichtige Rolle. Die zentralen Thesen lauten: (1) Die Integration ist in hohem Maße den Interessen der Eliten zugute gekommen, während (2) die Vorteile für die Bürger weit weniger spektakulär sind, als in offiziellen Reden und Schriften vielfach dargestellt. (3) Eine Kluft zwischen Eliten und Bürgern gibt es auch im Hinblick auf die Werte, die der Integration zugrunde liegen.

Betrachten wir zunächst die Interessen und Vorteile, welche die Eliten aus der Integration beziehen. Eliten werden hier definiert als Inhaber einflussreicher Positionen, etwa Regierungsmitglieder, Abgeordnete, Unternehmer und Manager, Spitzenbeamte usw. Mit dem Elite-Begriff ist keinerlei Wertung verbunden. Jede moderne, komplexe Gesellschaft braucht Eliten. Kennzeichnend für Demokratien ist jedoch, dass die Auswahl der Eliten, ihre Interessen und Netzwerke und ihr Verhalten öffentlicher Kontrolle zugänglich sein müssen.²

¹ Vgl. dazu Anne Faber, Europäische Integration und politikwissenschaftliche Forschung. Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus in der Analyse, Wiesbaden 2005.

² Diese These liegt der sog. „demokratischen Elitetheorie“ zugrunde; vgl. dazu Eva Etzioni-Halevy, The Elite Connection.

Drei Gruppen von Eliten müssen wir betrachten, wenn es um die europäische Integration geht: die politischen, die ökonomischen und die neuen europäischen bürokratischen Eliten.

Interessen der Eliten an der EU

Wie haben die politischen Eliten von der Integration profitiert? Auf den ersten Blick scheint es ja paradox zu sein, dass die nationalen Regierungen bereit waren, erhebliche Teile ihrer Kompetenzen an die EU abzugeben. Dieser Verlust wurde durch die EU-Mitgliedschaft jedoch mehr als aufgewogen. Vier Aspekte sind hier relevant.

Die EU dient oftmals als Reformhebel. Die politischen Eliten in vielen Ländern haben den EU-Beitritt angestrebt, weil sie sich nicht in der Lage sahen, in ihrem eigenen Land längst überfällige Reformen durchzusetzen. So wurde in Österreich 1994 ganz offen gesagt, dass Verkrustungen und Klientelismus nur aufgebrochen und grundlegende Reformen realisiert werden könnten, wenn man der EU beitrete. Ähnliches galt für Schweden. Die Italiener erwarteten von der EU von Beginn an, dass sich durch die Mitgliedschaft viele Probleme ihres Landes lösen. In diesem wie in vielen anderen Ländern strebte man die Teilnahme an der gemeinsamen Währung auch deshalb an, weil damit die Verpflichtung zu Haushaltsdisziplin aufgezwungen wurde.

Die EU-Mitgliedschaft eröffnet eine Vielzahl neuer politischer Ämter und Karrieren. Muss ein Abgeordneter heute im nationalen Parlament einem jüngeren Bewerber Platz machen, kann er nach Brüssel wechseln; setzt ihn eine Partei auf einen guten Listenplatz, ist seine Wahl sicher; selbst ein abgewählter Ministerpräsident hat die Chance, als Kommissionsmitglied oder -präsident eine respektable Nachfolgeposition zu finden.

Die riesigen Mittel, die über die EU-Agrar- und Strukturpolitik verteilt werden, eröffnen den nationalen und regionalen Politikern eine Vielzahl von neuen Möglichkeiten, ihre Klientel und Wähler mit Förderungen und Subventionen aller Art zu beglücken. Nicht umsonst verteidigen die Regierungschefs den Spielraum

Problems and Potentials of Western Democracies, Cambridge 1993.

in diesem Bereich gegenüber Parlament und Kommission mit besonderer Hartnäckigkeit.

Auch der Gewinn von Prestige kann eine starke Antriebskraft sein. Jedes große, feierliche Treffen der EU-Staats- und Regierungschefs bietet den nationalen Regierungsmitgliedern die Möglichkeit, sich auf einer internationalen Bühne zu präsentieren und in einer besonderen Aura zu sonnen. Kein solches Treffen geht ohne Fototermin vorbei. Noch größer ist der Prestigegewinn, wenn ein Kleinstaat die Präsidentschaft der EU, also einer politischen Gemeinschaft von fast einer halben Milliarde Menschen, übernehmen kann.

Welche Vorteile ziehen die wirtschaftlichen Eliten, Unternehmer, Manager und ihre Verbände aus dem Integrationsprozess? Ich möchte hier zwei hervorheben.

Die Landwirtschaft war einer der ersten substantiellen Politikbereiche der EU, und sie ist bis heute der mit Abstand größte Brocken des EU-Haushalts. Wer profitierte von den 55 Milliarden Euro, die hier 2008 ausgegeben wurden? Unter Experten besteht weitgehend Einigkeit darüber: Die EU-Agrarpolitik muss als eine Umverteilung weg von den Konsumenten angesehen werden: hin zu den Produzenten, vor allem zu den großen.¹³ Nur etwa ein Drittel aller Direktzahlungen an Landwirte kommt kleineren und mittleren Betrieben mit bis zu 20 Hektar (ha) zugute; Großbetriebe mit 100 ha und mehr – weniger als ein Prozent aller Betriebe – erhalten 13 Prozent aller Zahlungen. Bis vor kurzem waren die Namen dieser Betriebe noch streng geheim. Auch großindustrielle Lebensmittelproduzenten erhalten beachtliche Zahlungen. Diese Agrarpolitik wird von der EU-Bürokratie unterstützt; für die ungeheuer komplizierte Verwaltung und Verteilung dieser Gelder sind rund 5000 Beamte notwendig und ihre Jobs würden mit einer Rückverlagerung dieser Politik in die Mitgliedstaaten (wie sie der ehemalige Agrarkommissar Franz Fischler sogar erwog) nahezu ersatzlos entfallen.

Welche Interessen wurden durch die europäische Integration im Bereich von privaten

Unternehmern tangiert? Weit verbreitet ist die Ansicht, dass die EU ein neoliberales Projekt der Liberalisierung und Deregulierung darstellt. Dies ist jedoch nur teilweise richtig. Die Großunternehmer in Industrie und Finanzwesen waren von Beginn an entschiedene Befürworter der Integration, weil die Europäische Kommission mit ihnen das Ziel teilte, sie zu *global players* auf dem Weltmarkt zu machen. Die Vergrößerung ihres Heimatmarktes war dazu die eine, die Unterstützung ihrer technologisch-wissenschaftlichen Innovationskraft durch Forschungssubventionen die andere Strategie (im 7. Rahmenprogramm für Forschung und Entwicklung über 50 Milliarden Euro). Diese Förderungen werden ergänzt durch eine „strategische Industrie- und Handelspolitik“ der EU, in deren Rahmen bestimmte Industriesektoren von äußeren Märkten abgeschirmt werden. Firmenzusammenschlüsse werden von der EU-Kommission aktiv gefördert, die Fusionskontrolle hat nur in einem minimalen Anteil der Fälle zu einer Untersagung von Zusammenschlüssen wegen der Entstehung marktbeherrschender Stellungen geführt.

Aus all diesen Gründen haben die wirtschaftlichen Eliten seit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft als treibende Kraft gewirkt. Ihre Interessen werden in Brüssel in einer für die Öffentlichkeit wenig transparenten Weise von zehn- bis fünfzehntausend Lobbyisten vertreten.

Machtvolle „Eurokratie“

Die „Eurokratie“, die neue europäische Beamten-schaft, ist vielleicht der mächtigste und zugleich am stärksten verkannte Akteur im Prozess der europäischen Integration. Ihre Interessen sind auf Gedeih und Verderb mit der EU verknüpft. Drei Aspekte sind hier relevant.

Die Gehälter und Arbeitsbedingungen der Beamten der EU weisen diese als Angehörige einer eigenen Klasse aus. Es ist ohne Zweifel berechtigt, dass die Zusatzkosten und -mühen von Beamten, die nach Brüssel übersiedeln und dort leben, in ihrem Gehalt zum Ausdruck kommen sollen. Faktisch sieht dies aber so aus, dass ihre Gehälter weit (oft das Doppelte oder Dreifache) über jenen von nationalen Beamten liegen. Dazu kommen umfangreiche Sonderzahlungen für Übersiedlungs- und Wohnkosten, niedrige Steuern, lebenslange Anstellung und großzügige Pensionsregelungen. Wie attraktiv Jobs in der Eurokratie sind, zeigt sich in den jährlich EU-weit abgehaltenen Auswahlverfahren für die Einstellung neuer Beamter. Für einige tausend Stellen bewerben sich jeweils bis zu 50 000 Personen.

¹³ Vgl. Ulrich Koester/Ali El-Agraa, *The Common Agricultural Policy*, in: Ali El-Agraa (ed.), *The European Union. Economics and Policies*, Harlow 2004, S. 354–390.

Max Weber schrieb schon 1918, dass die Bürokratie in modernen Gesellschaften den mächtigsten Herrschaftsapparat darstellt.¹⁴ Die Eurokratie ist welthistorisch wohl die erste Bürokratie, die selbst die Befugnis zum Erlassen von Gesetzen und Regulierungen erhielt; bislang standen Bürokratien stets im Dienste von (politisch oder wirtschaftlich) Herrschenden. Des Weiteren gilt, dass die Eurokratie keineswegs jene schlanke, effiziente Organisation darstellt, als die sie oft charakterisiert wird. EU-Kommissar Günter Verheugen hat festgestellt, dass inzwischen die Hälfte der Tätigkeit der Eurokratie nur mit der Bewältigung ihrer internen Abläufe zu tun hat. Eine EU-Bürokratiereform sollte seiner Meinung nach „messbare positive Einflüsse auf Wachstum und Beschäftigung“¹⁵ haben (womit er implizit sagte, dass die Eurokratie diese derzeit hemmt). Bundeskanzlerin Angela Merkel sprach vor dem deutschen Bundestag 2006 von einem „revolutionären Schritt“ der notwendig sei im Hinblick auf den EU-Bürokratieabbau. Im Jahre 2005 umfasste das „Amtsblatt der Europäischen Union“ 349 Bände oder 21 000 Seiten. Keines der EU-eigenen Reformprogramme hat jedoch zu einem signifikanten Erfolg geführt – vor allem deshalb nicht, weil sich die Reformer die Zähne an den starken Direktoren, Abteilungsleitern und Gewerkschaften ausgebissen haben. Die 36 Generaldirektoren der EU, die auf Lebenszeit bestellten „heimlichen Macher von Europa“,¹⁶ sind vielfach mächtiger als die EU-Kommissare. Sie kennen nicht nur alle internen Abläufe bestens, sondern haben auch umfangreiche Befugnisse. Sie entscheiden, welche der vielen tausend Erlässe und Regulierungsakte überhaupt auf den Tischen der politisch ernannten Kommissare landen.

Als Folge der ständig zunehmenden Politikfelder, in denen die EU Regulierungen erlässt, ist eine kontinuierlich steigende Zahl von Beamten notwendig. Die EU-Bürokratie wird im Vergleich zu nationalen Verwaltungen zumeist als besonders schlank und klein charakterisiert. Dabei werden jedoch drei Fakten übersehen: (1) Die Europäische Gemeinschaft (EG) bzw. EU ist erst ein halbes Jahrhundert alt – man müsste sie also mit der französischen oder preußischen Verwaltung im 17. Jahrhundert vergleichen. (2) Die Eurokratie wächst seit ihrer Gründung kontinuierlich an – alle zehn Jahre um rund 10 000 Beamte. (3) Es gibt in den Verwaltungen der Nationalstaaten, ihrer Regionen und Städte inzwischen eine respektable *EU-Stellvertreter-*

bürokratie, also Beamte, die ausschließlich mit EU-Angelegenheiten befasst sind. Ich habe Spezialstudien in vier Regionen jeweils in Italien, Österreich, Deutschland und Schweden durchführen lassen, in denen ihre Anzahl erfasst und auf die gesamte EU hochgerechnet wurde. Es ergaben sich nochmals mindestens 20 000 Beamte.

Interessen und Wahrnehmungen der Bürgerinnen und Bürger

Folgende der mit der Integration verbundenen Werte sind von größter Wichtigkeit: Erhalt und Förderung von Wirtschaftswachstum und Wohlstand sowie Sicherung von Frieden und von Demokratie. Wir müssen uns hier zwei Fragen stellen: Inwieweit lagen diese Werte, Ziele und Interessen tatsächlich dem Integrationsprozess zugrunde? Inwieweit wurden sie durch ihn bzw. seine Protagonisten, die Eliten, gefördert?

Glaubt man den Aussagen der Eliten, so steht dies außer Frage. Die Einigung wird von Politikern als welthistorisch beispiellose Leistung gepriesen: „Als der [Welt]krieg zu Ende ging, lag Europa in Trümmern. Heute steht die EU wie ein Denkmal für politische Errungenschaften da. Fast 50 Jahre Frieden, 50 Jahre Wohlstand, 50 Jahre Fortschritt“ – so Tony Blair 2005.¹⁷ Dass Europa tatsächlich einen großen Fortschritt gemacht hat, ist nicht zu bezweifeln. Die Frage ist jedoch, ob es in erster Linie die europäische Integration war, die dies bewirkt hat. Wie sah die tatsächliche wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedsländern der EU aus? Betrachtet man die Jahre 1995 bis 2005 und vergleicht die EU mit den Vereinigten Staaten und Japan, so ist das Bild keineswegs berauschend. Nur in einem von fünf besonders wichtigen Aspekten – Wirtschaftswachstum, Inflation, Beschäftigungsrate, Arbeitslosigkeit und soziale Standards – schnitt die EU sehr gut ab (Inflation) – zweitplatziert hinter Japan; im Wirtschaftswachstum lagen die EU und Japan deutlich hinter den USA; bei Beschäftigung und Arbeitslosigkeit dagegen lag die EU auf dem dritten und somit letzten Platz – ein eindeutiger Versager. Zu konstatieren ist auch

¹⁴ Vgl. Max Weber, *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, wieder abgedruckt in: ders., *Gesammelte Politische Schriften*, hg. Von Johannes Winckelmann, Tübingen 1988.

¹⁵ Günter Verheugen, *Europa in der Krise. Für eine Neugründung der europäischen Idee*, Köln 2005, S. 156.

¹⁶ Vgl. Identity Foundation, *Quellen europäischer Identität. Die Generaldirektoren der Europäischen Kommission*, Düsseldorf 2003.

¹⁷ Rede vor dem Europäischen Parlament vom 23. 6. 2005; siehe: www.number10.gov.uk/Page7720 (30. 3. 2009).

eine deutliche Zunahme der ökonomischen Ungleichheit in Europa. Laut tief gehenden ökonomischen Analysen hat die europäische Integration das Wirtschaftswachstum allenfalls in bescheidener Weise verstärkt.¹⁸

Wie sieht die Bevölkerung diese Trends? Im Eurobarometer wird die Frage gestellt, in welchen Politikbereichen die Befragten eine eher positive oder eine negative Rolle der EU sehen. 2004 meinte die große Mehrheit der Befragten, dass die EU in drei von fünf Bereichen – Arbeitslosigkeit, Inflation und soziale Standards – eher eine negative als eine positive Rolle spiele; die positive Bewertung überwog nur im Bereich der Bekämpfung der Kriminalität. Anscheinend sind diese Wahrnehmungen der Bevölkerung nicht ganz unzutreffend. In Ländern, die eine weniger positive Entwicklung zu verzeichnen hatten – darunter vor allem die großen Gründungsstaaten Deutschland, Frankreich und Italien – hat die Bevölkerung ein viel weniger positives Bild, als in Ländern wie Spanien oder Irland. Soziale Gruppen, die von den Entwicklungen eher negativ betroffen waren, – wie Menschen in weniger qualifizierten und weniger gut bezahlten Berufen, generell auch Frauen –, sehen die Integration weniger positiv als jene, die davon eindeutig profitierten. Die EU besitzt also auch eine geringe „Output-Legitimität“, um einen eher fragwürdigen Begriff zu verwenden.

Wie sah es mit der Sicherung des Friedens aus, dem zweiten, unbestrittenen Grundwert der EU? Dass der Frieden in Europa einen historischen Fortschritt darstellt, zieht niemand in Zweifel. Fraglich ist jedoch auch hier, ob man ihn der Integration zuschreiben kann. Wir können hier die berühmte These von Kant anführen, wonach „ewiger Frieden“ zwischen Nationen vor allem durch eine Bedingung herbeigeführt wird, nämlich Demokratisierung. Die Begründung ist sehr einfach: Von einem Krieg profitieren vor allem Eliten, während die Bevölkerung darunter nur leidet; sie wird es sich daher gründlichst überlegen, bevor sie dem Beginn eines Krieges zustimmt. Diese „Theorie des demokratischen Friedens“ wurde in Hunderten von politikwissenschaftlichen Arbeiten untersucht und keine einzige

konnte sie widerlegen.¹⁹ Es war also auch in Europa vor allem die Demokratisierung nach 1945 in Deutschland, dann in Südeuropa und zuletzt in Osteuropa, die den Frieden sicherte, aber nicht die europäische Integration.

