



Beilage zur Wochenzeitung

Das Parlament

19. April 2004

Aus Politik und Zeitgeschichte

3 **Stephan Martens** *Essay*

Das erweiterte Europa

6 **Ulrike Guérot/Andrea Witt**

Europas neue Geostrategie

13 **Siegfried Schieder**

In guter Verfasstheit? Nutzen und Nachteil
eines europäischen Verfassungsvertrages

21 **Ronald Clapham**

Wirtschaftsverfassung für Europa

29 **Dieter Nohlen**

Wie wählt Europa? Das polymorphe Wahl-
system zum Europäischen Parlament

38 **Tanja Binder/Andreas M. Wüst**

Inhalte der Europawahlprogramme deutscher
Parteien 1979–1999

46 **Dieter Roth/Bernhard Kornelius**

Europa und die Deutschen: Die untypische
Wahl am 13. Juni 2004

B 17/2004



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

Redaktion:

Dr. Katharina Belwe
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Hans G. Bauer
Telefon: (0 18 88) 5 15-0

Internet:

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck:

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:

Die 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,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung *Das Parlament*
einschließlich Beilage zum Preis
von Euro 9,57 vierteljährlich,
Jahresvorzugspreis Euro 34,90
einschließlich Mehrwertsteuer;
Kündigung drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammel-
mappen für die Beilage
zum Preis von Euro 3,58
zuzüglich Verpackungskosten,
Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in der Beilage

Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.
Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Der Europäischen Union (EU) werden am 1. Mai zehn neue Mitglieder beitreten. Die EU passt ihre Organisation den geopolitischen Veränderungen seit 1989/90 an. Dadurch entsteht ein wirtschaftlicher und politischer Raum, in dem fast 450 Millionen Menschen leben werden. Die größte Erweiterung in der Geschichte der EU hat sogleich die Frage nach den Grenzen der Gemeinschaft aufgeworfen. Weitere potentielle Kandidaten haben ihren Beitrittswunsch schon angemeldet. Dazu gehören die Türkei, Rumänien, Bulgarien und die Ukraine. Weiteren Balkanstaaten kann man wohl langfristig eine Aufnahme nicht verwehren. Am Ende dürften der EU mehr als 30 Staaten angehören. Ein gemeinschaftliches Handeln etwa in der Außenpolitik dürfte dann noch schwieriger werden, als es heute schon ist.

■ Auf die zukünftigen Probleme der EU weist *Stephan Martens* in seinem Essay hin. Für ihn stellt die Aufnahme der osteuropäischen Länder zwar eine moralische Verpflichtung dar, sie erfordere aber gleichzeitig eine Antwort auf die Frage nach den Grenzen Europas. Eine weitere, überstürzte Integration könnte das Erreichte gefährden und die Europäische Union sprengen. Auch für *Ulrike Guérot* und *Andrea Witt* kann die EU nur dann außenpolitisch handlungsfähig werden, wenn es ihr gelingt, eine gemeinsame Geostrategie zu entwickeln. Voraussetzungen dafür seien die Formulierung genuiner europäischer Interessen, eine Bündelung der Kapazitäten und der Aufbau geeigneter Strukturen. Wichtige Schritte auf dem Weg zur Handlungsfähigkeit der erweiterten EU sind der europäische Verfassungsvertrag und das Funktionieren einer Wirtschaftsverfassung, wie *Siegfried Schieder* und *Ronald Clapham* in ihren Beiträgen betonen.

■ Am 13. Juni 2004 finden Europawahlen statt. Sie sollen gemäß

den Gründungsverträgen nach einem einheitlichen Verfahren abgehalten werden. Dieser Auftrag ist aber schwerer einzulösen als ursprünglich angenommen. *Dieter Nohlen* skizziert die Vielfalt der Wahlverfahren, die in den einzelnen Ländern für die Europawahl zur Anwendung kommen. Dadurch stelle sich immer wieder die Frage nach der Legitimität. Der Autor versteht die angewandten Wahlverfahren als polymorphe Verhältniswahl und nennt Gründe, die für die Beibehaltung dieser Vielfalt sprechen. Eine Vereinheitlichung solle auf keinen Fall verordnet werden.

■ Seit 25 Jahren finden Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Wie bei nationalen Wahlen spielen auch bei Europawahlen die Parteien eine zentrale Rolle. Welche Themen und Inhalte die deutschen Parteien in diesem Zeitraum vertreten und welches Gewicht sie ihnen beigemessen haben, beschreiben *Tanja Binder* und *Andreas M. Wüst*. Ihrer Ansicht nach werden aufgrund des pro-europäischen Konsenses der deutschen Parteien kontroverse Themen im Wahlkampf ausgespart. Ebenso zögern sie, die Europawahlen zu europäischen Wahlen weiterzuentwickeln.

■ Nach Meinung von *Dieter Roth* und *Bernhard Kornelius* stellen Europawahlen für die Meinungsforschung „Nebenwahlen“ dar, die keine regierungsbildende Funktion haben. Die Europawahlen leiden unter einer geringen Wahlbeteiligung; Ausnahmen stellen die Länder mit Wahlpflicht dar. Das politische Interesse der Bundesbürger sei gering, sie sähen nicht den nationalen Nutzen der EU. Selbst die Einführung des Euro konnte demnach nicht zur Identitätsstiftung beitragen. Eine geringe Wahlbeteiligung dürfe jedoch keinesfalls automatisch als ein Zeichen wachsender Distanz zur Politik gesehen werden, sondern sei, so die Autoren, nur eine weitere politische Verhaltensoption.

Ludwig Watzal ■

Das erweiterte Europa

Die Beitrittsverhandlungen der EU mit Malta, Zypern und acht postkommunistischen Ländern (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn) sind erfolgreich abgeschlossen, die Beitrittsverträge unterschrieben und die Ratifizierungsverfahren in den Mitgliedsstaaten sowie die in den meisten Beitrittsländern geplanten Volksabstimmungen positiv abgeschlossen; ab dem 1. Mai 2004 werden über 450 Millionen Europäer friedlich unter dem Dach einer von Stabilität und Wohlstand geprägten EU zusammenleben können. Niemand wird sicherlich behaupten wollen, dass eine Vergrößerung der Union ohne besondere Anstrengungen über die Bühne gehen kann. Aber die Erweiterung der EU ist schließlich nicht nur eine Perspektive, sondern auch eine moralische Verpflichtung.

Zum *Ersten* ist die Osterweiterung der EU ein Programm, das auf die Schaffung eines friedlichen und prosperierenden Gesamteuropas zielt, indem es zur Stabilisierung von Demokratie und Marktwirtschaft in den Staaten Mittel- und Osteuropas beiträgt. Damit soll nicht nur eine sicherheitspolitische Aufgabe ersten Ranges erfüllt werden, d. h. die Ausdehnung der nach dem Zweiten Weltkrieg in Westeuropa entstandenen Sicherheitsgemeinschaft nach Osten. Es soll insbesondere ein Prozess nachholender Demokratisierung und Modernisierung in den postkommunistischen Transformationsgesellschaften an der Peripherie Westeuropas gefördert werden. Es geht nämlich um die Erweiterung des „Projektes Europäische Integration“. Das zentrale Argument für die Erweiterung liegt für bewusste Europäer vor allem in der demokratischen Grundstruktur des Kontinents, in einer Vision des „neuen Europa“ und seiner Sicherheit. Die Verpflichtungen, die im *acquis communautaire* – den bisherigen Regeln und Vorschriften des Rechtsbestandes der Union – eingegangen werden, sind ein Bestandteil der politischen und wirtschaftlichen Stabilität und somit friedensstiftender Natur. Die NATO-Osterweiterung kann kein Ersatz sein, denn die Integration greift weiter als ein Sicherheitsbündnis. Der Integrationsprozess Europas zielt auf die Erhaltung des Friedens und die Verhinderung kriegerischer Auseinandersetzungen ab. Das waren schon die Gedanken des französischen Juristen Pierre Dubois im 14. Jahrhundert, der in seinem Werk *De recuperatione Terrae Sanctae* – 1306 erschienen – die Bildung eines

europäischen Staatenbundes vorschlug, der unter anderem als Instrument zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Mitgliedern fungieren und somit eine Alternative zum Krieg sein sollte. Das waren auch die Überlegungen von Jean Monnet und Robert Schuman in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts, als sie die Grundlagen für die Union schufen; sie formulierten klar, dass die Westeuropäer das geeinte Europa nicht nur im Interesse der freien Völker errichten müssten, sondern auch, um die Völker Osteuropas in diese Gemeinschaft aufnehmen zu können, wenn diese, von den Zwängen, unter denen sie litten, befreit, um ihren Beitritt und die moralische Unterstützung Westeuropas nachsuchen würden.

Zum *Zweiten* ist die Erweiterung der EU um die beitriffähigen Länder in Mittel- und Osteuropa eine historische Notwendigkeit. Seitdem die (geo-)politische und ideologische Aufteilung Europas in einen westlichen und einen östlichen Teil ein für alle Mal aufgehoben ist, haben diese Staaten grundsätzlich ein Anrecht auf Mitgliedschaft –, zumal sie in der Präambel der Römischen Verträge dazu bereits eingeladen worden sind. Es liegt also im Wesen der europäischen Integrationsidee, dass sie gesamteuropäisch angelegt ist. Die jetzige Erweiterung entspricht schließlich der Logik der mit dem Ende der Teilung Europas zurückgekehrten europäischen Normalität. Deshalb erscheint es auch vielen Beobachtern angemessener, weniger von der Erweiterung Europas als vielmehr von der Überwindung seiner Teilung zu sprechen. Die Öffnung der EU gegenüber den mittel- und osteuropäischen Staaten ist eigentlich keine strategische Neuorientierung, sondern das Nachholen des ursprünglichen, größeren europäischen Projektes, das nach 1945 durch den Ausbruch des Kalten Krieges nicht verwirklicht werden konnte. Wie im Oktober 1990 für Deutschland gilt im Mai 2004 für Europa: Nun kann zusammenwachsen, was zusammengehört.

Neben der politischen Tragweite der EU-Ausdehnung sind auch die ökonomischen Effekte von großer Bedeutung. Ostmitteleuropa ist ein echter Wachstumsmarkt in der westlichen Welt. Die rasanten ökonomischen und politischen Entwicklungen haben die mittel- und osteuropäischen Länder inzwischen zu attraktiven Wirtschaftspartnern werden lassen. Selbst wenn es in den verschiedensten Bereichen einen Handlungsbedarf gibt, führen

die meisten Berechnungen der Effekte der EU-Erweiterung für alte und neue Mitglieder zu optimistischen Ergebnissen, denn die Erweiterung ist grundsätzlich eine *win-win*-Situation. Von der so gewonnenen Stabilität des Umfelds und dem Schwung des Zusammenwachsens neuer Märkte kann die Union profitieren. Allerdings ist die EU-Erweiterung ein Prozess mit *open end*, d. h., die langfristigen Effekte einer Vergrößerung des EU-Marktes sind noch gar nicht absehbar.

Allein die Zahl der Beitrittskandidaten und das damit verbundene wirtschaftliche und soziale Gefälle stellen die EU allerdings vor noch nie da gewesene politische und institutionelle Herausforderungen.¹ Der Union stehen harte Interessenkonflikte und Auseinandersetzungen bevor: über die künftige Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, die Definition von Fördergebieten und -schwerpunkten und nicht zuletzt über die erforderlichen Mittel, zumal Bulgarien und Rumänien voraussichtlich im Jahre 2007 der Union auch noch beitreten werden. Um die Annäherung des Lebensstandards innerhalb der EU zu beschleunigen, brauchen die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer mehrere Jahrzehnte lang Nettotransfers aus Brüssel. Da der Gesamthaushalt der Union begrenzt ist, werden sich die jetzigen Nettoempfänger des EU-Budgets (Griechenland, Portugal, Spanien) auf Reduzierungen einstellen müssen, umso mehr als die sechs „großen“ Nettozahler der Union (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich, die Niederlande und Schweden) sich bereits im Dezember 2003 für eine Deckelung der EU-Ausgaben in der nächsten Finanzplanungsperiode (2007–2013) etwa auf dem bisherigen Niveau ausgesprochen haben. Gleichzeitig haben die „Sechs“ aber auch beteuert, sie fühlten sich dem Prinzip der europäischen Solidarität und der Erhaltung der Kohäsionspolitik in der erweiterten Union verpflichtet. Die Kohäsions- bzw. Regionalpolitik hat in der Vergangenheit ihre Aufgabe erfüllt und ist auch der Schlüssel für das Gelingen der Erweiterung. Es ist ein Widerspruch, sich einerseits zu einer Fülle von neuen, ambitionierten Gemeinschaftszielen zu bekennen und andererseits die künftigen Ausgaben der EU auf dem derzeitigen Stand von rund einem Prozent der Wirtschaftsleistung einfrieren zu wollen. Zusammen mit Konjunkturreinbrüchen ergibt sich da ein gefährliches Bild: Die „Neuen“ haben das ungerechtfertigte Gefühl, in der Union Bürger zweiter Klasse zu sein.

Ist Solidarität – im Sinne eines wechselseitigen Füreinander-Eintretens – im erweiterten Europa

¹ Vgl. Quentin Peel, *Union's enlargement will trigger a social upheaval*, in: *Financial Times* vom 21. 1. 2004.

also überhaupt möglich? Bereits die unterschiedlichen Wahrnehmungen des Begriffs „Solidarität“ verweisen auf eine problematische kulturelle Kluft zwischen „westeuropäischer“ und „osteuropäischer“ Erwartungshaltung und Handlungsbereitschaft. In den Beitrittsländern sind Wohltaten der EU, wie die Milliarden Euro an so genannten Vorbeitrittshilfen, viel zu wenig bekannt. Dafür klagen Populisten, dass polnische Bauern erst 2013 die gleichen Einkommensbeihilfen erhalten werden wie Landwirte in der bisherigen EU. Die politischen Eliten im Osten weisen ein geringes Einfühlungsvermögen in die europäischen Zwänge und in die zunehmende europäische Verflechtung auf. Schon gesellschaftspolitisch betrachtet, ist Europa ganz bestimmt nicht mehr das Ideale. So votierten beim EU-Referendum in Ungarn mehr als 80 Prozent für den Beitritt, zugleich gaben nur 45,6 Prozent der Ungarn ihre Stimme ab – nicht unbedingt ein Indiz für enormes Interesse.

Dass die Frage nach der Beteiligung am Irakkrieg unselige Debatten über eine Spaltung in ein angeblich „altes“ und „neues“ Europa auslöste, war einer Identifikation der Menschen als Europäer auch nicht gerade förderlich. In noch stärkerem Maß könnte die am 13. Dezember 2003 gescheiterte Regierungskonferenz auf eine tiefe und dauerhafte politische Bruchlinie in der erweiterten Union hindeuten. Für die Gründungsstaaten der EU – dazu gehören auch die „Kleinen“ Belgien, Niederlande und Luxemburg, weshalb allein schon das Argument „Klein gegen Groß“ in dieser Auseinandersetzung nicht annehmbar ist – ist der Verfassungsvertrag die historische Folge einer langen Entwicklung und das praktische Erfordernis einer sehr groß gewordenen Union, die als wirtschaftlicher Riese auch außenpolitisch eine wichtige Rolle in der Welt spielen und mit einer Stimme sprechen will. Das ehrgeizige Projekt, der neuen EU nicht nur effiziente Strukturen, sondern auch ein höheres Maß an politischer Integration zu schaffen, droht an der Souveränitätsschwelle der neuen Mitglieder aufgehalten zu werden; denn aus der Stimmengewichtung im Europäischen Rat ist eine Frage nationaler Ehre gemacht worden. Nach dem Untergang des Staatssozialismus leben die Beitrittskandidaten in der Tat in einer widersprüchlichen Symbiose der europäischen Reintegration und Renationalisierung. Im Grunde räumen sie Europa nur eine wirtschaftliche Mission ein ohne besondere Rücksicht auf die politischen Erfordernisse. Europa ist und war nie ein homogenes Paradies, dennoch sollte man sich in den östlichen Hauptstädten, aber auch in Madrid oder Wien jenseits der üblichen Lippenbekenntnisse schon ein wenig Mühe mit der EU als einer politischen Gemeinschaft geben. Sie ist nämlich mehr als ein Marktmechanismus. Im Übrigen

hat niemand irgendjemanden gezwungen, der Union beizutreten. Niemand sollte sich deshalb so aufführen, als müsste er gegen die EU Widerstand leisten.

Das größte Problem aber ist die viel zu lange verdrängte Debatte über die geographischen Grenzen der EU. Mit dem jetzigen Beitrittsprozess rückt der mentale „Osten“ geographisch ein Stück weiter; dort beginnt der Kampf um Begriffsverschiebung sofort von neuem. Die EU-Erweiterung darf aber keine neue Teilung durch Integrationsmitgliedschaft bewirken. Die erweiterte Union muss eine wirksame Nachbarschaftspolitik gestalten mit Russland, Belarus, Moldawien und der Ukraine sowie mit den Mittelmeerländern, die ihr auch langfristig nicht angehören werden. Denn im Nahen Osten wie auch im Kaukasus entsteht Zündstoff, der im Falle einer Explosion auch das nördliche, reiche Ufer des Mittelmeers und Europa insgesamt erschüttern würde. Die Formel, dass jeder Staat, der die politischen und wirtschaftlichen Bedingungen der EU erfüllt, einen Anspruch auf Mitgliedschaft hat, ist dennoch aus Gründen der Selbsterhaltung der Union nicht mehr haltbar. Wo endet Europa? Darauf haben die Geographen keine Antwort. Wo endet die EU? Darauf müssen die politischen Eliten eine Antwort finden. Sollte die Türkei nun wirklich Mitglied der EU werden, stünden dann auch Syrien, Iran und Irak als Nachbarn der Türkei vor den Türen der EU. Die Union kann nicht ins Unendliche wachsen, um sich irgendwann in den weiten Steppen (Zentral-)Asiens oder den Wüsten des Mittleren Ostens zu verströmen. Oder? Als „geopolitisches Projekt“ hat der französische Germanist Michel Korinman eine provozierende bzw. mobilisierende Utopie vorgetragen. Die EU könnte sich als internationaler Akteur behaupten, indem sie Israel einen „geopolitischen Kompromiss“ vorschlägt: EU-Vollmitgliedschaft im Gegenzug für die Anerkennung eines palästinensischen Staates einschließlich Garantien der israelisch-arabischen Grenzen. Dies würde die militärische Macht der Union voraussetzen.² Bezüglich der Frage der Erweiterung der EU muss man aber wissen, wie sie zu begreifen ist: Bis wohin muss sie, bis wohin kann sie gehen? Niemand bestreitet, dass die Aussicht der Länder auf einen Beitritt zur EU zum Frieden auf dem Balkan beigetragen hat. Es bleibt aber festzuhalten, dass die Union bestimmte Probleme nicht damit lösen kann, dass sie einfach den eigenen wirtschaftlichen und politischen Raum erweitert. Es geht schlicht um die

2 Vgl. Michel Korinman, *Le miracle européen* (Vorwort), in: *Outre-Terre. Revue française de géopolitique*, (2004) 7.

Integrationsfähigkeit der EU, die nicht unbegrenzt ist, und nicht zuletzt um ihre Handlungsfähigkeit. Ein sinnvoller Beitrag zur gesamteuropäischen Stabilität kann nur gelingen, wenn sich die EU nicht überfordert. Der ehemalige Präsident des Europäischen Parlaments, Klaus Hänsch, argumentierte zu Recht, dass die Grenzen der EU sich nicht daraus ergeben, wie viele Staaten hineinwollen, sondern wie viele die Union verkraften kann: Die EU „wird geographisch und kulturell und politisch immer weniger sein als das ganze Europa. Oder sie wird weder europäisch noch eine Union sein“³. Die „Fünfundzwanzig“ sind sich schon bei den internen EU-Reformen uneinig. Mit der Mitgliedschaft der Türkei riskiert die Union erst recht, sozial-politisch zu implodieren, weil die wirtschaftlichen und geostrategischen Gemeinsamkeiten auf unabsehbare Zeit zu gering sind, um die Basis für eine wirkliche politische Union zu bilden. Manche Situationen sind neu, aber deshalb nicht unvorhersehbar, und grundlegende Problematiken lassen sich am besten dann *sine ira et studio* erörtern und diskutieren, wenn sie noch nicht auf der Agenda der hohen Politik stehen.

Die EU wird in Zukunft nur erfolgreich sein, wenn die Mitgliedsstaaten ein gemeinsames Verständnis für die wirtschafts-, außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen Europas entwickeln und den politischen Willen aufbringen, diese gemeinsam zu meistern. Jedes Mitgliedsland besitzt das Recht, möglichst viel von seinen Interessen und Ideen in der Gemeinschaft durchzusetzen; aber das funktioniert nur, wenn jeder zugleich das Wohl des Ganzen im Auge behält. Ob sich die Größe auch in adäquate Macht umsetzt, ist eine noch offene, zugleich aber die ausschlaggebende Frage der Zukunft. Denn wenn die EU nur groß, aber nicht stark wird, dann verliert sie, was sie durch die Beitritte zu gewinnen hoffte. Eine weitere, überstürzte Erweiterung würde den erreichten Integrationsgrad in Europa sprengen. Die Flucht nach vorn bzw. die „Ich dehne mich aus, also bin ich“-Strategie könnte verhängnisvolle Folgen für die Kohäsion der EU haben. Phantastische Visionen und ahistorisches Denken der politischen Elite, insbesondere der deutsch-französischen,⁴ sollten Europas Zukunft nicht aufs Spiel setzen.

3 Klaus Hänsch, *Welche Konsequenzen wird die Öffnung der Europäischen Union haben?*, in: Peter Kreyenberg (Hrsg.), *Europa braucht den Osten*, Stuttgart 1998, S. 114.

4 Am 5. 12. 2002 haben Bundeskanzler Gerhard Schröder und Staatspräsident Jacques Chirac bei ihrem Treffen in Storkow den Juli 2005 als Datum für den Beginn offizieller Beitrittsverhandlungen mit der Türkei in Aussicht gestellt, unter der Bedingung, dass die EU ein halbes Jahr zuvor weitere Fortschritte der Türkei im Hinblick auf die Kopenhager Kriterien (1993) feststellen kann. Der Kopenhager Gipfel im Dezember 2002 hat sich den Vorschlag zu Eigen gemacht.

Europas neue Geostrategie

Neue Herausforderungen an Europa

Die Diskussion um die Aufnahme der Türkei in die Europäische Union (EU) zeigt: Niemand weiß dieser Tage so recht, was Europa eigentlich ist, wo seine Grenzen liegen und welche Themenfelder nach europäischer Steuerung verlangen. Gleichzeitig soll die EU im beginnenden 21. Jahrhundert weltweit Verantwortung übernehmen, ohne über die geeigneten institutionellen, finanziellen oder militärischen Mittel zu verfügen. Vor allem aber muss die EU wirtschaftlich leistungsfähig und innovativ bleiben, um überhaupt auf Augenhöhe mit anderen internationalen Akteuren (USA, China) operieren zu können. Die EU muss sich also selbst definieren und reformieren und zur selben Zeit eine strategische Antwort auf neue internationale Konflikte finden. Gelingt dies nicht, schnell und abgestimmt, läuft sie doppelt Gefahr: Einerseits verliert die EU die Steuerungsfähigkeit über interne wie externe Prozesse, die ihre eigene Sicherheit berühren. Andererseits erlaubt sie anderen internationalen Akteuren – allen voran den USA –, Steuerung zu übernehmen, ohne dass europäische Ziele und Wertvorstellungen garantiert wären.

Die Lösung bietet nur ein Konzept, das über eine Neubestimmung der Außen- und Sicherheitspolitik hinausgeht und innere Effizienz, Transparenz und demokratische Strukturen, eine innovative und wissensbasierte europäische Volkswirtschaft und den europäischen Wertekanon aus Frieden und Multilateralismus einbindet. Mit anderen Worten: Es ist Zeit, dass die EU über eine europäische Geostrategie nachdenkt, und zwar ganz Europa. Ein Kerneuropa ist institutionell nicht in der Lage, eine nachhaltige Geostrategie auszuarbeiten und kann die nachfolgenden internationalen Verpflichtungen nicht erfüllen. Politisch haben die vergangenen zwölf Monate und der Beinahebruch mit den Vereinigten Staaten gezeigt: Europa muss als strategischer Partner der USA aufgebaut werden und nicht als „multipolarer“ Gegenspieler unter deutsch-französischer Führung – womöglich in Umarmung Moskaus. Heute, an der Schwelle zur Mitgliedschaft der 25, muss die Frage beantwortet werden, ob Europa im Jahr 2015 neben den USA, Indien und China auf der

Weltbühne eine Rolle spielen will, und wenn ja, welche. Ähnlich formulierte es Außenminister Joschka Fischer im Februar dieses Jahres: Die globalen Bedrohungen verlangten nach einer strategischen Dimension mit Zwang zur Integration, der weit über das bisher Versuchte hinausgehe. „Klein-europäische Vorstellungen funktionieren nicht mehr.“¹

Über eine europäische Geostrategie nachzudenken bedeutet, Neuland zu betreten. Offen ist, ob es der EU gelingen kann, genuin europäische Interessen zu formulieren. Dies stößt auf zwei Hindernisse: Zum einem muss die EU vermeintlich „nationale“ Interessen überwinden und diese europäisch definieren. Zum anderen muss die EU bereit sein, interessenpolitisch zu denken und gemeinsame außenpolitische Interessen durchzusetzen. Damit verlasse die EU endgültig ihre Nische als „Zivilmacht“, um zum machtpolitisch bewussten Akteur mit internationaler Verantwortung zu werden.

Die Bedeutung von Geopolitik und -strategie für die EU

Die bisherige europäische Integration der 15 Mitgliedstaaten kennt keine offizielle Geostrategie. Der ihr übergeordnete Begriff der Geopolitik ist in Europa, besonders in Deutschland, zu Recht problematisch.² Die Gründungsphilosophie der EWG, aus der die EG und dann die EU wurden, richtete sich nach innen und entwickelte ein Gegenkonzept zu Geopolitik und zu geostrategischen Dimensionen: Befriedung, Aussöhnung und politische Kooperation durch wirtschaftliche Verflechtung als Antithesen zur Geopolitik und zum

1 Bettina Vestring, Klein-europäische Vorstellungen funktionieren einfach nicht mehr, in: Berliner Zeitung vom 28. 2. 2004, S. 5.

2 In den zwanziger Jahren war insbesondere Karl Haushofer als „Leitfigur der deutschen Geopolitik“ verantwortlich dafür, dass Geopolitik zur Wissenschaft über Raumszusammenhänge und deren Wechselwirkung auf die Politik wurde. Die Nähe Haushofers zum Nationalsozialismus, die imperialen Züge seines Werkes und die Nutzung seiner Schriften für die NS-Diktatur zur Begründung „lebensraumschaffender Vernichtungskriege“ haben den Begriff der Geopolitik in Nachkriegsdeutschland nachhaltig diskreditiert.