Frieden und Demokratie im Lissabon-Vertrag

Wie relevant Frieden als Grundwert der europäischen Integration ist, kann auch am Stellenwert dieses Ziels in der „Verfassung für Europa“ bzw. im Vertrag von Lissabon abgelesen werden. Eine Inhaltsanalyse dieser Texte erbrachte ein erstaunliches Ergebnis. Sie sind ja nicht nur äußerst umfangreich, – weit umfangreicher als die Verfassungen aller Mitgliedstaaten – sondern auch voll von schönen Wertbegriffen; über 600 werden genannt. Dies entspricht der Charakterisierung der EU als „Wertegemeinschaft“ – eine höchst seltsame Charakterisierung, wenn man bedenkt, dass die EU keine soziale Bewegung oder weltanschauliche Vereinigung ist, sondern eine politische Interessengemeinschaft. Das Ziel bzw. der Wert „Frieden“ kommt im Verfassungsvertrag sehr selten vor, nur elf Mal – dagegen Begriffe wie „Sicherheit“ und „Freiheit“ weit über hundert Mal. Mehrere Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten enthalten explizit Zielsetzungen wie Sicherung des Friedens, Verzicht auf Krieg als Mittel zur Lösung internationaler Konflikte, Rüstungsabbau und ähnliches. Nichts davon findet sich im EU-Vertrag. Dagegen sehr wohl Hinweise und Ziele mit einer ganz anderen Intention, etwa derart, dass die Union eine gemeinsame Verteidigungspolitik entwickeln will, dass sie im Zusammenhang mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) nicht näher spezifizierte „Missionen“ auch außerhalb ihres Territoriums durchführen soll, und dass die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, ihre militärischen Kapazitäten laufend zu erhöhen.

Wie steht es mit dem Wert der Demokratie? Demokratie ist für die EU tatsächlich grundlegend: Jeder Staat, der sich heute um die Mitgliedschaft bewirbt, muss strenge Auflagen erfüllen. Durch den Vertrag von Lissabon würde der demokratische Charakter der EU selbst verstärkt, so durch die Ausweitung der Mitbestimmungsrechte des Europäischen Parlaments und durch die Einführung des direkt-demokratischen Elements einer Bürgerinitiative. Würde die Vertiefung der Integration damit zu einer Stärkung der Demokratie beitragen? Auch hier sind Zweifel angebracht. Ich möchte dazu drei Aspekte anführen.

¹⁸ Vgl. Patrick Ziltener, Hat der EU-Binnenmarkt Wachstum und Beschäftigung erbracht?, WSI-Mitteilungen, (2003) 4, S. 221–227.

¹⁹ Vgl. Carsten Rauch, Die Theorie des demokratischen Friedens. Grenzen und Perspektiven, Frankfurt/M.–New York 2005.

(1) Betrachten wir wieder die grundlegenden Vertragstexte, so kommt auch der Begriff der Demokratie nur knapp zehn Mal vor. (2) Ob die Stärkung des EU-Parlaments eine wirkliche Stärkung der Demokratie bedeutet, ist eine berechnete Frage. Seit längerer Zeit ist ein kontinuierlicher Rückgang bei der Beteiligung an den Europawahlen festzustellen; im Jahre 2004 betrug diese nur 45 Prozent; auf der Ebene der Nationalstaaten zeigt sich kein vergleichbarer Trend. Der Grund ist evident: Das Europaparlament ist von den Bürgern sehr weit entfernt, sie erfahren fast nichts darüber. Es gibt dort auch keine wirklich harten politischen Debatten, weil das politische System der EU nach dem *Konkordanzprinzip* funktioniert. Das heißt, grundlegende Entscheidungen werden bereits im Vorfeld so lange zwischen den Parteien und Institutionen verhandelt, dass bei wichtigen Abstimmungen meistens bereits alles feststeht. (3) Auch die vielgepriesene *Bürgerinitiative* würde ein zahnloses Instrument bleiben: Wenn sie eine Million Bürger aus mehreren Mitgliedstaaten zusammenbringt, passiert nicht mehr, als dass die Europäische Kommission dazu Stellung nehmen bzw. Vorschläge ausarbeiten muss. Die Effekte von über 30 Volksbegehren in Österreich, bei denen mehrmals über 800 000 Personen teilnahmen, waren in den allermeisten Fällen gleich null. Mein Eindruck ist, dass sie der Demokratie sogar geschadet haben, da sie bei den Beteiligten das Gefühl verstärken mussten, nichts bewirken zu können.

Schlussfolgerungen

Zum Abschluss noch zwei allgemeine Bemerkungen, um anzudeuten, in welche Richtung eine Reform der EU gehen müsste, um sie den Bürgern näher zu bringen.

Das politische System der EU ist, wie bereits angedeutet, ein *Konkordanzsystem*. Im Unterschied zu einem *Westminster-* oder *Wettbewerbssystem*, bei welchem sich Regierung und Opposition offene und harte Kämpfe liefern und einander in der Regierung abwechseln, werden im Konkordanzsystem über alle wichtigen Entscheidungen so lange Verhandlungen geführt, bis alle zustimmen können. Ein solches System ist nicht grundsätzlich schlechter als ein Wettbewerbssystem.¹⁰ Es gibt dazu in einem höchst heterogenen und „konsolidierten“ politischen System, wie es die EU darstellt, auch keine Alternative. Ein Mehrheitssystem könnte ihren Zerfall zur Folge haben, da Koalitionen von wenigen großen Staaten in der Lage wären, alle übrigen zu majorisieren.

Neben seiner integrierenden Wirkung hat ein Konkordanzsystem jedoch eine höchst problematische

Folge: Während die Zusammenarbeit zwischen den Eliten gut funktioniert, haben die Bürger wenig Möglichkeiten zu politischem Einfluss. Aus dieser Sicht ist das politische System der Schweiz ein ausgezeichneter Vergleichsfall für die EU: Auch sie ist sehr vielfältig und besitzt ein politisches Konkordanzsystem. Das Defizit der geringen Bürgerbeteiligung wird aber durch regelmäßige und bindende Volksabstimmungen zu wichtigen Fragen ausgeglichen. Auch wenn solche Abstimmungen keinen Erfolg haben, ist ihre Wirkung bedeutsam, da es zu den jeweiligen Themen eine breite, öffentliche Debatte gibt. Volksabstimmungen in der EU müssten in allen Mitgliedsländern zu ein- und demselben Termin und nach vorher klar definierten Regeln im Hinblick auf die Bewertung des Resultats abgehalten werden. Die Fragestellungen der Abstimmungen müssten kurz und klar formuliert und die Positionen der Proponenten und Gegner offen dargelegt werden. Das Argument des zu geringen Interesses und Wissens der Bevölkerung würde damit auch hinfällig – ganz abgesehen davon, dass das Wissen ihrer politischen Vertreter oft in erschreckender Weise zu wünschen übrig lässt.¹¹

Meine zweite Schlussfolgerung lautet, dass die EU von ihren immer wieder vollmundig verkündeten Zielen Abstand nehmen müsste. Schon bei der Verabschiedung des Lissabon-Zieles (in zehn Jahren zum innovativsten und wettbewerbsstärksten Wirtschaftsraum der Welt zu werden) war klar, dass dies völlig unrealistisch war. Die immer wiederkehrende Ankündigung derart ambitionierter, aber unrealistischer Ziele erhöht nur die Unglaubwürdigkeit der EU beim allgemeinen Publikum. Dies gilt auch im Hinblick auf das vielbeschworene „soziale Europa“; auch hier sollte die EU sich darauf beschränken, allgemein akzeptierbare Rahmenbedingungen zu formulieren, innerhalb derer die Mitgliedstaaten ihre autonome Sozialpolitik betreiben können.

¹¹ So wurden z. B. am 5. Mai 2005 fünf Bundestagsabgeordneten in der ARD-Sendung „Panorama“ vier einfache, z. T. grundlegende Wissensfragen über die EU-Verfassung gestellt (am gleichen Tag hatte der Bundestag diese mit 95 Prozent Zustimmung verabschiedet). Kein einziger der Befragten konnte auch nur eine Frage richtig beantworten.

¹⁰ Vgl. Arend Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven 1984.

Erich Röper

Sinnhaftigkeit von Plebisziten in europäischen Fragen

„Wer gegen Europas Einheit ist, soll auf einen
Soldatenfriedhof gehen.“

Jean-Claude Juncker
(Premierminister Luxemburgs)

Referenden über komplexe Verfassungs-
fragen sind national und in Europa nur

dann sinnvoll, wenn
a) es das Volk als eth-
nische, historisch ge-
wachsene „Schicksals-
gemeinschaft“ gibt,
b) der Sachverhalt vor-
urteilsfrei, ohne Besitz-
standsdenken zu beur-
teilen ist, oder c) ein

Ja-Nein-Votum ohne die Kompromisse im
parlamentarischen Prozess möglich ist.

Diese Voraussetzungen fehlen aber in der
Europäischen Union (EU). Ethnische, his-
torisch gewachsene Völker sind ein Mythos
des 19. Jahrhunderts und bis heute Ausgangs-
punkt vieler Kriege. Staaten sind Rechts- und
Zweckgemeinschaften der Bewohner, kein
Kollektivsubjekt und mangels sozialer Solida-
rität auch keine „Schicksalsgemeinschaft“.

Der Nationalstaat, das Volk der Staats-
rechtslehre und Politik ist eine Leerformel
mit allenfalls emotionalen Bezügen zu einer
ausgehöhlten Staatlichkeit. Sie überdeckt un-
überbrückbare gesellschaftliche, soziale und
wirtschaftliche Konflikte. Doch fordert die
Staatsrechtslehre die vorstaatliche Entstehung
eines europäischen Volkes, bevor von Staats-
werdung zu sprechen sei. Tatsächlich geht es
um „das tägliche Plebiszit“ (Ernest Renan).

Kein Nationalstaat hat derzeit noch öko-
nomischen Handlungsspielraum. Die Folgen
der Globalisierung führen zu Renationalisie-

rung und „Sandburgenmentalität“, Besitz-
standsdenken und *sacro egoismo*, Quellen
immer neuer Vorurteile auch gegen die EU.
Die Komplexität der EU-Verträge überfor-
dert die Menschen und entzieht sie somit
dem Ja-Nein-Votum von Referenden. Abge-
stimmt wird über die Regierung, oft mit sach-
fremden Motiven. Mit der Forderung, über
EU-Beitritte abstimmen zu lassen (z. B. über
den der Türkei), wird das Einfallstor für Ras-
sismus und Fremdenfeindlichkeit geöffnet.

Manipulierte Abstimmung in Irland 2008?

Ende September 2008 hieß es, CIA und Pen-
tagon hätten in Irland die Kampagne gegen
den Lissabon-Vertrag mitfinanziert – die
USA seien nicht an der Handlungsfähigkeit
von *old Europe* interessiert. Hinweise auf
Einmischung hatte es schon beim Referen-
dum zum Nizza-Vertrag gegeben. Der Chef
der irischen Anti-EU-Bewegung Libertas,
der Multimillionär Declan Ganley, soll der
Organisation ein „persönliches Darlehen“
von 200 000 Euro gewährt haben, zehn Pro-
zent der Kampagnen-Kosten. Die Obergren-
ze bei Privatspenden für politische Zwecke
liegt bei 6000 Euro. Europas Demokraten in
Parlament, Ministerrat und Kommission
fürchten, die populistische Bewegung könne
sich aus dunklen Finanzquellen speisen. Gan-
leys Unternehmen Rivada Networks soll als
Partner im Joint Venture Rivada Pacific US-
Militäraufträge für etwa 200 Millionen US-
Dollar erhalten haben.¹ Zur Europawahl will
er in allen Mitgliedstaaten mit Libertas antre-
ten. Der tschechische Präsident und EU-Geg-
ner Václav Klaus kooperiert mit Ganley und
hat die Regierungspartei ODS verlassen.²

Jene, die lautstark Plebiszite über die EU-
Verträge fordern, äußern sich nicht zu den

*Der Beitrag beruht auf einem Referat des Autors auf
der Tagung „Direkte Demokratie in der Europäischen
Union“ des Österreichischen Instituts für Europäische
Rechtspolitik und des Instituts für Menschenrechte am
12. 12. 2008 in Salzburg.*

¹ Vgl. Ruth Berschens, Europaparlament verlangt
Aufklärung von Irland, in: Handelsblatt vom 26./28. 9.
2008; Martin Winter, EU-Referendum im Zwielficht,
in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 26. 9. 2008, S. 9; ak-
tuell Anja Ingenrieth, EU-Gegner unter Betrugsver-
dacht, in: Bremer Nachrichten vom 6. 2. 2009, S. 3.

² Vgl. Klaus Brill, Prager Chaostage, in: SZ vom
4. 5. 2009, S. 4.

Ablehnungsgründen in Irland, zu denen die Bewahrung der Abtreibungsverbote und der exzessiven Steuervorteile für Unternehmen zählten. Kritiklos loben sie das Nein auf einem Stimmzettel, der dazu förmlich aufgefordert habe. Sie schweigen auch zum irischen Sonderweg,¹³ den die EU für das erneute Referendum im Herbst 2009 akzeptiert. Und es gab keinen Widerstand, als 1990 entgegen Artikel 146 des Grundgesetzes (GG) wegen der von Politik und Staatsrechtslehre vorausgesetzten Alternativlosigkeit des Grundgesetzes und seiner möglichen Delegitimierung im Falle eines nicht überwältigten Bevölkerungsvotums auf die Volksabstimmung über das Grundgesetz verzichtet wurde.¹⁴

Politische Kampagnen kosten Geld. Die Parteispendskandale zeigen die ausufernden Kosten, das Bundesverfassungsgericht müht sich um die Beschränkung der Parteienfinanzierung.¹⁵ Doch für Referenden zu spenden kann nicht untersagt, auch nicht verhindert werden. Von den Initiatoren ist aber die gleiche Transparenz über die Herkunft der Mittel und Unterstützer zu erwarten, wie Parteien und Fraktionen sie in den Rechenschaftsberichten belegen müssen. Einkommens- und Eigentumsinteressen sind mittels lokaler Plebiszite besser zu vertreten als die Anliegen der Verbraucher und Arbeitnehmer. So lehnten Feldafings Reiche und Schöne 1997 mit 61 Prozent das Buchheim-Museum ab, Besucherlärm sollte ihre oberbayerische Ruhe am Starnberger See nicht stören. Die Chancen, die sich aus dem Tourismus für weniger Wohlhabende ergeben hätten, zählten nicht. In den USA ficht

für *special interest groups* oft eine *initiative industry*. Unter dem Beifall der Öffentlichkeit streiten sie mal für den Ausbau und längere Öffnungszeiten von Kitas, mal geht es um Privilegien gesellschaftlicher und bildungsbürgerlicher Eliten. Plebiszite sind Teil der politischen Auseinandersetzung. Auch unterliegt die Volksgesetzgebung nach dem Grundsatz der Organtreue¹⁶ verfassungsrechtlicher Prüfung und ist wie alle Gesetze vom Parlament rückholbar,¹⁷ wie jetzt in Schweden die Rücknahme des 1980 per Volksabstimmung durchgesetzten Bauverbots für Atomkraftwerke.

Europa – eine heterogene Zweck- und Rechtsgemeinschaft

Warum kündigten Politiker wie Alfred Gusenbauer, damals österreichischer Bundeskanzler, und der heutige Amtsinhaber Werner Faymann in einem Leserbrief vom 27. Juni 2008 an die Wiener „Kronenzeitung“ Volksabstimmungen über künftige EU-Verträge an und beugten sich so der Anti-Europa-Hetze des Boulevardblatts? Damit unterwerfen sie die Außenpolitik des Landes einer Zeitung, die nach einem Urteil des Wiener Landesgerichts für Strafsachen antisemitisch genannt werden darf.¹⁸ Sie fechten für den Nationalstaat, der als Ergebnis blutiger Kriege ein Auslaufmodell ist.¹⁹

Die vor-rechtliche Nation schaffe sich ihren Staat, heißt es, als ethnische Gemeinschaft sei die Bevölkerung ein historisch gewachsenes Volk.¹⁰ Nach Ansicht des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Pa-

¹³ Vgl. Houses of the Oireachtas, Sub-Committee on Ireland's Future in the European Union, November 2008; Statement of the Taoiseach, Brian Cowen T.D. on Report of the Sub-Committee vom 9. 12. 2008; Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats vom 11./12. 12. 2008.

¹⁴ So Josef Isensee, Braucht Deutschland eine neue Verfassung?, Köln 1992, S. 58.

¹⁵ Vgl. Thorsten Koch, Neutralitätspflicht und Chancengleichheit bei Leistungen an politische Parteien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 33 (2002) 4, S. 694 ff.; Florian Edinger, Schwarzgeld und die Folgen. Das Bundesverfassungsgericht zur fehlerhaften Rechnungslegung einer Partei, in: ZParl, 36 (2005) 2, S. 371 ff.; Siegfried Jutzi, Zur Verfassungswidrigkeit des „Drei-Länder-Quorums“ bei der Parteienfinanzierung. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. 10. 2004, in: ebd., S. 375 ff.

¹⁶ Vgl. Bundesverfassungsgericht (BVerfGE) 45, 1 ff., BVerfGE 35, 193 ff.

¹⁷ Vgl. Urteil des Hamburger Verfassungsgerichts (HambVerfG) vom 31. 3. 2006, Zeitpunkt für allgemeine Wahlen und Abstimmungen über Volksentscheide, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht/Rechtsprechungs-Report (NVwZ-RR), 2007, S. 571 ff.; so schon HambVerfG, Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland (NordÖR), 2005, S. 109 ff.

¹⁸ Vgl. Doron Rabinovici, Ein ganzes Land als Stammisch, in: Die Zeit vom 9. 10. 2008.

¹⁹ Ausführlich Erich Röper, Auslaufmodell Nationalstaat, in: Deutschland Archiv, 40 (2007) 2, S. 313 ff.

¹⁰ Vgl. Ernst Wolfgang Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Handbuch des Staatsrechts Bd. II, Heidelberg 2004, S. 445 ff.; Rolf Grawert, Begriff des Staatsvolkes, in: ebd., S. 108 ff.; Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München 1980, S. 4 ff.

pier gewährleistet nur der Nationalstaat den Zusammenhalt der Gesellschaft. Doch gab es nie geeinte Nationen. Ihre Mythologisierung und die der „Einigungskriege“ verstellte den Weg ins 3. Jahrtausend. Kein Staat hat innere Homogenität von Sprache, Kultur und Geschichte. Die Identifikation von Volk, Nation und Staat führte zu Krieg, Vertreibung, Unterdrückung, Ausgrenzung, Feindbildkonstruktionen. Meist betrieb ein dominierender Teilstaat die Vereinigung mit seiner Sprache, Religion und Gesellschaftsform.

In der von Kapitalmaximierung bestimmten Welt zieht es alle an die vollsten Fleischtopfe: *Ubi bene ibi patria* (Cicero). Vor 100 Jahren war das Wort der Nationen der Krupps und Krauses ein Synonym für die sozialen Gegensätze. Auch heute gibt es kein solidarisches Wir-Gefühl der hochbezahlten Manager; ihnen sind die Menschen eine Verschiebungsmasse zur Beeinflussung der Börsenkurse. Wohlhabende pflegen den Neid auf die „Sozialschmarotzer“. In den Bundes- und regionalisierten Staaten fehlt der Wille zum Finanzausgleich für wirtschaftlich schwächere Gebiete. Wo aber keine Solidarität ist, besteht keine Gemeinsamkeit, keine Schicksalsgemeinschaft,¹¹ kein Volk, keine Nation, nur *sacro egoismo*.

Die Bevölkerungszusammensetzung der Staaten Europas ändert sich. So sind beispielsweise schon 45 Prozent der Bewohner Rotterdams Migranten aus fast 170 Staaten. Bürgermeister der Stadt ist mit Ahmed Aboutaleb ein gebürtiger Marokkaner mit doppelter Staatsangehörigkeit. In westdeutschen Großstädten werden mehr Kinder ausländischer – vor allem türkischer – als deutscher Eltern geboren. Bald ist ein Drittel der Bewohner nicht-deutscher Herkunft. „Deren Identität speist sich auch aus ihrer jeweiligen Vergangenheit und Erinnerung, die eine andere ist als derjenigen, die schon immer hier waren.“¹² So geht der letzte Rest dessen verloren, was nationale Identität genannt wird –

deutsche Volkszugehörigkeit in Art. 116 Abs. 1 Satz 1 GG¹³ – so es sie je gab.¹⁴

Die Staaten zerbröseln: 2008 verbot Madrids Verfassungsgericht dem Baskenland das Plebiszit über eine bloße Konföderation mit Spanien; auch Katalonien versteht sich als eigene Nation; in Italien will die Lega Nord Padieniens Unabhängigkeit; auch in Schottland gibt es Unabhängigkeitsbestrebungen; in Frankreich wächst in Okzitanien eine eigene Identität; die Schweiz ist gespalten in die deutschen und die welschen Teile; und Deutschland zerfällt in die frühere DDR und BRD.¹⁵ Auch China und Indien sind Konglomerate disparater Gebiete: In China überbrückt Mandarin als Kunstdiom und in Indien Englisch die Sprachenvielfalt. Doch kein Verfassungsrechtler streitet für Plebiszite „nach unten“, also Separatismus¹⁶ gemäß dem Selbstbestimmungsrecht der Völker, Art. 55 Satz 1 UN-Charta. Aber „nach oben“, wenn es um das vereingte Europa geht, wird es verlangt.

Im Geflecht rechtlicher und soziologischer Beziehungen ohne emotionalen Inhalt sind die Staaten als Zweck- und Rechtsgemeinschaft die Summe der Einzelnen, kein Kollektivsubjekt. Kann für den Nationalstaat nicht vom „Volk“ geredet werden, ist es blauäugig, wenn das Maastricht-Urteil¹⁷ vor Europas Staatwer-

¹¹ Vgl. CDU/CSU-Fraktionschef Volker Kauder, Das Wort von der „deutschen Schicksalsgemeinschaft“, Interview in: SZ vom 21. 7. 2006, S. 8.

¹² Gesine Schwan, Suche nach einer geglückten Zukunft, in: taz (Bremen) vom 14./15. 2. 2009, S. 28.

¹³ BVerfGE 83, 37 zum Ausländerwahlrecht in Schleswig-Holstein, zu Hamburg BVerfGE 83, S. 60 ff.; dazu Erich Röper, Staatsangehörigkeit – Staatsbürgerschaft, in: Kritische Justiz, 32 (1999) 4, S. 543 ff.

¹⁴ Vgl. dazu ders., Minderheitenschutz im Vielvölkerstaat Deutschland, in: Deutschland Archiv, (1995) 6, S. 625 ff.

¹⁵ Zum Baskenland vgl. Antje Helmerich, Die Baskisch-Nationalistische Partei und die Krise im Baskenland: Eine Partei zwischen ideologischem Radikalismus und Systemkonformität, in: ZParl, 34 (2003) 2, S. 347 ff; zu Katalonien vgl. Angela Koch, Katalonien innerhalb Spaniens und der EU, in: Verwaltungsrundschau (VR), 53 (2007) 4, S. 119 ff.; zu Schottland vgl. Ralf Sotschek, Ein geplantes Referendum über die Unabhängigkeit sorgt bei Labour für Ärger zwischen London und Edinburgh, in: Die Tageszeitung (taz) vom 19. 5. 2008, S. 9; zu Deutschland vgl. Erich Röper, Die minderen Brüder und Schwestern, in: APuZ, (2005) 40, S. 19 ff.

¹⁶ Vgl. mit weiteren Nachweisen Anja Schubert, Sezessionsrecht, Staatswerdung und Anerkennung von Staaten, in: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Aktueller Begriff, 47/07 vom 17. 9. 2007.

¹⁷ BVerfGE 89, 155 ff. Berichterstatter war Paul Kirchhof.

dung die vorstaatliche Entstehung eines europäischen Volkes fordert, ein „Wir-Bewusstsein der Unionsbürger“, „das kollektive Bewusstsein einer Einheit, die sich als Abgrenzung zu anderen Besonderheiten versteht“.¹¹⁸ Mit engem, vom New Yorker Europarechtler Joseph Weiler als „Staat über alles“ kritisierten Blick¹¹⁹ sah das Bundesverfassungsgericht ohne auf die Nation bezogenes, Demokratie und Staatlichkeit legitimierendes Staatsvolk kein „demos“, nur einen Staatenverbund. Die Staatsrechtslehre mag die Europäisierung des Volksbegriffs ablehnen.¹²⁰ Tatsächlich entsteht in der als Superstaat verteuflten EU eine von den Mitgliedstaaten zusammengehaltene Zweck- und Rechtsgemeinschaft, die den Organen der europäischen Gemeinschaft mehr vertraut als den nationalen.¹²¹ frei nach Ernest Renans Wort vom „täglichen Plebiszit“¹²² für den Staat, in dem die Menschen leben. Gleich wie das Vereinte Europa einst verfasst ist, es kommt ohne dominierendes Mitglied, dominierende Kultur und Sprache aus, ohne Nation im herkömmlichen Sinn. Dies ist der auch von prominenten Bewohnern in der „Sandburg“ des Nationalstaats kaum nachvollziehbare Paradigmenwechsel.

Mitgliedstaaten ohne ökonomischen Handlungsspielraum

Europa ist ein heterogenes Gebilde konkurrierender Regionen. Für eine oft „verwässert“ scheinende gemeinsame Meinung braucht es Kompromisse. Nationale Politiker beklagen dann ihre von „Brüssel“ eingeschränkte Handlungsfähigkeit. In Wahrheit lassen ihnen die Globalisierung und internationale Ver-

flechtung der Finanzmärkte keinen ökonomischen Handlungsspielraum. „Weltwirtschaftliche Einflüsse sind heute stärker als fast alles, was die Geld- oder Fiskalpolitik [der nationalen Notenbanker und Haushaltspolitiker] ihnen entgegensetzen können.“¹²³ Dies wahrzunehmen oder nicht zu beachten, macht den Unterschied. Lag der Anteil der 15 EU-Mitgliedstaaten am globalen Bruttosozialprodukt im Jahr 2000 noch bei 20 Prozent, könnte er Prognosen zufolge 2040 für die auf 27 Staaten erweiterte EU bei nur noch fünf Prozent liegen. Außenpolitisch kann kein Staat Europas auch nur einen Stein auf dem Balkan, gar im Nahen Osten bewegen. Doch macht Souveränitätssuggestion¹²⁴ Politiker glauben, sie könnten ihre Staaten vor den Folgen der Globalisierung schützen. Sie erzeugen und fördern damit eine Europaskepsis, die zu Politikverdrossenheit führt. Ihren sozialpolitischen Handlungsspielraum aber nutzen sie nicht und verweisen trotz entsprechender Ziele in Art. 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) auf den „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb“.¹²⁵ „Da spielt man nur mit den Ängsten der Leute und macht Europa zum Sündenbock des eigenen Versagens.“¹²⁶ Diese ziehen sich aus Furcht vor dem weltwirtschaftlichen Wandel in die „Sandburg“ des Nationalstaats zurück. „Lieber nehmen [sie] hin, dass ad-hoc-Gipfel einberufen werden, als dass neue Strukturen entstehen, die ihnen unheimlich sind“¹²⁷ – und nehmen hin, immer tiefer in die Krise zu geraten. „In der Geschichte der EU sind es immer Krisen gewesen, die Europa haben enger zusammenwachsen lassen. Diese Krise ist aber nicht groß genug.“ Die Folgen sind Rassismus, Antisemitismus¹²⁸ sowie die Diskriminierung von Migranten und Minderhei-

¹¹⁸ Hans Hugo Klein, Noch keine Schicksalsgemeinschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 12. 2. 2009, S. 10.

¹¹⁹ Joseph H. H. Weiler, Demos, Telos und die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, Jean Monnet Working Paper 7/95, NYU School of Law 1995.

¹²⁰ Vgl. Paul Kirchhof, Europäische Integration, Handbuch des Staatsrechts Bd. IV, Heidelberg, 1992, S. 865 ff.

¹²¹ Vgl. Martin Winter, Lustlos in Europa, in: SZ vom 9. 7. 2008, S. 8; s. auch: Eurobarometer 70 vom Dezember 2008.

¹²² Ernst Renan, „Das Plebiszit der Vergesslichen – über Nationen und den Dämon des Nationalismus“, Rede vom 11. 3. 1882, abgedruckt in: FAZ vom 27. 3. 1993.

¹²³ Alan Greenspan, Interview in: Die Zeit vom 31. 1. 2008.

¹²⁴ Vgl. Werner Mäder, Vom Wesen der Souveränität. Ein deutsches und europäisches Problem, Berlin 2007.

¹²⁵ Art. 4 Abs. 1 EGV.

¹²⁶ Johannes Voggenhuber (MdEP) über die Gegner des Lissabon-Vertrags, in: Der Standard vom 15. 12. 2008, S. 1.

¹²⁷ Interview mit Hugo Brady vom Center for European Reform (CER) in: taz vom 7. 11. 2008, S. 8.

¹²⁸ Vgl. Ein Blick in die Mitte. Zur Entstehung rechtsextremer und demokratischer Einstellungen in Deutschland, Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2008.

ten wie der Roma.¹²⁹ Die Behandlung der Asylbewerber aus Afrika ist die aktuelle Version von *my home is my castle*.

Anders als die Gegner des Lissabon-Vertrags meinen, kann heutzutage kein Staat seine Souveränität verlieren – in der global vernetzten Welt besitzt er keine mehr. Damit entfällt die inhaltliche Begründung für Referenden über EU-Verträge. Stärker als Parlamentsvoten unterliegen die Plebiszite sachfremden Motiven, werden zum Votum über die Regierung. Hat sie einen guten Stand wie in Spanien und Luxemburg, gehen sie positiv aus. Die negativ verlaufenen Referenden in Frankreich, den Niederlanden und Irland hatten mit Europa kaum etwas zu tun. Zudem wächst das politische Desinteresse, wie die beständig sinkende Wahlbeteiligung in Deutschland belegt. Bei der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte, wahrlich eine überschaubare Entscheidung, liegt diese oft nur noch bei etwa 30 Prozent.

Gesellschaftlichen Fortschritt durchsetzen

Gesellschaftlicher Fortschritt muss häufig gegen die Mehrheit durchgesetzt werden, wie zum Beispiel die Gleichberechtigung der Frau vom Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof. In den Grundgesetzberatungen 1948/49 setzte Elisabeth Selbert, SPD-Mitglied im Parlamentarischen Rat, mit einer Bürgerinitiative die Aufnahme des Satzes „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ ins Grundgesetz durch (Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG) – ein Referendum wäre gescheitert. Gegen „nachdrückliches konservatives Beharrungsbedürfnis“¹³⁰ fielen wohl noch heute Referenden über gewaltfreie Erziehung oder die generelle Zulassung gleichgeschlechtlicher Ehen negativ aus. 2001 klagten die Regierungen von Bayern, Sachsen und Thüringen (erfolglos) vor dem Bundesverfassungsgericht gegen das neue „Lebenspartnerschaftsgesetz“, da Homosexualität ein „schwerer Ver-

stoß gegen das natürliche Gesetz und die Schöpfungsordnung“ sei.¹³¹ Im übrigen Europa sieht es nicht anders aus.¹³²

Die Unionsbürger wollen soziale Sicherheit von einer starken EU.¹³³ Selbstverständlich sind ihnen die Erfolge, den Wert der Vereinigung sehen sie nicht. So bietet die Gemeinschaftswährung Schutz vor abrupten Wechselkursschwankungen und Geldentwertung: Doch wie in Dänemark und Schweden wäre ein Plebiszit zur Einführung des Euro negativ gewesen. Gleiches galt für das Luxemburger Abkommen mit Israel vom 10. 9. 1952, Türöffner für die Westintegration der Bundesrepublik: Voller Vorurteile gegen Juden akzeptierte es nur ein Achtel der Befragten. Auch ein Referendum über die Föderalismus-Reform würde scheitern. Und zweifelhaft ist, ob im satten Westeuropa ein Referendum positiv ausginge, einem von Russland angegriffenen osteuropäischen Staat, etwa im Baltikum, aufgrund der NATO-Pflichten zu helfen. Eine Illusion ist, Aufklärung führe zur Akzeptanz grundlegender Änderungen der gesellschaftlichen, sozialen, rechtlichen und staatlichen Verhältnisse.

Wie jedes große Staatsgebilde wirkt das vereinte Europa, nach Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG ein Ziel deutscher Politik, zentripetal, nur so kann Gemeinsamkeit wachsen. Es schließt regionales Bewusstsein, Kultur und regionale Sprachen¹³⁴ ein. Das „Volk“ ist – trotz des verfassungsrechtlichen Anspruchs, Ausgangspunkt aller Gewalt zu sein – als mehr oder minder amorphe Masse im System von *checks and balances* der politischen Mitspieler nur *ein* Beteiligter am politischen Geschehen. Um handlungsfähig zu sein, bedarf die Bevölkerung der in Wahlen legitimierten Parlamente, Regierung, Verwaltung und Justiz. Rückgekoppelt an die Wahlen bestimmen sie das politische Geschehen und befördern als Vereinigungsmotoren Europas Einheit vom Schwarzen Meer zum Atlantik, von der Arktis zum Mittelmeer, künftig möglicherweise bis zum Iran, gemeinsam mit dem Europaparlament, der Kommission und dem Europäischen Gerichtshof als Schiedsrichter für die Rechtseinheit und -gemeinschaft. Die Regierungen – aufgrund der politischen und wirtschaftlichen Regionalinteressen weiter im Ministerrat

¹²⁹ Zum Roma-Gipfeltreffen mit über 400 Vertretern von EU, Regierungen, Abgeordneten und der Zivilgesellschaft vgl. EU-Nachrichten 30/08 vom 18. 9. 2008, S. 4 f.

¹³⁰ Lore Maria Peschel-Gutzeit, in: Julius von Staudinger, Kommentar zum BGB, Berlin 2002, Vorb. § 1626 Rdnr. 17.

¹³¹ Zum Lebenspartnerschaftsgesetz des BVerfG vgl. Neue Juristische Wochenschrift 2001, S. 2457 ff.

¹³² So Polens „opt-out“ zur Grundrechtecharta, vgl. Protokoll 30 und Erklärung 61 zum Lissabon-Vertrag zu öffentlicher Sittlichkeit, Familienrecht und Achtung der moralischen Unversehrtheit.

¹³³ Vgl. Eurobarometer 69 vom November 2008.

¹³⁴ Vgl. Rahmenabkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. 2. 1995, Bundesgesetzblatt (BGBl.) 1997 II, S. 31 ff.; zu Sprachen in der EU vgl. Europäische Charta der Regional- und Minderheitensprachen des Europarats vom 5. 11. 1992, BGBl. 1998 II, S. 25 f.

Mitgesetzgeber – müssen die nötigen Schritte verständlich kommunizieren.

Die Schaffung der Verfassung folgt der Vereinbarung, so wie nach 1945 die Alliierten die deutschen Länder schufen, über deren Verfassung dann abgestimmt wurde. In keinem Staat, erst recht nicht im großen Europa, besteht von vornherein ein Grundkonsens, der auf der Freiwilligkeit gemeinsamen Zusammenlebens basiert und eine Verfassungsbildung von unten erlaubt. In überschaubaren, vor allem kommunalen Fragen können Plebiszite zur Selbstorganisation sinnvoll sein, so in Bremen das Volksbegehren für ein personalisiertes Wahlrecht oder in Berlin zum Unterrichtsfach Religion als Wahlpflicht alternativ zum Ethik-Unterricht.

Nicht nur wegen der Sprachprobleme können im zerklüfteten, heterogenen Europa Referenden nicht grenzübergreifend sein. Sie würden die kleinen Mitgliedstaaten marginalisieren. Das Europaparlament besteht daher aus Mandatskontingenten. Neben dem gewichteten Stimmrecht der Mitgliedstaaten im Ministerrat ist es eine Form von parlamentarischem Föderalismus.³⁵ Doch ausgehend vom Petitionsrecht als ältestem Grundrecht³⁶ müssen grenzübergreifend Minderheiten mit Volksinitiativen Europaparlament und Kommission zu politischer Auseinandersetzung zwingen und Themen besetzen können; wie in Bremen sollten Personen ab 16 Jahren und Ausländer mitwirken können,³⁷ da Volksinitiativen kein Verfassungsorgan sind.³⁸ Möglich macht sie Art. 11 Abs. 4 des Lissabon-Vertrags. Ein Beispiel war 2006 die „one seat

initiative“ mit mehr als einer Million Unterschriften, welche Brüssel zum einzigen Dienstsitz und Tagungsort des EU-Parlaments machen wollte.