Imperialismus. Zudem hatte Europa lange Zeit weder die politische Möglichkeit, noch bestand die Notwendigkeit, selbstbestimmte geostrategische Überlegungen anzustellen. Das geopolitische Denken der Nachkriegszeit war bestimmt durch einen Dualismus von Gleichgewicht des Schreckens und Eindämmungspolitik. Geopolitische Spieler waren alleine die Weltmächte. Unter dem amerikanischen Schutzschirm konzentrierte sich Europa auf seine wirtschaftliche und politische Integration. Allerdings: Das genuine europäische Selbstverständnis als Bollwerk des Friedens beinhaltete bereits einen geopolitischen Kern.

Im 21. Jahrhundert dürfen Geopolitik und die hierauf aufbauende Geostrategie jedoch nicht mehr mit der fehlgeleiteten Ideologie von Großraumstreben und Imperialismus gleichgesetzt werden. Vielmehr gilt Christian Hackes Botschaft auch für die Europäische Union: Zivilisatorisches Vorbild und Sinn für militärische Sicherheitspolitik schließen sich nicht aus, sondern bedingen sich gegenseitig im Primat der Selbstbehauptung.³ Daher muss der Ansatz von Heinz Brill, wonach Geopolitik zunächst die „Lehre vom Einfluss des geographischen Raumes auf die Politik eines Staates“ ist,⁴ auf den europäischen Staatenverbund übertragen werden. Schließlich hat das räumliche Element längst Einzug gefunden in die europäische Politik. Im Kontext der Wirtschaftsentwicklung wird das geographische Raumgefüge zur politisch-ökonomischen Innovation genutzt (Europa der Regionen). Interregionale und grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird von der Europäischen Kommission aktiv gefördert. Innereuropäisch soll sie integrations- und identitätsstiftend über die EU-Grenzen hinaus als Instrument der politischen Stabilisierung und Annäherung wirken.⁵

Die tektonischen Verschiebungen der Nachkriegsgeschichte durch die Umbrüche 1989 und den Untergang der Sowjetunion läuteten die endgültige Renaissance des geopolitischen Denkens ein. Die Auflösung der Blöcke des Kalten Krieges und der Schub staatlicher Neugründungen in Osteuropa und im Balkan machten die EU zum Stabilitätsanker, der gleichzeitig Demokratie und wirtschaftliche Prosperität nach Osten tragen sollte.

3 Vgl. Christian Hacke, Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer: Zwischenbilanz und Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/2002 (www.bpb.de/publikationen/apuz).

4 Hans Brill, Geopolitik in der Diskussion, in: Zeitschrift für Politik, 92 (1998) 2, S. 205.

5 Vgl. Monika Wulf-Mathies, Die Reform der europäischen Strukturpolitik und die Zukunft der interregionalen und transnationalen Zusammenarbeit. Rede am 18. September 1998 in Breisach (http://www.europa.eu.int/comm/dg16/speeches/sp45_de.htm).

Noch bevor die EU im Vertrag von Maastricht 1992 ihre politische Integration abschließen konnte, wurde die Dynamik der EU-Erweiterung zum beherrschenden Thema. „Stabilisierung durch Mitgliedschaft“ war das Leitmotiv mit stärker werdendem geostrategischen Klang. Eine weitere Beschleunigung erfuhr diese Dynamik durch die zweite tektonische Verschiebung der internationalen Sicherheitsarchitektur, den Angriff auf das World Trade Center in New York am 11. September 2001. Auf einmal standen sicherheitspolitische Themen auf der Agenda, um die sich Europa zuvor kaum gekümmert hatte: internationaler Terrorismus, mögliche Bedrohung durch einen radikalisierten Islam, Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Diese Probleme als negative Konsequenzen der Globalisierung heben die Grenze zwischen innerer und äußerer Sicherheit endgültig auf und verlangen nach abgestimmten politischen Lösungen. Schlagartig und unvorbereitet wurde die EU in Räume und internationale Krisengebiete katapultiert, in denen sie nie Akteur war – der Irak, der Mittlere Osten, der kasische und der kaukasische Raum –, deren Entwicklungen aber entscheidend für die zukünftige Sicherheit der EU sind.

Festzuhalten bleibt: Im 21. Jahrhundert haben sich zwar Inhalte und Ziele der Geopolitik verändert, diese hat aber nicht ihre Relevanz für das internationale politische Handeln verloren. Laut Felix Bruck hat seit „eh und je die Gestaltung, die Beeinflussung, vornehmlich aber die Beherrschung von Räumen eine Faszination auf die Handlungsentscheidungen der Völker und ihrer Führungen ausgeübt. In allen geschichtlichen Epochen gab es Wechselbeziehungen von Raum (Geographie), politischem Willen (Staaten und Reichen) und Handlungsabläufen (Geschichte)“⁶. Die interne Diskussion der EU wird von der Frage nach der Gestaltung von Räumen, also dem Verhältnis zu den zukünftigen Nachbarn der erweiterten Union, bestimmt – wer soll Mitglied der EU werden (Türkei?) und wer möglicherweise nicht (Ukraine?). Außerdem: Welche anderen Formen der Nachbarschafts- bzw. Assoziierungsabkommen sind möglich, wie kann die EU in Räume östlich und südlich (Mittelmeer) ihrer Grenzen stabilisierend hineinwirken, um jenen „Ring von befreundeten Staaten“ zu schaffen, den Frankreichs Außenminister Dominique de Villepin kürzlich skizzierte.⁷ Werden diese Fragen nicht beantwortet, läuft die

6 Felix Bruck, Weltordnung im Wandel. Geopolitik 2000. Deutschland in der Welt am Vorabend des 3. Jahrtausend, Frankfurt/M. – Bonn 1996, S. 11.

7 Vgl. Rede des französischen Außenministers Dominique de Villepin in Marseille, L'Europe et ses cercles concentriques, 2. 12. 2002 (www.botschaft-frankreich.de).

EU Gefahr, sich politisch und wirtschaftlich zu überfordern, womit sie sich selbst der Chance beraubt, 2010 oder 2015 ein schlagkräftiger internationaler Akteur zu sein.

In größerem Kontext muss entschieden werden, welche Verantwortung die EU in internationalen Konflikten übernimmt bzw. wie sie sich in Krisenregionen wie dem Mittleren Osten engagiert. Auch hier gilt die Wechselbeziehung zwischen Raum und Handlungsabläufen. Sind die Mehrzahl der gegenwärtigen internationalen Konflikte einerseits grenzenlos, da künstlich gezogene Demarkationslinien keinen Schutz bieten? Haben sie andererseits klare räumliche Dimension? Sowohl die zu erwartenden Verteilungskämpfe um knappe Ressourcen wie Wasser als auch der internationale Terrorismus sind in ihrem Ursprung territorial ungleich verteilt. Nach Hacke führen Konflikte wie der internationale Terrorismus zu neuen Dynamiken in den Ost-West- und den Nord-Süd-Beziehungen. Als Konsequenz entstehen nicht nur neue Nord-Süd-Probleme, auch die West-Ost- sowie die West-West-Beziehungen im Rahmen der transatlantischen Beziehungen werden belastet.⁸ Diese gefährliche Tendenz wird verstärkt, wenn sich Europa den neuen Herausforderungen nicht entschieden stellt. Dass die internationale Verantwortung der EU beiderseits des Atlantiks erkannt wird, zeigen Meinungsumfragen: In einer transatlantischen Befragung des German Marshall Funds 2003 befürworteten 80 Prozent der befragten Amerikaner eine starke Führungsrolle der Europäischen Union.⁹ 71 Prozent der Europäer sprachen sich für eine Supermacht EU aus. Ziel einer solchen Stärkung ist aus Sicht der Befragten eindeutig die effektive Kooperation mit den USA bei der Lösung internationaler Probleme.

Geopolitische Überlegungen basieren naturgemäß auf eigenen Interessen und Zielen. Daher muss eine moderne europäische Geostrategie über die Reaktion auf militärische Konflikte hinausgehen. Der europäische Wertekanon verlangt nach Lösungen für internationale Bedrohungen wie Armut, organisierte Kriminalität oder Umweltschädigungen. Hier können die bewährten „soft powers“ der EU von Bedeutung sein, da sie einer Geostrategie internationale Glaubwürdigkeit verleihen. Oder, um es in Anlehnung an Timothy Garton Ash, Michael Mertes und Dominique Moisi zu formulieren:¹⁰ Geopolitik bedeutet auch, es nicht

den USA zu überlassen, die richtigen Fragen zu stellen – vor allem, wenn man nicht überzeugt ist, dass diese immer die richtigen Antworten geben.

Ist die Bedeutung der Geopolitik also konstant, so hat ihr Instrument, die Geostrategie, seit dem 11. September 2001 an Zuspruch gewonnen. Rudolf Maresch nennt es den Sieg der Raummächte (Hard Power) über die Zeitmächte (Soft Power), die durch Werte und Ideen alleine überzeugen wollten.¹¹ Um vor diesem Hintergrund bleibende europäische Ideale wie Frieden oder Multilateralismus einschließlich verbindlicher Regeln durchzusetzen, muss sich Europa eine klar definierte geostrategische Ausrichtung geben. Dies ist eine Voraussetzung, um tatsächlicher Partner in einer strategischen Allianz mit den USA zu sein. Eine abgestimmte europäische Position ist umso entscheidender, als die USA dezidierte, wenn auch nicht immer kohärente Erwartungen hinsichtlich Europas geostrategischer Rolle haben. Diese spiegeln zudem nicht unbedingt EU-interne Belange wider bzw. überschätzen europäische Möglichkeiten, was weitere Beitritte zur EU anbelangt. Zentrale Aufgabe ist es also, amerikanische Erwartungen an Europa mit europäischen Möglichkeiten in Einklang zu bringen, was die Gestaltung der Räume rund um die EU anbelangt. Im Folgenden werden Thematiken und Felder vorgestellt, in denen Integration einerseits in greifbare Nähe rückt und, sollte sie erfolgreich sein, andererseits eine langfristige internationale Stärkung der EU mit sich brächte.

GASP und ESVP: Sisyphus mit Erfolgsaussichten?

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sind die wertvollsten, zugleich aber schwierigsten Elemente einer europäischen Geostrategie. Außen- und Verteidigungspolitik sind Politikbereiche, in denen nationalstaatliche Souveränitätstraditionen einer europäischen Vergemeinschaftung entgegenstehen. Die GASP existiert seit dem Vertrag von Maastricht und hat eine zähe Entwicklung hinter sich: Das Prinzip der Mehrheitsentscheidungen konnte bis heute nicht eingeführt werden. Die ESVP hat indes seit Ende der neunziger Jahre eine beachtli-

8 Vgl. C. Hacke (Anm. 3).

9 Vgl. Transatlantic Trends 2003. Ein Projekt des German Marshall Fund of the United States und der Compagnia di San Paolo unter Beteiligung der Luso-American Foundation (www.transatlantictrends.com).

10 Vgl. Timothy Garton Ash/Michael Mertes/Dominique Moisi, Only a Club of Three Can Bring European Unity, in:

Financial Times vom 11. 7. 2003, S. 11. (<http://www.lsealumni.de/doc/Mertes20030711.rtf>).

11 Vgl. Rudolf Maresch. Ein Gespräch mit Krystian Woznycki über die geopolitische Lage nach dem Ende des Irakkrieges, online geführt zwischen April und Mai 2003 (<http://www.rudolf-maresch.de/uebermich.php>).

che Dynamik entwickelt.¹² Ausgelöst durch die Krise im Kosovo und die politische Initiative von Frankreich und Großbritannien in der Erklärung von St. Malo, wurde die Sicherheits- und Verteidigungspolitik zwischen dem EU-Gipfel in Köln vom Sommer 1999 über den EU-Gipfel in Helsinki vom Dezember 2000 bis zum Vertrag von Nizza und schließlich dem vorliegenden Verfassungsentwurf konkretisiert und institutionalisiert.¹³ Hervorzuheben ist außerdem das Amt des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik, das Javier Solana seit 1999 bekleidet. Diese Position und die an den Rat angebundene sicherheitspolitische Analyseeinheit sind erste Schritte hin zu einer autonomen ESVP. Außerdem erhielt die ESVP eine rüstungspolitische Dimension, um die industrielle und militärtechnologische Basis der Union zu stärken, z. B. durch gemeinsame Großprojekte wie den Bau des Airbus-Großraumtransporters A400M.¹⁴ Dies alles sind, angesichts der komplexen und sensitiven Materie, große Leistungen in nur wenigen Jahren. Sie haben dazu geführt, dass die EU im Frühjahr 2003 eine erste eigene Friedensmission in Mazedonien („Concordia“) wahrnehmen konnte.¹⁵

Doch für den großen Wurf reicht dies nicht. Um eine glaubwürdige geostrategische Dimension zu entwickeln, muss die GASP/ESVP institutionell weiter verbessert und müssen die militärischen Fähigkeiten verstärkt werden. Institutionell bedeutet dies, die Ämter des EU-Kommissars für Außenpolitik und des Hohen Vertreters für die GASP zusammenzulegen und ein europäisches Außenministeramt zu schaffen. Erst diese im Verfassungsentwurf¹⁶ geforderte Fusion würde es erlauben, international relevante Aktivitäten und Instrumente der EU – Handel, Entwicklungshilfe, Strukturpolitik, wirtschaftliche Hilfe etc. – effektiv mit außenpolitischen Zielsetzungen zu verknüpfen.

Die EU verfügt über eine Fülle außenpolitischer Instrumente im Bereich „soft power“. Diese wer-

den bisher jedoch gar nicht oder nur sporadisch mit außenpolitischen Zielen zusammengeführt. Das EU-Budget für Außenbeziehungen umfasst derzeit ca. zehn Milliarden Euro. Damit werden rund 55 Prozent aller internationalen Entwicklungshilfe weltweit, über 50 Prozent der Hilfe für die palästinensischen Autonomiegebiete, über 60 Prozent aller Finanzhilfen für Russland und über 85 Prozent aller Finanzhilfen für den Balkan von der EU finanziert.¹⁷ Generelle Geldknappheit im außenpolitischen Bereich ist also nicht das Problem. Die Einheit Javier Solanas verfügt jedoch lediglich über ein jährliches Budget von rund 40 Millionen Euro, das meistens bereits im April des laufenden Jahres ausgeschöpft ist. Die Zusammenführung dieser Mittel und Instrumente – Entwicklungshilfe und politische Diplomatie – würde eine geostrategische Ausrichtung europäischer Außenpolitik erlauben. Dafür müsste, wie ebenfalls im Verfassungsentwurf vorgesehen, die Rotation abgeschafft und ein auf zweieinhalb Jahre gewählter Ratspräsident der EU eingeführt werden. Damit wäre sichergestellt, dass die außenpolitische Agenda der EU über längere Zeit kohärent bleibt und nicht regionalen oder politischen Präferenzen der jeweiligen Ratspräsidentschaft unterliegt (z. B. Spanien: *Mittelmeerraum* oder Schweden: *Nordische Dimension*). Ein europäischer Außenminister könnte die Prioritätenliste vorgeben, auf welche die Mittelvergabe abgestimmt wird. Die Abschaffung der Rotation und die Einführung eines europäischen Außenministers sind also *conditio sine qua non* einer europäischen Geostrategie.¹⁸ Das andere Problem einer geostrategischen Ausrichtung der GASP/ESVP liegt in den fehlenden militärischen Fähigkeiten der EU. Will die EU hier schlagkräftig werden, muss sie dafür auch die notwendigen Mittel bereitstellen. Ein wichtiger Schritt ist der jüngste Beschluss, das europäische Satellitensystem *Galilei* in Kompatibilität mit dem US-System (GPS) zu entwickeln.¹⁹ Dennoch besteht die Gefahr einer militärischen Abkopplung Europas von den USA.

Eine europäische Geostrategie muss zudem auf die Vermischung innen- und außenpolitischer Bedrohungen reagieren, die seit den Anschlägen auf das World Trade Center offensichtlich gewor-

12 Vgl. Mathias Jopp, Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000, Institut für Europäische Politik, Berlin 2000, S. 243–250.

13 Vgl. Franco Algieri, Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: erweiterter Handlungsspielraum für die GASP, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Nizza in der Analyse. Strategien für Europa, Gütersloh 2001, S. 161–202.

14 Vgl. Deutsch-Französischer Sicherheits- und Verteidigungsrat von Toulouse, 29. 5. 1999.

15 Vgl. Europäischer Rat in Helsinki, 10./11. 12. 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage IV, Berichte des Vorsitzes an den Europäischen Rat über die „Stärkung der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ und über die „Nichtmilitärische Krisenbewältigung der Europäischen Union“.

16 Vgl. Craig Hoyle, Europe's A400M gets off the ground at last, in: Jane's Defence Weekly vom 2. 8. 2000, S. 3.

17 Zu Einzelheiten über „Concordia“ vgl. Policy Forum, Die Friedensmission der EU in Mazedonien (www.weltpolitik.net).

18 Entwurf: Vertrag über eine Verfassung für Europa. Vom Europäischen Konvent im Konsensverfahren angenommen am 13. 6. und 10. 7. 2003, 18. 7. 2003, Artikel 27, S. 28.

19 Vgl. die Rede von Chris Patten vor dem Institute of European Affairs, A Voice for Europe? The Future of ESDP, Dublin, März 2001; für weitere Zahlen vgl. Antonio Missiroli (Hrsg.), Coherence for European Security Policy, WEU Institute for Security Studies, Paris, May 2001.

den ist. Institutionell müsste die EU dieser Entwicklung durch die Verknüpfung ihres zweiten Pfeilers (GASP/ESVP) und ihres dritten Pfeilers (Innen- und Justizpolitik) Rechnung tragen, wie im Verfassungsentwurf vorgesehen. Mit der Verabschiedung einer ersten gemeinsamen Sicherheitsstrategie²⁰ wurde hierfür ein Grundstein gelegt, und es wurden sicherheitspolitische Interessen jenseits des engen Blickwinkels der GASP/ESVP formuliert. Das Dokument enthält drei zentrale Zielsetzungen: den Sicherheitsraum um Europa auszudehnen, die internationale Ordnung zu stärken sowie den neuen Bedrohungen (Terrorismus) entgegenzutreten.

Damit will die EU globale Probleme (Terrorismus, aber auch Migration und Armut) in einen sicherheitspolitischen Kontext stellen. Erstmals werden *soft power*-Fähigkeiten in die sicherheitspolitische Strategie einbezogen. Die europäische Sicherheitsstrategie ist Grundlage für eine europäische Geostrategie, in der militärische, ökonomische und institutionelle Fähigkeiten zusammengeführt werden, um der EU ein schärferes Profil als sicherheitspolitischer Akteur zu geben.

Die zukünftige Verfasstheit der EU

Eine geostrategische Dimension verlangt nach internationalem Einfluss. Wenn die EU ihre Meinungen in internationalen Organisationen bündelte und dort geschlossen aufträte, würde sie mehr Gewicht und Stimme erlangen. Ein gemeinsamer EU-Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) mag als Utopie abgetan werden und wird sich sicherlich nicht sofort realisieren lassen. Eingepasst in eine umfassende Reform der VN, würde dies jedoch Sinn ergeben und Glaubwürdigkeit wie Legitimität der VN erhöhen, an der die meisten europäischen Staaten sehr interessiert sind. Gleiches gilt für das Auftreten der EU im Internationalen Währungsfonds (IWF), dessen Politikziele und Prioritäten derzeit von den USA dominiert werden, welche die Organisation als geostrategisches Instrument nutzen. Inzwischen wird eine Zusammenlegung der europäischen Anteile im IWF offen thematisiert,²¹ wofür Deutschland und Frankreich eventuell eine gemeinsame Initiative starten wollen.²² Die erwei-

20 Vgl. Steven Everts/Daniel Keohane, *The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure*, in: *Survival*, 45 (2003) 3, S. 177.

21 Vgl. zu den jüngsten Beschlüssen *Financial Times Deutschland* vom 2. 3. 2004.

22 Vgl. Frank Umbach, *The future of ESDP*, m. V. (Report & Analyses, 20/03, Center for International Relations), Warschau, S. 9 ff.

terte EU hätte nach Zusammenlegung mehr Stimmanteile (24 Prozent) als die USA (22 Prozent). Laut den Statuten des IWF könnte sie damit den Sitz der Organisation bestimmen.

Außenpolitik und Geostrategie haben nicht nur institutionelle, sondern auch ökonomische Komponenten. Nur wenn sich die EU weltweit als wirtschaftliches Machtzentrum behauptet, wird sie auf Augenhöhe mit Staaten wie den USA und China agieren können. Die so genannte Lissaboner Agenda,²³ die auf dem trilateralen Treffen von Jacques Chirac, Tony Blair und Gerhard Schröder am 18. Februar 2004 noch einmal bekräftigt wurde, will Europa bis 2010 zu einer wissens- und innovationsbasierten Volkswirtschaft machen. Dies ist ein guter Reformansatz, der alle relevanten Aspekte (Steuerreform, Sozialstaatsreform, Bildung, Forschungsförderung, Flexibilisierung der Arbeitsmärkte etc.) umfasst. Solange die Agenda jedoch als „Methode der offenen Koordinierung“ (MOK) ohne Steuerungsbefugnisse der Kommission verfolgt wird, ist zu befürchten, dass aus ihrer Umsetzung nicht viel wird. Im Bereich Zukunftstechnologien, welche die Märkte von morgen bestimmen, hinkt die EU den USA hinterher. Dort werden für als strategisch wichtig identifizierte Themen sehr schnell große Forschungsprogramme aufgelegt, z. B. der *21st Century Nanotechnology Research and Development Act* vom November 2003.²⁴ Von 2005 bis 2008 werden jeweils 809, 889, 955 bzw. 1024 Millionen US-Dollar für Nanotechnologieforschung zur Verfügung gestellt. Im Vergleich dazu sieht das 6. EU-Rahmenprogramm für die Entwicklung von Nanotechnologie ein Budget von ca. 680 Millionen US-Dollar über einen Zeitraum von vier Jahren vor.²⁵ Die Schlussfolgerung lautet: Die EU täte gut daran, nationale Ressourcen im Bereich Forschung und Entwicklung konsequent zusammenzulegen, um Zukunftsmärkte nicht zu verschlafen.

Wie groß ist Europa?

Die EU wird sehr schnell entscheiden müssen, wer zukünftig zu Europa gehört: Erweiterung und Vertiefung bilden eine Dichotomie. Der Vertiefungs-

23 Vgl. *European Security Strategy. A secure Europe in a better world*. Document proposed by Javier Solana and adopted by the Heads of State and Government at the European Council in Brussels on 12. 12. 2003.

24 Vgl. Franco Algieri/Thomas Bauer, *Die strategischen Sicherheitsinteressen der EU: Definitions- und Sicherungsbedarf*, in: *Konvent-Spotlight*, (2003) 4, S. 1 (www.eu-reform.de).

25 Vgl. Bericht des Policy-Network, Meeting 13. 2. 2004, London (www.policy-network.org).

prozess – auch in der GASP und der ESVP – kann nicht abgeschlossen werden, solange nicht klar ist, wer in Zukunft zur EU gehören wird. Die Mitgliedschaft in der EU sollte an zwei Bedingungen geknüpft sein: *Erstens* müssen Beitrittskandidaten die zukünftige Verfassung anerkennen, und *zweitens* müssen sie die Zustimmung aller Mitglieder haben. Zu Letzterem gehört die legitime Frage, inwieweit weitere Beitritte der Union als Ganzes nutzen oder schaden. Gerade wenn die EU als Stabilitätsanker für Regionen im Osten (Schwarzmeer-Raum, Kaukasus) und Süden Europas (Maghreb) agieren soll, hat sie nicht nur das Recht, sondern auch die Pflicht, an ihre eigene Überlebensfähigkeit zu denken. Eine institutionelle oder finanzielle Überdehnung muss vermieden werden. Die Erweiterungsagenda kann daher nicht ausschließlich durch Erwartungshaltungen von außen bestimmt werden.

Wirft man einen Blick auf den Ist-Zustand, so ergibt sich folgendes realistische Szenario: Nach dem am 1. Mai 2004 bevorstehenden Erweiterungsschub²⁶ dürften um 2007 Rumänien, Bulgarien und vielleicht Kroatien dazukommen. Dann würde die EU 28 Staaten umfassen. Weitere fünf Balkan-Staaten könnten bis zum Ende der Dekade Mitglieder werden (insgesamt 33 Staaten). Mit der Türkei ist die Aufnahme von Verhandlungen vorgesehen, und die Europäische Kommission wird im Dezember 2004 voraussichtlich ein positives Signal zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen geben. Bedingung ist jedoch, dass die Türkei ihre internen Reformanstrengungen erfolgreich fort- und umsetzt. Bei der Erfüllung der politischen Kriterien dürfen keine Kompromisse gemacht werden. Allerdings: Mit einem Pro-Kopf-Einkommen von durchschnittlich 22 Prozent des EU-Durchschnittes ist die Türkei derzeit weit davon entfernt, die wirtschaftlichen Kriterien eines EU-Beitritts zu erfüllen.

Für die genannten Staaten dürfte die politische Dynamik eines Beitritts trotz großer Herausforderungen (z. B. demokratischer Aufbau) nicht mehr aufzuhalten sein.²⁷ Dies ist bereits ein geostrategisches Programm mit großer Reichweite. Was das im Einzelnen für die EU heißt, soll am Beispiel der Türkei²⁸ diskutiert werden: Die Türkei ist für eine europäische Geostrategie von

26 Diese Überlegungen zirkulierten in Zusammenhang mit der Idee einer Deutsch-Französischen Union, vgl. Le Monde vom 13. 11. 2003.

27 Vgl. European Commission, Directorate-General for External Relations (http://europa.eu.int/comm/external_relations/us/intro/index.htm).

28 Zu den Zahlen vgl. Charles Grant, Transatlantic Rift: How to bring the two sides together?, Centre for European Reform, (Juli 2003), S. 25 ff.

unschätzbarem Wert. Durch ihre geographische Nähe eröffnet sie Einflussmöglichkeiten in derzeitige Krisenregionen (Mittlerer Osten, Schwarzmeer-Raum und Kaukasus), in denen die EU aus eigenem Sicherheitsinteresse aktiv sein muss. Die Türkei kann als Demokratiemodell für andere islamische Staaten gelten. Das Land würde der EU zudem einen konkreten Ansatzpunkt bieten, um vernachlässigte Fragen wie etwa Ressourcen- und Energiesicherheit neu und europäisch zu definieren. Immerhin ist die Türkei Knotenpunkt für verschiedene Pipelines und Energiezuflüsse.