Bürgerinitiativen wirken auch ohne viele Unterstützer. Nur eine Minderheit trug die 68er-Bewegung, die Europa modernisierte, oder die Demonstrationen gegen den NATO-Doppelbeschluss sowie heute die Demonstrationen gegen die Castor-Transporte nach Gorleben.

Die Welt dreht sich immer schneller. Die Globalisierung und ihre Folgen machen vor dem zersplitterten Europa nicht halt. Mit demokratisch nicht legitimierter Macht treiben globale Firmen die Staaten vor sich her. Die Bilanzsumme der Deutschen Bank lag 2007 bei zwei Billionen Euro, was 80 Prozent des deutschen Bruttoinlandprodukts (BIP) entspricht; die der vier größten britischen Banken war mehr als viermal so hoch wie das BIP. Staatliche Souveränität ist mangels Handlungsmöglichkeiten bloße Theorie. Klimawandel und Energiekrise fordern gemeinsames Handeln, der Terrorismus zwingt zu gemeinschaftlicher Abwehr und die weltweiten Flüchtlingsströme brauchen eine einheitliche Entwicklungspolitik. Die Gefahren für die Unabhängigkeit der östlichen EU-Mitgliedstaaten, ihre Existenzangst vor Russland bedürfen einer gemeinsamen Sicherheits- und Militärpolitik. Für ihre politische, wirtschaftliche und militärische Sicherheit brauchen die Europäer jenseits mentaler Befindlichkeiten starke zentrale Organe und Institutionen, nicht Referenden. Mehr Demokratie findet im Europaparlament statt, der Lissabon-Vertrag stärkt sie weiter. Die Beteiligung der nationalen Parlamente an den Entscheidungen ihrer Regierungen im Ministerrat müssen die Mitgliedstaaten regeln.³⁹ Und es wird weitere Verträge geben, spätestens zum Beitritt der Türkei nach 2020, hoffentlich ohne rassistische Beitrittsplebiszite!⁴⁰

³⁵ Vgl. Julia Gieseler, Gewichtetes Wahlrecht: Hilfsmittel für Neugliederungen und angemessene Repräsentation im Bundesstaat?, in: ZParl, 38 (2007) 3, S. 617 ff.

³⁶ Vgl. Reinhard Bockhofer/Erich Röper, Vom Bourgeois zum Citoyen. Petitionsrecht als Teilhabe am politischen Geschehen, in: Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft (spw), (2005) 2, S. 31 ff.; Erich Röper, Parlamentarische Kontrolle privatisierter öffentlicher Daseinsvorsorge, in: Der Staat, (1998) 2, S. 249 ff.

³⁷ Vgl. ders., Parlamentarische Behandlung von Bürgeranträgen/Volksinitiativen, in: ZParl, 28 (1997) 3, S. 461 ff.; ders., Sachsen-Anhalt: Volksinitiative mißachtet, in: VR 49 (2003) 11, S. 368 ff.; ders., Befassungspflicht des Landtags bei Volksinitiativen, in: Thüringer Verwaltungsblätter, 12 (2003) 7, S. 154 f.

³⁸ Vgl. HambVerfG, Urteil vom 27. 4. 2007, NVwZ-RR 2007, S. 571 ff.

³⁹ Vgl. Erich Röper, Bundesratsbeschlüsse zu Europa ohne demokratisch-parlamentarische Kontrolle, in: ZParl, 40 (2009) 1, S. 3 ff.

⁴⁰ Dazu ders., EU-Beitritt der Türkei und Europas Bevölkerungen, in: Zeitschrift für Türkeistudien, 18 (2005) 1/2, S. 153 ff.

Sonia Lucarelli ·
Lorenzo Fioramonti

Das globale Image der Europäischen Union

In institutionellen Foren und akademischen Kreisen gleichermaßen spricht man von der Europäischen Union (EU) zunehmend auf eine Art und Weise, die nahe legt, dass sie

Sonia Lucarelli

Ph. D., geb. 1967; Senior Lecturer an der Università di Bologna, 45, Strada Maggiore, 40125, Bologna/Italien. sonia.lucarelli@unibo.it

Lorenzo Fioramonti

Ph. D., geb. 1977; Post-doctoral Fellow an der Università di Bologna (s. o.). lorenzo.fioramonti@gmail.com

endgültig zu einer globalen Macht geworden ist. Dies belegen Bücher, Konferenzen und journalistische Dossiers über die EU-Außenpolitik, die seit dem Jahr 2000 fast alltäglich geworden sind.

Auch die politische Rhetorik in Europa hat sich dementsprechend entwickelt: In jüngeren offiziellen Dokumen-

ten und Stellungnahmen wird häufig von der globalen Verantwortung der EU gesprochen. Gemäß dieser Selbstdarstellung ist die EU nicht nur eine globale, sondern auch eine zutiefst „andere“ Macht, die – aufgrund ihrer kulturellen Wurzeln, ihrer Geschichte und ihrer institutionellen Rahmenbedingungen – positive Werte fördert und gemeinsamen Normen gegenüber nationalen Interessen den Vorrang gibt. Bei dem Versuch, diese Sonderstellung zu beschreiben, haben Experten und Kommentatoren zu Bezeichnungen wie „zivil“ und „sanfte Macht“, „normativer Raum“ und „Skandinavien der Welt“ gegriffen. Die EU wird, kurz gesagt, als „besserer“ globaler Akteur beschrieben.

Diese These hat wohl auch das Handeln der EU weltweit unterstützt und gleichzeitig den Prozess der Identitätsbildung in Europa beeinflusst. Fraglos handelt es sich hierbei um

eine äußerst eurozentrische Sichtweise: Sie wurde von europäischen Wissenschaftlern entwickelt, von europäischen Politikern bekräftigt und auf vorgeblich europäischen Werten wie Frieden, Solidarität und nachhaltige Entwicklung gegründet. Und dennoch: die globalen Ambitionen der EU entfalten sich nicht in einem Vakuum – es gibt viele andere politische Akteure. Was denkt also der Rest der Welt von der EU? Wird sie auch dort als ein „anderer“ (sprich „besserer“) Akteur gesehen?

In der internationalen Politik spielt die äußere Wahrnehmung eine wichtige Rolle. Sie hat Einfluss auf die Glaubwürdigkeit eines internationalen Akteurs und damit auf seinen Erfolg. Das gilt insbesondere für die EU als ein angehender globaler Akteur. Dessen ungeachtet hat die EU ihrer Außenwahrnehmung bisher wenig Beachtung geschenkt. Folglich wurde sie als kurzsichtiger „Global Player“ kritisiert, „that focuses on telling the world what it should think about it, but quite deaf to what the world actually thinks“.¹

Dieser Artikel baut auf einer von uns von 2006 bis 2008 koordinierten internationalen Forschungsarbeit auf, in der die äußere Wahrnehmung der EU mittels einer Umfrage unter politischen Eliten, zivilgesellschaftlichen Organisationen und den Medien in ausgewählten Ländern aus verschiedenen Regionen der Welt analysiert wurde (Australien, Brasilien, Kanada, China, Ägypten, Japan, Indien, Iran, Israel, Libanon, Mexiko, die Palästinensergebiete, Russland, Südafrika, die Vereinigten Staaten und Venezuela).²

Übersetzung aus dem Englischen: Doris Tempfer-Naar, Wien/Österreich.

¹ Dov Lynch, *Communicating Europe to the World: What Public Diplomacy for the EU?*, European Policy Centre, EPC Working Paper 21, Brüssel 2005, S. 31.

² Für jedes Land wurde auf mehrere Quellen zurückgegriffen: Tageszeitungen (unterteilt in links-/rechtsorientiert oder in regierungsnah/oppositionell), bestehende Meinungsumfragen, oft regionale Erhebungen, aber auch lokale Ad-hoc-Umfragen, Regierungswebsites und -dokumente, zivilgesellschaftliche Pressemitteilungen und Publikationen und gelegentliche Interviews. Die Ergebnisse dieser Forschungsarbeit werden veröffentlicht in: Sonia Lucarelli/Lorenzo Fioramonti, *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, London 2009.

Wer kennt die EU?

Obwohl der Euro als Währung für internationale Transaktionen zu einer ernsthaften Konkurrenz für den Dollar geworden, das Sternbanner der EU an ihren Institutionen und an den offiziellen Gebäuden der Mitgliedstaaten zu finden ist und attraktiv aufgemachte Flugblätter und Broschüren über EU-Hilfsprogramme in Entwicklungsländern informieren, weiß man über die EU auf globaler Ebene nach wie vor relativ wenig. Insbesondere in den Schwellenländern ist das Wissen über die EU sehr begrenzt, vor allem in China, wo 2001 nur 23 Prozent angaben, genug zu wissen, um eine Meinung zur EU zu haben.¹³ In Südafrika und Brasilien wurden höhere Prozentsätze registriert: 2004 war die EU 45 Prozent der Südafrikaner¹⁴ und 2005 43 Prozent der Brasilianer ein Begriff.¹⁵ In Südafrika gaben die Befragten an, verhältnismäßig mehr über andere internationale Organisationen wie die Vereinten Nationen und die Weltbank oder regionale Verbünde wie die Afrikanische Union zu wissen. In Brasilien war die EU immerhin bekannter als die Welthandelsorganisation (WTO) oder das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA).

In den lateinamerikanischen Ländern ist der Wissensstand über die EU eher niedrig. Nur 21 Prozent der Venezolaner wussten im Jahr 2004 über die EU ein wenig Bescheid.¹⁶ In Mexiko hat die Kenntnis in den vergangenen zehn Jahren zwar zugenommen, die Union hat aber noch einen relativ geringen Stellenwert. Eine 2004 beim EU-Lateinamerika und Karibik-Gipfel in Mexiko vorgestellte Meinungsumfrage hat gezeigt, dass nur 32 Prozent der Befragten ein positives Bild von der EU haben. Für die Vereinigten Staaten lag der entsprechende Wert bei 51 Prozent. Auch in der ägyptischen Öffentlichkeit ist das EU-

Bewusstsein eher gering und weitgehend auf die intellektuellen, politischen und wirtschaftlichen Eliten beschränkt. Dasselbe gilt für Indien, wo der Einfluss der amerikanischen Kultur ungebrochen stark ist; trotz neuer Perspektiven, die ein Austauschprogramm mit der EU eröffnet, orientiert sich die Mehrzahl der indischen Studierenden bei der Studien- und Karriereplanung weiterhin in Richtung USA.¹⁷

Nur eine kleine Minderheit der Befragten meint, dass die EU als politisch erfolgreicher und glaubwürdiger internationaler Akteur zu bezeichnen ist. Zum Beispiel glaubten im Jahre 2002 nur 15 Prozent der Südafrikaner, die eine Meinung zur EU hatten, dass sie effizient sei.¹⁸ Auch in Brasilien betrachtete nur eine kleine Minderheit die EU als effizientesten globalen Akteur hinsichtlich der Förderung von „Entwicklung“ (12 Prozent) und „Demokratie“ (22 Prozent). Die USA galten als etwas erfolgreicher, was insofern interessant ist, als sie zu dieser Zeit in den Meinungsumfragen weltweit keinen guten Stand hatten. Angesichts des konfrontativen Kurses unter US-Präsident George W. Bush ist es kaum verwunderlich, dass die EU die USA zumindest als größten Förderer des „weltweiten Friedens“ ablöste: 22 Prozent gegenüber 17 Prozent für die USA.¹⁹ Ein für die EU positiveres Beispiel stellt China dar, wo das Vertrauen in den Staatenverbund von 30 Prozent im Jahr 1990 auf 40 Prozent im Jahr 2001 anstieg. 2004 waren 77 Prozent der Chinesen, die eine Meinung zur EU hatten, der Überzeugung, dass deren internationale Rolle weitgehend positiv zu bewerten sei.¹⁰

Die 2006 durchgeführte Umfrage „World Powers in the 21st Century“ eröffnet eine weitere interessante Perspektive: Demnach hält nur eine kleine Minderheit der Interviewten die EU für eine bedeutsame Weltmacht, wobei in Indien der niedrigste (7 Prozent) und in Japan der höchste Wert (25 Prozent) gemessen wurde. Bei der Frage nach ihrer Einschätzung, welchen Einfluss die EU in 20 Jahren haben werde, sieht ein noch ge-

¹³ Vgl. Roberto Peruzzi/Arlo Poletti/Shuangquan Zhang, China's Views of Europe: A Maturing Partnership, in: *European Foreign Affairs Review*, 12 (2007) 3, S. 311–330.

¹⁴ Vgl. Lorenzo Fioramonti/Gerrit Olivier, Altruism of Self-Interest? An Exploratory Study of the EU's External Image in South Africa, in: *European Foreign Affairs Review* (Anm. 3), S. 401–419.

¹⁵ Vgl. Arlo Poletti, The EU for Brazil: A Partner Toward a Fairer Globalization, in: *European Foreign Affairs Reviews* (Anm. 3), S. 271–285.

¹⁶ Vgl. www.latinobarometro.org (20. 3. 2009).

¹⁷ Vgl. Karine Lisbonne-de Vergeron, *Contemporary Indian Views of the European Union*, London 2006, S. 25.

¹⁸ Vgl. L. Fioramonti/G. Olivier (Anm. 4), S. 407.

¹⁹ Vgl. A. Poletti (Anm. 5), S. 278.

¹⁰ Vgl. R. Peruzzi/A. Poletti/S. Zhang (Anm. 3), S. 316 f.

ringerer Prozentsatz der Befragten die EU als bedeutende Weltmacht. Dem Trend nach werden die USA als einzige Supermacht wahrgenommen, allerdings zunehmend im Wettbewerb mit China.¹¹

Es ist zu beobachten, dass ein Zusammenhang zwischen dem Wissen über die EU sowie ihrer Wertschätzung und dem Bildungsgrad, dem sozioökonomischen Hintergrund und der beruflichen Stellung des Einzelnen besteht. Die EU wird demnach vor allem in Elitekreisen als globaler Akteur angesehen. Das Bild von der EU ist oft davon geprägt, wie einige führende europäische Länder wahrgenommen werden – beeinflusst von früheren kolonialen Verbindungen, besonderen kulturellen Beziehungen oder intensiver bilateraler Zusammenarbeit und handelsbezogenen Faktoren. Dies gilt insbesondere für Großbritannien, Frankreich und Deutschland, die als globale Repräsentanten Europas fungieren. Die EU wird daher oft als Nebenprodukt der Handlungen ihrer mächtigsten Mitgliedstaaten bewertet. Doch das Interesse an der EU wächst in einigen Ländern, seitdem im Zuge der Erweiterung 2004 neue EU-Mitglieder hinzugekommen sind. Hierdurch entsteht zunehmend das Bild eines multikulturellen, weniger „verwestlichten“ Europas und entlastet die Institution etwas von ihrem kolonialen Erbe.

Für die Massenmedien außerhalb Europas ist die EU kein besonders attraktives Thema. Internationale Medienanalysen zeigen, dass der EU in den großen Zeitungen vergleichsweise wenig Platz eingeräumt wird. Im Allgemeinen erscheinen die meisten Artikel und Berichte in Finanzzeitungen, worin sich die Wahrnehmung der EU als vorrangig wirtschaftliche Kraft spiegelt. Laut einer Studie des arabischen Fernsehsenders Al Jazeera ist die EU zu kompliziert und bürokratisch, um für arabische TV-Stationen interessant zu sein. Deren Publikum sei an starke politische Einzelkräfte und nicht an „weichere“ Einheiten gewöhnt.

Kritik am Protektionismus

Es ist nicht überraschend, dass die EU zuerst als Handelsmacht und weithin als eine

¹¹ Vgl. www.cap.lmu.de/download/2006/2006_GPC_Survey_Results.pdf (20. 3. 2009).

strategische Chance auf Entwicklung und wirtschaftliches Wachstum angesehen wird. Für die indische Regierung ist sie „not only India's largest trading partner, but also our largest source of foreign direct investment“.¹² Diese Beschreibung deckt sich mit der Ansicht brasilianischer Politiker, welche die EU als ihren wichtigsten Exportmarkt bezeichnen. Auch chinesische Regierungsvertreter sehen die EU (und ihre Mitgliedstaaten) als Partner zur wechselseitigen wirtschaftlichen Ergänzung. Den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen ihrem Land und der EU messen auch mexikanische Zeitungen große Bedeutung bei, was den positiven Diskurs innerhalb der Regierung über das Freihandelsabkommen zwischen Mexiko und der EU widerspiegelt.

Dieses Bild von der EU als protektionistischer Markt ist unter Politikern, Gewerkschaftern und Unternehmensverbänden in den Entwicklungsländern sowie in der Zivilgesellschaft aller Länder sehr verbreitet.¹³ Die landwirtschaftlichen Subventionen und nichttarifären Handelsschranken der EU stehen dabei im Mittelpunkt der Kritik, weil man sie für die Verzerrung des internationalen Handels und die Benachteiligung der Schwellenländer verantwortlich macht. Der venezolanische Präsident Hugo Chavez klagte, dass jede Kuh, die in der EU grase, in ihren vier Mägen 2,20 US-Dollar an Subventionen pro Tag zu sich nehme.¹⁴ Der ehemalige südafrikanische Präsident Thabo Mbeki beschuldigte die EU der Doppelmoral, weil sie bei sich soziale Fürsorge und eine protektionistische Politik fördere, die Entwicklungsländer hingegen zwingt, ihre Märkte zu öffnen und den Freihandel zuzulassen.¹⁵

Die äußere Wahrnehmung der EU als Partner in Handelsfragen hat darunter gelitten, dass die Europäer auf den Abschluss von Wirtschaftspartnerschaftsabkommen über

¹² Manmohan Singh, „Strategic partnership“ likely to be formalised with EU, in: *The Hindu* vom 4. 11. 2004.

¹³ Vgl. Ignacio Lula da Silva, Rede auf der IV. Konferenz des Wirtschaftsforums Mercosur-EU 2006, in der er die EU als „große protektionistische landwirtschaftliche Macht“ bezeichnet, in: www.radiobras.gov.br/integras/03/integra_301003_01.htm (9. 3. 2009).

¹⁴ Vgl. Hugo Chavez, Rede anlässlich der Eröffnung des XII. G-15-Gipfels 2004, in: www.hartford-hwp.com/archives/27a/155.html (20. 3. 2009).

¹⁵ Vgl. ANC Today vom 12. 11. 2004.

Freihandelszonen (Economic Partnership Agreements/EPAs) mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Ländern bestanden. Die Vertreter der Afrikanischen Union achten die EU zwar als ein Modell der Integration und als essentiellen Partner der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, kritisieren aber entschieden die in ihren Augen mangelnde Stimmigkeit von EU-Handels- und Entwicklungspolitik. Selbst in den technokratischen Kreisen der Weltbank wird der EU vorgeworfen, eine Handelspolitik zu betreiben, welche die Entwicklung in armen Ländern hemmt.

Lob für Friedensinitiativen

Erfreulicher ist, dass die EU oft mit friedensstiftenden beziehungsweise friedenserhaltenden Maßnahmen und der Förderung von Demokratie assoziiert wird. In der indischen Presse wird sie oft im Zusammenhang mit Friedensbemühungen in Kaschmir oder Sri Lanka erwähnt, aber auch hinsichtlich ihres diplomatischen Vorgehens gegenüber Iran und Nordkorea. Die vermittelnde Rolle, welche die EU im Konflikt um das iranische Atomprogramm einnimmt, wurde ebenfalls von der Regierung Venezuelas gewürdigt und Präsident Hugo Chavez lobte die Entscheidung der europäischen Länder, die Pläne der amerikanischen Regierung für eine mögliche Invasion Irans nicht zu unterstützen.¹⁶

Auch ihr Auftreten im Nahen Osten wird größtenteils positiv bewertet. Im Libanon war die Mehrheit der Befragten bei einer Meinungsumfrage 2005 der Meinung, die EU übe einen guten Einfluss bei der Schaffung von Freiheit und Demokratie (54 Prozent) und bei der Achtung der Menschenrechte (53 Prozent) aus.¹⁷ Interessanterweise hat sich jedoch in den Palästinensergebieten die Einschätzung abgeschwächt, die EU sei ein wesentlicher Motor des Friedensprozesses und Unterstützer der palästinensischen Sache. Dort wird die EU hauptsächlich als Geldgeber angesehen, während sie als Vermittler nicht mehr ernst genommen wird. Als ent-

scheidende Schwäche der EU im Friedensprozess wird die Unfähigkeit angesehen, ihren finanziellen Einfluss ins Spiel zu bringen, um Druck auf Israel auszuüben sowie ihre Weigerung, in einen Dialog mit der Hamas einzutreten.

Abgesehen von ihrer Handelspolitik erfährt die Haltung der EU auf allen Gebieten der *global governance* von der politischen Elite Zustimmung. Besonders der multilaterale Ansatz, den die EU in vielen Bereichen vertritt, wird in den meisten Ländern und von den Meinungsmachern gelobt. Diese Auffassung muss jedoch im Zusammenhang mit dem etwas verschwommenen Begriff des „Multilateralismus“ gesehen werden: Während einige Länder die Bemühungen der EU unterstützen, den Aufbau einer auf Integration und Konsens begründeten internationalen Weltordnungspolitik zu fördern, interpretieren die meisten die Haltung der EU als direkte Unterstützung einer „multipolaren“ Weltordnung, das heißt, eines globalen Regierungssystems, in dem die führenden Mächte die Entscheidungen treffen. So stellte beispielsweise der ehemalige indische Außenminister Shyam Saran anerkennend fest: „The E.U. represents a very important pole in a multipolar world.“¹⁸ Auch in Brasilien wird der Begriff der „Multipolarität“ von politischen Eliten immer wieder aufgegriffen, die in der EU eine treibende Kraft in Richtung einer Weltordnung sehen, in der Brasilien einen Platz in der Reihe der Großmächte einnehmen könnte.

Es darf nicht übersehen werden, dass sich an der Multipolarität/Multilateralismus-Debatte die Kritik am System der *global governance* spiegelt, das zuletzt vom unilateralen Ansatz der US-Administration unter George W. Bush geprägt war. Dieser Diskurs findet oftmals vor dem Hintergrund allgemeiner Überlegungen zu den „gemeinsamen Werten“ von EU und anderen Ländern statt. Üblicherweise finden sie in jenen Ländern in Reden Erwähnung, die strategische Partnerschaftsabkommen mit der EU unterzeichnen (z. B. Brasilien, China, Indien, Japan und Südafrika). Wenn von Multipolarität/Multilateralismus gesprochen wird, dann fehlt es daher nicht an diplomatischer Rhetorik, was es schwierig macht, abzuschätzen, in welchem Ausmaß die

¹⁶ Vgl. Venezuela's Chavez warns Europeans not to side with US on Iran nuclear standoff, in: The International Herald Tribune vom 20. 11. 2007.

¹⁷ Vgl. Delegation der Europäischen Kommission, Sondage sur l'Europe et le partenariat, Note de dossier, Beirut 2005.

¹⁸ India-EU partnership will set stage for closer ties, in: The Hindu vom 6. 11. 2004.

multipolare/multilaterale Rolle der EU wirklich gewürdigt wird oder ob sie nur als Teil einer politischen Strategie ins Feld geführt wird. Manche verstehen Multilateralismus als gleichbedeutend mit der Bewahrung der staatlichen Souveränität gegenüber unilateralen politischen Kräften, für andere bedeutet er den Zugang zu dem kleinen Klub jener Mächte, die in der Weltpolitik das Sagen haben.

Größerer Einfluss erwünscht

Dennoch wurde in den untersuchten Ländern recht häufig der Ruf nach mehr Initiativen der EU laut, um ein Gegengewicht zu den USA zu schaffen. Dies wurde durch eine 2005 durchgeführte Umfrage bestätigt, wonach die Bürgerinnen und Bürger in 20 von 23 Staaten es als „größtenteils positiv“ ansehen würden, wenn Europa in internationalen Angelegenheiten mehr Einfluss hätte als die USA. Hier liegt der weltweite Durchschnitt (ausgenommen der europäischen Länder) bei 53 Prozent an positiven Antworten gegenüber 25 Prozent, die dies als „größtenteils negativ“ ansehen würden.^{I²⁰} Aus einer im Januar 2007 in Iran durchgeführten Meinungsumfrage geht hervor, dass ungefähr die Hälfte der Befragten ein positives Bild von der EU hat und sich ein – im Vergleich zu den USA – stärkeres Europa wünscht.^{I²¹} Entsprechend ergab auch die 2006 durchgeführte Umfrage „World Powers in the 21st Century“, dass die Mehrheit der Bevölkerungen in Brasilien (67 Prozent), China (96 Prozent), Indien (83 Prozent), den USA (77 Prozent) und Russland (89 Prozent) der Meinung ist, dass eine engere Zusammenarbeit mit der EU sowohl weltpolitisch gesehen als auch für ihr eigenes Land von Nutzen sei.^{I²²}

Erfolgsmodell regionaler Integration

Zweifellos gilt die EU immer noch als weltweit erfolgreichstes Beispiel regionaler Integration. Die Europäische Kommission hat Initiativen entwickelt, um regionale Integrationsprozesse in anderen Regionen der Welt zu fördern. In vielen Reden und offiziellen Dokumenten in Afrika, Lateinamerika und Südostasien wird die EU diesbezüglich als Vorbild bezeichnet. Gleichwohl begannen afrikanische Entscheidungsträger, nachdem die fatalen EPAs ausgehandelt worden waren, darauf hinzuweisen, dass die von Brüssel vorgelegte Handelsagenda die soziale Entwicklung und die Integration der indigenen Bevölkerung in Afrika behindert. Die EPAs würden darauf abzielen, Afrika in subregionale Gruppierungen zu spalten, was der gleichzeitigen Propagierung der panafrikanischen Integration zuwiderlaufe. Hieran offenbare sich das traditionelle Leitbild des „Teilens und Herrschens“, dem die europäischen Länder schon während der Kolonialzeit gefolgt seien.^{I¹⁹}

Es mag für manchen euro-enthusiastischen Analysten der transatlantischen Dynamik überraschend sein, doch unsere Forschungen erbrachten wenig Beweise dafür, dass die EU in globalen Angelegenheiten als maßgebliches Gegengewicht zu den USA betrachtet wird. Insbesondere auf dem Gebiet des Welthandels werden die EU und die USA oft als zwei „Verbündete“ gesehen, die schwächeren Wirtschaften restriktive Normen aufzwingen. Sogar in Venezuela, wo die Regierung in öffentlichen Stellungnahmen und Dokumenten antiamerikanische Töne anschlägt, wird die EU schlicht als eine „bessere Option“ bezeichnet (besonders in Hinblick auf den Einsatz diplomatischer Mittel im Nahen Osten und in Iran), nicht aber als potentielle Gegenkraft wahrgenommen.

^{I¹⁹} Vgl. Daniela Sicurelli, *The EU in the eyes of the African Union*, Garnet Working Paper 62/2009.

Schlussfolgerungen

Unsere Untersuchungen haben weitgehend bestätigt, dass die EU in den meisten Ländern der Welt kein wichtiges Thema in der öffentlichen Debatte darstellt. Es scheint überdies eine beachtliche Kluft hinsichtlich dessen zu bestehen, wie sich die EU selbst wahrnimmt und wie sie von den Menschen, den Regierungseliten, den zivilgesellschaftlichen Gruppierungen und den Medien in außereuropäischen Ländern gesehen wird. So spiegelt sich die selbst attestierte Andersartigkeit nicht zwangsläufig in den geläufigsten Fremdwahrnehmungen wider.

^{I²⁰} Vgl. In 20 of 23 countries polled citizens want Europe to be more influential than US, in: www.pipa.org/OnlineReports/EvalWorldPowers/LeadWorld_Apr05/LeadWorld_Apr05_rpt.pdf (20. 3. 2009).

^{I²¹} Vgl. Public opinion in Iran and America on key international issues, in: www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/jan07/Iran_Jan07_rpt.pdf (20. 3. 2009).

^{I²²} Vgl. *World powers in the 21st Century*, in: www.cap.lmu.de/download/2006/2006_GPC_Survey_Results.pdf (20. 3. 2009).

Unsere Erkenntnisse deuten auf ein potentiell umgekehrtes Verhältnis zwischen „positivem Image“ und „politischer Effizienz“ hin. Jene Bereiche, in denen die Selbstdarstellung der EU ihrem Fremdbild näher kommt – wie Multilateralismus, Diplomatie, Förderung der Demokratie und Ähnliches – sind auch jene, in denen die gemeinsame Entscheidungsfindung der EU weniger stark entwickelt ist und ihre Effizienz eher niedrig eingeschätzt wird. Im Gegensatz dazu sind jene politischen Bereiche, in denen die EU aufgrund ihrer gemeinsamen Stimme und ihres wirtschaftlichen Einflusses tatsächlich etwas bewegen könnte – wie im Welthandel – auch jene, für die die EU am häufigsten kritisiert wird.

Es wäre ein großer Fehler, zu meinen, alle Probleme im Zusammenhang mit den verschiedenen Images der EU hätten ihre Ursache in „falschen Wahrnehmungen“. Einige von diesen sind vielen Ländern gemeinsam und können nicht einfach auf ein Kommunikationsproblem reduziert werden. Kohärenz und Effizienz in der EU-Außenpolitik sind keine leicht zu erreichenden Ziele, und es ist noch ein weiter Weg dorthin, wie Analysten und politische Entscheidungsträger während und nach dem Prozess der Verfassungsbildung erkannt haben. Der Vertrag von Lissabon ist ein wichtiger Schritt in Richtung der Schaffung institutioneller Rahmenbedingungen für ein verbessertes Zusammenspiel zwischen den Institutionen der EU und ihren Mitgliedstaaten.

Es bleiben aber zahlreiche Ursachen mangelnder Kohärenz bestehen, die nur durch politische Entscheidungen behoben werden können. Zweifellos zieht die „Gemeinsame Landwirtschaftspolitik“ (Common Agricultural Policy, CAP) die meiste Kritik auf sich und gefährdet die Glaubwürdigkeit der EU als fair agierende und für Ungerechtigkeiten sensible Kraft. Im Licht der aktuellen Finanzkrise und der in vielen Ländern sehr ernsten Nahrungsmittelsituation, die auch soziale Konflikte und politische Instabilität auszulösen droht, sollte sich die EU zu drastischen Reformen nicht nur der CAP verpflichten, sondern auch ihres Leitbilds, was den Welthandel insgesamt betrifft. Sie sollte insbesondere klar darlegen, was sie zur Neugestaltung des multilateralen Handelsregimes beitragen will, damit auch ärmere Länder davon profitieren können.

An den Kommunikationsstrategien der EU wurde lange kritisiert, dass es ihnen weder innerhalb noch außerhalb Europas gelingt, das Verständnis und die Wertschätzung für die EU zu vergrößern. Es genügt nicht, die Bürgerinnen und Bürger darüber zu informieren, was die EU tut. Vielmehr sollten auch alle den jeweiligen Maßnahmen zugrunde liegenden Ziele deutlich gemacht werden. Zugleich ist mehr Klarheit bezüglich der globalen Rolle und Zielsetzungen der EU von Bedeutung. Sie sollte sich nicht als „ethische Kraft“ darstellen, sondern als vielschichtigen Akteur definieren, der sich – entsprechend einer Welt, die immer komplexer geworden ist – durch bestimmte Interessen und Werte sowie durch globale Verantwortung auszeichnet.

Der EU wird oft vorgeworfen, ihren Gesprächspartnern nicht zuzuhören. Ihre Kommunikationsstrategien und -regeln litten unter mangelndem Verständnis für das, was die nichteuropäische Welt von Europa will und erwartet. Das im Vertrag von Lissabon ausgearbeitete neue Konzept, wonach auch abgeordnetes Personal der nationalen diplomatischen Dienste in die EU-Delegationen aufgenommen werden kann, könnte entscheidend dazu beitragen, der EU mehr Bodenhaftung zu verleihen – eine Eigenschaft, die der EU lange Zeit fehlte, sowohl innerhalb als auch außerhalb ihrer Grenzen.

Schließlich muss die EU ihre Wahrnehmbarkeit verbessern. Ihre multizentrale und auf vielen verschiedenen Ebenen aufbauende institutionelle Struktur macht es beinahe unmöglich, ein „einziges Gesicht“ für Europa auszumachen. Im Vertrag von Lissabon zielte die Reform bezüglich des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) darauf ab, eine Institution zu schaffen, welche ein verbessertes Zusammenspiel im System der auswärtigen Beziehungen gewährleistet. Allerdings könnte die Schaffung einer permanenten Präsidentschaft, gleichfalls im Vertrag von Lissabon festgeschrieben, diese Bemühung wieder zunichte machen, da sowohl der Repräsentant als auch der Präsident die Union nach außen vertreten würden. Dies birgt die Gefahr, dass das Image einer institutionell fragmentierten EU bestehen bleibt.

Europäische Öffentlichkeit – Entwicklung transnationaler Medienkommunikation

Barbara Pfetsch

Dr. phil.; Professorin für Kommunikationswissenschaft an der Freien Universität Berlin, Arbeitsstelle Kommunikationstheorie und Medienwirkungsforschung, Garystr. 55, 14195 Berlin. pfetsch@zedat.fu-berlin.de

Annett Heft

Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Freien Universität Berlin, Arbeitsstelle Kommunikationstheorie und Medienwirkungsforschung (s. o.). annett.heft@fu-berlin.de

In einer Zeit, in der die Europäische Integration durch ablehnende Verfassungsreferenden, Akzeptanzprobleme auf Seiten der Bevölkerung und eine turbulente wirtschaftliche Entwicklung auf eine harte Probe gestellt wird, ist politische Unterstützung eine wichtige Ressource für die Europäische Union (EU). Die politische Gemeinschaft der Europäer ist auf die sozialen Funktionen der gesellschaftlichen Integration und Identitätsbildung angewiesen. Öffentlichkeit ist hier eine wichtige Bedingung, denn in öffentlicher Kommunikation werden die Wirklichkeitskonstruktionen, Regeln und Normen ausgehandelt, auf denen der Verständigungsprozess einer Gesellschaft beruht. Europäische Öffentlichkeit ist daher eng mit dem Prozess der Herausbildung einer kollektiven Identität der EU-Bürger verbunden.¹ Sie ist aber auch für den Politikprozess der EU eine kritische Bedingung.

Demokratie und Öffentlichkeit

Die Europäische Integration hat mit ihrer Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf die EU dazu geführt, dass die europäische

Politik mit weit reichenden Veränderungen im Leben der Bürger verbunden ist. Dennoch ist die EU für viele der rund 375 Millionen EU-Bürgerinnen und Bürger aus 27 Ländern eine schwer fassbare, abstrakte Institution, über die sie keine direkte Kontrolle haben. Angesichts des „Demokratiedefizits“ ist öffentliche Kommunikation, welche die europäische Politik für die Bürger transparent macht, eine entscheidende Voraussetzung für die Legitimierung der EU. Europäische Öffentlichkeit kann man als einen Kommunikationsraum begreifen, in dem europäische Akteure Resonanz für ihre Politik erwarten und die Meinungen der Bevölkerung erfahren können.² Die Frage nach Entstehung und Entwicklungsstand Europäischer Öffentlichkeit ist damit eine Kernfrage der europäischen Demokratie.