Klar ist indes, dass nur eine nachhaltig reformierte Türkei einer ebenso nachhaltig reformierten EU beitreten kann. Eine Mitgliedschaft zu gegenwärtigen Bedingungen würde im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik ca. 20 Millionen Euro kosten, etwa soviel, wie der Beitritt der jetzigen zehn Staaten die gesamte EU zwischen 2007 und 2013 pro Jahr kosten wird. Dieses Geld kann die EU nicht aufbringen. Im derzeitigen EU-Haushalt von rund 100 Milliarden Euro machen Agrar- und Strukturpolitik ca. 80 Prozent aus, d. h. knapp 80 Milliarden Euro. Dies bedeutet, dass sich die EU zwischen einer Weiterführung redistributiver Politiken und einer Geostrategie entscheiden muss – entweder weiter Agrar- und Strukturpolitiken zu finanzieren oder den EU-Haushalt auf moderne, geostrategische Politikziele zuzuschneiden (gemeinsamer Grenzschutz, militärische Fähigkeiten, Innovation, Infrastruktur, Wider Europe). Allein Letzteres wäre ein realistisches Szenario für eine türkische EU-Mitgliedschaft um 2013. Mit der Aufnahme der Türkei darf die EU jedoch nicht in eine *Beitrittsfalle* hinsichtlich anderer benachbarter Staaten tappen. Die EU befindet sich dabei in einer Zwickmühle: Der geostrategische Ansatz *Stabilisierung durch Mitgliedschaft* wird nach den nächsten, skizzierten Beitrittsrunden seine Grenzen erreicht haben. Gleichzeitig muss die EU ihren dann neuen Nachbarn etwas anbieten, um einen Hebel für Reformen zur politischen und wirtschaftlichen Stabilisierung der Region zu haben.

Im März 2003 hat die EU-Kommission in einem ersten geostrategischen Dokument die gewünschten Beziehungen zu den zukünftigen EU-Anrainerstaaten skizziert.²⁹ Inhalte dieser *Wider Europe-Strategy* sind der Aufbau von Nachbarschaftspolitiken zur Ukraine, zu Moldawien und Weißrussland und zum gesamten Mittelmeerraum, d. h. Algerien, Ägypten, Jordanien, Israel,

29 Vgl. European Commission, Economic and financial Consequences of aging populations, in: European Economy Review, (November 2002); vgl. Economist, Demography and the West vom 2. 8. 2002.

Libanon, Syrien, Marokko, den palästinensischen Autonomiegebieten, Tunesien und Libyen. Es ist der Versuch, konkrete Kooperationsangebote wie Freihandelszonen zu unterbreiten, ohne eine Beitrittsperspektive zu eröffnen. Damit hinkt die EU der Dynamik der Beitrittsdebatte allerdings hilflos hinterher. Die Ukraine, Moldawien und der neue georgische Präsident Michail Saakaschwili zeigen unverhohlene Begehrlichkeiten auf einen EU-Beitritt und bezeichnen sich als europäische Staaten.³⁰ Gleichzeitig treiben die USA die Beitrittsdiskussion im Fall der Ukraine voran. Zwar gibt es gute Gründe zu argumentieren, dass die Ukraine zutiefst europäisch sei. Aber es würde die EU auf sehr lange Zeit überfordern, ihre Grenzen bis Russland auszudehnen. Sie täte gut daran, jetzt klare Assoziationsabkommen mit weiter gehenden Erleichterungen zu entwickeln. Nur so kann die Beitrittsdebatte glaubwürdig, aber definitiv beendet werden, während den Staaten gleichzeitig konkrete Unterstützung zukommt. Die verbindliche und abschließende Definition ihrer Grenzen wäre der erste Schritt

30 Vgl. den Vortrag von Präsident Saakaschwili in Berlin (Hotel Adlon) auf einer Veranstaltung der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik am 16. 2. 2004.

zu einer europäischen Geostrategie, in der die EU sich nicht selbst verliert.

Fazit

Um morgen von einer geostrategischen Vision Europas zu sprechen, muss die erweiterte EU angesichts der weltwirtschaftlichen Entwicklung – von China oder Indien war hier noch gar nicht die Rede – ihre Ressourcen und Kapazitäten bündeln und die geeigneten institutionellen Strukturen schaffen. Europa muss aufhören, sich vornehmlich mit sich selbst zu beschäftigen, will es als internationaler Akteur ernst genommen werden. In Regionen wie dem Nahen und Mittleren Osten ist europäische Hilfe dringend notwendig. Europa wird diese jedoch nur dann souverän leisten und eigene Vorstellungen von Staatenbildung und Demokratisierung einbringen können, wenn sich die Mitgliedsstaaten jenseits von vermeintlich nationalen Interessen endlich gemeinsam der Welt zuwenden. Will Europa 2010 oder 2015 in der Welt noch etwas zu sagen haben, braucht man heute mehr Europa und nicht weniger. Es ist Zeit für eine umfassende europäische Geopolitik.

In guter Verfasstheit? Nutzen und Nachteil eines europäischen Verfassungsvertrages

Nach dem Scheitern des Verfassungsgipfels in Brüssel

Der kläglich gescheiterte Versuch der europäischen Staats- und Regierungschefs, sich am 12. und 13. Dezember 2003 in Brüssel auf einen „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ zu einigen, hat einmal mehr die Grenzen des europäischen Verfassungsgebungsprozesses aufgezeigt. Sechzehn Monate lang hat der mit der Erklärung des Europäischen Rates von Laeken am 15. Dezember 2001¹ eingesetzte 105-köpfige Reformkonvent zur Zukunft Europas unter der Leitung des früheren französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing beraten. Vorrangiges Ziel des Europäischen Konvents war es, für alle Beteiligten eine akzeptable Lösung über die „Left-Overs“ aus den Regierungskonferenzen von Amsterdam 1997 und Nizza 2001 zu finden, um die EU demokratischer, effizienter und transparenter zu machen. Zwar sah das Mandat von Laeken keinen expliziten Auftrag zur Ausarbeitung einer Verfassung vor. Aber der Konvent hat sein Mandat über das Maß ausgedehnt und statt der Darlegung alternativer Optionen für die institutionelle Reform der EU einen Verfassungsentwurf vorgelegt. Obwohl der Konvent seine Arbeiten am 13. Juni und 10. Juli 2003 im Konsens beendete und das Ergebnis von Beobachtern als vernünftiger Kompromiss angesehen wurde,² haben die Staats- und Regierungschefs den Verfassungsentwurf nach nur dreimonatiger Regierungskonferenz fürs Erste nicht gebilligt. Der Gipfel wurde vom italienischen Ratspräsidenten Silvio Berlusconi ohne eine ausformulierte Schlusserklärung, in der man die in einzelnen Fragen erzielte Übereinstimmung hätte festhalten

1 Vgl. Europäischer Rat von Laeken, 14./15. 12. 2001. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, in: Bulletin der EU, 12/2001, Ziff. I. 27, S. 21–26.

2 Vgl. Europäischer Konvent, Dokument CONV 850/03, Brüssel, 18./19. 7. 2003. Für eine erste Analyse des Verfassungsentwurfs vgl. die Beiträge in: Integration, (2003) 4; Thomas Oppermann, Eine Verfassung für die Europäische Union, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 118 (2003) 18, S. 1165–1176 (Teil I), und Deutsches Verwaltungsblatt, 118 (2003) 19, S. 1234–1246. Kritisch aus US-amerikanischer Sicht Jack Rakove, Europe's Floundering Fathers, in: Foreign Policy, (September/Oktober 2003), S. 28–38.

können, vorzeitig abgebrochen und auf unbestimmte Zeit vertagt.³

Während die einen den herben Rückschlag beklagten, zumal es durchaus Kompromissmöglichkeiten gegeben hatte,⁴ sprachen andere allenthalben von Krise, drohender Handlungsunfähigkeit oder gar Stillstand. Die Katerstimmung war in vielen Hauptstädten umso größer, als beim Verfassungsprojekt mit der Methode des Konvents ein Weg eingeschlagen wurde, der sich bei der Erarbeitung der Grundrechtecharta von 1999 bis 2000 noch als erfolgreich erwiesen hatte.⁵ Gewiss konnte bei allem Kompromisscharakter des vorliegenden Verfassungstextes und des über weite Strecken als „deliberativ“ zu bezeichnenden Verhandlungsprozesses im Konvent⁶ nicht erwartet werden, dass die europäischen Regierungen den Verfassungsentwurf ohne Änderungen passieren ließen. Sie sind nach wie vor die „Herren der Verträge“ und befinden über EU-Vertragsveränderungen durch die Brille ihrer spezifischen Interessen. Je näher die entscheidenden Beratungen rückten, desto lauter wurden die Stimmen derer, die substantielle Änderungen am Konventsentwurf forderten. Während die EU-Institutionen sich mit Empfehlungen zurückhielten, legten einige nationale Regierungen im Vorfeld der am 4. Oktober 2003 in Rom beginnenden Regierungskonferenz ganze Kataloge von Änderungswünschen vor.⁷ Als strittig erwiesen sich vor allem Fragen nach der Definition und dem Geltungsbereich der qualifizierten Mehrheit im Ministerrat, der Zusammensetzung der Kommission, der Differenzierung in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie

3 Vgl. EU cannot reach deal on constitution, in: International Herald Tribune (IHT) vom 14. 12. 2003.

4 Vgl. Andreas Maurer/Simon Schunz, Auf dem Weg zum Verfassungsvertrag, SWP – Diskussionspapier, Berlin 2003.

5 In Nizza am 13./14. 12. 2000 feierlich proklamiert, wurde sie als Teil II in den Verfassungsentwurf rechtsverbindlich aufgenommen.

6 Zum Konvent als deliberativem Prozess vgl. Andreas Maurer, Less Bargaining – More Deliberation. The Convention Method for Enhancing EU democracy, in: Internationale Politik und Gesellschaft, (2003) 1, S. 167–190.

7 Vgl. zu den Änderungswünschen insbesondere Andreas Maurer/Simon Schunz, Von Brüssel nach Rom – Der Entwurf einer Europäischen Verfassung zwischen Konvent und Regierungskonferenz, SWP – Diskussionspapier, Berlin, Oktober 2003.

dem Gottesbezug in der Präambel. Selbst Staaten wie Deutschland und Frankreich, die den Verfassungsentwurf am liebsten en bloc verabschieden würden, verfügten über Änderungslisten, wenngleich sie nach außen warnten, das Paket aufzuschneiden und damit den Verfassungskompromiss in Frage zu stellen.

Obwohl über die strittigen Kernfragen des Verfassungsentwurfs auch auf der Grundlage des beim vorentscheidenden Außenministertreffen in Neapel (28./29. November 2003) unterbreiteten Textvorschlages⁸ keine Annäherung erzielt werden konnte und in einigen nationalen Delegationen Stimmen laut wurden, wonach man einen Abschluss nicht um jeden Preis wolle, kam der Abbruch des Brüsseler Gipfels für viele doch überraschend. Gescheitert ist der Gipfel letztlich an der „doppelten Mehrheit“ (Art. I-24) bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat. Durch das Prinzip der doppelten Mehrheit würde die relative Gewichtung großer Staaten wie Deutschland und Frankreich gegenüber mittelgroßen Staaten wie Polen oder Spanien im Rat stärker betont, da neben die einfache Staatenstimme die Bevölkerungszahl träte. Polen und Spanien lehnten diese Stimmenneugewichtung im Ministerrat ab, weil dies sie gegenüber dem Status quo von Nizza schlechter stellen würde. Die Kluft zwischen den Befürwortern und Gegnern der doppelten Mehrheit war unüberbrückbar, nachdem auch die wenig engagierte italienische Ratspräsidentschaft kein Kompromisspapier für eine mögliche Annäherung der beiden Positionen zustande brachte.⁹

Anstatt das Scheitern der Regierungskonferenz zu beklagen oder nach dessen Gründen zu suchen,¹⁰ soll in diesem Beitrag der Blick auf grundsätzliche Fragen einer EU-Verfassung gerichtet werden. Der gescheiterte Gipfel von Brüssel ist schon deshalb kein Drama, weil mit dem Verhandlungsabbruch das Verfassungsprojekt keineswegs begraben ist. Irland, das den Ratsvorsitz am 1. Januar 2004 von Italien übernahm, hat deutlich gemacht, die Verfassungsverhandlungen rasch wieder aufnehmen zu wollen. Zunächst soll mit den italienischen Ratsvorgängern das bisherige Konsenspaket rekonstruiert werden, bevor dann auf der Basis der Klausurtagung von Neapel Gespräche mit den einzelnen EU-Mitgliedstaaten aufgenommen werden sollen. Wenn es nach der irischen Ratspräsidentschaft und der Europäischen Kommission

geht, dann soll es schon beim Europäischen Rat im Juni 2004 zu einem Abschluss des Verfassungsge-
bungsprozesses kommen.¹¹

Hinzu kommt, dass, was immer in Brüssel entschieden worden wäre, nie vorgesehen war, dass eine EU-Verfassung vor 2007 voll in Kraft treten sollte. Bis dahin bleibt die EU auch ohne eine neue Verfassung funktions- und arbeitsfähig. Denn vieles läuft in Brüssel planmäßig: Die EU wird ein neues institutionelles Rahmenwerk – den am 1. Februar 2003 in Kraft getretenen Vertrag von Nizza – umsetzen. Das EU-Parlament wird sich nach den Wahlen im Juni in neuer Größe konstituieren, ebenso wird die neu gestaltete Kommission zum 1. November 2004 ihre Arbeit aufnehmen. Für eine Übergangszeit vom Beitritt der Neumitglieder am 1. Mai 2004 bis zum Amtsantritt der neuen Kommission finden darüber hinaus die Vereinbarungen der Europäischen Räte von Brüssel (24./25. Oktober 2002) und Kopenhagen (12./13. Dezember 2002) Anwendung. Diese Interimsregelungen wurden nötig durch die vorübergehende Ungleichzeitigkeit zwischen der Umsetzung der aktuellen Erweiterungsrunde und der bevorstehenden Wahl des Europäischen Parlaments der EU-25 im Juni sowie der Investitur der „erweiterten“ Kommission im November 2004.¹²

Schließlich ist die nicht genutzte Möglichkeit der Verabschiedung der EU-Verfassung schon deshalb nicht zu bedauern, weil Europa bereits über eine tragfähige Verfassung verfügt: zwar keine Verfassungsurkunde, aber doch eine Verfassung im materiellen Sinn, bestehend aus einem Korpus an grundlegenden Rechten und Entscheidungsverfahren, die das Verhältnis des Bürgers zur öffentlichen Gewalt in Europa regeln. Dass das bestehende institutionelle Design reformiert werden muss, darüber herrscht Einigkeit. Die Leistungsfähigkeit der bisherigen Verfahren scheint begrenzt angesichts der großen Herausforderungen wie der Umsetzung der EU-Erweiterung, der Effektivierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik oder des Erhalts der nationalstaatlichen Wohlfahrtssysteme. Fraglich ist aber, ob im Verfassungsentwurf wirklich das größte Potential für die notwendige Fortentwicklung der Union liegt. Zweifel sind angebracht. Denn zum einen ist vor der Illusion zu warnen, eine EU-Verfassung vermöge auf einer symbolischen Ebene kollektive Identität für eine immer größere Union zu stif-

8 Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, Dokument CIG 52/03, Brüssel, 25. 11. 2003, sowie CIG 50/03, Brüssel, 8. 12. 2003.

9 Vgl. *The Economist* vom 20. 12. 2003, S. 35.

10 Vgl. Andreas Maurer/Simon Schunz, *Die Textur der Krise*, SWP – Diskussionspapier, Berlin, Februar 2004.

11 Vgl. Ahern und Prodi fordern baldige EU-Verfassung, in: *Neue Zürcher Zeitung (NZZ)* vom 15. 1. 2004.

12 Vgl. Thomas Fischer/Almut Metz, *Mit Nizza am Abgrund? Die Institutionen der EU-25 nach dem gescheiterten Brüsseler Verfassungsgipfel*. Reform-Spotlight 1/2004, Zentrum für angewandte Politikforschung, München 2004, S. 2 ff.

ten.¹³ Trotz einer gewissen Anreizstruktur für Institutionen und Bürger verbürgt das geschriebene Wort einer Verfassung alleine noch nicht für ein demokratischeres und handlungsfähigeres Europa.¹⁴ Zum anderen muss eine europäische Verfassung nicht nur auf die Legitimität von EU-Entscheidungen, sondern auch auf deren Problemlösungsfähigkeit ausgerichtet bleiben.¹⁵ Damit gerät die spezifische Leistungsfähigkeit der bestehenden Gemeinschaftsverträge und die Balance zwischen integrierter und koordinierter europäischer Politik in den Blickpunkt, die es auch in einer erweiterten Union im Kern zu erhalten und behutsam weiterzuentwickeln gilt. Wird der Verfassungsentwurf dieser spezifischen institutionellen Balance gerecht?

Weniger als eine Verfassung, mehr als ein Vertrag?

Lange Zeit hat kaum jemand die Alternativen für die verfassungsmäßige Weiterentwicklung der EU diskutiert. Inzwischen hat sich dies geändert. Mit der expliziten Thematisierung durch den Konvent hat die Problematik der europäischen Verfassungsentwicklung zu einer breiten wissenschaftlichen und öffentlichen Debatte geführt.¹⁶ Ein erster Blick auf den Verfassungsentwurf zeigt, dass er sich „in vielen Formelementen von üblichen Vertragsergänzungen bisheriger Regierungskonferenzen unterscheidet“¹⁷. Bereits mit dem Begriff Verfassung knüpft der Konvent an tradierte Formen politischer Ordnung an. Damit wird in der Europapolitik eine Tabu-Grenze übersprungen, galt der Begriff Verfassung doch lange Zeit als Synonym für einen europäischen Superstaat.¹⁸ Neben der Rechtspersönlichkeit (Art. I-1 und I-6) sind es vor allem die Grundrechtecharta und die in Art. I-2

und Art. I-3 festgelegten „Werte der Union“, welche das Bild der EU als Verfassungsgemeinschaft verstärken. Schon jetzt wird die Grundrechtecharta als Einfallstor für eine europäische Verfassung angesehen.

Nach dem vorliegenden Entwurf wird die Union gleichermaßen vom Willen der Bürger wie dem der Staaten Europas getragen (Art. I-1).¹⁹ Indem erstmals von der doppelten Legitimationsgrundlage der EU gesprochen wird – das gemeinschaftliche Vorgehen des EU-Parlaments, der Kommission sowie des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) auf der einen Seite, das koordinierende Tätigwerden der nationalen Regierungen im Europäischen Rat und Ministerrat auf der anderen Seite –, nimmt der Entwurf auf paradigmatische Weise Abschied vom bisherigen Bild der Gemeinschaft als einem Zusammenschluss von Völkern und Staaten Europas. Neben den staatsbezogenen Elementen wurden im Verfassungsentwurf auch viele Elemente traditioneller Staatlichkeit verankert (die „Solidarität“ in Art. I-42 sowie die „Symbole der Union“, die Flagge, die Hymne, die Devise, die Währung sowie der 9. Mai als Unionsfeiertag). Zwar sind viele dieser Symbole nicht gänzlich neu, sie haben aber eine konstitutionelle Aufwertung erfahren, die an den Nationalstaat erinnert. Insgesamt betrachtet lässt sich die Union in der Ausprägung des Verfassungsvertrages als weitere Stufe einer langen Entwicklung des europäischen Staates verstehen.²⁰

Obwohl der Entwurf den Namen „Verfassung“ trägt, verharrt das Konventsergebnis letztlich (noch) auf der Vertragsebene. Der Unterschied zwischen Verfassungsvertrag und Verfassung ist keineswegs nur semantischer Natur. Vielmehr geht es darum, „wer die rechtlichen Grundlagen der Union bestimmen darf: die Mitgliedstaaten, indem sie sich vertraglich einigen, oder die Europäische Union, indem sie sich durch einen Beschluss der dafür zuständigen Organe mit oder ohne Referendum selbst eine Grundordnung gibt“²¹. Beim jetzigen Entwurf behalten die EU-Mitgliedstaaten auch weiterhin in Fragen der rechtlichen Grundordnung das letzte Wort. Besonders deutlich wird dies mit Blick auf den Grundsatz der begrenzten Einzelmächtigung der Union (Art. I-9). Die Union verfolgt nach wie vor ihre Ziele in den ihr von den Mitgliedstaaten zugewiesenen Zuständigkeiten. Somit wird die Union auch weiterhin von den Mitgliedstaaten getragen und nicht umgekehrt.

13 Vgl. Armin von Bogdandy, Kollektive Identität durch Verfassungsrecht?, in: NZZ vom 16. 10. 2002, S. 17.

14 Vgl. Jürgen Habermas, Toward a Cosmopolitan Europe, in: Journal of Democracy, 14 (2003) 4, S. 86–100.

15 Vgl. Fritz W. Scharpf, Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration, Cahiers Européens de Sciences Po, 1 (2002), Paris 2002.

16 Vgl. u.a. Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Verfassungspolitik in der Europäischen Union, Mannheimer Zentrum für Sozialforschung, Mannheim 2002; Heinrich Schneider, The Constitution Debate, in: EIoP, 7 (2003) 4 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-004a.htm>), 29. 2. 2004.

17 Wolfgang Wessels, Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse, in: Integration, 26 (2003) 4, S. 284–300.

18 Vgl. Hartmut Marhold, Der Konvent zwischen Konsens und Kontroverse: Zwischenbilanz nach der ersten Phase, in: Integration, 25 (2000) 4, S. 251–268.

19 Vgl. T. Oppermann (Anm. 2), S. 1168.

20 Vgl. W. Wessels (Anm. 17), S. 300.

21 Dieter Grimm, Die größte Erfindung unserer Zeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 16. 6. 2003, S. 35.

Konstitutionalisierung ohne Konstitution

Auch wenn der Verfassungsentwurf die Letztkompetenz bei den EU-Mitgliedstaaten belässt, so ist die Anziehungskraft, die staatsbezogene Formelemente im europäischen Verfassungsgebungsprozess ausüben, überaus groß. Dies mag auf den ersten Blick verständlich sein, sind die Verfassungen politischer Systeme, die als Maßstab und Inspiration für die EU-Verfassung herangezogen werden, doch Staatsverfassungen. Auf den zweiten Blick ist dies allerdings problematisch, da bei einer Übertragung konkreter Strukturprinzipien nationaler Verfassungen auf ein nichtstaatliches politisches System wie die EU wesentliche Unterschiede beider Systemtypen übersehen werden. Zum einen sind die nationalen Verfassungen thematisch und funktionell längst nur noch Partialverfassungen im Verbund mit den übrigen Teilverfassungen Europas. Zum anderen verkennet die Staatsbezogenheit die spezifische inkrementale Natur europäischer Verfassungswendung.

Die europäischen Verträge von Rom bis Nizza haben einen genuinen Prozess der Konstitutionalisierung angestoßen. „Konstitutionalisierung“ meint damit die Verdichtung von Elementen einer Verfassung, d. h. die Herausbildung einer Normen- und Institutionenordnung, nicht aber eine Konstitution.²² Die europäische Verfassungswendung unterscheidet sich stark von nationalen Prozessen der Verfassungsgebung. Dieser Prozess wurde maßgeblich von der Rechtsprechung des EuGH über die Doktrin der Direktwirkung und des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vorangetrieben. Immer neue Materien des nationalen Rechts wurden vom Europarecht abgelöst und „europäisiert“. Eric Stein hat diese Verfassungsgebung qua Richterhand auf dem Punkt gebracht: „Tucked away in the fairyland Duchy of Luxembourg and blessed, until, with benign neglect by the powers that be and the mass media, the Court of Justice of the European communities has fashioned a constitutional framework for a federal-type Europe.“²³

22 Vgl. Christian Joerges, Das Recht im Prozess der Konstitutionalisierung Europas, MZES Arbeitspapier 25/2002, Mannheim 2002, S. 22. Vgl. u. a. Joseph H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge 1999.

23 Eric Stein, *Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution*, in: *American Journal of International Law*, 75 (1981), S. 1.

Die vertikale Rechtsintegration blieb zunächst auf die Gewährleistung der Marktfreiheiten beschränkt, griff dann aber auch auf politische Bereiche wie die Grundrechte über. So hat der EU-Grundrechtsschutz eine Dichte erreicht, die sich mit der in nationalen Verfassungen ohne weiteres messen lassen kann.²⁴ Dies ist auch der Grund, weshalb viele die Inkorporation der Grundrechtecharta in den Verfassungsvertrag für problematisch erachteten.²⁵ Rückt man also das Recht ins Zentrum, dann ist unschwer die Konstituierung einer legitimen supranationalen Hoheitsgewalt zu erkennen. Als Schöpfer der Grundordnung treten Staaten auf, nicht der „pouvoir constituant“ namens Volk. Dies ist auch nicht notwendig, wenn man anerkennt, dass der Verfassungsbegriff nicht zwingend auf den Staat bezogen ist. In diesem System des „multilevel constitutionalism“ sind die Bürger der Mitgliedstaaten gemäß den Integrationsklauseln der nationalen Verfassungen zugleich Adressaten und Legitimationssubjekt der europäischen Hoheitsgewalt.²⁶

Misst man also die bestehende Gemeinschaftsverfassung nicht am Staatenmodell, so wird der Blick frei für „die Genialität der Verträge, und sie erscheinen schon in ihrer gegenwärtigen Gestalt nicht mehr länger nur als Notlösungen, als Kümmerform oder misslungener Staat“²⁷. Die Genialität der Vertragskonstruktion liegt weniger an dem nach 1945 eingeschlagenen supranationalen Pfad, sondern in einer kunstvollen Balance zwischen Formen zwischenstaatlicher Kooperation und Formen der Kommunitarisierung sowie der Verlagerung von Handlungskompetenzen auf supranationale Einrichtungen einerseits und dem geschmeidigen Ausgleich zwischen großen und kleinen EU-Mitgliedstaaten andererseits. Die so gezimmerte Entscheidungsstruktur bleibt immer in zwei Richtungen – Bundesstaat und internationale Organisation – deutbar. Dieser Schwebezustand war es, der die Dynamik und die politischen Kräfte für alle bisher vollzogenen Integrations-schritte freigesetzt hat.

24 Vgl. Chr. Joerges (Anm. 22), 9 f.

25 Vgl. Martin Nettesheim, Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union: Eine verfassungstheoretische Kritik, in: *Integration*, 25 (2002) 1, S. 35–48.

26 Vgl. Ingolf Pernice, *Multilevel constitutionalism and the treaty of Amsterdam*, in: *Common Market Law Review*, 36 (1999), S. 703 ff.

27 Gert Nicolaysen, zit. in: Stefan Oeter, Die Genialität der Verträge. Die Europäische Union braucht keine Verfassung, sie hat schon eine, in: *FAZ* vom 6. 9. 2001, S. 8. Vgl. auch Siegfried Schieder, Verfassung und Verfassungswirklichkeit, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (2003) 8, S. 966–974.

Hebt der EU-Verfassungsentwurf die institutionelle Balance der EU auf?