Europäische Öffentlichkeit ist aber nicht nur eine demokratietheoretisch wünschenswerte Kategorie, sondern ein virulenter Gegenstand der empirischen Politikforschung. Denn wie kommen Kommunikationsprozesse, welche die Grenzen der Nationalstaaten überwinden und die Bürgerinnen und Bürger Europas miteinander verbinden, realistisch zustande und wie nachhaltig sind sie? Wann sprechen wir von einer Europäischen Öffentlichkeit und unter welchen Bedingungen entwickelt sie sich? Wie viel öffentliche Kommunikation über Europa gibt es schon und wie gleichen oder unterscheiden sich die europäischen Debatten über die gemeinsamen Entscheidungen in Brüssel in den verschiedenen Mitgliedsländern? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt dieses Beitrags. Wir diskutieren zunächst die Konzepte und die Befunde der empirischen Forschung über die Formen, den Umfang und die Qualität von grenzüberschreitender Kommunikation in Europa. Dann richten wir den Blick insbesondere auf die Massenmedien, die einerseits als Infrastruktur der Herausbildung einer transnationalen europäischen Kommunikation gelten.

¹ Vgl. Peter Graf Kielmannsegg, Integration und Demokratie, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 47–72.

² Vgl. Ruud Koopmans/Jessica Erbe, Towards a European Public Sphere? Vertical and Horizontal Dimensions of Europeanised Political Communication, Discussion Paper SP IV 2003–403, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin 2003.

Sie können andererseits als Befürworter oder Gegner des europäischen Projekts auftreten und damit die Unterstützung der EU entscheidend beeinflussen.

Konzepte Europäischer Öffentlichkeit(en)

Während das Ziel einer Europäischen Öffentlichkeit in Deutschland weitgehend unumstritten ist, unterscheiden sich die Vorstellungen darüber, wie es zu solchen Prozessen der grenzüberschreitenden Kommunikation kommt. Diese Frage ist nicht einfach zu beantworten, denn Europa ist auf der Ebene der Bürgerinnen und Bürger und des Publikums eine sprachlich, kulturell und politisch heterogene Gemeinschaft. Bei der Suche nach einer europäischen Öffentlichkeit denkt man vor allem an massenmedial hergestellte Öffentlichkeit, denn nur die Medien bieten eine stabile Infrastruktur, um die Informationen und Meinungen zu einer Vielzahl an Themen kontinuierlich an ein Massenpublikum zu vermitteln.¹³ Wie also kann man sich eine Europäisierung der massenmedialen Kommunikation über die kulturellen, sprachlichen und politischen Grenzen hinweg vorstellen und ab welchem Punkt können wir wirklich von Europäisierung sprechen? In der Forschung werden zwei Grundmodelle der europäischen Kommunikation unterschieden: a) das Modell der Zunahme von transnationalen, paneuropäischen Medien; b) das Modell einer zunehmenden Europäisierung der Debatten und Bezugnahmen in nationalen Medien.¹⁴ Im ersten Modell wird dann von einer transnationalen europäischen Öffentlichkeit gesprochen, wenn ein gemeinsamer Kommunikationsraum entsteht, der durch europäische Medien hergestellt wird. Dieses Modell erscheint sehr vor-

aussetzungsvoll und auf absehbare Zeit wenig realistisch, da Sprachbarrieren¹⁵ und kulturelle Identitäten wie auch die Medienpolitik und die Institutionenstruktur der EU¹⁶ die Entwicklung einer breiten gesamteuropäischen Medieninfrastruktur behindern. Realistischer erscheint indessen, dass eine Europäisierung von den Massenmedien in den einzelnen EU-Ländern ausgeht. Zu diesem Prozess der Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten gibt es zwei Sichtweisen: Nach Klaus Eder und Cathleen Kantner entsteht Europäische Öffentlichkeit durch die Synchronisierung europapolitischer Debatten. Wenn also die gleichen europäischen Themen unter gleichen Relevanzgesichtspunkten gleichzeitig in unterschiedlichen Ländern debattiert werden, dann kommt es zur Europäisierung von Öffentlichkeit.¹⁷ Ein Beispiel für dieses Modell sind die in den Massenmedien mehrerer europäischer Länder gleichzeitig geführten Debatten über Lebensmittelsicherheit infolge des BSE-Skandals. Eder und Kantner gehen in ihrem Modell eher von punktuellen, themenspezifischen europäischen Teilöffentlichkeiten aus statt von generalisierter Massenkommunikation.¹⁸

Andere Autoren sehen den Prozess der Europäisierung dann gegeben, wenn die Zahl der europäischen Politikthemen und -akteure in den nationalen Medien wächst und diese Medien zunehmend aufeinander Bezug nehmen oder sich vernetzen.¹⁹ Hier wird der Blick auf die Sichtbarkeit und Aufmerksamkeit für europäische Themen in den Medien der EU-Mitgliedstaaten sowie auf deren gegenseitige Bezugnahmen gelenkt, die sich in vertikalen und horizontalen Formen kommunikativer Vernetzung äußern.¹⁰ Wenn sich also deutsche Politiker im Fernsehen zur EU-Finanzpolitik äußern oder deutsche Journalis-

¹³ Vgl. Jürgen Gerhards/Friedhelm Neidhardt, Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellung und Ansätze, in: Wolfgang R. Langenbucher (Hrsg.), Politische Kommunikation. Grundlagen, Prozesse, Strukturen, Wien 1993, S. 52–88.

¹⁴ Vgl. Jürgen Gerhards, Westeuropäische Integration und die Schwierigkeit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit, in: Zeitschrift für Soziologie, 22 (1993) 2, S. 96–110; Friedhelm Neidhardt/Ruud Koopmans/Barbara Pfetsch, Konstitutionsbedingungen politischer Öffentlichkeit. Der Fall Europa, in: Hans-Dieter Klingemann/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, WZB-Jahrbuch 2000, Berlin 2000, S. 263–294.

¹⁵ Vgl. P. G. Kielmannsegg (Anm. 1); Dieter Grimm, Braucht Europa eine Verfassung?, München 1995.

¹⁶ Vgl. J. Gerhards (Anm. 4).

¹⁷ Vgl. Klaus Eder/Cathleen Kantner, Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit, in: Maurizio Bach (Hrsg.), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften, Sonderheft 40 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen 2000, S. 306–331.

¹⁸ Vgl. Hans-Jörg Trenz, Zur Konstitution politischer Öffentlichkeit in Europa. Zivilgesellschaftliche Subpolitik oder schaupolitische Inszenierung?, Baden-Baden 2002.

¹⁹ Vgl. F. Neidhardt/R. Koopmans/B. Pfetsch (Anm. 4).

¹⁰ Vgl. R. Koopmans/J. Erbe (Anm. 2).

ten Politiker aus anderen Ländern interviewen, wären das Beispiele derartiger transnationaler Vernetzungen. Jenseits dieser analytischen Unterscheidung steht fest, dass es bei der Entwicklung einer Europäischen Öffentlichkeit um mehrdimensionale Prozesse geht. In der alltäglichen Medienberichterstattung überlagern und ergänzen sich dabei verschiedene Formen und Richtungen der europäisierten Kommunikation.

Der Beitrag der nationalen Medien

Es liegt auf der Hand, dass die Massenmedien eine Schlüsselrolle im Prozess der Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten spielen. Lange wurden die Medien vor allem als Informationsvermittler gesehen, die auf Basis von journalistischen Selektionskriterien und professionellen Normen Informationen über relevante Politikprozesse bereitstellen.¹¹ Genau diese Medienlogik wurde dann auch für ein fehlendes Interesse an europäischen Themen und Akteuren verantwortlich gemacht, so dass die nationalen Medien in erster Linie als Hindernisse der Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten betrachtet wurden. Jürgen Gerhards¹² hat beispielsweise argumentiert, dass die Logik der Nachrichtenwerte und das Bemühen, möglichst große nationale Publika mit personalisierter, konflikthaltiger Berichterstattung anzusprechen, nicht mit der Berichterstattung von und über Europa vereinbar seien.

In neueren Studien zur Europäisierung werden Medien nicht mehr nur auf eine Vermittlerrolle verpflichtet, sondern als eigenständige Akteure in Europäisierungsprozessen gesehen.¹³ Sie sind zum einen in der Lage, Themen in öffentlichen Debatten Relevanz zu geben und bestimmte – zum Beispiel europaskeptische oder europafreundliche – Interpretationsrahmen zu stärken. Zum ande-

ren können vor allem die Qualitätsmedien die Debatten für europäische Akteure und transnationale Perspektiven öffnen und somit dazu beitragen, dass rein nationale Perspektiven der Berichterstattung überwunden werden. Schließlich können sich Medien als „Agenten“ Europäischer Öffentlichkeit erweisen, indem sie in ihren Kommentaren als Unterstützer des Europäischen Integrationsprojekts auftreten.¹⁴ Inwiefern und unter welchen Bedingungen Medien eine solche aktive Rolle einnehmen, werden wir im nächsten Abschnitt diskutieren.

Politische Integration und das Ausmaß der Europäisierung von Öffentlichkeit

In Bezug auf die Frage, unter welchen Bedingungen und in welchem Umfang die Europäisierung in den Massenmedien der EU-Mitgliedsländer stattfindet, gibt es eine ganze Reihe empirischer Studien. Da sich die Untersuchungsdesigns, Indikatoren und Operationalisierungen aber stark unterscheiden, muss man die manchmal disparaten Befunde mit Vorsicht interpretieren. Aus verschiedenen Fallstudien wissen wir, dass die Medien europäischen Themen besonders dann zu Prominenz verhelfen, wenn über Skandale oder Konflikte berichtet wird oder wenn politische Events wie beispielsweise Gipfeltreffen stattfinden. Der EU-Korruptionsskandal oder die Verfassungsdebatte sind Beispiele für kurzfristig stark erhöhte Aufmerksamkeiten, die teilweise mit länderübergreifend ähnlichen Debatten, teilweise aber auch mit großen Unterschieden in den nationalen Diskursen einhergehen.¹⁵

Jenseits von einzelnen Themenkarrieren hat sich die Forschung vor allem dafür inter-

¹¹ Vgl. Barbara Pfetsch, *Agents of Transnational Debate across Europe. The Press in Emerging European Public Sphere*, in: Javnost – The public, (2008) 15, S. 21–40.

¹² Vgl. J. Gerhards (Anm. 4).

¹³ Vgl. Benjamin Page, *The Mass Media as Political Actors*, in: *Political Science and Politics*, 29 (1996) 1, S. 20–25; Barbara Pfetsch/Silke Adam, *Die Akteursperspektive in der politischen Kommunikationsforschung*, in: dies. (Hrsg.), *Massenmedien als politische Akteure. Konzepte und Analysen*, Wiesbaden 2008, S. 9–26.

¹⁴ Vgl. Ruud Koopmans/Barbara Pfetsch, *Obstacles or motors of Europeanization? German media and the transnationalization of public debate*, in: *Communications*, 31 (2006) 2, S. 115–138; Barbara Pfetsch/Silke Adam/Barbara Eschner, *The contribution of the press to Europeanization of public debates*, in: *Journalism*, 9 (2008) 4, S. 465–492; B. Pfetsch (Anm. 11).

¹⁵ Vgl. Hans-Jörg Trenz, *Korruption und politischer Skandal in der EU. Auf dem Weg zu einer europäischen politischen Öffentlichkeit?*, in: M. Bach (Hrsg.), *Anm. 7*, S. 332–359; Silke Adam, *Symbolische Netzwerke in Europa. Der Einfluss der nationalen Ebene auf europäische Öffentlichkeit*. Deutschland und Frankreich im Vergleich, Köln 2007.

essiert, wie sich der Anteil der Berichterstattung über europäische Themen über die Zeit und im Vergleich zum Umfang der nationalen Politikberichterstattung entwickelt. Vor dem Hintergrund der Annahme, dass eine Zunahme europäischer Themen und Akteure ein klarer Indikator für die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit sei, war der Befund älterer Arbeiten meist Grund für pessimistische Schlussfolgerungen.¹⁶ Eine Sekundäranalyse von Jürgen Gerhards ergab ein eher niedriges Niveau an Europäisierung, da der Anteil europäischer Themen in der Qualitätspresse zwischen den 1960er und den 1990er Jahren bei nur durchschnittlich sieben Prozent lag.¹⁷ Jüngere Studien dagegen zeigen, dass sich die gestiegene Relevanz der EU seit Beginn der 1990er Jahre auch in einer immer stärkeren Sichtbarkeit der EU-Institutionen und EU-Politiken widerspiegelt.¹⁸

Die ersten Studien über die Europäisierung von Öffentlichkeit haben auch zu einer Differenzierung der bislang eher pauschalen Erwartungen geführt. Wenn man davon ausgeht, dass öffentliche politische Diskurse auch den Entscheidungsprogrammen von Institutionen folgen, dann ist die Hypothese einer gleichförmigen, allgemeinen und politikunabhängigen Europäisierung von Öffentlichkeit nicht sinnvoll. Aufgrund der sehr unterschiedlichen Kompetenzen und Entscheidungsbefugnisse der EU in den einzelnen Politikfeldern erscheint es vielmehr plausibel, starke Europäisierungen vor allem bei Debatten über Themen in integrierten Politikbereichen zu erwarten.¹⁹ Verschiedene Studien zeigen für die Währungspolitik und die

Agrarpolitik, bei denen politische Kompetenzen fast vollständig auf die EU verlagert wurden, auch einen hohen Grad an (vor allem vertikaler) Europäisierung der Debatten. Im Gegensatz dazu finden sich in der Medienkommunikation über Themen der nationalen Politik – wie der Renten- und der Bildungspolitik – kaum europäische Referenzen.²⁰ Dies ist ein wichtiger Befund, weil er zeigt, dass die Wahrscheinlichkeit der Europäisierung von Öffentlichkeit in dem Maße steigt, wie politische Entscheidungsbefugnisse von der nationalen Politikebene auf die EU-Ebene übertragen werden.

Das Ausmaß der transnationalen Kommunikation in Europa variiert nicht nur danach, ob Politikfelder hohe oder niedrige EU-Kompetenzen aufweisen. Daneben können wir auch zeigen, dass der Blick und die kommunikativen Bezugnahmen auf Europa in verschiedenen Mitgliedsländern unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Im Vergleich von sieben EU-Ländern erweist sich die massenmediale Öffentlichkeit in Großbritannien als am stärksten in nationalen Diskursen verhaftet. Im Vergleich dazu weisen die Debatten in Deutschland, Frankreich oder Spanien im Umfang ähnliche, deutlich höhere Europäisierungsgrade auf.²¹ Die Transnationalisierung von Kommunikation wird vor allem von den Qualitätszeitungen und den öffentlich-rechtlichen Fernsehsendern getragen, die häufiger den Blick über den (nationalen) Rand hinaus richten. Die Regional- und Boulevardmedien hingegen widmen sich stärker dem Nationalstaat mit seinen Themen und Akteuren.²²

¹⁶ Vgl. Jürgen Gerhards, Europäisierung von Ökonomie und Politik und die Trägheit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit, in: M. Bach (Hrsg.), Anm. 7, S. 277–305.

¹⁷ Vgl. ebd., S. 294 f.

¹⁸ Vgl. Michael Brüggemann/Stefanie Sifft/Katharina Kleinen-von Königslöw/Bernhard Peters/Andreas Wimmel, Segmentierte Europäisierung – Trends und Muster der Transnationalisierung von Öffentlichkeiten in Europa, in: Wolfgang R. Langenbucher/Michael Latzer (Hrsg.), Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel, Wiesbaden 2006, S. 214–231; Hans-Jörg Trenz, „Banaler Europäismus“. Eine latente Kategorie der Europäisierung politischer Kommunikation, in: ebd., S. 192–212; Hartmut Wessler/Bernhard Peters/Michael Brüggemann/Katharina Kleinen-von Königslöw/Stefanie Sifft, Transnationalization of Public Spheres, Houndmills 2008.

¹⁹ Vgl. B. Pfetsch (Anm. 11).

²⁰ Vgl. Ruud Koopmans/Barbara Pfetsch, Towards a Europeanised Public Sphere? Comparing Political Actors and the Media in Germany, ARENA Working Paper, 23/2003; R. Koopmans/J. Erbe (Anm. 2); Ruud Koopmans, Integrated Report: Cross-National, Cross-Issue, Cross-Time, April 2004, in: [http://europub.wzb.eu/Data/reports/WP2/D2-4 %20WP2 %20Integrated %20Report.pdf](http://europub.wzb.eu/Data/reports/WP2/D2-4%20WP2%20Integrated%20Report.pdf) (22. 4. 2009).

²¹ Vgl. R. Koopmans (Anm. 20).

²² Vgl. Jochen Peter/Claes H. de Vreese, In Search of Europe. A Cross-National Comparative Study of the European Union in National Television News, in: The Harvard International Journal of Press/Politics, 9 (2004) 3, S. 3–24; Regina Vettors, Vor Ort in Europa. Ein Vergleich der EU-Berichterstattung deutscher Qualitäts- und Regionalzeitungen, in: Medien & Kommunikationswissenschaft, (2007) 3, S. 355–371.

Zur Struktur und Qualität europäischer Debatten

Seit den ersten Versuchen, die Europäisierung nationaler Medienöffentlichkeit anhand von quantitativen Kennzahlen zu beschreiben, hat sich die Forschung beachtlich weiterentwickelt. Inzwischen interessiert nicht mehr so sehr das Ausmaß europäischer Öffentlichkeit, sondern die innere Struktur und Qualität der transnationalen Kommunikation in Europa. Welche Faktoren erklären also die Art und Weise, wie europäische Debatten in der massenmedialen Öffentlichkeit verlaufen und wie die Medien dabei agieren?

Im Gegensatz zu früheren Forschungen belegen neuere Untersuchungen, dass die Medien als Motoren europäischer Öffentlichkeit fungieren.¹²³ So haben die deutschen Zeitungen das Thema Europäische Integration häufiger auf die Tagesordnung gesetzt als andere Akteure. Wir können auch zeigen, dass die Medien häufiger Referenzen zu Europäischen Institutionen in nationale Debatten einbringen und auch deutlich häufiger europäische Mitgliedsländer berücksichtigen.¹²⁴ Allerdings gilt dies nicht für alle Medien in gleichem Maße. So profiliert sich die „Bild“ stets dadurch, dass sie politische Debatten auf nationale Aspekte reduziert und europäische Facetten unter den Tisch fallen lässt.