Blickt man auf die Verfassungsdiskussion der letzten Jahre und Monate zurück, dann gewinnt man den Eindruck, dass es gerade die spezifische Vertragskonstruktion ist, die den neuen Herausforderungen einer erweiterten EU-25 nicht mehr gewachsen ist. Hat der innovative Charakter der horizontalen und vertikalen Vertragskonstruktion der EU ausgedient? Gewiss leidet die EU spätestens seit Ende der achtziger Jahre an Effizienz- und Legitimationsproblemen, auch wenn neuere empirische Studien zeigen²⁸, dass auf europäischer Ebene keineswegs nur suboptimale und schwer legitimierbare Entscheidungen getroffen werden, wie dies oft behauptet wird. Gleichwohl ginge eine Diagnose europäischer Politik an der Realität vorbei, würde sie nicht neben den Stärken europäischer Verfasstheit auch deren ausgeprägte Schwächen thematisieren. Will die EU langfristig eine weltpolitische Rolle spielen, so führt kein Weg an einer Reform des institutionellen Designs vorbei: Die Entscheidungsverfahren im Rat sind intransparent und bürgerfern. Das Zusammenspiel im institutionellen Dreieck zwischen Kommission, Rat und Parlament folgt keinem klaren Leitbild und ist der Bevölkerung folglich nur schwer unter Demokratiemaßstäben zu vermitteln. Auch hat die Theorie kollektiver Handlung gezeigt, dass mit der Größe der Gruppe die Fähigkeit schwindet, öffentliche Güter in ausreichendem Maße bereitzustellen.²⁹

Es ist also schwer, die hinter dem Verfassungsentwurf stehende Reformidee in Frage zu stellen. Aber es ist ebenso zweifelhaft, in dem vorliegenden Entwurf den Rettungsanker zu erblicken und zu glauben, durch einen konstitutionellen Akt würde die erweiterte Union zu einer handlungs- und problemlösungsfähigen Politik zurückfinden. Wenn es zutrifft, dass das horizontale und vertikale Vertragsdesign der EU durchaus leistungsfähig ist und die Grundpfeiler für ein demokratisches und politisch handlungsfähiges Rechtsetzungssystem einer erweiterten Union bereits im heutigen EU-Institutionensystem vorhanden sind, die mit Augenmaß und Vertragspragmatik weiter zu entwickeln wären, dann stellt sich die Frage, ob die

institutionellen Neuerungen im Verfassungsvertrag in die richtige Richtung gehen und eine adäquate Therapie auf die allseits bekannte Diagnose darstellen.

Institutionelles Dreieck: Parlament, Rat und Kommission

Die wichtigsten institutionellen Neuerungen sind die Schaffung eines hauptamtlichen Europäischen Präsidenten (Art. I-21) sowie das Amt eines Europäischen Außenministers (Art. I-27). Beide Positionen erweisen sich in mehrfacher Hinsicht als ambivalent. Einerseits wird die EU durch die Personalisierung von Ämtern entschieden „politischer“. EU-Entscheidungen geraten somit stärker in den Bereich öffentlicher Auseinandersetzung. Dies ist demokratietheoretisch und mit Blick auf die Zuschreibung von politischen Entscheidungen zu begrüßen, erhoffen sich die Entscheidungsträger dadurch doch auch eine identitäts- und legitimitätsstiftende Wirkung für die Union. Umgekehrt können sich Personalisierung und Politisierung aber auch konfliktverschärfend und spaltend auf die EU auswirken. Andererseits führt die Neuschaffung beider Ämter zu neuen Dilemmata im Handlungs- und Kompetenzbereich. Es ist nicht auszuschließen, dass mit der Einführung eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rates mittelfristig eine Art zweite Exekutive in Konkurrenz zur Kommission entsteht, so dass die Balance zwischen europäischem Gemeinwohl und nationalen Interessen im Entscheidungssystem empfindlich gestört wird – bei allen Begrenzungen der Machtstellung des neuen Präsidenten im Verfassungsentwurf.³⁰ Es ist zu befürchten, dass das neue Amt in ähnlicher Weise an inkrementaler Bedeutung gewinnen könnte wie der Europäische Rat, der 1974 als lose Institution geschaffen wurde und binnen dreier Jahrzehnte zur zentralen Lenkungsinstanz im EU-System aufstieg.

Die deutliche Stärkung der intergouvernementalen Struktur kommt naturgemäß den großen Mitgliedstaaten zugute. So überrascht es auch nicht, dass in dieser Frage ein deutlicher Riss zwischen den (sechs) großen Ländern der erweiterten EU und den mittleren und kleinen Ländern verlief, die dem Amt eines permanenten Präsidenten des Europäischen Rates mehr oder weniger ablehnend gegenüberstehen.³¹ Ähnliche Gefahren bestehen

28 Vgl. Fritz W. Scharpf, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt/M. 1999.

29 Vgl. Michael Stoiber, *Die nationale Vorbereitung auf EU-Regierungskonferenzen. Interministerielle Koordination und kollektive Entscheidung*, Mannheimer Beiträge zur politischen Soziologie und positiven politischen Theorie, Band 8, Mannheim 2003.

30 Vgl. Andreas Maurer, *Die Rollendefinition des Europäischen Rates in der EU-Verfassung* (<http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/english/verf/>), 29. 2. 2004.

31 Vgl. David Král/Irena Brinar/Josefin Almer, *The Positions of Small Countries towards Institutional Reform: From Tyranny of the Small to Directoire of the Big?*, EPIN Working Paper No. 6, June 2003 (http://www.epin.org/pdf/small_countries.pdf), 29. 2. 2004.

beim Außenminister der Union, der genuine Exekutivzuständigkeiten der Kommission ebenfalls potentiell unterlaufen und dadurch die kleinen Staaten schwächen könnte, die in der Kommission als Hüterin der Verträge und Spiegel der Vielfalt der Integration zwischen retardierendem Rat und vorwärtstreibendem Europaparlament viel stärker einen Verbündeten sehen als große EU-Länder.

Die jetzt getroffene Lösung des EU-Außenministers trägt auch nicht zur Kompetenzklarheit bei. Im Sinne des „kleinen Doppel-Huts“ ist er in Personalunion Kommissionsvizepräsident und permanenter Vorsitzender des Außenministerrates. Im Unterschied zum Kommissionspräsidenten unterliegt er nicht der Wahl sowie der Kontrolle durch das EU-Parlament. Er gehört dem Europäischen Rat an, greift aber zur Unterstützung auf Beamte des Generalsekretärs des Ministerrates, der Kommission und auf nationales diplomatisches Personal zurück. Diese hybride Konstruktion weckt bei einigen die Befürchtung, durch das neu geschaffene EU-Außenministeramt könne der Rat in die Befugnisse der Kommission (etwa beim Außenhandel oder der Entwicklungspolitik) hineinwirken oder aber der EU-Außenminister würde umgekehrt zum verlängerten Arm der Kommission im Rat. Unklar bleibt schließlich auch, was nach einem Misstrauensvotum des EU-Parlaments gegen die Kommission mit dem Außenminister passieren würde.

Die Kommission als supranationaler Anwalt des Gemeinschaftsinteresses oder als Hüterin der Verträge ist der Kern des innovativen Charakters der Gemeinschaft. Je größer die Union wird, umso mehr bedürfen diejenigen Legitimationsgrundlagen der Kommission einer Stärkung, welche die spezifische Rolle im Rahmen der Gemeinschaftsmethode ausmachen, nämlich ihre Neutralität und ihre Unabhängigkeit.³² Sieht man einmal von der künftigen Stärkung ihres Präsidenten und der (durchaus umstrittenen) Verkleinerung der Kommission auf ein stimmberechtigtes Kollegium von 15 Mitgliedern und weiteren 12 nichtstimmberechtigten Kommissaren ab, so wird nach dem Verfassungsentwurf ihre unabhängige Makler- und Wächterfunktion von mehreren Seiten bedroht und letztlich geschwächt.³³

Während der neue EU-Ratspräsident potentiell die Macht hat, der Kommission Exekutivfunktio-

nen streitig zu machen, ist die stärkere parlamentarische Rückbindung der Kommission gegenüber dem EU-Parlament nicht ohne Gefahr für die Autonomie der Kommission. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Wahlen zum EU-Parlament schlägt der Europäische Rat diesem im Anschluss an entsprechende Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor. Das Europäische Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Art. I-26, Abs. 1). Mit dieser Formel³⁴ wird in bemerkenswerter Weise ein parlamentarisches Element im Verhältnis zwischen EU-Parlament und Kommission eingeführt. Auch besteht die Gefahr einer Politisierung der Kommission, wenn der Kommissionspräsident bei den Wahlen zum EU-Parlament dem siegreichen politischen Lager angehört. Die Ausrichtung der Kommission am Leitbild einer parlamentarisch verantwortlichen europäischen „Regierung“ kollidiert mit dem bisherigen Rollenverständnis der Kommission und ist deshalb problematisch, weil dies einer Abkehr von dem bisherigen institutionellen Entwicklungspfad gleichkommt.

Einführung von Mehrheitsentscheidungen

Europäische Handlungsfähigkeit in einer EU-25 erfordert nicht nur politische Führung, sondern auch wirksame Entscheidungsregeln. Es ist als Erfolg zu werten, dass künftig im neuen „Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“ Abstimmungen im Regelfall mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden (Art. I-22, Abs. 3). Strittig ist und bleibt aber die Stimmengewichtung bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit; daran ist der Verfassungsgipfel letztlich gescheitert. Für die EP-Wahlperiode 2004–2009 gilt zunächst die Formel von Nizza: Erstens muss ein Quorum erreicht werden (72,3 Prozent aller gewichteten Stimmen im Rat), zweitens muss die Mehrheit der EU-Staaten zustimmen, und drittens muss – sofern ein EU-Staat dies beantragt – die Mehrheit zudem auch 62 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. Dieses komplizierte Ausstarieren der Stimmengewichtung zwischen den Mitgliedstaaten – in der EU-25 stehen sechs bevölkerungsreiche EU-Staaten 19 kleineren und mittleren gegenüber – sollte vereinfacht werden. Das Konventsmodell sieht lediglich zwei Kriterien vor: Es muss eine Mehrheit der Mitgliedstaaten zustimmen, und diese muss mindestens drei Fünftel (also 60 Prozent) der EU-Bevölkerung repräsentieren. Nizza gilt deshalb vielen als Modell der

32 Vgl. Giandomenico Majone, *The European Community. An „Independent Fourth Branch of Government“?*, in: Gert Brüggemeier (Hrsg.), *Verfassungen für ein ziviles Europa*, Baden-Baden 1994, S. 23–44.

33 Vgl. Joachim Schild, *Der instabile Kompromiss. Die Reform der EU-Kommission im Verfassungsentwurf des Konvents*, SWP-Studie, Berlin, Oktober 2003, S. 5.

34 Sie geht auf einen Beschluss auf dem 15. EVP-Kongress am 17./18. 10. 2002 im portugiesischen Estoril zurück.

„Verhinderer“, während der Vorschlag des Konventes das Modell der „Gestalter“ ist.

Gegen die Einführung der doppelten Mehrheit sperren sich allen voran Polen und Spanien (hinter diesen standen aber auch kleinere Staaten). Und in der Tat kämen Polen und Spanien wesentlich schlechter weg als etwa Deutschland und Frankreich. Erst ein Quorum von 75 Prozent der EU-Bevölkerung würde beiden Ländern die gleiche Vetoposition einräumen wie der Vertrag von Nizza. Sieht man von innenpolitischen Kalkülen³⁵ und von den mit der Quorumdiskussion unvermeidlich verbundenen Vetokoalitionsgedankenspielen ab,³⁶ so geht es bei der doppelten Mehrheit um mehr als nur um die Suche nach einem effizienten Abstimmungsmodus. Wie auch immer die Kompromisslinie am Ende aussehen mag, der Verfassungsentwurf leistet der „Demographisierung“ der EU weiter Vorschub. Dies ist insofern bedauerlich, als bisher der demographische Faktor primär bei der Zusammensetzung des EU-Parlaments Anwendung fand – nicht jedoch beim Rat, in dem die Staaten gemäß einer Gleichwertigkeitsmaxime angemessen repräsentiert sein müssen. Die Tatsache, dass die EU bis in die neunziger Jahre hinein nie wirklich in Hegemonieverdacht geraten ist, hat viel mit der klugen und zurückhaltenden Stimmengewichtungspolitik der großen EU-Staaten gegenüber den kleineren EU-Staaten zu tun. Dies könnte sich jedoch ändern, wenn bei der Stimmengewichtung im Ministerrat der demographische Faktor nunmehr die Oberhand gewönne.

So sehr Mehrheitsentscheidungen und Quoren den Politikfindungsprozess auf EU-Ebene auch beschleunigen können, so sind sie dennoch kein Allheilmittel. Das Beispiel der europäischen Agrarpolitik zeigt dies deutlich. Reformen wären jederzeit möglich gewesen; Einstimmigkeit ist nicht erforderlich. Dennoch galt die europäische Agrarpolitik vielen als Paradebeispiel ineffizienter Politik.³⁷ Folglich ist es auch ein Trugschluss, zu glauben, die Bedeutung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik nähme alleine durch den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen zu, gegen die sich die Briten sperren. Europäische Außen-

und Sicherheitspolitik krankt weniger am Konsensentscheid – das hat der Irakstreit deutlich gezeigt –, sondern am mangelnden Gestaltungswillen einzelner EU-Mitgliedstaaten.³⁸ Ebenso wie in anderen Bereichen (z. B. Steuerpolitik, Innen- und Justizpolitik) sind in der Außenpolitik Mehrheitsentscheidungen innenpolitisch (noch) nicht legitimierbar.

Differenzierte Integration und Zusammenarbeit

Nun ist mit der (ambivalenten) Justierung zwischen Rat, Kommission und EU-Parlament, den Änderungen in der Kompetenzordnung und dem Übergang zum qualifizierten Mehrheitsentscheid im Ministerrat in Sachen europäischer Problemlösungsfähigkeit noch nicht sehr viel gewonnen. Worauf es ankommt, sind praktikable Reformoptionen. Die EU kommt heute nicht mehr an Differenzierungen und dem wirksamen Durchbrechen des „Dogmas der Einheitlichkeit“ (Fritz W. Scharpf) vorbei. Da die wachsende Heterogenität der Mitgliedstaaten die gemeinschaftliche Politikgestaltung weiter erschweren wird, sind künftig Formen der differenzierten Integration und der verstärkten Zusammenarbeit unausweichlich.³⁹ Bezogen auf eine Politik oder eine Aufgabe könnten sich je verschiedene Teilgruppen von Mitgliedstaaten zu einem Regulierungsraum zusammenschließen, wie es ja schon beim Abkommen über gemeinsame Grenzkontrollen (Schengen) und der Währungsunion geschehen ist und in wachsendem Maße auch im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zutrifft. Die Ausdehnung dieses Integrationsraums ist dabei nicht an einen festen Kern gebunden, sondern ergibt sich aufgrund des zu lösenden Problems. Was die „verstärkte Zusammenarbeit“ angeht, so ist hier der Umstand zu begrüßen, dass der Verfassungsentwurf die in Amsterdam und Nizza eingeführten Grundlagen einer flexiblen Integration spezifiziert und erweitert (mit dem Instrument der „engeren Zusammenarbeit“ wird die militärische Beistandspflicht übertragen, und mit der „strukturierten Zusammenarbeit“ wird das Fundament für eine europäische Verteidigungsunion geschaffen).⁴⁰ Differenzierungen sind wirksamer als der bloße Übergang zu Mehrheitsentscheidungen, weil sie nationale Legitimität mit Gestaltungswillen paaren.

35 Vgl. Kai-Olaf Lang/Andreas Maurer, Polens Gewicht und die doppelte Mehrheit. Vor dem Endspiel der Regierungskonferenz, SWP-Aktuell 51, Berlin, Dezember 2003.

36 Vgl. Janis A. Emmanouilidis/Thomas Fischer, Die Machtfrage europäisch beantwortet. Reform-Spotlight 4/2003, Centrum für angewandte Politikforschung, München 2003; Nikolaus Busse, Die Macht der Prozente, in: FAZ vom 2. 2. 2004, S. 12.

37 Vgl. Elmar Rieger, Agrarpolitik: Integration durch Gemeinschaftspolitik?, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 401–428.

38 Vgl. u. a. Thomas Risse, Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Außenpolitik? Der Verfassungsvertragsentwurf und die europäische Außen- und Sicherheitspolitik, in: Integration, 26 (2003) 4, S. 564–575.

39 Vgl. F. W. Scharpf (Anm. 15).

40 Vgl. Janis A. Emmanouilidis, Differenzierung im Verfassungsentwurf – Auf dem Weg zu einer neuen Integrationslogik, CAP-Position 7/2003, Centrum für angewandte Politikforschung, München 2003.

Sollte es unter irischer Ratspräsidentschaft vor allem in der Frage der Abstimmungsregeln im Ministerrat zu keiner Einigung mit Spanien, das aufgrund des sozialistischen Regierungswechsels allerdings positive und kompromissbereite Äußerungen signalisierte, und Polen kommen – angesichts der bevorstehenden Wahlen zum EU-Parlament im Juni und der Nominierung des Kommissionspräsidenten ist eine Einigung wohl eher unter niederländischer Ratspräsidentschaft realistisch –, könnte Kerneuropa zu einer realen Gestaltungsoption für den europäischen Einigungsprozess werden. Die Reaktionen auf das Scheitern des Verfassungsgipfels haben dies gezeigt. Seit dem letzten Treffen von Schröder, Chirac und Blair in Berlin im Februar 2004 wird zudem über ein „Direktorium“ spekuliert. Während Protagonisten darin einen legitimen Anspruch auf verstärkte Kooperation sehen, warnen die Kritiker vor einer spalterischen „Kleingruppenbildung“⁴¹. Realistischer ist wohl, dass die Ambitionen der „großen Drei“ kurzfristiger Natur sind und inhaltlich nicht tief gehen. Erstens ist es heute schwieriger als noch vor zehn Jahren, dem Integrationsprozess neue Impulse zu verleihen. In einer EU-25 ist das Feld häufig zerrissen. Wollen Paris und Berlin europäische Initiativen durchsetzen, sind sie auf London angewiesen. Zweitens verfügt das „Direktorium“ gegenwärtig nicht über ausreichende Führungsqualitäten, um politische Koalitionen zu schmieden und „leadership by example“ zu betreiben. Sowohl Chiracs Affront gegenüber Polen und Tschechien während des Irakkrieges als auch Deutschlands Bruch des europäischen Stabilitätspaktes tragen nicht zur Vertrauensbildung unter den EU-Staaten bei. Vor allem Deutschland hat innerhalb der EU in den letzten Jahren seine frühere Vermittlerrolle zwischen großen und kleinen, armen und wohlhabenden Ländern eingebüßt.⁴² So wurde der deutsch-

41 Klaus-Dieter Frankenberger, Kleingruppenbildung, in: FAZ Sonntagszeitung vom 22. 2. 2004, S. 10. Kritisch äußerte sich z.B. der italienische Außenminister Franco Frattini, Neue Gräben, in: Financial Times Deutschland vom 18. 2. 2004, S. 30.

42 Vgl. Charlie Jeffrey/William E. Paterson, Germany and European Integration. A Shifting of Tectonic Plates, in: West European Politics, 26 (2003) 4, S. 59–75; Sebastian Harnisch/Siegfried Schieder, Europa bauen – Deutschland bewahren: rot-grüne Europapolitik, in: Hanns W. Maull/Sebastian Harnisch/Constantin Grund (Hrsg.), Deutschland im Abseits?

französische Beitrag im Konvent (die Einführung eines ständigen Ratspräsidenten, die Stärkung des EU-Parlaments und die Schaffung des EU-Außenministers) von kleineren Ländern als „hegemonialer Kompromiss“⁴³ wahrgenommen. Schließlich bleibt der Führungsanspruch der Drei künftig wohl auch deshalb brüchig, weil sie trotz gemeinsamer strategischer Motive in wichtigen Politikfeldern (in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und in der Währungspolitik) noch keine ebenbürtigen Partner sind.

Fazit

Stellt man in Rechnung, dass der Konvent angetreten ist, um die EU konstitutionell neu zu gründen, so hat sich der eine oder andere gewiss mehr Kühnheit erhofft. Es spricht jedoch für die Konventsmitglieder, dass sie nicht den Sirenen künftiger europäischer Verfassungsstaatlichkeit erlegen sind. Der vorliegende Verfassungsvertrag lässt sich weder als eine Annäherung an das majoritäre nationalstaatliche Modell parlamentarischer Demokratie noch als eine eindeutige Rückkehr zu intergouvernementaler Politik deuten. Dies ist die gute Nachricht. Die weniger gute Nachricht ist jedoch, dass sich aus dem Verfassungsentwurf auch einige Neuerungen ergeben (Grundrechtecharta, Einführung von parlamentarischen Elementen im Verhältnis EU-Parlament und Kommission, Stärkung der intergouvernementalen Methoden durch die Schaffung des permanenten Ratspräsidenten), die den Stachel in sich bergen, den paradigmatischen Schwebezustand der EU zumindest empfindlich zu stören. Das Innovative und „Neue“ des europäischen Integrationsprozesses besteht aber gerade darin, die Finalitäts- und Souveränitätsfrage „offen zu lassen“ und nicht in Richtung Bundesstaat oder Staatenbund einzuebnen.

Rot-grüne Außenpolitik 1998–2003, Baden-Baden 2003, S. 65–78.

43 Paul Magnoste/Kalypso Nicolaidis, Large and Small Member States in the European Union: Reinventing the Balance, Groupement d'Etudes et de Recherches Notre Europe, Research and European Issues 25, May 2003 (<http://www.notre-europe.asso.fr>), 29. 2. 2004.

Wirtschaftsverfassung für Europa

Einführung der vier Grundfreiheiten

Das Regelsystem einer europäischen Wirtschaftsverfassung wurde durch den Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft 1957 begründet und danach in der Einheitlichen Europäischen Akte 1986, in den Verträgen von Maastricht 1992, Amsterdam 1997 und Nizza 2001 über die Europäische Union und in Urteilen des Europäischen Gerichtshofs weiterentwickelt. Es beinhaltet die grundlegenden Entscheidungen über die Gestaltung der Wirtschaftsordnung und über die Steuerung des Wirtschaftsprozesses im Integrationsraum. Die Regeln setzen den rechtlich-institutionellen Rahmen für die Ordnung des Wirtschaftslebens; sie beeinflussen das Verhalten der privaten und politischen Akteure in den Mitgliedstaaten sowie in der Gemeinschaft und deren Institutionen und Organe im Hinblick auf die Entwicklung des Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion.

Die Wirtschaftsverfassung für Europa beruht sowohl auf dem Konzept der Integration der Märkte als auch auf dem Prinzip der Integration der Politik. Entsprechend der Methode der funktionellen Integration sind Wirtschaftsverfassungsregeln gesetzt worden, um nach den Grundprinzipien Freiheit und Gleichheit die freie, privatwirtschaftliche Betätigung in einer wettbewerbsgesteuerten europäischen Marktwirtschaft zu ermöglichen und so den Binnenmarkt zu schaffen. Nach dem Ansatz der politikgesteuerten Integration kam es zu Regelungen, um für alle Politikbereiche jeweils die Verantwortung und Kompetenz der Europäischen Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zu ordnen und Politikinstrumente zu institutionalisieren. Im Folgenden wird dargelegt, wie die in den europäischen Verträgen entwickelten Wirtschaftsverfassungsregeln die Wirtschaftsordnung und die Steuerung des Wirtschaftsprozesses in der Gemeinschaft bestimmen.

Ein konstitutives Merkmal der Europäischen Union ist die Institutionalisierung des Markt- und Wettbewerbsprinzips. In der Europäischen Gemeinschaft als einem der drei Pfeiler der EU wurde ein Regelsystem geschaffen, das als konstitutive Elemente erstens die Gewährung bestimmter wirtschaftlicher Grundfreiheiten und zweitens

die Schaffung eines Systems unverfälschten Wettbewerbs enthält. Die marktwirtschaftliche, wettbewerbliche Orientierung ist seit dem EWG-Vertrag grundlegend für die Integration, auch wenn für die Organisation der Agrarmärkte nicht gemeinsame Wettbewerbsregeln, sondern europäische Marktordnungen ausgewählt wurden und die Agrarpolitik protektionistisch ausgerichtet blieb.

Die europäischen Verträge garantieren vier wirtschaftliche Grundfreiheiten im Binnenmarkt (Art. 23 bis 31 und 39 bis 60 EGV):¹ freier Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie Freizügigkeit von Personen. Diese Grundfreiheiten geben der europäischen Wirtschaftsverfassung eine normativ-funktionelle Ausrichtung auf die Absicherung einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung. Sie entsprechen dem methodischen Ansatz der funktionellen Integration, über wettbewerbliche Marktprozesse einen europäischen Binnenmarkt zu schaffen. Die einzelnen Marktteilnehmer erhalten durch die Grundfreiheiten das Recht auf Teilnahme am grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr; für die Bürger Europas entstehen subjektive Rechte, um gegen mitgliedstaatliche Diskriminierungen und Abschottungen vorgehen zu können. Die Grundfreiheiten bestimmen das gemeinschaftliche Liberalisierungsgebot und verpflichten die Mitgliedstaaten zu Regulierungen.

Um die Grundfreiheiten im Binnenmarkt seitens der Wirtschaftsteilnehmer effektiv nutzbar zu machen, wurde eine ganze Reihe von Rahmenbedingungen geschaffen, darunter insbesondere:

– *Diskriminierungsverbot als tragender Pfeiler des Gemeinschaftsrechts*: Der EG-Vertrag verbietet in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 12 EGV). Die unterschiedliche Behandlung in vergleichbaren Situationen ist nicht zulässig. Jeder Unionsbürger muss in jedem Staat des Binnenmarktes wie ein Einheimischer behandelt werden. Das grundsätzliche Diskriminierungsverbot führt auch zum Grundsatz der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen (Art. 141 EGV). Es schließt den Grundsatz des

¹ Die Nummerierung der Artikel entspricht dem Vertrag von Nizza.

gleichen Entgelts für Männer und Frauen bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit ein.

– *Prinzip der gegenseitigen Anerkennung:* Einschlägige Rechtsvorschriften anderer EU-Staaten sind in jedem Mitgliedstaat der Gemeinschaft den inländischen Vorschriften gleichzusetzen. Dieses Prinzip bedeutet, dass die in einem Mitgliedstaat nach dem dort gültigen Recht hergestellten und verkauften Güter im gesamten Binnenmarkt angeboten werden können. Durch die Dassonville-Entscheidung (1974) und das Cassis-de-Dijon-Urteil (1979) des Europäischen Gerichtshofes wurde das Ursprungslandprinzip gegen die regulierungsbedingten Behinderungen des Handels zwischen den Mitgliedstaaten durchgesetzt und damit die Marktfreiheit vergrößert. Auch für berufliche Qualifikationen gilt das Prinzip gegenseitiger Anerkennung.