Auch der Vorwurf, Medien würden aufgrund der Nachrichtenlogik hauptsächlich negative Aspekte und Konflikte zwischen nationalen und europäischen Interessen herausstellen, hat sich als nicht gerechtfertigt erwiesen. In ihren Kommentaren über Europäische Integration schlagen die deutschen Printmedien deutlich stärker pro-europäische Töne an als die politischen Parteien und die zivilgesellschaftlichen Akteure.¹²⁵ Überhaupt scheinen die Sprecher der Zivilgesellschaft mitnichten von der Europäisierung der deutschen Medienöffentlichkeit zu profitieren. So hat sich die Hoffnung, dass die Akteure der Zivilgesellschaft im Zuge der Europäisierung stärker zur Geltung kommen, als nicht gerechtfertigt erwiesen. Die nationalen Regierungen sind hier

im Vergleich zu anderen Akteuren die eindeutigen Nutznießer der Europäisierung.¹²⁶

Bei komparativen Forschungen zur Europäisierung in verschiedenen Ländern wird deutlich, dass Europäisierung keineswegs ein Prozess ist, der überall gleich verläuft. Dazu tragen die unterschiedlichen politischen Kulturen sowie die Journalisten und die Positionierung von Medienorganisationen bei. Vergleicht man die Haltungen gegenüber der Europäischen Integration in den Kommentaren der Qualitätspresse in Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien, den Niederlanden, der Schweiz und Großbritannien, so nahmen die Journalisten mehrheitlich eine positive Haltung ein. Im Unterschied zu der eindeutig europafreundlichen Kommentierung in Frankreich und Italien brachten die britischen Medien in fast jedem zweiten Editorial eine negative Einstellung gegenüber der Europäischen Integration zum Ausdruck.¹²⁷

Nationale politische Kontexte der einzelnen EU-Mitgliedsländer erweisen sich nicht nur als wichtiger Einflussfaktor auf die Haltungen der Journalisten oder die Relevanz, die sie europäischen Themen beimessen. Es liegt auf der Hand, dass die gemeinsame Politik in Brüssel in den Medien der Mitgliedsländer vor dem Hintergrund der nationalen politischen Kultur und der eigenen inneren Konfliktlinien und Interessenskonstellationen interpretiert wird.¹²⁸ Umso bemerkenswerter sind Situationen, in denen sich die Debatten über europäische Themen angleichen. Eine Analyse der Kommentare zur Europäischen Integration zeigt, dass die Presse der kontinentaleuropäischen Länder gemeinschaftlich zwei grundlegende Konfliktlinien diskutiert. Im Mittelpunkt steht zum einen die Frage, wie die Beziehungen zwischen den Nationalstaaten und der EU gestaltet werden sollten, zum anderen, welche Ziele das Integrationsprojekt überhaupt verfolgen sollte. Bemerkenswert ist, dass die Presse in Deutschland, Frankreich, Spanien, Italien und den Niederlanden hier die gleichen Positionen vertritt.

¹²³ Vgl. R. Koopmans/B. Pfetsch (Anm. 14), S. 123.

¹²⁴ Vgl. ebd., S. 124 f.

¹²⁵ Vgl. ebd., S. 128 f.

¹²⁶ Vgl. Ruud Koopmans, Who inhabits the European public sphere? Winners and losers, supporters and opponents in Europeanised political debates, in: *European Journal of Political Research*, (2007) 46, S. 183–210; S. Adam (Anm. 15).

¹²⁷ Vgl. B. Pfetsch (Anm. 11).

¹²⁸ Vgl. B. Pfetsch/S. Adam/B. Eschner (Anm. 14), S. 468.

In Großbritannien, wo nicht alle Integrationschritte mitvollzogen wurden, ignorieren die Zeitungen diese Grundsatzfragen weitgehend. Sie diskutieren die Europäische Integration mit Blick auf die Vorzüge und Nachteile in der Währungs- und der Außenpolitik der EU.¹²⁹

An dieser Stelle wird auch deutlich, dass die Massenmedien dazu tendieren, die Argumentationsfiguren und Positionen ihrer nationalen Regierungen zu übernehmen. So findet man in der öffentlichen Kommunikation über europäische Politik das Muster, dass nationale Regierungen an den Verhandlungstischen in Brüssel Maßnahmen zustimmen, die sie zu Hause nicht mehr so enthusiastisch vertreten.¹³⁰ In dieser Situation ist die öffentliche massenmediale Debatte über europäische Politik von Verantwortungszuweisungen geprägt. Jürgen Gerhards et al. zeigen, dass die nationalen Regierungen die Schuld für vermeintliche Misserfolge mehrheitlich der Europäischen Kommission und den Regierungen der anderen EU-Länder zuweisen. Für Erfolge der europäischen Politik wollen sie dagegen selbst verantwortlich sein. Dieses Muster prägt auch die öffentlich zur Schau gestellten Beziehungen zwischen der EU-Kommission und den nationalen Regierungen. Denn auch die Europäische Kommission beherrscht die Rhetorik, für Misserfolge die nationalen Regierungen verantwortlich zu machen. Wenn man davon ausgeht, dass diese Muster der öffentlichen Auseinandersetzung über Europa auch das Image, die Kompetenzzuschreibung und die Legitimität der EU in den Augen der Bürger beeinflusst, dann stimmt dies nachdenklich. Empirische Studien deuten darauf hin, dass es vor allem positive Nachrichten über Europa sind, die zu einer Stärkung europäischer Identität beitragen können.¹³¹

Wie sieht also Europäische Öffentlichkeit heute, kurz vor der siebten Europawahl als eine der wenigen direkten Wahlmöglichkeiten für die Europäischen Bürger, aus? Zunächst gilt nach wie vor, dass Europäische Öffentlichkeit vor dem Hintergrund des „Demokratiedefizits“ der EU und der Kommunikationsbedürfnisse der europäischen Bürgerinnen und Bürger mehr denn je erforderlich ist. Die hier diskutierten Forschungsergebnisse zeigen ein vielgestaltiges Bild dieser Öffentlichkeit und machen noch einmal deutlich, dass allgemeine Annahmen und Aussagen zu den Leistungen „der“ Medien für „die“ Europäische Öffentlichkeit dem komplexen Beziehungsgeflecht transnationaler Kommunikation im Kommunikationsraum Europa noch weniger angemessen sind als schon für nationale Öffentlichkeiten. Wir wissen, dass Europa zu bestimmten Zeitpunkten, in verschiedenen thematischen Kontexten und mit jeweils recht unterschiedlichen nationalen Rahmungen für die Bürgerinnen und Bürger Europas sichtbar wird und können diese Unterschiede in Ansätzen auch erklären. Künftig wird es darauf ankommen, weitere Faktoren herauszuarbeiten, welche die verschiedenen Formen und Grade der Europäisierung und die Synchronisation europäischer Debatten erklären. Dann erst wird es möglich sein, die Qualitäten und Dynamiken Europäischer Öffentlichkeit zu prognostizieren. Die empirische Forschung hat auch im Hinblick auf die demokratische Qualität noch viele Fragen zu klären. Denn über die Wirkungen der europäischen Debatten in den Massenmedien auf die Bürgerinnen und Bürger, deren Wissen und Einstellungen zum Projekt Europa und der europäischen Gemeinschaft, liegen bisher kaum gesicherte Befunde vor.

¹²⁹ Vgl. Silke Adam/Barbara Pfetsch, Europa als Konflikt in nationalen Öffentlichkeiten – Zur Politisierung von Integration vs. Abgrenzung in der Integrationsdebatte, in: Barbara Pfetsch/Frank Marcinkowski, Politik in der Mediendemokratie, PVS-Sonderheft, Wiesbaden 2009, S. 559–584.

¹³⁰ Vgl. Jürgen Gerhards/Anke Offerhaus/Jochen Roose, Wer ist verantwortlich? Die Europäische Union, ihre Nationalstaaten und die massenmediale Attribution von Verantwortung für Erfolge und Misserfolge, in: ebd., S. 529–558.

¹³¹ Vgl. Michael Bruter, *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity*, Houndmills 2005.

Europäische Parteien im Wandel

Immer dann, wenn Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) anstehen, rücken auch die europäischen Parteien – oder wie sie offiziell heißen: die „politischen Parteien auf europäischer Ebene“ – stärker ins Blickfeld der Öffentlichkeit. Mit einem gewissen Erstaunen werden seitens der Bevölkerung dann Kürzel wie SPE oder EVP registriert und

Jürgen Mittag

Dr. phil., geb. 1970; Geschäftsführer des Instituts für soziale Bewegungen (Ruhr-Universität Bochum), Clemensstraße 17–19, 44789 Bochum.
juergen.mittag@rub.de

mehr oder weniger eindeutige Verbindungslinien zu den nationalen Parteien gezogen. Jenseits der Europawahlen aber verharren die europäischen Parteien, die sich als grenzüberschreitend kooperierende Bündnisse von nationalen Parteien formiert haben, zumeist im Schatten der öffentlichen Wahrnehmung. Wenn EU-bezogene Themen oder Konflikte vermittelt werden, geschieht dies nur selten über europäische Parteien, die in erster Linie als Kommunikationsforen ihrer nationalen Mitgliedsparteien fungieren. Damit aber unterscheidet sich ihre Funktion deutlich von der nationaler Parteien, denen als Transmissionsriemen in den einzelnen parlamentarischen Systemen Europas entscheidende Bedeutung für die kollektive Interessensrepräsentation, aber auch für die Legitimation der politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zukommt. Dass die europäischen Parteien dennoch mehr sind als „Phantomorganisationen“¹, ist nicht zuletzt auf strukturelle Reformen der jüngsten Zeit zurückzuführen. Mit der Verankerung ihrer rechtlichen Grundlagen, der Ausweitung ihrer finanziellen Möglichkeiten und der Etablierung europäischer politischer Stiftungen ist das Handlungspotenzial der europäischen Parteien in den vergangenen fünf Jahren erheblich gewachsen. Infolgedessen hat ihre Zahl zugenommen und haben sich ihre Aktivitäten ausgeweitet.

Die Zusammenarbeit von programmatisch nahe stehenden Parteien reicht bis ins 19. Jahrhundert zurück.² Vor dem Hintergrund ähnlicher weltanschaulicher und sozio-ökonomischer Konflikte in der europäischen Staatenwelt haben sich vergleichbare ideologische Positionierungen herauskristallisiert, die es einzelnen Parteien erlaubten, sich in größere Parteienfamilien einzuordnen. Den Arbeiterparteien, die als „Sozialistische Internationale“ bereits in den 1890er Jahren dauerhaftere grenzüberschreitende Kooperationsformen etablierten, kommt in dieser Inkubationsphase europäischer Parteienzusammenarbeit besondere Bedeutung zu. Liberale und christdemokratische Parteien bauten zunächst nur lockere transnationale Kontakte auf. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts führten Systemwechsel, Kriege und politische Unterdrückung dazu, dass sich Kontakt- und Kooperationsstrukturen nur langsam entfalteten oder immer wieder unterbrochen wurden.

Nach dem Zweiten Weltkrieg verstärkten die Parteien ihre Interaktion in einem Ausmaß, dass von einer Etablierungsphase transnationaler Zusammenarbeit gesprochen werden kann. Den Dreh- und Angelpunkt der Kooperationsbemühungen bildete dabei das EP. Schon in dessen Vorläuferin, der erstmals 1952 zusammengetretenen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, schlossen sich die sozialistischen, liberalen und christdemokratischen Abgeordneten zu politischen Fraktionen zusammen, die zunehmend auch Einfluss auf die immer stärker institutionalisierte transnationale Parteienzusammenarbeit ausübten. Aufgrund zahlreicher politischer und programmatischer Gegensätze der nationalen Parteien diente die Zusammenarbeit in diesem Zeitraum indes weiterhin eher dem lockeren Meinungsaustausch als der Vereinbarung gemeinsamer politischer Ziele.

Neue Impulse – insbesondere aufgrund der Notwendigkeit zur Erarbeitung gemeinsamer Wahlprogramme – erhielten die europäischen Parteienbünde durch den Entschluss zur Direktwahl des EPs. Im Vorfeld der ersten Direktwahl entstanden der Bund der Sozialdemokratischen Parteien (1974) und die Europäische Volkspartei (1976) sowie die Föderation

¹ Stefan Marschall, Europäische Parteien – Phantomorganisationen oder Hoffnungsträger, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 54 (2005) 4, S. 399–410.

² Vgl. hierzu ausführlicher Pascal Delwit/Erol Külahci/Cédric van de Walle (Hrsg.), Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence, Bruxelles 2001; Jürgen Mittag (Hrsg.), Politische Parteien und europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa, Essen 2006.

der liberalen und demokratischen Parteien der Europäischen Gemeinschaft. Nach der ersten Direktwahl folgten die grünalternativen Parteien (1980) und die Regionalparteien (1981) mit ähnlichen Zusammenschlüssen. Die in diesem Rahmen etablierten Organisationen stellen gewissermaßen Dachverbände auf europäischer Ebene dar, jedoch keine neue Hierarchieebene. Infolgedessen beeinträchtigen sie auch nicht die Autonomie der nationalen Mitgliedsparteien.

Zu Beginn der 1990er Jahre verlieh einmal mehr eine konstitutionelle Reform den europäischen Parteien neuen Schub und leitete eine Professionalisierungsphase ein. Mit der Verankerung des so genannten Parteienartikels im Maastrichter EG-Vertrag wurde den politischen Parteien auf europäischer Ebene eine wichtige Rolle für die Integration zugeschrieben und ihre Bedeutung für europäisches Bewusstsein sowie die politische Willensbildung hervorgehoben. Der neue Vertragsspassus führte sowohl zu organisatorischen Reformen als auch zu einer Ausweitung der transnationalen Parteienkooperation – nicht zuletzt im Rahmen einer „Brückenfunktion“ für die Parteien aus den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten. Geklärt waren zu diesem Zeitpunkt jedoch weder die Kriterien, die eine politische Partei auf europäischer Ebene rechtlich definieren, noch deren Finanzierungsgrundlagen. Letzteres hat seit den 1980er Jahren erhebliche Kritik hervorgerufen, da die Fraktionen des EPs vielfach mit ihren Geldern die europäischen Parteien durch Personal, Materialien oder Dienstleistungen unterstützten. Nachdem der 2003 in Kraft getretene Vertrag von Nizza aber ermöglichte, Anerkennungskriterien für europäische Parteiorganisationen festzulegen und Bestimmungen über ihre Finanzierung mit qualifizierter Mehrheit zu erlassen, erfolgte mit der am 15. Februar 2004 in Kraft getretenen „Verordnung (...) über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung“ eine grundlegende Klärung dieser Punkte.

Strukturen und Finanzierung europäischer Parteien

Damit eine Vereinigung oder ein Bündnis als politische Partei auf europäischer Ebene anerkannt wird, muss sie vier Kriterien erfüllen: 1) Sie muss formal Rechtspersönlichkeit in dem EU-Staat besitzen, in dem sie ihren offiziellen Sitz hat. 2) Darüber hinaus muss sie in wenigstens einem Viertel der Mitgliedstaaten mit Abgeordneten des EPs oder der nationalen bzw. regionalen Parlamente vertreten sein. Alternativ wird anerkannt, wenn bei der jeweils letzten Europawahl in

einem Viertel der Mitgliedsländer mindestens drei Prozent der Stimmen erzielt wurden. 3) Ihre Zielsetzungen und Aktivitäten müssen zudem die Grundsätze, auf denen die Europäische Union (EU) basiert, respektieren. 4) Schließlich muss die Absicht verfolgt werden, an Wahlen zum EP teilzunehmen. Legt man diesen Kriterienkatalog zugrunde, entsprachen Ende 2008 insgesamt zehn Gruppierungen den Anforderungen an eine europäische Partei.

Diese zehn europäischen Parteien (siehe *Tabelle 1*) lassen sich grob in zwei Hauptgruppen unterteilen. Der Gründungsimpuls der ersten fünf Parteiorganisationen (SPE, EVP, ELDR, EGP und EFA) reicht bis zur ersten Wahlperiode des EPs – in den ersten drei Fällen auch weiter – zurück. Alle fünf Parteiorganisationen haben vergleichsweise dauerhafte Kooperationsstrukturen auf europäischer Ebene etabliert. Sie sind in fast allen EU-Staaten mit nationalen Mitgliedsparteien vertreten und kooperieren in der Regel enger mit einer Fraktion des Parlaments (Ausnahmen bei EGP und EFA). Zu diesen fünf europäischen Parteien sind seit 2004 weitere fünf Parteiorganisationen hinzugekommen, deren Gründungsimpuls im Wesentlichen auf die Verordnung aus dem Jahr 2004 zurückgeht. Während vor allem die EL, aber auch EDP, AEN und EUD mittlerweile ebenfalls dauerhaftere Strukturen etabliert haben, sind diese bei der gegenwärtig offensichtlich in einem Erosionsprozess befindlichen ADIE noch ebenso wenig absehbar wie bei der aus der irischen Bürgerinitiative gegen den Vertrag von Lissabon hervorgegangenen Libertas-Partei. Die europäischen Parteiorganisationen der zweiten Gruppe besitzen zudem nicht in gleichem Maße Verbindungen zu allen Mitgliedstaaten der EU.