– *Angleichung der Rechtsvorschriften:* Da für verschiedene Sachgebiete (z. B. den Verbraucher- und Umweltschutz sowie die Bereiche Sicherheit und Gesundheit) das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nicht immer ausreicht, um die Freiheiten des Binnenmarktes zu ermöglichen, müssen Rechtsvorschriften, die in den Mitgliedstaaten unterschiedlich sind und die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes behindern, harmonisiert, d. h. durch EU-Richtlinien einander angeglichen werden (vgl. Art. 94 – 97 EGV).²

Offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb

Das zweite konstitutive Element des Binnenmarktes ist die Errichtung eines Systems unverfälschten Wettbewerbs. Die Verwirklichung der Grundfreiheiten erfordert einen Markt, in dem der Wettbewerb nicht verhindert, eingeschränkt oder verfälscht werden kann. Die Wirtschaftsaktivitäten unter den Bedingungen der Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten, die der Vertrag unberührt lässt (Art. 295 EGV), sollen durch die Koordination auf Märkten und die Selbstkontrolle durch Wettbewerb geleitet sein. Daher gibt die europäische Wirtschaftsverfassung – im systematischen Zusammenhang mit der Gewährung der Grundfreiheiten und der binnenmarktbezogenen Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten³ – der Gemeinschaft die

² Da der Binnenmarkt in einer Reihe von Bereichen noch nicht optimal funktioniert, schlägt die Kommission eine neue Strategie für die EU vor. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission, Binnenmarktstrategie. Vorrangige Aufgaben 2003–2006, KOM (2003) 238 endg.

Errichtung eines Systems vor, „das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Verfälschungen schützt“ (Art. 3 Abs. 1g EGV). Die Anwendung der Regeln der gemeinsamen Wettbewerbspolitik ist Aufgabe der Kommission. Außerdem sollen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten eine Wirtschaftspolitik verfolgen, die „dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist“ (Art. 4 Abs. 1 EGV).

Die Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt gelten für die Unternehmen und die Mitgliedstaaten (Art. 81 – 89 EGV). Erstens gehören dazu Bestimmungen, die dem Schutz und der Förderung von Wettbewerbshandlungen der privaten Wirtschaftsteilnehmer dienen. Zweitens wird die Wettbewerbsverfassung der EG konstituiert durch Regeln, welche die Mitgliedstaaten disziplinieren. Hier geht es um Bestimmungen, welche die Vereinbarkeit staatlicher oder aus staatlichen Mitteln gewährter Beihilfen an Unternehmen mit den wettbewerbsrechtlichen Bedingungen des Binnenmarktes sicherstellen und die Anwendung der Wettbewerbsregeln auch auf öffentliche Unternehmen durchsetzen sollen. Mit der Beihilfenkontrolle will man den gemeinschaftsweiten wirtschaftlichen Wettbewerb gegen Verfälschungen durch Subventionen von Seiten der Mitgliedstaaten schützen, ohne legitime Förderungsmaßnahmen auszuschließen. Die Wettbewerbsregeln bewirken also eine Einschränkung des Interventionsspielraumes der Mitgliedstaaten.

Zu den von der Gemeinschaft politisch gewünschten Wettbewerbszielen gehört auch die technologische- und industriepolitische Förderung, die in dem inzwischen umfangreichen Katalog der Tätigkeiten der Gemeinschaft aufgenommen worden ist (Art. 3 EGV). Hier besteht die Gefahr einer Instrumentalisierung der Wettbewerbspolitik, da man durch Veränderung der Wettbewerbsbedingungen eine protektionistische Strukturpolitik für alte und neue Industrien betreiben kann. Die europäische Wettbewerbsverfassung sieht nicht die Institution einer dem Bundeskartellamt vergleichbaren unabhängigen Kartellbehörde vor, zuständig ist die Kommission. Wie jedoch Erfahrungen zeigen, führt ein höherer Grad der Unabhängigkeit einer Wettbewerbsbehörde zu einer größeren Bereitschaft der Verantwortlichen, sich auf die Anwendung der durch das Wettbewerbsrecht vorgegebenen Regeln zu konzentrieren und nach rein wettbewerbsrechtlichen Kriterien zu entscheiden.

³ Vgl. Ernst-Joachim Mestmäcker, Zur Wirtschaftsverfassung in der Europäischen Union, in: Rolf H. Hasse/Josef Molsberger/Christian Watrin (Hrsg.), Ordnung in Freiheit, Stuttgart 1994, S. 270.

Die Wettbewerbsvorschriften der europäischen Wirtschaftsverfassung betreffen zwar direkt die Regelebene des Binnenmarktes, sie haben aber auch Auswirkungen auf die nationalen Wettbewerbsordnungen und damit die Wirtschaftsverfassungen der Mitgliedstaaten.⁴ Wenn auch eine Anpassung nationaler Regelungen erforderlich ist, um die Binnenmarktentwicklung zu fördern, so ist doch gleichzeitig zu bedenken, dass die Vereinheitlichung des mitgliedstaatlichen Kartellrechts ein Weg ist, auf diesem Gebiet den Wettbewerb der nationalen Rechtssysteme auszuschalten. Es werden legislative und administrative Innovationen bei der Kartellpolitik in den Mitgliedstaaten verhindert. Der „Staatenwettbewerb“ als Entdeckungsverfahren besserer Lösungen für Regeln und Systeme wird durch die Harmonisierungsstrategie zurückgedrängt.⁵

Die europäische Wettbewerbsverfassung hat entscheidend dazu beigetragen, die Liberalisierung der Märkte voranzutreiben und das Wettbewerbsprinzip in der Wirtschaft der Mitgliedstaaten zu verstärken. Die Gemeinschaft konnte bei den Mitgliedstaaten Auflagen zur Liberalisierung vieler vormals regulierter staatsnaher Wirtschaftsbereiche und zum Aufbrechen staatlicher Monopole durchsetzen (so in den Märkten für Telekommunikation und Energie). Diese wettbewerbspolitische Aufgabe der wirtschaftlichen Integration ist noch lange nicht vollendet. „Vor allem in den reformschwachen und folglich wettbewerbsarmen Bereichen machen sich die Vorteile des Binnenmarktes noch nicht richtig bemerkbar, dazu zählen der Energie-, Verkehrs- und Dienstleistungssektor.“⁶

Wenn auch die europäische Wirtschaftsverfassung die marktwirtschaftliche Ordnung der Gemeinschaft absichert, so haben doch seit dem EWG-Vertrag veränderte und neue Regeln in der Einheitlichen Europäischen Akte und in den Folge-

verträgen zur Wirtschaftsunion die liberalen Vertragskomponenten geschwächt und erweiterte Möglichkeiten für Interventionen geschaffen.⁷ Beispiele sind die neuen Zuständigkeiten für die Gemeinschaft in der Forschungs- und Technologiepolitik und im Umweltschutz (Einheitliche Europäische Akte), in der Industriepolitik (Vertrag von Maastricht) und in der Beschäftigungspolitik (Vertrag von Amsterdam). Insgesamt sind die Bereiche politisierender Einflussnahmen ausgedehnt worden; das Ziel der strukturpolitischen Steuerung steht jetzt formal gleichwertig neben dem des wettbewerbsgesteuerten Binnenmarktes (vgl. die Auflistung der Tätigkeiten der Gemeinschaft in Art. 3 Abs. 1 EGV). Durch diese Regelungen ist ein erhebliches Potential ordnungspolitischer Spannungen in der Gemeinschaft entstanden: das Konzept offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb versus das Konzept der Intervention.

Gewährleistung von Preisstabilität

Geldwertstabilität ist eine wesentliche Voraussetzung, um die Funktionsfähigkeit des wettbewerblichen Binnenmarktes zu erhalten und damit die wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele der EU zu erreichen. Nur eine auf die Geldwertstabilität ausgerichtete Geld- und Währungspolitik in der Wirtschafts- und Währungsunion schafft auf Dauer die günstigen Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und sozialen Ausgleich. Die Stabilitätsnorm ist daher ein Kernelement des marktwirtschaftlichen Integrationskonzeptes und der Wirtschaftsverfassung.

Im Maastrichter Vertrag sind das Konzept der Wirtschafts- und Währungsunion und die europäische Währungsverfassung zusammen mit der Institutionalisierung einer unabhängigen Währungsbehörde festgelegt. Die Mitgliedstaaten haben durch politischen Souveränitätsverzicht die nationale Geld- und Währungspolitik auf das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) übertragen, das sich aus der Europäischen Zentralbank (EZB) und den nationalen Notenbanken zusammensetzt. Mit der Einführung der einheitlichen Währung wurde die Verbindung von wirtschaftlich-funktionellen und politisch-institutionel-

4 So kommt es beispielsweise in der deutschen Kartellpolitik zu einem umfassenden Systemwechsel, da die Europäische Verordnung 1/2003 zu den Artikeln 81 und 82 EGV vorschreibt, die bisher im deutschen Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen enthaltene Anmeldepflicht für Kartelle durch das so genannte Legalausnahmesystem abzulösen, die grundsätzliche Gleichbehandlung vertikaler und horizontaler Wettbewerbsbeschränkungen einzuführen und die europäische Gruppenfreistellungsverordnung zu übernehmen.

5 Zu diesem ordnungspolitischen Problem vgl. Lüder Gerken (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung. Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin 1995; Martin Seidel, Der Wettbewerb der Rechts- und politischen Systeme in der Europäischen Union (Policy Paper B 10, Zentrum für Europäische Integrationsforschung), Bonn 1998.

6 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission. Einige Kernpunkte der europäischen Wettbewerbsfähigkeit – Hin zu einem integrierten Konzept, KOM (2003) 704 endg., S. 6.

7 Vgl. Werner Mussler, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel. Von Rom nach Maastricht, Baden-Baden 1998, insb. S. 190 ff.; Helmut Gröner, Integrationsmerkmale und Integrationsmethoden: Die ordnungspolitische Konzeption der EG im Wandel, in: ders./ Alfred Schüller (Hrsg.), Die europäische Integration als ordnungspolitische Aufgabe, Stuttgart 1993, S. 5 ff.

len Elementen in der EU verstärkt. Die EZB hat eine institutionelle Sonderstellung, da sie im Vertrag nicht als ein Organ der Union eingeordnet ist, was ihre politische Unabhängigkeit unterstreicht. Die Absicherung der Unabhängigkeit des EZSB ist für das Verankern der Stabilitätskultur im politischen Leben der Euro-Staaten von herausragender Bedeutung.⁸

Nach der Währungsverfassung ist das vorrangige Ziel bei der Festlegung und Ausführung der europäischen Geldpolitik – und damit das Mandat des EZSB –, die Preisstabilität zu gewährleisten (Art. 105 Abs. 1 EGV). Nur soweit es dieses Ziel nicht beeinträchtigt, unterstützt das EZSB auch die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft, um zur Verwirklichung der wirtschaftlichen und sozialen Vertragsziele beizutragen. Die Preisstabilität ist bisher in den allgemeinen Zielen der EU verankert, in Art. 2 EGV ist der Gemeinschaft die Aufgabe übertragen, ein „beständiges, nichtinflationäres Wachstum“ zu fördern. Als einen der einzuhaltenden, richtungweisenden Grundsätze für die Tätigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten nennt Art. 4 Abs. 3 EGV „stabile Preise“. Diese Vorgaben machen deutlich, dass die Währungsunion als eine Stabilitätsgemeinschaft konzipiert ist. Sie verpflichtet alle politischen Akteure, in jedem Bereich der nationalen Wirtschaftspolitik, insbesondere in der Finanz- und der Lohnpolitik, zur Stabilität beizutragen. Während die Mitgliedstaaten die Kompetenz für die Geldpolitik vollständig auf das EZSB übertragen haben – die Währungsunion also anders als die Wirtschaftsunion zentral verfasst ist – und das Instrument der Wechselkursanpassung innerhalb der Währungsunion nicht mehr zur Verfügung steht, verbleibt die Finanzpolitik im nationalen Kompetenzbereich. Steuerhoheit und die Bereitstellung öffentlicher Güter liegen in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, wodurch auch hier deutlich wird, dass die Wirtschaftsunion bewusst dezentral angelegt ist.⁹

Die Wirtschaftsverfassungsregeln des Maastrichter Vertrages haben im Bereich der Wirtschaftspolitik eine Asymmetrie geschaffen: auf der einen Seite die europäische, supranationale Geldverfassung mit der gemeinsamen Geldpolitik und auf der anderen Seite weitgehend nationale Verantwortung und Kompetenz in der Finanzpolitik. Um bei einer solchen Kompetenzzufteilung zu verhindern, dass mitgliedstaatliches Fehlverhalten in der Haushaltspolitik zur Gefährdung der stabilitätsorien-

tierten Geldpolitik in der Gemeinschaft führt, enthält der Maastrichter Vertrag finanzpolitische Vorschriften zur Disziplinierung der in nationaler Kompetenz verbleibenden Finanzpolitik (Art. 104 EGV). Zur Verschärfung der Budgetbeschränkungen für die Mitgliedstaaten wurde auch die sogenannte „No-bail-out“-Klausel eingeführt, nach der kein Mitgliedstaat (oder die Gemeinschaft) für die Verbindlichkeiten eines anderen Mitgliedstaates haftet (Art. 103 Abs. 1 EGV).

Wegen der Schwächen der Maastrichter Haushaltsregeln entschloss man sich, gewissermaßen als Nachbesserung, zu einer zusätzlichen stabilitätsorientierten Regelung. Ausgehend von dem Vorschlag der Bundesrepublik Deutschland (1995) für einen „Stabilitätspakt“, verabschiedete der Europäische Rat 1997 in Amsterdam den – nach Vorschlägen Frankreichs modifizierten – Stabilitäts- und Wachstumspakt. Der Pakt soll zu einer nachhaltigen Konvergenz der Geld- und Finanzpolitik in der Gemeinschaft beitragen; dieser institutionelle Rahmen schreibt einen finanzpolitischen Grundkonsens zwischen den Mitgliedstaaten fest.

Als institutionelles Arrangement der Währungsunion zur Umsetzung der Vertragsbestimmungen über die Verfahren bei übermäßigen öffentlichen Defiziten (Art. 104 EGV) beinhaltet der Pakt weitreichende politische Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, ist aber in seinem Kern rechtlich unverbindlich. Er enthält Regeln für ein Frühwarn- und Aufsichtsverfahren des Rates der Finanzminister, um die Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft zu sichern. Um einen solchen Pakt durchzusetzen, bedarf es einer glaubwürdigen Sanktionsdrohung. Die konzeptionelle Grundidee war, Entscheidungen im Rat der Finanzminister ausschließlich auf der Grundlage eines sanktionsbewehrten Regelwerkes und nicht nach politischer Dominanz zu treffen, also das Konzept der *Per-se Rule* statt der *Rule of Reason*. Jedoch konnte eine Verständigung hinsichtlich des institutionellen und prozeduralen Vorgehens nur für einen Regelansatz erreicht werden, der letztlich potentielle Sünder über tatsächliche Sünder entscheiden lässt, da der Rat der Finanzminister über die Lage befindet.¹⁰ Für den Stabilitätsgedanken in Europa ist entscheidend, Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu haben, die den Ministerrat, die Kommission und die Mitgliedstaaten effektiv binden. Dies ist unverzichtbar für die Entwicklung einer belastungsfähigen Stabilitätskultur.

8 Vgl. zum Eurosystem als Träger der Geldpolitik Egon Görgens/Karl-Heinz Ruckriegel/Franz Seitz, Europäische Geldpolitik. Theorie, Empirie, Praxis, Düsseldorf 2001, S. 63 ff.

9 Vgl. M. Seidel, (Anm. 5), S. 4.

10 Zur Analyse der bisherigen Umsetzung des Stabilitätspaktes vgl. Horst Feldmann, Der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der Praxis: Eine Bilanz der ersten vier Jahre, in: List-Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 29 (2003) 2, S. 114–136.

Sozialer Schutz und Verbesserung der Lebensqualität

Die Frage nach der sozialen Dimension der europäischen Wirtschaftsverfassung berührt alte politische Kontroversen aus der Gründungsphase der EWG und heutige Schwächen im Konzept der Wirtschaftsunion.¹¹ Nach dem Vertrag von Nizza gehören heute zu den sozial- und integrationspolitisch allgemeinen Zielen der Union „die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus . . . , insbesondere durch . . . Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts . . .“ (Art 2 EUV). Noch umfangreicher ist das soziale Zielsystem der Gemeinschaft ausformuliert, zu deren Aufgaben es jetzt auch gehört, „ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Gleichstellung von Männern und Frauen, . . . , die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern“ (Art. 2 EGV). Damit ist als richtungweisend durch die Wirtschaftsverfassungsregeln vorgegeben, dass die Gemeinschaft mehr sein soll als eine wirtschaftliche Integration.

Festzuhalten ist zunächst, dass die Entwicklung des wettbewerblichen Binnenmarktes und die Marktdynamik auf eine Angleichung der Produktivitäts- und Einkommensniveaus in der Gemeinschaft hinwirken, also die Wohlstandsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten langsam verringert werden. Inwieweit einzelne soziale Ziele verstärkt durch gemeinschaftliche Sozialpolitik angestrebt werden sollen, ist strittig. Einige sozialpolitische Maßnahmen können zur Förderung der Marktintegration als generell flankierende Gemeinschaftspolitiken erforderlich sein. Eine generelle Verpflichtung der EU zu sozialer Gerechtigkeit findet sich nicht in den Normen der europäischen Wirtschaftsverfassung. Es gibt für die Gemeinschaft keine umfassende Ermächtigung, die Strukturen einer europäischen Sozialordnung im Einzelnen festzulegen.

Allerdings besteht ein Grundkonsens der Mitgliedstaaten darin, die EU als einen Raum sowohl der Freiheit als auch der Solidarität zu sehen. Es ist unstrittig, dass die Gemeinschaft auf Dauer nur Bestand haben kann, wenn in ihr auch Solidarität und sozialer Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten gefördert werden. Um der Gemein-

schaft in den Bereichen Beschäftigung und Soziales Zuständigkeiten zu übertragen, musste der Gründungsvertrag verändert werden. Im Jahre 1989 wurde die „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ als politische Absichtserklärung von allen Mitgliedstaaten außer Großbritannien verabschiedet. Erst im Maastrichter Vertrag von 1993 und dem darin enthaltenen „Abkommen über die Sozialpolitik“ erfahren diese sozialpolitischen Erweiterungen eine rechtliche Absicherung; das Ziel ist die Umsetzung der Sozialcharta. In den Amsterdamer Vertrag wurden dann die bisher im so genannten „Sozialprotokoll“ zum Maastrichter Vertrag enthaltenen Regeln zur Sozialpolitik der Gemeinschaft vollständig integriert; damit wurde die Grundlage für einzelne, begrenzte Aktivitäten in der europäischen Sozialpolitik geschaffen. Zusätzlich hat der Amsterdamer Vertrag die Bereiche Gesundheits- und Verbraucherschutz sowie die Beschäftigungspolitik in die Zuständigkeit der Gemeinschaft überführt. Insbesondere durch die Aufnahme des Beschäftigungsziels und die damit verbundenen Kompetenzen für eine europäische Beschäftigungspolitik entstehen erhebliche Konfliktfelder für die Wirtschaftspolitik, da das Ziel der Geldwertstabilität primär in der Verantwortung des unabhängigen ESZB liegt.

Seither wurden in dem Bemühen, Ansätze einer Sozialordnung für die Gemeinschaft zu entwickeln, sowohl der Weg der weiteren sozialpolitischen Regulierung über Verordnungen und Richtlinien – so hinsichtlich des verbesserten sozialen Schutzes von Arbeitnehmern und der Bekämpfung sozialer Ausgrenzungen – als auch der Weg über die Grundrechtspolitik eingeschlagen. Die vier Grundfreiheiten und die durch sie verbürgten subjektiven Rechte berühren auch die zukünftige Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Sozialsysteme. Allerdings wird die Befugnis der Mitgliedstaaten anerkannt, die Grundprinzipien ihres jeweiligen Systems der sozialen Sicherheit selbst festzulegen. Auch dürfen Bestimmungen der Gemeinschaft zur Verwirklichung der Ziele der Sozialpolitik das finanzielle Gleichgewicht der nationalen Systeme nicht erheblich beeinträchtigen (Art. 137 Abs. 4 EGV).

Die unter Ökonomen vorherrschende Meinung ist, das Ziel soziale Sicherheit primär im Zuständigkeits- und Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten zu belassen und durch deren Sozialpolitik zu gewährleisten.¹² Die Gemeinschaft kann dies

11 Vgl. beispielsweise Wolfgang Däubler (Hrsg.), Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes, Gütersloh 1998.

12 Vgl. Peter Oberender/Jürgen Zerth, Europäische Sozialpolitik: Anforderungen in einem zunehmend integrierten Europa, in: Renate Ohr/Theresia Theurl (Hrsg.), Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik, München 2001, S. 518 f.

mit binnenmarktorientierten komplementären Maßnahmen unterstützen und ergänzen (vgl. Art. 137 EGV). Ob sozialpolitische Regulierungen auf europäischer Ebene sinnvoll sind, da positive externe Effekte oder steigende Skalenerträge vorliegen, sollte in jedem Einzelfall geprüft werden.¹³

Insgesamt sind die in der europäischen Wirtschaftsverfassung enthaltenen Regelungen für ein Sozialmodell als ein Ansatz zu beurteilen, der die aus der Marktdynamik zu erwartenden sozialen Leistungen kombiniert mit der Sozialgestaltung über koordinierte Politikinterventionen, die seit einiger Zeit stärker betont werden. Offensichtlich dominiert die Auffassung, dass gewünschte soziale Endergebnisse – wie hohes Beschäftigungsniveau sowie Verbesserung der Lebensqualität – im funktionierenden wettbewerblichen Marktprozess nicht, nicht so sicher oder nicht so schnell wie im politischen Prozess der Intervention erreichbar sind.¹⁴ Als ein dafür geeignetes Instrument wird seit dem Vertrag von Amsterdam die *Methode der offenen Koordinierung* (MOK) angesehen, die im Folgenden erläutert wird.

Orientierung an Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

Ein weiterer Regelungsbereich der europäischen Wirtschaftsverfassung betrifft die Steuerung des Wirtschaftsprozesses im Binnenmarkt. Da die hierfür relevanten Regeln sich weitgehend am Konzept der Integration der Politik orientieren, sind ordnungspolitische Konflikte mit den parallel bestehenden Regeln der marktgesteuerten Integration möglich. „Ob die wiederholten Bekenntnisse des Vertrages zu einem System offener Märkte bei freiem Wettbewerb die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft prägen werden, hängt im Wesentlichen von den Mitteln ab, die der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten zur Verwirklichung ihrer neuen Politiken zu Verfügung stehen.“¹⁵

Eine grundlegende Entscheidung der europäischen Wirtschaftsverfassung hinsichtlich der Steuerung des Wirtschaftsprozesses ist die Einführung des Subsidiaritätsprinzips. Für die gesamte

13 Vgl. Thomas Schuster/Roland Vaubel, Europäische Sozialpolitik, in: Renate Ohr (Hrsg.), Europäische Integration, Stuttgart 1996, S. 180 ff.

14 Vgl. Alfred Schüller, Der wirtschaftspolitische Punktualismus: Triebkräfte, Ziele, Eingriffsformen und Wirkungen, in: Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, 49 (1998), S. 111.

15 E.-J. Mestmäcker (Anm. 3), S. 285.

Binnenmarktpolitik sind die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit bindend. Diese Prinzipien haben durch die Verankerung in Art. 2 EUV und Art. 5 EGV sowie durch das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ zum Amsterdamer Vertrag Verfassungsrang. Sie setzen den Maßstab für die Aufteilung von Verantwortung und Kompetenz zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten und schützen Dezentralisierung und Vielfalt innerhalb der EU.¹⁶

Das Prinzip der Subsidiarität verlangt für die wirtschaftsrelevanten Politikbereiche den prinzipiellen Vorrang einer dezentralen Kompetenzordnung. Das Prinzip beinhaltet in positiver Abgrenzung eine Kompetenztrennung: Die Gemeinschaft soll handeln, sofern und soweit die Ziele bestimmter Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend und daher besser wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Dies beinhaltet eine Ausweitung der Kompetenzen. In der negativen, also abwehrenden Abgrenzung sagt das Prinzip, dass die Gemeinschaft nicht tätig werden soll, wenn das Handeln auf der Ebene der Mitgliedstaaten ausreicht, um die Vertragsziele zu erreichen. Insgesamt folgt daraus die Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane – insbesondere der Kommission – nachzuweisen, dass es zur Lösung einer Aufgabe einer gemeinschaftlichen Regelung und eines gemeinschaftlichen Handelns bedarf. Außerdem müssen Art und Intensität der Instrumente dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

Welche wirtschaftspolitischen Kompetenzen die Mitgliedstaaten explizit an die Gemeinschaft übertragen haben, wird am Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung für die Gemeinschaftsorgane deutlich. Die Kompetenzen sind folgendermaßen verteilt:

– *gemeinschaftliche Politik*: Die Zuständigkeiten liegen ausschließlich bei Organen und Institutionen der EG, so bei der Agrar-, Außenhandels-, Wettbewerbs- und Währungspolitik;

– *gemeinsame Politik von Gemeinschaft und nationalen Regierungen*: Auf der Grundlage von Vorschlägen der Kommission fassen die Minister der Mitgliedstaaten nach dem Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EGV) zusammen mit dem Europäischen Parlament Beschlüsse – soweit das Subsidiaritätsprinzip dies erlaubt – , die als Richt-

16 Zur Frage der Vereinbarkeit von europäischer Integration, Dezentralität und Vielfalt vgl. Wolfgang Kerber, Wettbewerbsföderalismus als Integrationskonzept für die Europäische Union, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 4 (2003) 1, S. 43–64.

linien die Mitgliedstaaten binden, z. B. bei der Umwelt-, Gesundheits-, Verbraucherschutz-, Forschungs- und Technologiepolitik;

– *Koordinierung*: Die wirtschaftspolitischen Kompetenzen liegen zwar bei den Mitgliedstaaten, aber sie betrachten ihre Wirtschaftspolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und koordinieren sie im Ministerrat (Art. 99 EGV). Bei den Programmen und Maßnahmen sind die Ziele der Gemeinschaft und der ordnungspolitische Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb zu beachten.

Neben diesen speziellen Handlungsbefugnissen eröffnen die Wirtschaftsverfassungsregeln auch weitere Möglichkeiten zu Aktivitäten der Gemeinschaftsorgane, wenn dies zur Erreichung von Vertragszielen erforderlich erscheint. Diese Befugnisse erlauben allerdings nicht, dass die Gemeinschaftsorgane Aufgaben wahrnehmen, die außerhalb der vom EG-Vertrag vorgegebenen Ziele liegen. Allerdings hat sich in der Praxis gezeigt, dass dringliche Aufgaben gelöst werden mussten, die man bei Vertragsabschluss nicht vorhergesehen hatte und für die entsprechende Einzelermächtigungen fehlten; ein Beispiel ist die Entwicklung des Umwelt- und Verbraucherschutzes.

Spannungsverhältnis zwischen Markt- und Politikintegration

Die Verteilung der wirtschaftspolitischen Aufgaben und Kompetenzen im EG-System ist höchst komplex und unübersichtlich. Eine klare Kompetenzabgrenzung ist bisher für den Bereich des Binnenmarktes und der Wirtschaftspolitik nicht gelungen. Mit der Erweiterung des Zielkatalogs der Gemeinschaft wird der erforderliche Instrumenteneinsatz größer, und die Neigung wächst, in immer mehr Bereichen die Politik der Mitgliedstaaten zu vereinheitlichen oder die Handlungskompetenzen auf die Gemeinschaft zu übertragen. Diese Entwicklung wird zusätzlich durch die Erfolge der Marktintegration gefördert:¹⁷ Der offene Binnenmarkt verstärkt nämlich den politischen Wettbewerb zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten; deshalb sind sie daran interessiert, sich durch eine europaweite Harmonisierung oder Vergemeinschaftung von Regeln und Politiken vor dem zunehmenden Wettbewerbsdruck zu

17 Zu Problemanalyse und institutionellen Lösungsmöglichkeiten vgl. Roland Vaubel, Internationaler politischer Wettbewerb: Eine Europäische Wettbewerbsaufsicht für Regierungen und die empirische Evidenz, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 19 (2000), S. 280–309.

schützen (z. B. Versuche zur Steuerharmonisierung).