Mit der 2004 in Kraft getretenen EG-Verordnung wurde ferner geregelt, dass die finanzielle Förderung der europäischen Parteien zu überwiegendem Teil aus Mitteln des EU-Haushalts erfolgt. Hatten die Zuwendungen für die satzungsgemäß anerkannten europäischen Parteien im Jahr 2004 insgesamt noch 4,7 Mio. Euro betragen, so erhöhte sich die Summe 2007 auf knapp 10 Mio. Euro. Demgegenüber beliefen sich die Eigenmittel aus Spenden und Beiträgen der nationalen Parteien lediglich auf 3,1 Mio. Euro. Diese Angaben sind von einiger Bedeutung: Die

Tabelle 1: Europäische Parteien

	Mitgliedsparteien	Fraktion im EP
Sozialdemokratische Partei Europas Kürzel: SPE (dt.)/PES (engl.)	33 VM aus 28 Staaten 6 AM/6 B	Sozialdemokratische Fraktion (SPE)
Europäische Volkspartei EVP (dt.)/EPP (engl.)	47 VM aus 25 EU-Staaten 6 AM/19 B	Europäische Volkspartei und europäische Demokraten (EVP-ED)
Europäische Liberale und Demokratische Reform-Partei ELDR (dt. u. engl.)	54 VM aus 35 Staaten 1 B	Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE)
Europäische Grüne Partei EGP (dt. u. engl.)	36 VM aus 32 Staaten 9 B	Die Grünen/Freie Europäische Allianz
Europäische Freie Allianz EFA (dt. u. engl.)	33 VM aus 16 EU-Staaten 8 B	Die Grünen/Freie Europäische Allianz
Europäische Linke EL (dt. u. engl.)	19 VM aus 16 Staaten 11 B	Konf. Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/ Nordische Grüne Allianz (GUE/NGL)
Europäische Demokratische Partei EDP (dt. u. engl.)	7 M aus 7 Staaten	Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE)
Allianz für ein Europa der Nationen AEN (dt. u. engl.)	16 M aus 14 Staaten	Union für das Europa der Nationen (UEN)
EUDemokraten – Allianz für ein Europa der Demokratien EUD (dt. u. engl.)	13 M aus 11 EU-Staaten	Unabhängigkeit und Demokratie (IND/DEM)
Allianz der Unabhängigen Demokraten in Europa AIDE (engl.)	zurzeit unklar	Unabhängigkeit und Demokratie (IND/DEM)

Stand: Mai 2009; Legende: M = Mitglieder, VM = Vollmitglieder, AM = assoziierte Mitglieder, B = Beobachter.

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Ressourcen der europäischen Parteien wurden erheblich ausgeweitet, wenngleich sie auch im Verhältnis zur Ausstattung nationaler Parteien weiterhin bescheiden sind.

Die bereits seit längerem auf europäischer Ebene etablierten Parteien, die zumeist auf Grundlage des belgischen Vereinsrechts mit Sitz in Brüssel gegründet wurden, weisen mittlerweile ein differenziertes organisatorisches Gerüst auf. Sie haben ihre Arbeitsstrukturen auf ähnliche Grundlagen gestellt, die sich aber hinsichtlich der Kompetenzen, der Abstimmungsquoten sowie der Befugnisse im Detail unterscheiden.¹³ Mitglieder der europäischen Parteien sind nationale Parteien, die sich in einigen Fällen auf die EU-Staaten beschränken, in anderen Fällen ganz Europa umfassen. Das formal höchste Beschluss fassende Gremium ist der Kongress (bei der EFA „Generalversammlung“). Darüber hinaus gibt es in jeder europäischen Partei einen – unter verschiedenen Bezeichnungen firmierenden – Vorstand sowie ein Sekretariat. Zunehmend an Bedeutung gewinnen die Konferenzen der Partei- und Regierungschefs, die im Vorfeld von Sitzungen des Europäischen Rats wichtige Impulse geben, formal aber nur in den Statuten der SPE verankert sind. Diese Gremien werden, je nach Parteiorganisation, ergänzt durch Kommissionen, Parteiräte, themenbezogene Ar-

beitsgruppen und Vorfeldorganisationen wie etwa Jugend- und Frauenverbände.

Den Kongress bilden Delegierte, deren Anzahl sich nach den Europawahlergebnissen bzw. nach der Stärke der jeweiligen Fraktion im EP richtet, aber auch die Größe des jeweiligen Mitgliedstaats besonders berücksichtigen kann. Dem Kongress obliegen die Festlegung der Parteistatuten und der politischen Leitlinien, die Verabschiedung eines gemeinsamen Wahlprogramms und die Wahl des Vorstands (Ausnahme EGP). Die Zusammensetzung des Vorstands und die Anzahl der Vorstandsmitglieder variieren stark. Auffällig ist, dass im politischen Alltag der europäischen Parteiorganisationen zumeist Konsensentscheidungen dominieren – selbst wenn Mehrheitsabstimmungen prinzipiell möglich sind.

Funktionen und Aktivitäten europäischer Parteien

Die praktische Arbeit der europäischen Parteiorganisationen war lange Zeit auf die Ausarbeitung von Programmen für Europawahlen, auf Absprachen zwischen einzelnen Mitgliedsparteien und auf den Versuch einer Schwerpunktsetzung für die Arbeit der Fraktionen im EP konzentriert. Trotz der personellen, organisatorischen und finanziellen Verflechtungen agierten die Fraktionen jedoch weitgehend autonom und sperrten sich, Weisungen der europäischen Parteien zu folgen.

¹³ Vgl. Simon Hix/Christopher Lord, *Political Parties in the European Union*, London 1997, S. 54–76.

Tabelle 2: Europäische Parteien – Summe der Zuwendungen in Mio. Euro

	2004	2005	2006	2007	Eigenanteil Parteien '07
Europäische Volkspartei	1,6	2,9	2,9	3,3	1,0
Sozialdemokratische Partei Europas	1,3	2,5	2,6	2,9	1,0
Europäische Liberale und Demokratische Reform-Partei	0,6	0,9	0,9	1,1	0,4
Europäische Grüne Partei	0,3	0,6	0,6	0,6	0,2
Europäische Freie Allianz	0,2	0,2	0,2	0,2	0,08
Europäische Linke	0,2	0,4	0,5	0,5	0,2
Europäische Demokratische Partei	0,3	0,5	0,5	0,5	0,05
Allianz für ein Europa der Nationen	0,2	0,5	0,5	0,3	0,05
EUDemokraten – Allianz für ein Europa der Demokratien	–	–	0,2	0,2	0,07
Allianz der Unabhängigen Demokraten	–	–	0,3	0,3	0,08
Gesamtsumme	4,7	8,5	9,2	9,9	3,1
Gesamtzahl geförderter Parteiorganisationen	8	8	10	10	

Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf Angaben des EPs.

Im Zuge der rechtlichen und finanziellen Reformen hat sich der Funktionskatalog der europäischen Parteien sukzessive verändert. So widmen die europäischen Parteien mittlerweile der Medienarbeit immer größere Aufmerksamkeit. Dabei spielt das Internet als Plattform eine zentrale Rolle, um europaweite Informations- und Kommunikationsstränge zu etablieren. Mittlerweile gelingt es den europäischen Parteien auch besser, konkrete politische Positionen unter den nationalen Mitgliedsparteien abzustimmen, die über allgemeine Positionspapiere und Formelkompromisse hinausgehen.

Den neu gewonnenen Funktionen stehen indes weiterhin zahlreiche Leerstellen gegenüber. So spielen die europäischen Parteiorganisationen gegenwärtig weder bei der Vergabe von wichtigen Ämtern in der Gemeinschaft noch bei der Kandidatenaufstellung für Wahlen zum EP eine sichtbare Rolle. Konzeption und operative Durchführung der Europawahlkämpfe obliegen – trotz gegenteiliger Ambitionen der europäischen Parteien – nach wie vor weitgehend nationalen Parteien. Die Einflussnahme auf die Arbeit von anderen europäischen Institutionen – insbesondere auf Rat und Kommission – bleibt ebenso begrenzt wie der Anspruch kollektiver Interessenrepräsentation. Die seit 1979 wiederholt geäußerte Hoffnung, dass die europäischen Parteiorganisationen einen Beitrag zur Minderung des Legitimitätsdefizits der EU leisten können, ist damit unvermindert skeptisch zu bewerten. Eine Vermittlung politischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in der Breite ist auf absehbare Zeit wohl nicht von den europäischen Parteien zu erwarten.

Aktuelle Tendenzen

Dennoch eröffnen die rechtlichen und finanziellen Regelungen in Verbindung mit den jüngsten Reformen einen Handlungsrahmen, der die Funktionswahrneh-

mung der europäischen Parteien erheblich zu erweitern vermag. Nach längeren Verhandlungen zwischen Kommission, Rat und Parlament wurde Ende 2007 eine Neuregelung der finanziellen Möglichkeiten der europäischen Parteien vereinbart: Fortan können nicht nur deren Einkünfte zwischen den Jahren übertragen, sondern auch Rücklagen gebildet werden, so dass eine weitaus höhere Flexibilität in der finanziellen Planung möglich wird. Zudem ist nunmehr die Finanzierung von Wahlkampagnen erlaubt, die den europäischen Parteien auch die Chance größerer Sichtbarkeit und stärkerer Mobilisierung im EP-Wahlkampf eröffnet. Im Jahr 2009 ist dieses Potenzial bisher jedoch kaum zum Tragen gekommen.

Schließlich wurde in einer weiteren Verordnung die Anregung des EPs aufgegriffen, europäische politische Stiftungen zu installieren. Jenseits der Vertretungen nationaler Stiftungen in Brüssel spielten diese auf europäischer Ebene bisher kaum eine Rolle. Die Erwartungen sind aber beträchtlich: Die Verantwortlichen erhoffen sich, dass europäische politische Stiftungen dazu beitragen, kommunikative Defizite zwischen der Öffentlichkeit und den politischen Institutionen abzubauen, indem sie Debatten über spezifische europäische Themen oder Fragen der europäischen Integration führen. Politische Stiftungen können darüber hinaus als Netzwerke gemeinsame Aktivitäten der beteiligten nationalen Parteien organisatorisch unterstützen und mit eigenen wissenschaftlichen Experten als eine Art Think-Tank den europäischen Parteien Vorschläge zur Politikberatung unterbreiten. Schließlich kann durch die Bildungsarbeit der Stiftungen auch die Rekrutierung und Schulung von Nachwuchskräften verbessert werden. Rechtlich wurde der Rahmen dafür abgesteckt, dass im Zuge eines Pilotprojekts bis August 2008 zahlreiche politische Stiftungen auf europäischer Ebene gegründet wurden. Seit September 2008 hat das EP deren Finanzierung übernommen.

Tabelle 3: Politische Stiftungen auf europäischer Ebene

Sozialdemokratische Partei Europas	Foundation for European Progressive Studies (FEPS)
Europäische Volkspartei	Centre for European Studies (CES)
Europäische Liberale und Demokratische Reform-Partei	European Liberal Forum (ELF)
Europäische Grüne Partei	Green European Foundation (GEF)
Europäische Freie Allianz	Centre Maurits Coppieters (CMC)
Europäische Linke	Transform Europe
Europäische Demokratische Partei	Institute of European Democrats (IED)
Allianz für ein Europa der Nationen	EUROPA – Osservatorio sulle politiche dell'unione
EUDemokraten – Allianz für ein Europa der Demokratien	Foundation for EU Democracy

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Insgesamt neun europäische Parteien kooperieren im Frühjahr 2009 mit politischen Stiftungen. Dabei hat es gegenwärtig den Anschein, dass vor allem die etablierten europäischen Parteien zeitnah umfangreichere Aktivitäten entwickeln.

auch eine stärkere Einbeziehung der europäischen Parteien zur Folge haben dürfte. Dies umso mehr, wenn die Debatte um europaweite Listen bei Wahlen und ein einheitliches europäisches Wahlsystem erneut auf die Tagesordnung kommen sollte.

Fazit

Obgleich für die nationalen Parteien der EU-Mitgliedstaaten das eigene politische System nach wie vor den zentralen Bezugspunkt darstellt, haben die vergangenen Jahre zu einer Verdichtung der transnationalen Parteienkooperation geführt. Dies führte jedoch bisher nicht dazu, dass die nationalen Parteien Kompetenzen abgegeben haben. Eine europaweite Parteioorganisation im Sinne einer „Vergemeinschaftung“ nationaler Kompetenzen ist bisher weder entstanden noch zeichnet sie sich ab. Vor diesem Hintergrund sind gegenwärtig zwei grundlegende Entwicklungsszenarien denkbar: Die eine Sichtweise zielt auf den Ausbau der europäischen Arena in Richtung einer „klassischen“ parlamentarischen Wettbewerbsdemokratie.¹⁴ Während die aktuellen Strukturen des EPs bisher eher auf eine Kooperation der beiden großen Fraktionen vis-à-vis dem Rat hinausliefen, könnte eine zunehmende Personalisierung durch die Konkurrenz um Ämter zu einer stärkeren Politisierung der EU führen. Die im Vertrag von Lissabon vorgesehene und bereits praktizierte Orientierung bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten am Ergebnis der Europawahl stellt einen ersten Schritt in diese Richtung dar, der künftig

Eine zweite Entwicklungsperspektive rekurriert demgegenüber stärker auf das Mehrebenensystem der EU und den Netzwerkcharakter der europäischen Parteien.¹⁵ Geht man von einer anhaltenden Verknüpfung von europäischer und nationaler Ebene aus, können die europäischen Parteioorganisationen – in Verbindung mit europäischen politischen Stiftungen und im Zusammenspiel mit den nationalen politischen Parteien, den Fraktionen des EPs sowie weiteren Akteuren wie etwa nationalen Stiftungen – eine wichtige kommunikative Funktion wahrnehmen, indem sie die Interaktion zwischen den Ebenen unterstützen. Im Zuge der Beteiligung einer wachsenden Anzahl von Akteuren in den transnationalen Parteirenen könnten so die „technokratischen“ Eigenarten der EU reduziert und jenseits der formalen Repräsentations- und Legitimationskette über nationale Parteien neue Mechanismen europäischer Demokratie etabliert werden. Damit stellt sich aber einmal mehr auch die Frage nach dem demokratischen Charakter und der Zukunft der EU, die gegenwärtig offener denn je erscheint.

¹⁴ Vgl. Simon Hix, Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 2003f, S. 151–180.

¹⁵ Vgl. Selen Ayirtman/Christine Pütz, Die Europarteien als transnationale Netzwerke: ihr Beitrag zum Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit, in: Michèle Knodt/Barbara Finke (Hrsg.), Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden 2005, S. 389–407.

APuZ

Nächste Ausgabe

25/2009 · 15. Juni 2009

Architektur der Gesellschaft

Christian Illies

Architektur als Philosophie – Philosophie der Architektur

Heike Delitz

Architektur + Soziologie = Architektursoziologie

Joachim Fischer

Architektur als Kommunikationsmedium der Gesellschaft

Susanne Frank

Architekturen: Mehr als ein „Spiegel der Gesellschaft“

Markus Schroer

Grenzen – ihre Bedeutung für Stadt und Architektur

Jens Dangschat

Architektur und soziale Selektivität

Harald Bodenschatz

Die europäische Großstadt: Version 3.0

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Manuel Halbauer (Volontär)
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Johannes Piepenbrink
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 9 95 15-0

Internet

www.bpb.de/apuz
apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH
Frankenallee 71 – 81
60327 Frankfurt am Main.

Vertrieb und Leserservice

- Nachbestellungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes

Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung *Das Parlament*
Frankenallee 71–81
60327 Frankfurt am Main.
Telefon (0 69) 75 01-42 53
Telefax (0 69) 75 01-45 02
parlament@fsd.de

Die Veröffentlichungen
in *Aus Politik und Zeitgeschichte*
stellen keine Meinungsäußerung
der Herausgeberin dar; sie dienen
der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Europawahlen

APuZ 23–24/2009

Andreas M. Wüst · Markus Tausendpfund

3–9 30 Jahre Europawahlen

Trotz des Bedeutungszuwachses des Europaparlaments ist die Wahlbeteiligung im EU-Durchschnitt seit 1979 zurückgegangen. Der Beitrag diskutiert die Ursachen für diesen – zumindest auf den ersten Blick – überraschenden Befund.

Ulrike Hegewald · Lars Schmitt

10–17 Die Deutschen vor der Europawahl 2009

Der geringen Wahlbeteiligung bei den vergangenen Europawahlen steht eine gewachsene Zustimmung zu Europa gegenüber. Eurobarometer-Daten geben Aufschluss über Einstellungen der Deutschen vor der Europawahl.

Max Haller

18–23 Die europäische Integration als Elitenprojekt

Was den europäischen Einigungsprozess angeht, zeigt sich zwischen den Eliten und Bürgern eine Kluft. Nutznießer der Integration sind in erster Linie die politischen, wirtschaftlichen und bürokratischen Entscheidungsträger.

Erich Röper

24–29 Sinnhaftigkeit von Plebisziten in europäischen Fragen

Die Voraussetzungen für Referenden über komplexe Verfassungsfragen wie den Lissabon-Vertrag fehlen auf nationalstaatlicher und auf europäischer Ebene. Europas Vereinigung müssen die Regierungen und die europäischen Organe bewirken.

Sonia Lucarelli · Lorenzo Fioramonti

30–35 Das globale Image der Europäischen Union

Die EU sieht sich nicht nur als globale, sondern auch als „bessere“ Macht. Dieses Selbstbild entspricht nicht der Wahrnehmung außerhalb Europas. Widersprüchlichkeiten und eine gewisse Doppelmoral trüben ihr internationales Image.

Barbara Pfetsch · Annett Heft

36–41 Europäische Öffentlichkeit

Die EU ist mit ablehnenden Verfassungsreferenden und dem Vorwurf des Demokratiedefizits konfrontiert. Entscheidend für die Legitimierung der EU ist eine öffentliche Kommunikation, welche die europäische Politik transparent macht.

Jürgen Mittag

42–46 Europäische Parteien im Wandel

Das Handlungspotential der europäischen Parteien hat sich in den vergangenen Jahren erheblich gesteigert. Es bleibt aber zweifelhaft, ob sie einen Beitrag dazu leisten können, das Legimitationsdefizit der EU zu mindern.