Der Konvent hat in seinem Entwurf des Verfassungsvertrages versucht, die vertikale Kompetenzordnung klarer zu fassen.¹⁸ Danach hätte zukünftig die Union die ausschließliche Kompetenz für die binnenmarktrelevante Wettbewerbspolitik, die Währungspolitik im Euroraum und für die gemeinsame Handelspolitik. Als Bereiche geteilter Zuständigkeit sind der Binnenmarkt, Landwirtschaft und Fischerei und einige Teilgebiete der Sozialpolitik, die Bereiche Umwelt, Verbraucherschutz, Verkehr und transeuropäische Netze, Forschung und technologische Entwicklung sowie Energie zu nennen. Die Union erhält Koordinierungskompetenzen im Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten, und sie kann Initiativen zur besseren Abstimmung der Sozialpolitik ergreifen. In anderen Feldern soll sie die Tätigkeiten der Mitgliedstaaten stützen und ergänzen.¹⁹

Die Mitgliedstaaten haben kritisiert, dass die Kommission sich häufig auf den Binnenmarktartikel (Art. 95 EGV) gestützt hat, um ihre Regelungskompetenz zu erweitern und Entscheidungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit – statt mit der in den Verträgen vorgesehenen Einstimmigkeit – herbeizuführen. Beispiele sind Maßnahmen in den Bereichen Gesundheit und Umweltschutz. Es fehle also bisher eine ausreichende Begrenzung der Binnenmarktkompetenz auf solche Regelungen, die in erster Linie und direkt für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes notwendig sind. Allerdings haben Entscheidungen auf der Grundlage des Art. 95 EGV die Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten mit qualifizierter Mehrheit ermöglicht und so den Binnenmarkt weiterentwickelt. Außerdem – so die zusätzliche Kritik – habe die Kommission auch in Bereichen Vorschriften zur Entwicklung des Gemeinsamen Marktes erlassen, in denen sie an sich keine Befugnisse hat. Sie ist hier mit Hilfe der Auffangkompetenz des Art. 308 EGV tätig geworden. In der gegenwärtigen Zuständigkeitsverteilung ist somit durch diesen Artikel die Begrenzungsfunktion der Kompetenzordnung geschwächt.

Um den wachsenden Einfluss des Konzepts der politikgesteuerten Integration zu verdeutlichen, muss auf die neue Methode der offenen Koordi-

18 Vgl. Armin von Bogdandy/Jürgen Bast/Dietrich Westphal, Die vertikale Kompetenzordnung im Entwurf des Verfassungsvertrages, in: Integration, 26 (2003) 4, S. 414 ff.

19 Vgl. Elke Thiel, Die Wirtschaftsordnungspolitik im Europäischen Verfassungsentwurf, in: Integration, 26 (2003) 4, S. 529 ff.

nierung eingegangen werden. Sie kommt als Verfahren der mittelbaren Politikabstimmung vermehrt zur Anwendung, ohne dass sie in der bisherigen Kompetenzordnung der europäischen Wirtschaftsverfassung klar eingefügt wäre. Diese Form der Politikkoordinierung wurde zuerst im Beschäftigungskapitel des Vertrages von Amsterdam (Art. 125 bis 130 EGV) festgeschrieben und später in der vom Europäischen Rat im Mai 2000 beschlossenen Lissabon-Strategie, bis 2010 „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen“, zu einem Kernelement der europäischen Modernisierungsstrategie gemacht.²⁰

Der Koordinierungsmodus umfasst die Festlegung von Leitlinien der Union mit quantitativen und qualitativen Indikatoren, die Umsetzung der europäischen Leitlinien in die nationale und regionale Politik, die jährliche Berichterstattung der Mitgliedstaaten, die Bewertung und Prüfung seitens Kommission und Rat sowie schließlich die Möglichkeit wirtschaftspolitischer Empfehlungen an die Mitgliedstaaten.²¹ Für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten erfolgt die Koordinierung über die Ausarbeitung von Grundzügen dieser Politik (vgl. Art. 99 Abs. 2 EGV), für die Beschäftigungspolitik über die Festlegung von Leitlinien (vgl. Art. 128 Abs. 2 EGV).

Der Nutzen und die ordnungspolitische Beurteilung dieses Koordinierungsverfahrens sind noch umstritten. In positiver Bewertung erscheint die Methode geeignet, unter Bedingungen, die eine einheitliche Politik nicht möglich machen, Lerneffekte und lokale Experimente unter Einbezug von Dialogen auf verschiedenen Ebenen herbeizuführen.²² Aus ordnungspolitisch kritischer Sicht ist dagegen zu sagen, dass die MOK dem Konzept

der Politikintegration entstammt und in die Richtung zunehmender Supranationalisierung (bzw. Zentralisierung) wirtschaftspolitischer Entscheidungen führt, die in der EU den Wettbewerb zwischen den Regierungen der Mitgliedsländer als Verfahren zur Entwicklung besserer Problemlösungen abschafft bzw. einschränkt.²³

Die schleichende Ausweitung der „Koordinierungskompetenz“ der EU geht zu Lasten der Mitgliedstaaten und deren Untergliederungen. Die bedenklichen Folgen einer verstärkten Einbeziehung der EU-Organe in die Koordinierung von mitgliedstaatlichen Instrumenten der Wirtschaftspolitik – wie Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik – werden in der Schwächung der demokratischen Legitimation und der Kontrolle der Mitgliedstaaten durch deren nationale und regionale Parlamente und durch deren Wähler gesehen.²⁴

Abschließend ist auf das durch Regeln der europäischen Wirtschaftsverfassung ausgelöste ordnungspolitische Spannungsverhältnis hinzuweisen: Einerseits werden durch die vier Grundfreiheiten und die Absicherung des freien Wettbewerbs Voraussetzungen für den Systemwettbewerb „als ein dezentrales Korrektur- und Entwicklungsverfahren für institutionelle Arrangements“²⁵ geschaffen. Andererseits führt die Ausweitung der direkten und indirekten Regelungskompetenz der Gemeinschaft dazu, deren Macht zu stärken und für die Mitgliedstaaten die Bereiche potentiellen Systemwettbewerbs einzuschränken. Für den weiteren Integrationsprozess bleibt die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Wettbewerbssystem (Marktintegration) und Regulierungssystem (Politikintegration) ungewiss.²⁶ Die vom Konvent im europäischen Verfassungsentwurf (2003) vorgeplagten Regelungen zur Wirtschaftsverfassung folgen vielmehr dem Konzept der politikgesteuerten Integration und vergrößern so das ordnungspolitische Konfliktpotential.²⁷

20 Vgl. Ingo Linseman/Christoph Meyer, Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke? Theoretische Konzeption und Praxis der offenen Politikkoordinierung, in: *Integration*, 25 (2002) 4, S. 285. Von der Kommission wird die offene Koordinierungsmethode ausdrücklich als wertvolles Instrument angeführt, „das über die Frage der Zuständigkeit hinausgeht und die EU in die Lage versetzt, zum Fortschritt in Bereichen beizutragen, auf denen sie keinen legislativen Einfluss hat“. Speziell erwähnt werden Fortschritte bei der Stärkung der Forschung und der Förderung von Innovationen und unternehmerischer Initiative. Kommission der EG (Anm. 6), S. 19.

21 Vgl. Thomas Bodewig/Thomas Voß, Die „offene Methode der Koordinierung“ in der Europäischen Union – „schleichende Harmonisierung“ oder notwendige „Konsentierung“ zur Erreichung der Ziele der EU?, in: *Europarecht*, 38 (2003) 2, S. 311; Michael W. Bauer/Ralf Knöll, Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 1–2/2003, S. 34.

22 Vgl. James S. Mosher/David M. Trubek, Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy, in: *Journal of Common Market Studies*, 41 (2003) 1, S. 63 ff.

23 Vgl. zu dieser Entwicklung Wim Kösters, Europäische Integration: Wirtschaftspolitischer Autonomieverlust durch Supranationalisierung politischer Entscheidungen, in: Dieter Cassel (Hrsg.), *50 Jahre Soziale Marktwirtschaft*, Stuttgart 1998, S. 442 ff.

24 Vgl. Peter M. Mombaur, Soziale Marktwirtschaft in Europa: Systemwandel per Etikettenschwindel?, in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 95 (2003) 1, S. 52.

25 Manfred E. Streit, Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozess, in: Dieter Cassel (Hrsg.), *Entstehung und Wettbewerb von Systemen*, Berlin 1996, S. 227.

26 Vgl. auch W. Mussler (Anm. 7), S. 192.

27 Vgl. auch E. Thiel (Anm. 19), S. 527: „Die in allen europäischen Verträgen latent angelegte Ambivalenz zwischen Markt und Intervention tritt im Verfassungsvertrag verstärkt hervor.“

Wie wählt Europa? Das polymorphe Wahlsystem zum Europäischen Parlament

Mit der Neuwahl des Europäischen Parlaments (EP) nach der bislang größten Erweiterung der Europäischen Union (EU) steht das Verfahren, wie diese nun 732 Mitglieder umfassende Versammlung gewählt wird, erneut zur Debatte. Nach wie vor ist das Wahlrecht zum EP im Wesentlichen national geregelt und damit nach Ländern unterschiedlich.¹ Nur einige Eckwerte wurden in den bisherigen Gemeinschaftsverträgen festgeschrieben, vor allem die Zahl der Mitglieder des EP und ihre Verteilung auf die Mitgliedsländer. Aber auch diese Mandatskontingentierung wird problematisiert, denn sie erfolgt unverändert nicht proportional nach dem Anteil, den die einzelnen Länder an der Gesamtbevölkerung stellen.

In kritischer Sicht werden beide Erscheinungen gerne als Legitimitätsmangel des EP begriffen und unter das Demokratiedefizit der EU subsumiert. In vergleichender, kontextorientierter Sicht nehmen sie sich weitaus weniger bedenklich aus. Um zu dieser relativierenden Bewertung zu gelangen, ist es notwendig, sich nicht nur darüber zu informieren, wie gewählt wird, sondern auch nach dem Warum zu fragen und sich der Schwierigkeiten und Kosten einer Vereinheitlichung des Wahlrechts zum EP bewusst zu werden.

Zu diesem Zwecke zeichnen wir einerseits den Entwicklungsprozess des EP in seinen wahlrechtlichen Grundlagen nach und die Versuche, ein uniformes Wahlsystem zu erarbeiten, andererseits analysieren wir das Wahlsystem zum EP in den einheitlichen und in den nach Ländern unterschiedlichen Strukturen. Der Vergleich mit anderen Wahlsystemen und die subjektive Perspektive der Wählerinnen und Wähler in der Handhabung des Wahlsystems lässt angesichts der Heterogenität der in der EU vereinten Gesellschaften eine durchaus positive Bewertung der demokratischen Entwicklung der EU zu, die sich auf die Bestellung des EP bezieht.

¹ Für Informationen zu den nationalen Wahlsystemen zum EP danke ich herzlich Pedro Almeida/Lissabon, Mario Caciagli/Florenz, Jorgen Elklit/Kopenhagen, Carlos Flores/Valencia, Hubai Lázio/Budapest, Klaus Poier/Graz, Artis Pabriks/Valmiera, Rainer-Olaf Schultze/Augsburg, Josep María Vallés/Barcelona und Klaus Ziemer/Warschau.

Die gemeinschaftlichen Rechtsgrundlagen

Die rechtlichen Grundlagen der Wahlen zum EP sind vielfältig. Zu berücksichtigen sind zum einen die Vorgaben aus den europäischen Verträgen, zum anderen die nationalen Bestimmungen der Mitgliedsländer. Hinsichtlich der gemeinschaftlichen Rechtsgrundlagen haben sich Reformdebatten und Reforminitiativen frühzeitig am Begriff des einheitlichen Verfahrens festgemacht. Unter Verfahren (*procedure*) kann verstanden werden, was in aller Regel mit Wahlrecht im umfassenden Sinne bezeichnet wird: einerseits Regelungen, die das Recht, zu wählen und gewählt zu werden, betreffen sowie die Wahlorganisation, die Wahlbewerbung und die Wahlprüfung; andererseits das Wahlsystem, d. h., wie Wählerinnen und Wähler ihre politischen Präferenzen in Stimmen ausdrücken und diese in Mandate übertragen werden. Ein solches EU-weit einheitliches Verfahren für die Wahl des EP konnte bislang von Seiten der Gemeinschaft nicht vereinbart werden. Ebenso wenig vollzog sich eine Rechtsangleichung, die von den Mitgliedsländern selbst hätte ausgehen können.

Das heutige EP geht auf die Gemeinsame Versammlung der im April 1951 gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zurück. Ihre 78 Mitglieder galten als „Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ (Art. 21 [3] EGKS) und wurden von den Parlamenten der damals sechs Mitgliedsländer ernannt. Im Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) von 1957 wurde die Versammlung damit beauftragt, „Entwürfe für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten“ auszuarbeiten (Art. 138 [3]). Der Rat sollte „einstimmig die entsprechenden Bestimmungen erlassen und sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften empfehlen“. Als Folge der dem EP zugewiesenen Initiativfunktion verabschiedete die Versammlung im Mai 1960 den „Entwurf eines Abkommens betreffend die Wahl des Europäischen Parlaments in allgemeiner

unmittelbarer Wahl“ und im Januar 1975 einen neuen Entwurf eines „Vertrages zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments“. Erst jetzt, 20 Jahre nach dem Gründungsvertrag, nahm sich der Rat der Materie an und erließ im September 1976 den Rechtsakt über die Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen zum EP. In diesen Beschluss übernahm der Rat eine Reihe von Vorschlägen, die im Entwurf des EP enthalten waren, wie die Mandatsdauer von fünf Jahren (Art. 3), das freie Mandat (Art. 4) sowie die Vereinbarkeit von europäischem Mandat und nationalem Mandat (Doppelmandat, Art. 5). Er schloss sich auch dem Entwurf daran an, die Einführung eines einheitlichen Verfahrens, die vertragsgemäß zugleich mit der Direktwahl erfolgen sollte, auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben: „Bis zum Inkrafttreten eines einheitlichen Wahlverfahrens (...) bestimmt sich das Wahlverfahren in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften“ (Art. 7 [2]). Die Zielsetzung eines einheitlichen Verfahrens blieb damit zwar aufrechterhalten, zugleich wurde der faktische *Status quo* legitimiert.

Daran hat sich im Grunde bis heute nichts geändert. Trotz aller gegenteiligen Absichtserklärungen verringerte sich die Aussicht auf Vereinbarung eines einheitlichen Verfahrens im ursprünglichen Sinne noch – zum einen dadurch, dass im Maastrichter Vertrag vom Februar 1992 die Hürde zur Verabschiedung eines einheitlichen Wahlrechts erhöht wurde,² und zum anderen dadurch, dass der Amsterdamer Vertrag (in Art. 130 Abs. 4 EGV) eine alternative Lösung, nämlich ein Verfahren „im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen“, ermöglichte. Im Klartext heißt dies, dass damit die wahlrechtlichen nationalen Unterschiede außerhalb der Maxime der Vereinheitlichung bleiben. Die Option orientiert sich am faktischen Stand der Rechtsangleichung, von der freilich angenommen werden kann, dass sie im Zuge der Vertiefung der Integration weitere Fortschritte machen wird. Zu dieser Annahme berechtigt, dass im Amsterdamer Vertrag die Figur des Unionsbürgers geschaffen wurde. Ausländerinnen und Ausländern wird in allen Ländern der EU das Wahlrecht zum EP eingeräumt, wenn sie dort ihren Wohnsitz haben. Solche gemeinschaftsweiten Regelungen zwingen in gewisser Weise zur Vereinheitlichung des Wahlrechts im engeren Sinne. Eine richtungsähnliche Wirkung dürfte von der geplanten Europäischen Verfassung ausgehen, die in Art. 19 (2) das EP als

2 In Artikel 138 (3) des EWG-Vertrags wurde hinzugefügt, dass der vom Rat zu verabschiedende Entwurf die Zustimmung des Europäischen Parlaments mit der Mehrheit seiner Mitglieder voraussetze.

„von den europäischen Bürgerinnen und Bürgern“ gewählt sieht und das EP nicht mehr als eine Versammlung der Völker der Mitgliedstaaten der Union begreift. In den Verfassungsvertrag werden im Übrigen auch vier der fünf Wahlrechtsgrundsätze aufgenommen, nämlich das allgemeine, freie, direkte und geheime Wahlrecht, nicht aber das gleiche Wahlrecht: Die europäischen Bürgerinnen und Bürger im EP werden „degressiv proportional“ vertreten, „mindestens jedoch mit vier Mitgliedern je Mitgliedstaat“. Somit kann als allgemeine Tendenz begriffen werden, dass sich einerseits im Zuge der Vertiefung der Integration die Bedingungen für ein Mehr an Einheitlichkeit im Wahlrecht verbessern, andererseits jedoch die faktisch heterogenen Verhältnisse anerkannt bzw. festgeschrieben werden.

Vergebliche Versuche der Vereinheitlichung

Den Diplomaten, welche die Gründungsverträge der EG aushandelten, ist möglicherweise nicht recht bewusst gewesen, welche höchst schwierige Aufgabe sie der Versammlung stellten, als sie ihr die Ausarbeitung eines einheitlichen Verfahrens vorschrieben. Am guten Willen des EP, ihr gerecht zu werden, hat es wahrlich nicht gemangelt. In sämtlichen Wahlperioden wurden Versuche unternommen, die vertraglichen Verpflichtungen zu erfüllen – ohne Erfolg. Besonders intensiv waren die Bemühungen, die sich im Kern stets auf das Wahlsystem bezogen, in den achtziger Jahren; damals wurden grob gesprochen zwei Ansätze verfolgt: *erstens* die Entwicklung von Leitvorstellungen, die ein einheitliches Verfahren verwirklichen sollten, und *zweitens* der Vorschlag konkreter einheitlicher Elemente eines EP-Wahlsystems. Die Leitvorstellungen, die der Politische Ausschuss des EP 1981 formulierte, lauteten: „(a) Das Wahlsystem muss so beschaffen sein, dass es im Interesse eines möglichst gleichen Stimmengewichts ein Höchstmaß an Einheitlichkeit gewährleistet. Gleichzeitig muss jedoch Raum bleiben für die Berücksichtigung nationaler Besonderheiten; (b) das Wahlsystem muss soweit wie möglich an erprobte und den Bürgern der jeweiligen Staaten vertraute Modelle anknüpfen und darf zentrale Wertvorstellungen des politischen Lebens der Mitgliedstaaten nicht außer acht lassen; (c) das Wahlsystem muss dazu beitragen, eine unmittelbare Beziehung zwischen Wählern und Gewählten herzustellen.“³ Diese Leitvorstellungen waren mehr

3 EP, Sitzungsdokumente 1981/82, Dok. 1988/ 81/B+C, S. 4.

dazu geeignet, die notwendige Unterschiedlichkeit der nationalen Wahlsysteme zum EP zu begründen als Hoffnung auf eine Kompromisslösung zu wecken. Die Einzelforderungen waren in keinem institutionellen *design* unterzubringen. Wie sollte angesichts der Verschiedenheit der nationalen Wahlsysteme an den Bürgerinnen und Bürgern vertraute Modelle mit der Zielsetzung angeknüpft werden können, ein einheitliches Wahlsystem zu schaffen? Zu diesem Zwecke hätte gerade von den traditionellen Wahlsystemen abgerückt werden müssen. Das ganze Dilemma der dann jahrzehntelangen Debatte wurde gleich im ersten Entwurf offenbar.

Wesentlich konsistenter war der Seitlinger-Entwurf, den das EP im März 1982 verabschiedete und dem Rat zur Beschlussfassung zuleitete. Er nannte konkrete einheitliche Elemente und enthielt als wichtigste Aussage, dass das EP nach Verhältniswahl zu wählen sei. Es wurden Mehrpersonenwahlkreise vorgesehen, die drei bis 15 Mandate umfassen sollten. Damit zeichnete sich ein einheitliches Wahlsystem in Form der Verhältniswahl in Wahlkreisen unterschiedlicher Größe ab – ein Wahlsystem, das unverändert in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten für die Wahlen zu den nationalen Vertretungskörperschaften angewandt wird. Als einheitliches Verrechnungsverfahren wurde die Methode d'Hondt vorgeschlagen. Alle weiteren technischen Regelungen sollten den Ausführungsbestimmungen der einzelnen Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Der integrationspolitisch sinnvolle und wahlsystematisch schlüssige Seitlinger-Entwurf wurde jedoch vom Rat im Februar 1983 verworfen.

Spätere Entwürfe pendelten zwischen normativen Leitlinien und konkreten Vorschlägen hin und her. Auch wurde versucht, vom Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland ausgehend einen „fairen Kompromiss zwischen einem Verhältniswahlsystem mit Listen und einer Persönlichkeitswahl mit Wahlkreisen“⁴ zu finden. Der entsprechende Entwurf kam über das EP nicht hinaus. Nach Maastricht wurde seitens des EP in der Entschließung vom März 1993 versucht, zumindest das Repräsentationsprinzip der Verhältniswahl für die EP-Wahlen durchzusetzen. Mit diesem Vorschlag erreicht(e) die Diskussion allerdings nach 40 Jahren wieder den Stand von 1953, als die *Ad-hoc*-Versammlung in kluger Bescheidenheit als Wahlsystem für die erstmalige Wahl der Versammlung in der E(W)G „Verhältniswahl nach nationalen Wahlgesetzen“ vorgeschlagen hatte.⁵

4 Reinhold Bocklet, in: Europäische Zeitung, Nr. 4 vom April 1987, S. 2.

5 Vgl. Christof Lenz, Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments, Baden-Baden 1995, S. 23.

Die Geschichte der Erfolglosigkeit des Bemühens, ein einheitliches Verfahren zur Wahl des EP zu etablieren, macht verständlich, warum in den Amsterdamer Vertrag die schon erwähnte Öffnung der vertraglichen Verpflichtungen zugunsten eines „Verfahrens im Einklang mit den allen Ländern gemeinsamen Grundsätzen“ aufgenommen wurde. Wie wir später sehen werden, ist diese Alternative nahezu deckungsgleich mit dem erreichten Stand der Vereinheitlichung. Die institutionelle Unbeweglichkeit im Wahlrecht sollte auch davor warnen, allzu viel Integrationsentwicklung in Europa vom Wahlsystem und dessen Ausgestaltung abhängig zu machen. Den genialen Ideen⁶ entsprechen nur geringe Realisierungschancen.

Das engere Wahlrecht

Eigentlich sollte man annehmen, dass im Bereich des engeren Wahlrechts, das im Gegensatz zum Wahlsystem mit seinen klassischen Grundsätzen allgemein, gleich, direkt und geheim eher universalistisch ist, sich leichter hätte Einheitlichkeit herstellen lassen. Weit gefehlt. Allgemein und direkt ist das Wahlrecht seit den ersten Direktwahlen 1979, geheim versteht sich von selbst, gleich ist es nicht und wird es auch nicht werden.

Das aktive Wahlrecht zum EP ist EU-weit relativ einheitlich geregelt. Es setzt mit 18 Jahren ein. Da es für die Unionsbürgerinnen und -bürger an die Wohnsitznahme gebunden ist, zählen jedoch auch die unterschiedlichen Residenzbestimmungen. Das passive Wahlrecht wird hingegen unterschiedlich gewährt. Das Wahlalter differiert zwischen 18 und 25 Jahren.⁷ Diese Unterschiede sind nicht groß problematisiert worden. Sie weisen aber darauf hin, dass selbst in rudimentären Fragen keine Einheitlichkeit erreicht wurde.

Größte Aufmerksamkeit ist stets dem Grundsatz der gleichen Wahl zuteil geworden. Er wurde und bleibt in den Verträgen durch die Mandatskontingentierung verletzt. Seit der ersten Versammlung besteht eine ungleiche Repräsentation der gemeinschaftsweiten Bevölkerung durch das nach Ländern unproportionale Verhältnis von Bevöl-

6 Vgl. Philippe C. Schmitter, *How to Democratize the European Union . . . and Why Bother?*, Lanham 2000; Sebastian Wolf, Ein Vorschlag zur Beseitigung von Repräsentations- und Legitimationsdefiziten in Rat und Europäischen Parlament, in: PVS, 41 () 4, S. 730–741.

7 18 Jahre: Dänemark, Deutschland, Finnland, Malta, Niederlande, Schweden, Slowenien, Spanien; 19 Jahre: Österreich, Portugal; 21 Jahre: Belgien, Griechenland, Großbritannien, Irland, Lettland, Litauen, Luxemburg, Polen, Slowakei, Tschechien; 23 Jahre: Frankreich; 25 Jahre: Italien.

kerungszahl und Mandatszahl zu Lasten der bevölkerungsreichsten Länder. Immer wieder ist aufgerechnet worden, wie ungleich sich die Stimmwirkung luxemburgischer zu der deutscher Wählerinnen und Wähler verhält.⁸ Was die empirische Auswirkung dieser Ungleichheit anbelangt, so ist zu Recht festgestellt worden, dass sie für die parteipolitische Zusammensetzung des EP stärker ist als jene, die von den unterschiedlichen Wahlsystemen ausgeht.⁹ Weitergehende demokratie- und integrationspolitische Folgen wurden vor allem nach Maastricht betont, als im Zuge fortschreitender Kompetenzübertragungen an die EU deren demokratische Qualität ins Blickfeld geriet. Winfried Steffani hinterfragte rigoros die demokratische Legitimation der EU und ihrer Entscheidungsorgane: „Solange sich der demokratische Gleichheitssatz bisher nur im Nationalstaat, nicht jedoch bei der Sitzverteilung im Europäischen Parlament verwirklichen lässt, bleibt die Rückkopplung der Entscheidungsorgane der Europäischen Union an den demokratischen Nationalstaat deren wesentliche Legitimationsbasis. Das demokratisch gewählte Parlament jedes Mitgliedstaates wird so zum Hauptvermittler einer demokratischen Legitimation der politischen Entscheidungsprozesse der Europäischen Union.“¹⁰ Er machte sich dabei die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts in seiner Maastricht-Entscheidung vom 12. Oktober 1993 zu Eigen, das es als entscheidend angesehen hatte, „dass die demokratischen Grundlagen der Union Schritt haltend mit der Integration ausgebaut werden“, da sonst „der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt“ seien.¹¹ Diesen Bedenken in der Weise Rechnung zu tragen, dass zur Wahl des EP ein gleiches Wahlrecht eingeführt würde, ist jedoch illusorisch. Den kleinen Ländern ist eine Mindestrepräsentation zuzusichern, welche deren Parteienpluralismus wiedergeben kann. Den großen Ländern eine dementsprechende proportionale Repräsentation einräumen hieße, ein Parlament mit einer Mitgliederzahl zu schaffen, die alle vernünftigen Dimensionen sprengt. So sieht denn auch der Verfassungsvertrag kein gleiches Wahlrecht, sondern eine Mindestrepräsentation pro Land und die Zusammensetzung des EP nach

8 Bei den Wahlen von 1994 entfiel in Luxemburg ein Abgeordneter auf 37 338 Wähler, in Deutschland einer auf 610 848 Wähler.

9 Vgl. Chr. Lenz (Anm. 5), S. 38.

10 Winfried Steffani, *Das Demokratie-Dilemma der Europäischen Union*, in: ders./Uwe Thaysen (Hrsg.), *Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, Sonderband, Opladen 1995, S. 41.

11 Bundesverfassungsgericht, Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993, BVerfGE 89, 155 (156).

„degressiver Proportionalität“ vor – ein Begriff, der beschönigend die unvermeidliche Ungleichheit des Wahlrechts umschreibt.

Weitere Aspekte des Wahlrechts, etwa die rechtlichen Voraussetzungen der Wahlbewerbung, der Wahlkampf, die Parteien- und Wahlkampffinanzierung oder die Wahlprüfung, sind im Grunde nach Ländern unterschiedlich. Schauen wir nur mal auf die Wahlkampffinanzierung. Sämtliche Modelle sind vertreten: keine gesetzliche Regelung (Schweden), keine staatliche Finanzierung (Dänemark), Begrenzung der Wahlkampfausgaben (Belgien, Irland, Lettland, Malta etc.), Bereitstellung kostenloser Sendezeiten in den staatlichen Medien (Litauen, Österreich), laufende staatliche Finanzierung von Aufwendungen der Parteien (Estland), staatliche Wahlkampffinanzierung der EU-Wahlen (Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg etc.). Die jeweiligen Regelungen, mal diesem, mal jenem Modell folgend, aber auch gemischte Bestimmungen verschiedener Modelle, sind eng angelehnt an diejenigen Vorschriften, die für die Wahlen zu den nationalen Parlamenten bestehen. Es würde hier zu weit führen, die detailreichen Unterschiede im Einzelnen aufzuzeigen. Wie problematisch ist diese Vielfalt wahlrechtlicher Bestimmungen für ein supranationales Parlament? Tangiert sie die Legitimität des EP? Der Vergleich mit dem Bundesstaat USA vermag zur Beantwortung der Frage beizutragen. Bei den Wahlen zum US-amerikanischen Kongress gibt es kein bundeseinheitliches Wahlrecht. Die wahlrechtlichen Bestimmungen sind lokal, einzelstaatlich und bundesstaatlich normiert, wobei der Bund schließlich zu Beginn der sechziger Jahre im Zuge der Durchsetzung des allgemeinen Wahlrechts für Schwarze im Bereich des engeren Wahlrechts überhaupt erst dessen Grundsätze gesetzlich festschreiben konnte.¹² Wer die Vielfalt wahlrechtlicher Bestimmungen für die EP-Wahlen legitimationstheoretisch für problematisch hält, müsste konsequenterweise auch die Legitimität des US-Kongresses anzweifeln.

Die nationalen Wahlsysteme zum Europäischen Parlament

In den Mitgliedstaaten werden verschiedene Systeme der Verhältniswahl angewandt. In den meisten Ländern wird damit dem Repräsentations-

12 Vgl. Dieter Nohlen, *Wahlsysteme der Welt*, München 1978, S. 110–130; Ralf Lindner/Rainer-Olaf Schultze, *United States*, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), *Elections in the Americas*, Oxford (i. E.).

prinzip entsprochen, das jeweils auch für die nationalen Parlamente gilt. Ausnahmen bilden Frankreich und Großbritannien. Frankreich wechselte bereits mit der ersten Direktwahl von der absoluten Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen, die für die Wahl der Nationalversammlung gilt, zur Verhältniswahl über. Großbritannien hingegen hielt bei den ersten Wahlen zum EP an der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen fest. Vor den Wahlen von 1999 ging das Land jedoch zur Verhältniswahl über, was insofern ein bedeutsamer Schritt war, als die relative Mehrheitswahl als britisches Wahlsystem gilt und befürchtet wurde, dessen Aufgabe würde den Wechsel auch des Wahlsystems zum Unterhaus nach sich ziehen. Seit den EP-Wahlen 1999 besteht EU-weite Einheitlichkeit im Repräsentationsprinzip. Sie wird auch nach der Erweiterung der EU auf 25 Mitglieder gewahrt, da alle Neumitglieder in Übereinstimmung mit den Wahlsystemen zu ihren nationalen Parlamenten ein System der Verhältniswahl einführen.

Die Unterschiede zwischen den Wahlsystemen liegen in der technischen Ausgestaltung der Verhältniswahlsysteme nach Wahlkreiseinteilung, Kandidaturform, Stimmgebung und Verrechnungsverfahren. Dabei wurde in den Ländern teils an jeweils nationale Traditionen angeknüpft,¹³ teils entsprechend den Bedingungen variiert, welche sich durch die im Vergleich zu den nationalen Parlamenten geringere Zahl von Mandaten ergaben, teils auch mit Alternativen experimentiert, die für die nationalen Parlamente zu gewagt erschienen. Die Wahlsysteme zum EP sind seit 1999 unverändert geblieben. Von Reformdebatten ist nichts bekannt. In elf Ländern der EU-15¹⁴ bildet das ganze Land einen Wahlkreis. Davon unbenannt können in Deutschland und in Finnland einzelne Parteien auf subnationalen Ebenen (Ländern oder Wahldistrikten) Listen präsentieren. Genau besehen müsste man Italien noch zur Gruppe der Länder mit einem landesweiten Wahlkreis zählen, denn es ist zwar in fünf Wahlkreise untergliedert, aber nur für Zwecke der Stimmgebung, die Mandate werden auch hier den Parteien auf nationaler Ebene nach Proporz zugeteilt. Nur Belgien (vier Wahlkreise), Großbritannien (elf Wahlkreise) und Irland (vier Wahlkreise) sind in Mehrpersonwahlkreise eingeteilt, in denen tatsächlich die Mandatsverteilung stattfindet. Besonders in Belgien (mit Flandern, Wallonien, der deutschsprachigen Region und Brüssel), aber auch im Vereinig-

13 Der eindeutigste Fall ist Irland, das praktisch das Wahlsystem zum nationalen Dail in kleinem Maßstab auf die EP-Wahlen übertrug.

14 Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien.

ten Königreich (mit – neben England: neun Wahlkreise – Schottland, Wales und Nordirland) wurde bei der Wahlkreiseinteilung die regionale Differenzierung berücksichtigt. In den zehn Beitrittsländern wurde bis auf Polen (13 Wahlkreise) überall ein landesweiter Wahlkreis eingeführt.

Hinsichtlich der Wahlbewerbung und der Stimmgebung, die wir hier zusammenziehen, fällt für die EP-Wahlen die häufige Verwendung der lose gebundenen Liste auf. In nur sechs der 15 Länder¹⁵ ist die Liste starr und sind die Wählerinnen und Wähler an die Vorgaben der Parteien gebunden. In zwei Ländern (Irland und Luxemburg) und einer Region (Nordirland) sind die Listen sogar frei. In Luxemburg haben Wählerinnen und Wähler so viele Stimmen, wie Mandate zu vergeben sind, und sie können panaschieren. In Irland und Nordirland wird im System der übertragbaren Einzelstimmgebung (*single transferable vote*) von Wählerinnen und Wählern auf dem Stimmzettel per Nummerierung angegeben, in welcher Reihenfolge sie die Bewerberinnen und Bewerber gewählt sehen möchten. Auch in den Beitrittsländern herrscht – soweit bekannt – eine Tendenz zur Öffnung der Listen vor. Malta wendet das System der übertragbaren Einzelstimmgebung an, das auch für die Wahlen zum nationalen Parlament gilt. Die Slowakei und Slowenien haben sich für die lose gebundene Liste (Präferenzstimme) entschieden. Polen, Tschechien und Ungarn optierten für die starre Liste.

Was nun das Verrechnungsverfahren anbelangt, so werden in elf der 15 EU-Länder¹⁶ die Mandate nach der Methode d'Hondt vergeben. Dieses Verfahren hat sich langsam weiter ausgebreitet. Schweden wendet ebenfalls ein Höchstzahlverfahren, das nach St. Laguë, an; Irland und Italien haben ein Wahlzahlverfahren (Irland die Droop-STV-Quota und Italien das Verfahren Hare und den größten Mittelwert für die Restmandate) und die Bundesrepublik Deutschland schließlich das Hare-Niemeyer-Verfahren, welches die d'hondtsche Methode ablöste – ein schönes Beispiel für einen Gegentrend zur Vereinheitlichung bzw. dafür, wie wenig Rücksicht in den Mitgliedstaaten auf die Homogenisierung des Wahlrechts genommen wird. In den Beitrittsländern dominiert – soweit bekannt – ebenfalls die Methode d'Hondt (Estland, Polen, Ungarn). Das Wahlzahlverfahren nach Droop wird in der Slowakei, nach Droop-STV in Malta angewandt. Sperrklauseln bestehen

15 Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Portugal und Spanien.

16 Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien.

in Deutschland und Frankreich von jeweils fünf Prozent, in Österreich und Schweden von jeweils vier Prozent und in Griechenland von drei Prozent. In den Beitrittsländern wurde in Polen, Litauen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn eine Sperrklausel von fünf Prozent eingerichtet.

Trotz aller Variationsvielfalt in den technischen Details der Wahlsysteme lässt sich feststellen, dass Verhältniswahlsysteme angewandt werden, die durchaus ähnliche Auswirkungen im Bereich der Relation von Stimmen und Mandaten erzielen. Am ehesten lassen sich in dieser Hinsicht Länder mit kleinen und mittelgroßen Wahlkreisen (etwa Irland und Malta) von denen mit großen Wahlkreisen (etwa Deutschland und Frankreich) unterscheiden. Aber der unterschiedliche Grad an Proportionalität von Stimmen und Mandaten lässt bekanntlich keinen Schluss auf die Struktur des Parteiensystems zu.¹⁷

Nach reinem Proporz, in Deutschland gerne mit Verhältniswahl identifiziert, wird nirgends gewählt. Entweder lässt die Wahlkreiseinteilung oder die Sperrklausel eine exakte Entsprechung der Stimmen und Mandate nicht zu.

Eine pragmatische, partizipationsfreundliche Perspektive

An Wahlsysteme werden im Grunde fünf Funktionserwartungen gestellt: (1) Repräsentation im Sinne einer gewissen Widerspiegelung der politischen Kräfteverhältnisse in der Gesellschaft, (2) Konzentration im Sinne der Willensbildung zugunsten der Förderung von Mehrheiten und der Verhinderung von Parteienzersplitterung, (3) Partizipation, verstanden als Auswahlchance nicht nur unter Parteien, sondern auch unter Kandidatinnen und Kandidaten, (4) Einfachheit und Verständlichkeit der Auswirkungen des Systems und (5) Legitimität, allgemeine Anerkennung des Wahlsystems. Wichtig ist es, zu beachten, dass die Kernfunktionen in einem gewissen *trade-off*-Verhältnis zueinander stehen.¹⁸ Zur Wahl des EP hat die Repräsentationsfunktion Vorrang. Als allgemeine Regel kann gelten: Je heterogener die Struktur der zu repräsentierenden Wählerschaft, desto eher kommt von den beiden Repräsentationsprinzipien die Verhältniswahl in Betracht. Zudem hat für die im Auf- und Ausbau befindliche Union die Inte-

17 Vgl. Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven 1967; Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford 1994; Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, Opladen 2004⁴.

18 Vgl. dazu ausführlich D. Nohlen, ebd., S. 155 ff.

gration aller gesellschaftlichen und politischen Kräfte, die im Rahmen des Möglichen repräsentiert werden können, allererste Priorität. Deshalb ist es richtig, dass als Repräsentationsprinzip allgemein Verhältniswahl favorisiert wurde, und begrüßenswert, dass alle Mitgliedstaaten diese Option inzwischen verwirklicht haben.

Diese Entwicklung korrespondiert auch mit der Entlastung des Wahlsystems, die hinsichtlich der zweiten Funktion besteht. Das europäische politische System ist kein parlamentarisches System, auch wenn im Zuge der demokratietheoretisch eingeklagten Konstitutionalisierung des politischen Systems von Seiten des EP auf eine Parlamentarisierung gedrängt wird. Aus dem EP geht keine Regierung hervor. Die Konzentrationsfunktion, d. h. konkret die Mehrheitsbildung zwecks Bildung und Stabilisierung der Regierung, kann deshalb hintangestellt werden.

Die Partizipationsfunktion ist schwer zu erfüllen, da die Größe des Wahlkörpers und die in Grenzen zu haltende Mitgliederzahl des EP kein günstiges Verhältnis von Abgeordneten und Zahl der Wahlberechtigten zulassen. Die Wahlsysteme der einzelnen Länder sehen freilich in überraschend großer Zahl lose gebundene Listen vor. Wählerinnen und Wähler votieren demnach nicht nur für Parteien, sondern entscheiden sich auch für Kandidatinnen und Kandidaten.

Dem Kriterium der Einfachheit des Wahlsystems kann natürlich durch die Verschiedenheit der Wahlsysteme, mit denens die nationalen Vertreter zum EP gewählt werden, im Grunde nicht entsprochen werden. Jedoch ergeben sich für diesen Maßstab zwei Perspektiven: die *top-down*-Perspektive des Betrachters und die subjektive *bottom-up*-Perspektive der Wählerin und des Wählers. Der Gesamtbetrachter ist mit der fast unübersichtlichen Vielfalt der Verhältniswahl in den einzelnen Ländern konfrontiert. Er wird deshalb dazu neigen, das Wahlsystem zum EP als zu komplex zu empfinden. Die Wählerinnen und Wähler in den einzelnen Ländern haben es jeweils nur mit dem Wahlsystem zu tun, das für die Wahl der EP-Mitglieder aus ihrem Land gilt. Aus dieser Perspektive stellt sich die Frage anders, nämlich im Vergleich mit anderen Wahlsystemen, und eventuell gar nicht, weil das vorherrschende Wahlsystem einfach und bereits eingeübt ist. Zwar wird nirgends ein klassisches Wahlsystem angewandt,¹⁹ das bekanntlich ganz einfach zu verstehen und zu handhaben ist, dessen unmittelbare Auswirkungen man auch leicht voraussehen kann. Aber dort, wo

19 Als klassische Wahlsysteme gelten die relative Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen, die absolute Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen und die reine Verhältniswahl.

die Wahlsysteme komplizierter scheinen (wie im Falle des *single transferable vote*), liegt die Schwierigkeit, das Wahlsystem zu verstehen, weniger bei denen, die danach wählen, als vielmehr bei denen, die danach noch nie gewählt haben. Für die Iren ist es das traditionelle Wahlsystem. In anderen Fällen wurden die Wahlsysteme zum EP gegenüber den Systemen, die zur Wahl der jeweiligen nationalen Vertretungen angewandt werden, eher vereinfacht, wie beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland, in Spanien und Portugal. Komplizierter wurden sie dort, wo den Wählerinnen und Wählern die Freiheit eingeräumt wurde, nicht nur zwischen Parteien, sondern auch zwischen Kandidatinnen und Kandidaten zu entscheiden. Am kompliziertesten erscheint das Wahlsystem freier Liste Luxemburgs, wenn man außer Acht lässt, dass hier nur sechs EP-Mitglieder zu wählen sind, also für die Wählerinnen und Wähler sich die Entscheidungssituation durchaus übersichtlich darstellt.

Es lohnt sich also, die Perspektive der Bürgerinnen und Bürger einzunehmen und danach zu fragen, wofür die Unterschiedlichkeit der Wahlsysteme gut ist. Die Unterschiede ergeben sich aus dem Bemühen, den spezifischen Strukturen und Traditionen der Länder gerecht zu werden. Kann man es den Iren verdenken, wenn sie nicht auf ihr partizipationsfreundliches *single transferable vote*-System verzichten wollen, das jedoch kein Modell für Deutschland oder Frankreich ist, da grundsätzlich die Auswirkungen von Wahlsystemen kontextabhängig sind, was ihre Bewertung und Angemessenheit beeinflusst. Natürlich sind in Wahlsystemfragen immer auch machtpolitische Gesichtspunkte im Spiel. Sie dürfen bei Versuchen, ein einheitlicheres Wahlsystem zu erarbeiten, erst recht nicht unberücksichtigt bleiben. Denn die Parteien in den Mitgliedsländern müssen letztendlich über die Empfehlung des Rats beschließen. Wofür die Unterschiedlichkeit des Wahlverfahrens steht, ist für den Integrationsprozess wichtiger als die beobachterinduzierte formale Einheitlichkeit.

Was demnach die Legitimitätsfunktion des Wahlsystems anbelangt, so ist deren Erfüllung auf Seiten der Beobachterinnen und Beobachter von der Einsicht in das Mögliche an Einheitlichkeit abhängig, und auf Seiten der nationalen Wählerinnen und Wähler von der Wertschätzung der nationalen Traditionen und der Rücksichtnahme auf landesspezifische Strukturen, die für das Wahlsystem zum EP insgesamt die bestehenden institutionellen Verschiedenheiten hervorrufen. Die Legitimität ist also beobachterabhängig. Die Infragestellung oder gar Verneinung der Legitimität eines nach verschiedenen Wahlsystemen bestellten EP ist nicht

unbedingt ein Zeichen von intellektueller Brillanz, sondern von eher naiver Unbekümmertheit in Fragen des *design* von Institutionen in sehr heterogenen gesellschaftlichen Kontexten.

Häufig wird zudem von der EU als politischem Gebilde *sui generis* gesprochen. Dieser Sonderstatus muss gar nicht bemüht werden, um manche Überforderung an das europäische politische System im Werden zurückzuweisen. In etlichen europäischen Ländern wird zu den jeweiligen nationalen Parlamenten nach Wahlsystemen gewählt, die uneinheitliche Bedingungen des Wählens kennen. Sie betreffen häufig das für das Wahlergebnis wichtigste technische Element von Wahlsystemen, die Wahlkreisgröße. Die Schwankungsbreite kann bei Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen zwischen drei und 35 Mandaten liegen. Ist verfassungsrechtlich vorgegeben, dass jeder Wahlkreis über eine feste Mindestanzahl an Mandaten verfügt (in Spanien sind es beispielsweise drei), kann sich eine erhebliche Differenz im Stimmgewicht der Bürger ergeben,²⁰ so dass von einem gleichen Wahlrecht (im Sinne eines gleichen Zählwerts der Stimmen) keine Rede mehr sein kann. Für die Wählerinnen und Wähler bestehen des Weiteren je nach Wahlkreisgröße erhebliche Unterschiede in der Chance, eine nützliche Stimme abzugeben, d. h. eine Stimme, die bei der Vergabe der Mandate zählt.²¹ Die Wählerinnen und Wähler stehen also in einem als einheitlich begriffenen Wahlsystem aufgrund des nach Wahlkreisgrößen ungleichen Erfolgswerts der Stimmen vor höchst unterschiedlichen Entscheidungssituationen. Studien belegen, dass sie sich wahltaktisch verhalten und in kleinen Wahlkreisen eher größere Parteien wählen. Selbst dort, wo alle Wahlkreise klein sind (drei bis fünf Mandate), ergeben sich enorme Differenzen in der Entscheidungssituation, insofern als die gerade und ungerade Zahl von Mandaten in den Wahlkreisen das Wahlergebnis entscheidend mitbestimmt.²²

Die empirischen Erfahrungen mit Wahlsystemen belegen, dass für Wählerinnen und Wähler bei Wahlen zu nationalen Parlamenten große wahlsystembedingte Uneinheitlichkeiten auftreten können. Zwar wird dies mitunter moniert, meistens bleibt es aber bei diesem Befund. Kaum je wird

20 In Spanien entfällt im Wahlkreis Soria ein Mandat auf 20 000 Wahlberechtigte, in Barcelona auf 150 000 Wahlberechtigte.

21 In Spanien liegt die geringste Sperrklauselwirkung in großen Wahlkreisen bei etwa drei Prozent, in kleinen Wahlkreisen bei über 15 Prozent.

22 In Irland beispielsweise ist in den Dreierwahlkreisen die stimmenstärkste Partei eher im Vorteil (Zwei-zu-eins-Ergebnis), in den Viererwahlkreisen eher im Nachteil (Zwei-zu-zwei-, oder Zwei-zu-eins-zu-eins-Ergebnis).

ernsthaft die Legitimität der Wahlen, des Wahlergebnisses oder des zustande gekommenen Parlaments angezweifelt. Gelegentlich ist der Gesetzgeber gefragt, Reformen zu prüfen. In Spanien und Irland haben Reformen bislang keine Chance gehabt.

Man sollte folglich die Idee eines einheitlichen Wahlsystems für Europa nicht auf die Spitze treiben bzw. teutonisch-grundsätzlich verfolgen. Auch bringt die Defizitorientierung der Analysen keinen Gewinn. Stattdessen sollte pragmatisch geprüft werden, wie viel Einheitlichkeit erreicht wurde, wie viel hinreichend und erreichbar ist und wofür die bestehende Uneinheitlichkeit gut ist. Für diesen ressourcenorientierten Weg ist einerseits ein induktives Vorgehen ratsam, das die positiven Erfahrungen mit unterschiedlichen Wahlsystemen in Europa wertschätzt und mögliche weitere Vereinheitlichungen in den technischen Details heranreifen lässt, und andererseits ein Perspektivenwechsel zugunsten der Wählerinnen und Wähler, zugunsten deren historisch gewachsener Präferenzen für Einzelregelungen, die ihnen liegen bzw. ein mehr an Partizipation einräumen.

Polymorphe Verhältniswahl als europäisches Wahlsystem

Unter diesen Leitgesichtspunkten ist festzustellen, dass *erstens* unterschiedliche Traditionen politischer Repräsentation in den europäischen Ländern bestehen, die eng mit der jeweiligen Entwicklung der Demokratie zusammenhängen und die im europäischen Integrationsprozess nicht von oben unterbrochen, sondern für den Fortbestand eines pluralen Europas genutzt werden sollten. *Zweitens* ist festzustellen, dass die gesellschaftlichen und politischen Strukturen der europäischen Länder nicht unbedingt für vereinheitlichte institutionelle Strukturen, die man ihnen aufpropft, empfänglich sind. Unter anderem müsste man gewärtigen, dass sie nicht überall die gleichen Auswirkungen haben würden, sondern positive in einem, negative in einem anderen Land. Es gilt deshalb, auf der Grundlage allgemein geteilter Prinzipien die nötige institutionelle Passform für die einzelnen Länder zu finden. *Drittens* hat sich in all den Versuchen, ein einheitliches Verfahren zu entwickeln, herausgestellt, dass die an ein solches Verfahren gestellten Anforderungen nicht unter einen Hut zu bringen sind und politisch auf der Ebene des Rats aus den genannten guten Gründen keinen Konsens finden, der nicht anders als in der Wahlgesetzgebung zu nationalen Parlamenten ein hohes Gut ist.

Die Zeit scheint gekommen, in der Unterschiedlichkeit der nationalen Wahlsysteme zum EP kein demokratisches Defizit mehr zu sehen, sondern eine Ressource zur Stärkung des Einvernehmens im Grundsätzlichen unter Wahrung der Differenz im Gestalterischen. Für das europäische Wahlsystem kann gelten: So viel Einheitlichkeit wie möglich, so viel Unterschiedlichkeit wie nötig.

Unter dieser Maßgabe wählen die Bürgerinnen und Bürger der EU das EP nach polymorpher Verhältniswahl, d. h. nach national verschieden gestalteter Verhältniswahl. Die wichtigsten Merkmale dieses Wahlsystems sind einheitlich, andere sind national unterschiedlich gestaltet.

Einheitlich ist vor allem das Repräsentationsprinzip: Es gilt Verhältniswahl. Die politische Vertretung der Einzelstaaten im EP soll in etwa die parteipolitischen Präferenzen der Wählerschaft widerspiegeln. Dafür sprechen viele Gründe. Auf Verhältniswahl haben sich auch die bisherigen Reformvorschläge hin orientiert. Die Einheitlichkeit im Repräsentationsprinzip ist bisher am weitesten vorangeschritten. Auch Länder, deren nationale Parlamente nach Mehrheitswahl gewählt werden, haben für die Europawahlen die Verhältniswahl eingeführt. Besonders bemerkenswert ist, dass Großbritannien von der relativen Mehrheitswahl aberückt ist. Als Großbritannien noch nach Mehrheitswahl wählte, hat sich auch gezeigt, wie dysfunktional die Mehrheitseffekte dieses Wahlsystems für das supranationale EP sind, wo es nicht nur um Repräsentation im Parlament, sondern auch in den Fraktionen der europäischen Parteien geht. Die zweitstärkste nationale Partei büßt bei Mehrheitswahl erheblich an Einfluss auf die Willensbildung in ihrer EP-Fraktion ein, die drittstärkste gänzlich. Das liegt weder im nationalen noch im europäischen Interesse.

Einheitlich ist des Weiteren der Mehrpersonenwahlkreis unterschiedlicher Größe. Auch dieser Wahlkreistyp wurde stets in den EP-Reformentwürfen vorgeschlagen. Die Einheitlichkeit liegt in der Abgrenzung gegenüber Einerwahlkreisen, nicht jedoch in der Gestaltung der Mehrpersonenwahlkreise, d. h. ihrer Größe und der Möglichkeit, das nationale Wahlgebiet in mehrere Mehrpersonenwahlkreise aufzuteilen.²³ Im Grunde geht es darum, den Proporzeffekt des Wahlsystems zu begrenzen und damit eine Parteienzersplitterung zu vermeiden, d. h. der Konzentrationsfunktion in gewisser Weise zu genügen. Da diesem Zweck auch die Sperrklauseln dienen, können diese künstlichen Hürden die Unterteilung eines natio-

23 Zu denken ist auch an Wahlkreise nur für die Kandidatur, während die Mandate proportional auf nationaler Ebene vergeben werden wie in Italien und in Deutschland.

nalen Wahlgebiets in Wahlkreise in den Ländern ersetzen, in denen in einem einzigen landesweiten Wahlkreis die Mandate vergeben werden. Das ist in Deutschland, Frankreich, Griechenland und Schweden sowie in allen Beitrittsländern der Fall, die mehr als zehn Parlamentarierinnen und Parlamentarier ins EP entsenden. Durch funktionale Äquivalenz entsteht mehr Einheitlichkeit, als es der Blick auf die institutionelle Gestaltung verrät. In Spanien allerdings wurde weder das Land in Wahlkreise eingeteilt noch eine Sperrklausel errichtet.²⁴ Die gesamtspanischen Parteien befürchten, dass regionale Wahlkreise von den regionalen Parteien, deren nationalistischer (teilweise separatistischer) Impetus ungebrochen ist, im EP zur Vertretung ihrer „nacionalidades“ missbraucht würden. Eine Sperrklausel ist aber ebenso wenig angebracht, da die regionalen Parteien dann keine Chance hätten, ein Mandat zu erringen. Hier weist der Kontext nur einen geringen Anpassungsspielraum an europäische Vorgaben aus, die jüngst in die Richtung weisen, der regionalen Repräsentation durch die Unterteilung der nationalen Wahlgebiete in Mehrpersonenwahlkreise entgegenzukommen.

Unterschiedlich sind alle weiteren technischen Merkmale. Für sie besteht volle Gestaltungsfreiheit der Länder, wobei sich angesichts der Vielzahl möglicher Alternativen die tatsächliche Varianz in Grenzen hält. Eine Richtgröße sind sicherlich die institutionellen Vorkehrungen zur Wahl der nation-

24 Hier setzte sich die damalige Parlamentsmehrheit der Sozialistischen Arbeiterpartei (PSOE) mit einem einzigen gesamtspanischen Wahlkreis durch. Die Parlamente der traditionsreichen autonomen Regionen (Katalonien, Galizien, Baskenland) hatten sich für regionale Wahlkreise ausgesprochen. Nach wie vor schwelt der Konflikt.

naln Parlamente. Wo den Wählerinnen und Wählern bereits viel Wahlfreiheit gewährt wurde, wird man für die EP-Wahlen nicht unter dieses erreichte Niveau gehen können. So ist es verständlich, dass Irland und Malta ihr *single transferable vote*-System nicht aufgeben wollen. In anderen Ländern, wo starre Listen bestehen, könnte befürchtet werden, dass eine Öffnung für die EP-Wahlen Druck auf das Wahlrecht zu den nationalen Parlamenten ausübt: Solange landesweite große Wahlkreise bestehen, wird man auch fragen können, ob nicht lose gebundene Listen zur Verwirrung der Wählerinnen und Wähler und zu vielen ungültigen Stimmen führen. Diese und andere Überlegungen verweisen darauf, dass das polymorphe Wahlsystem geeignet ist, den länderspezifischen Herausforderungen an das europäische Wahlsystem zu entsprechen. Es schließt zudem induktive Prozesse der Angleichung des EP-Wahlrechts nicht aus.

In diesem Sinne könnte der nächste Schritt der Vereinheitlichung in der Europäisierung des Wahlrechts zum EP bestehen, indem die nationalen Gesetzgeber den von ihnen auszugestaltenden Teil des Wahlsystems mit dem EP und dem Rat abstimmen. Dieses Verfahren würde zu mehr Begründungstransparenz der nationalen Unterschiedlichkeiten führen. Am Ende könnte der Rat den im induktiven Angleichungsprozess jeweils neuesten Stand der Wahlsystementwicklung in den Ländern in angemessenem zeitlichen Abstand zu den nächsten EP-Wahlen als gültiges Wahlsystem beschließen. Das polymorphe Wahlsystem ist seit der im Amsterdamer Vertrag vollzogenen Öffnung vertragskonform und bietet eine realistische Perspektive, die legitimationstheoretische Kontroverse um das einheitliche Verfahren zu beenden.

Inhalte der Europawahlprogramme deutscher Parteien 1979–1999

Seit nunmehr 25 Jahren wirken direkt gewählte Abgeordnete und ihre Parteien am europäischen Integrationsprozess mit. Durch die erste Direktwahl 1979 und durch Vertragsänderungen seit der Delors-Ära erhielten das Europaparlament und damit mittelbar auch die Parteien einen zunehmend größeren Stellenwert in der europäischen Politik.¹ Doch was beschäftigt Parteien im Hinblick auf Europa, welche Probleme und Streitfragen sind ihrer Ansicht nach wichtig?

Wie in den meisten nationalen Parlamenten sind auch im Europäischen Parlament (EP) Parteien maßgeblich für die parlamentarische Arbeit und Organisation. Die Parteien(bünde) auf europäischer Ebene spielen dabei jedoch immer noch eine untergeordnete Rolle. Die Wahrnehmung zentraler Funktionen von Parteien bleibt bislang weitgehend auf die nationalstaatliche Ebene beschränkt: die Rekrutierung von Kandidaten, die Artikulation und Aggregation von Interessen, die Mobilisierung von Wählern und auch die Formulierung politischer Ziele. Die Bedeutung nationaler Parteien und ihrer Zielsetzungen für den europäischen Willensbildungsprozess ist deshalb nicht zu unterschätzen. In dem stark elitengesteuerten Integrationsprozess sind sie neben den Regierungen der Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission, Interessenverbänden und Medien richtungweisend an der Politikformulierung und -vermittlung beteiligt.

Die Politikformulierung ist eine zentrale Funktion von Parteien. Die politischen Ziele und Grundsätze bestimmen nicht nur das Bild jeder Partei in der Öffentlichkeit und bei den Wählern, sondern auch das Verhältnis zu anderen Parteien, und sie haben anleitende Funktion für späteres parlamentarisches und Regierungshandeln.² Ein verlässlicher Indikator bei der Analyse von Politikzielen

sind die Programme, in denen Parteien ihre politischen Ziele formulieren, auch wenn der Stellenwert von Wahl- und Grundsatzprogrammen in der politikwissenschaftlichen Forschung umstritten ist. Die Einwände sind hinlänglich bekannt: Parteiprogramme werden nur von wenigen, politisch stark Interessierten gelesen, und das Wissen der Wähler über einzelne Positionen der Parteien ist mitunter diffus.³ Doch die zentralen Inhalte erreichen die Bürger auf Umwegen und prägen damit das Bild der Parteien. Durch Kandidaten, die politische Themen in der Regel der Parteilinie folgend artikulieren, und durch Medien, die selektiv Partei- und Kandidatenpositionen aufgreifen, werden die Inhalte der Programme zu den potenziellen Wählern transportiert. Wahlprogramme bilden deshalb den Ausgangspunkt im politischen Kommunikationsprozess des Wahlkampfes. Parteien beziehen in ihren Wahlprogrammen Stellung zu einer Vielzahl von teilweise hochaktuellen politischen Problemen und Streitfragen. Deshalb und aus Gründen der Operationalisierung und Nachvollziehbarkeit werden von Parteitagern verabschiedete Wahlprogramme bevorzugt zur wissenschaftlichen Analyse verwendet.⁴

Auf europäischer Ebene muss aus verschiedenen Gründen jedoch von einem eingeschränkten demokratischen Prozess ausgegangen werden. Denn trotz des Kompetenzzuwachses des EP und der gewachsenen Bedeutung der europäischen *Arena* lassen sich Europawahlen immer noch als Nebenwahlen, so genannte „second order elections“,⁵ charakterisieren, da sich das EP nach wie vor in wichtigen Punkten von nationalen Parlamenten unterscheidet: Es hat keine regierungsbildende Funktion, seine Kontrollrechte sind eingeschränkt, und es genießt weder die entsprechende

Diesem Beitrag liegen Ergebnisse des von der DFG geförderten Euromanifesto-Projekts am MZES zugrunde. Die Autoren danken Ivo Georgiev für die sorgfältige Kodierung des deutschen Euromanifestos.

1 Durch den Vertrag von Maastricht wurde die positive Funktion von Parteien auf europäischer Ebene explizit gewürdigt. Vgl. Art. 138a EGV vom 7. 2. 1992 (Art. 191 EGV vom 2. 10. 1997).

2 Vgl. Hans-Dieter Klingemann/Richard I. Hofferbert/Ian Budge, *Parties, Policies, and Democracy*, Boulder–San Francisco–Oxford 1994, S. 240–270.

3 Vgl. Daniel Rölle, *Nichts genaues weiß man nicht? Über die Perzeption von Wahlprogrammen in der Öffentlichkeit*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 54 (2002) 2, S. 264–280.

4 Vgl. Ian Budge/Judith Bara, *Introduction: Content Analysis and Political Texts*, in: ders. u. a., *Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors and Governments, 1945–1998*, Oxford 2001, S. 13–15.

5 Vgl. Karheinz Reiff/Hermann Schmitt, *Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, in: *European Journal of Political Research*, 8 (1980), S. 3–44.

Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit, noch vermag es diese ohne weiteres herzustellen. Daraus ergeben sich unterschiedliche Konsequenzen für das Wahlverhalten, den Parteienwettbewerb und möglicherweise auch für die formulierten Politikziele.

In Anbetracht der fortschreitenden europäischen Integration drängt sich die Frage auf, ob Europawahlprogramme die sich stark verändernde politische Wirklichkeit auf europäischer Ebene widerspiegeln, ob die Manifestos die Verortung von Sachkompetenzen auf unterschiedlichen politischen Ebenen reflektieren, wie sich politische Streitfragen und Grundorientierungen gegenüber Europa entwickelt haben, und schließlich, welche Konsequenzen diese Entwicklungen für den Parteienwettbewerb haben. Denn nicht nur der Umstand, dass es sich um Nebenwahlen handelt, beeinflusst den Parteienwettbewerb und die politischen Positionen der Parteien, sondern auch institutionelle Faktoren. Einige sehen in dem primär konsensualen Charakter der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene einen Grund dafür, dass der Wettbewerb um politische Positionen eingeschränkt ist.⁶ Andere hingegen sehen mit der fortschreitenden Zuständigkeitserweiterung und der institutionellen Fortentwicklung der EU den Raum für potenzielle Konflikte größer werden und gehen von einer Ausdifferenzierung der europapolitischen Standpunkte der Parteien aus.⁷ Deshalb werden im folgenden Beitrag die Inhalte der Europawahlprogramme der deutschen Parteien 1979–1999 zunächst dokumentiert und danach mit Blick auf ihre thematischen Schwerpunkte, europapolitischen Ziele und den Wettbewerbsraum der deutschen Parteien in der europäischen Arena analysiert.

Um die Inhalte sämtlicher Europawahlprogramme aller relevanten Parteien der EU-Mitgliedstaaten sinnvoll erfassen zu können, wurde ein Experten-Kodierschema entwickelt.⁸ Das EMCS (*Euro-manifesto Coding Scheme*) baut auf dem erprobten Kodierschema des international vergleichenden, nationale Wahlprogramme analysierenden Manifesto-Projekts auf und ist mit diesem Kodierschema kompatibel.⁹ Das zugrunde gelegte Schema wurde zum einen um den Teilbereich *Politi-*

tisches System der EG/EU ergänzt (vgl. *Tabelle 1*). Zum anderen wurden nicht nur die Inhalte, sondern auch der Bezug des jeweiligen Inhalts zur politischen Ebene (EG/EU, national, unspezifisch) kodiert. Wie das Originalschema unterscheidet das EMCS zwischen sieben Themenbereichen, erlaubt durch die Erweiterung um einen Teilbereich jedoch die Kodierung von 69 anstatt 56 Einzelthemen.

In *Tabelle 1* sind die wichtigsten Themenbereiche sowie deren zentrale Inhalte in den Wahlprogrammen der deutschen Parteien für sämtliche Europawahlen seit 1979 zusammenfassend dargestellt.¹⁰ Zusätzlich werden getrennte Auswertungen für die letzte Europawahl ausgewiesen. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde auf die separate Ausweisung für alle Wahlen verzichtet, doch die Inhalte der Wahlprogramme aus dem Jahr 1999 geben zumindest einen ersten Eindruck von der Themenentwicklung. Betrachtet man zunächst die Themenbereiche, haben sich die Parteien seit 1979 programmatisch vorwiegend mit der *Außenpolitik* und der *Wirtschaft* beschäftigt, gefolgt von Inhalten, die das *Politische System* betreffen. Diese Schwerpunkte überraschen keineswegs, denn die europäische Einigung fußt auf dem Grundsatz der friedlichen, durchaus auch friedensschaffenden Kooperation und der weitreichenden wirtschaftlichen Integration. Nahe liegend ist auch, dass Fragen der grundsätzlichen und konkreten Ausgestaltung Europas in dem sich erst entwickelnden politischen System immer wichtig waren.

Nun zeigen sich im Zeitverlauf einige, zumeist kleine, wenn auch bemerkenswerte Verschiebungen in der Wichtigkeit von Themenbereichen. Der außenpolitische Fokus der Europawahlprogramme ist mittlerweile verloren gegangen, und die gruppenspezifischen Inhalte (*Soziale Gruppen*) haben an Bedeutung eingebüßt. Indessen sind grundsätzlichere Themenbereiche wie *Freiheit und Demokratie* und *Gesellschaft* wichtiger geworden. Die *Wirtschaft* ist zwar nach wie vor ein zentraler Bereich, aber um ihn herum scheint sich der Themenmix von supranationaler zu Mehrebenen-Politik zu wandeln. Außenpolitische Themen werden von vormals klassisch national-innenpolitischen Themen abgelöst. Der Bedeutungsgewinn in den politischen Systembereichen weist zudem auf eine stärkere Auseinandersetzung mit der Ausgestaltung dessen hin, was „die Europäische Union“ sein, was sie werden und leisten soll. Gemessen

¹⁰ Um das politische Gewicht jedes einzelnen Programms adäquat einfließen zu lassen, wurde jedes Programm anteilig gewichtet, d. h., wenn eine große Partei z. B. 40 % der Stimmen bei einer Europawahl erhalten hat und eine kleine 10 %, dann wiegen die Inhalte der großen Partei vier Mal schwerer als die der kleinen.

⁶ Vgl. Simon Hix/Christopher Lord, *Political Parties in the European Union*, London 1997, S. 18.

⁷ Vgl. Andreas Mauer, *Der Wandel europapolitischer Grundorientierungen nationaler Parteien in der Europäischen Union*, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Heinrich Schneider, *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel*, Bonn 1998, S. 348.

⁸ Vgl. Andreas M. Wüst/Andrea Volkens, *Euromanifesto Coding Instructions*, MZES Working Paper 64, Mannheim 2003, Appendix 1.

⁹ Vgl. I. Budge u. a. (Anm. 4).

Tabelle 1: Die Inhalte der Europawahlprogramme deutscher Parteien nach Themenbereichen und Top-Themen (in Prozent; nach Parteianteilen gewichtete Aussagen)

Themenbereich	Ø Anteil 1979–99	Anteil 1999	Top-Themen innerhalb des Themenbereichs (Längsschnitt)	Ø Anteil 1979–99	Anteil 1999
Außenpolitik	21	15	Internationalismus positiv Europa allgemein positiv Frieden <i>Streitkräfte positiv</i>	7 5 3 2	4 5 1 2
Freiheit und Demokratie	10	12	Demokratie Menschenrechte Freiheit <i>Verfassung/EU-Verträge positiv</i>	4 3 1 1	5 4 1 3
Politisches System					
<i>allgemein</i>	10	14	Politische Führung Dezentralisierung exekutive und admin. Effizienz	5 3 1	6 5 2
<i>der EG/EU</i>	6	9	Europaparlament positiv EG/EU-Erweiterung positiv	2 1	2 4
Wirtschaft	19	19	Technologie und Infrastruktur Regulierung des Marktes Schaffung von Arbeitsplätzen ECU/Währungsunion positiv Wachstumsparadigma negativ <i>Freie Marktwirtschaft</i>	3 3 2 2 2 1	2 2 2 2 1 2
Wohlfahrtsstaat und Lebensqualität	13	12	Umweltschutz Soziale Gerechtigkeit Wohlfahrtsstaat positiv <i>Bildung positiv</i>	7 4 1 1	6 3 1 1
Gesellschaft	8	11	Gesetz und Ordnung Multikulturalismus positiv Patriotismus/Nationalismus	2 2 2	3 2 2
Soziale Gruppen	12	8	Arbeitnehmer/Gewerkschaften Landwirte/Landwirtschaft positiv Landwirte/Landwirtschaft negativ	3 3 1	2 3 0
Anzahl der erfassten Argumente in den Wahlprogrammen (N)	(18 617)	(3 648)		(18 617)	(3 648)

Anmerkung: Nicht fett (Themenbereiche und Prozent-Anteile) bzw. kursiv (Themen) gedruckt sind Inhalte, die 1999 und nicht im Längsschnitt (1979–1999) besonders wichtig waren.

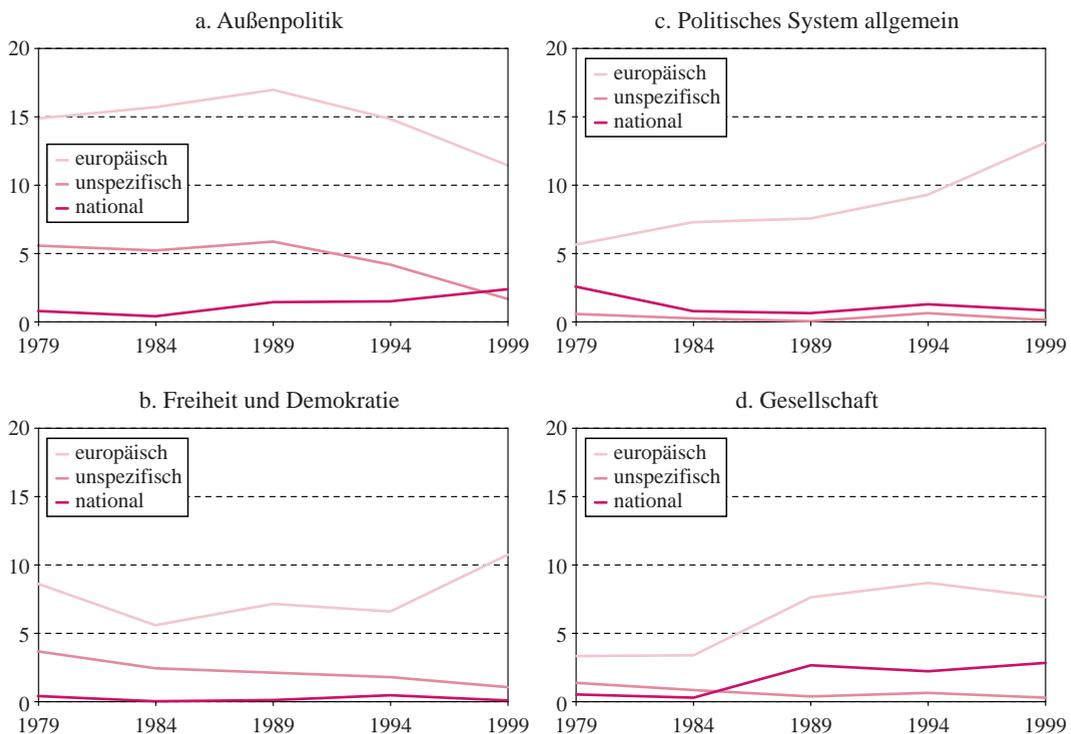
an dem, was wir über die Themenbereiche und Schwerpunkte der Europawahlprogramme schon jetzt erfahren haben, bemühen sich die deutschen Parteien mit ihren Manifestos darum, dass Europawahlen nicht nur der Charakter nationaler Nebenwahlen zugeschrieben wird. Schließlich werden sehr wohl europapolitische Themen und nicht nur solche der nationalen Agenda in den Vordergrund gerückt.

Dieser Eindruck verfestigt sich, wenn wir außerdem berücksichtigen, auf welche politische Ebene die programmatischen Aussagen verweisen, also ob die Inhalte von den Parteien mit der nationalen oder der europäischen Ebene verknüpft werden. Und die Parteien beziehen tatsächlich 78 % ihrer inhaltlichen Aussagen auf Europa, die EG oder die EU. Nur 6 % der Inhalte zielen auf Deutschland, und 15 % bleiben größtenteils unspezifisch, d. h., die Inhalte beziehen sich weder auf Deutschland noch auf Europa. Im Zeitverlauf wird vor

allem deutlich: Während die nationalen Bezüge je nach Wahljahr mit 4 bis 8 % recht konstant bleiben, haben die unspezifischen Bezüge von 23 % (1979) auf 8 % (1999) abgenommen und die Europa-Bezüge kontinuierlich von 71 % (1979) auf 85 % (1999) zugenommen. Die deutschen Parteien bezogen demnach ihre inhaltlichen Aussagen von vornherein primär auf Europa, und sie tun dies mit zunehmender Eindeutigkeit, während sie unklare Bezüge immer stärker meiden.

Diese Beobachtungen bestätigen sich auch mit Blick auf diejenigen Themenbereiche, deren Ebenenbezüge sich am stärksten verändert haben (vgl. *Abbildungen 1 a–d*). Ebenenunspezifische Aussagen sind in jedem der vier Themenbereiche rückläufig, und mit Ausnahme der *Außenpolitik* haben europäische Ebenenbezüge im Zeitverlauf zugenommen. Dabei „gewinnt“ die europäische gegenüber der nationalen Ebene in den Bereichen *Freiheit und Demokratie*, *Politisches System* und

Abbildung 1: Bezugsebenen der Europawahlprogramme deutscher Parteien in ausgewählten Themenbereichen (in Prozent sämtlicher Inhalte; gewichtet nach Prozent-Anteilen der Parteien)



Gesellschaft an Gewicht. Bei gesellschaftspolitischen Fragen haben seit 1989 allerdings auch die nationalen Bezüge – vor allem durch die Republikaner – zugenommen, womit häufig eine Abgrenzung zur EU bzw. eine Ablehnung der Europäisierung (z. B. im Hinblick auf kulturelle Identitäten) einhergeht. In allen anderen Themenbereichen sind die Veränderungen der Ebenenbezüge deutlich geringer, so dass sie hier nicht ausgewiesen sind.¹¹

In fast allen Themenbereichen, die merklich an Bedeutung gewonnen oder verloren haben, veränderten sich auch die Ebenenbezüge. Dabei kommt es nachweislich zu einer Europäisierung dreier Themenbereiche, wodurch sich der gestiegene Stellenwert einer politischen Gemeinschaft Europas auch in den programmatischen Aussagen der Parteien widerspiegelt. Umgekehrt zeigt sich eine tendenzielle (Re-)Nationalisierung der Außenpolitik. Die Außenpolitik ist in den Europawahlprogrammen zwar nach wie vor ein wichtiges, primär europäisch zu behandelndes Themengebiet, aber dem Nationalstaat wird heute wieder eine etwas

wichtigere Rolle zugestanden als noch bei den ersten Direktwahlen zum Europaparlament.

Themenschwerpunkte der Parteien

Wenn wir uns nun den Parteien im Einzelnen zuwenden, könnte man aufgrund der allgemein zunehmenden Bedeutung *politischer Systemfragen* und des stärkeren Bezugs auf die europäische Ebene parteispezifische Schwerpunkte und eine differenzierte Betonung europapolitischer Themen innerhalb eines proeuropäischen Grundkonsenses erwarten. Ersteres ist eine Grundbedingung pluralistischer Demokratie, Letzteres ein Erfahrungswert aus europäischen Wahlstudien.¹² Abgesehen von expliziten Anti-EU-Parteien wie den Republi-

¹² Vgl. Cees van der Eijk/Mark N. Franklin u. a., *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor 1996, S. 368 ff.; ein Blick auf Ergebnisse der Inhaltsanalyse nationaler Wahlprogramme bestätigt für Deutschland einen parteiübergreifenden Europa-Konsens: vgl. dazu Thorsten Faas, *Europa, wie es den Bürgern gefällt?*, in: Frank Brettschneider u. a. (Hrsg.), *Europäische Integration in der öffentlichen Meinung*, Opladen 2003, S. 410.

¹¹ Für den Themen-Teilbereich Politisches System der EG/EU gilt dies nicht, denn sämtliche Ebenenbezüge dieses Themenbereichs sind ex definitione europäisch.

Tabelle 2: Die Inhaltsschwerpunkte der Wahlprogramme nach Parteien (in Prozentanteilen sämtlicher Inhalte)

Partei	Die zwei wichtigsten Themenbereiche	Ø Anteil 1979–99 ⁺	Anteil 1999	Die drei wichtigsten Themen	Ø Anteil 1979–99 ⁺	Anteil 1999
SPD*	Wirtschaft	23	25	Umweltschutz	7	6
	Außenpolitik	20	15	Internationalismus positiv	7	7
	Wohlfahrtsstaat und Lebensqualität	15	15	EG/EU allgemein positiv	5	6
				(N= 4 287)	(N= 341)	
CDU*	Außenpolitik	22	16	Internationalismus positiv	8	2
	Wirtschaft	17	13	Umweltschutz	7	5
	Pol. System allgemein	10	20	EG/EU allgemein positiv	5	3
				<i>Politische Führung</i>	5	9
			<i>Menschenrechte</i>	4	5	
				(N= 3 405)	(N= 322)	
CSU	Außenpolitik	23	15	Politische Führung	11	10
	Pol. System allgemein	19	21	Gesetz und Ordnung	6	3
	Wirtschaft	16	18	Internationalismus positiv	6	6
				<i>Finanzierung der EU negativ</i>	2	6
				<i>Landwirte/Landwirtschaft positiv</i>	3	6
				(N= 1 028)	(N= 143)	
Grüne	Außenpolitik	20	15	Frauen	11	6
	Soziale Gruppen	19	17	Umweltschutz	10	11
	Wirtschaft	16	18	Wachstumsparadigma negativ	10	11
				<i>Demokratie</i>	5	7
				(N= 3 465)	(N= 887)	
FDP	Wirtschaft	26	22	Internationalismus positiv	8	6
	Außenpolitik	18	16	Umweltschutz	7	4
	Pol. System allgemein	12	19	Technologie und Infrastruktur	6	1
				<i>Politische Führung</i>	5	8
				<i>EU-Erweiterung positiv</i>	2	6
				<i>Demokratie</i>	4	6
				(N= 3 988)	(N= 351)	
PDS	Soziale Gruppen	23	23	Soziale Gerechtigkeit	7	7
	Wohlfahrtsstaat und Lebensqualität	19	19	Internationalismus positiv	6	6
				Demokratie	6	5
				<i>Landwirte/Landwirtschaft positiv</i>	4	5
				(N= 1 763)	(N= 1277)	
REP	Gesellschaft	33	20	Gesetz und Ordnung	13	10
	Wirtschaft	17	23	Währungsunion negativ	8	17
				Politische Führung	8	1
				<i>Finanzierung der EU negativ</i>	6	9
				(N= 681)	(N= 327)	

* Die CDU übernahm 1989 das Wahlprogramm ihrer Europa-Partei (EVP), die SPD übernahm 1989–1999 das PES-Wahlprogramm.

⁺ REP: 1989–1999; PDS: 1994–1999.

Anmerkung: Nicht fett (Themenbereiche und Prozentanteile) bzw. kursiv (Themen) gedruckt sind Inhalte, die 1999 und nicht im Längsschnitt (1979–1999) besonders wichtig waren.

kanern kann nicht erwartet werden, dass die europäische Einigung und deren zentrale Themen von den Parteien kontrovers diskutiert werden, wenn auch unterschiedliche Vorstellungen dessen zu erwarten sind, was die Europäische Gemeinschaft bzw. Union sein soll. Diese unterschiedlichen Vorstellungen müssten demnach primär durch andere Themenschwerpunkte und nur sekundär durch unterschiedliche Positionen im Hinblick auf die europäische Einigung sichtbar werden.

In *Tabelle 2* sind die beiden von den Parteien jeweils am häufigsten vorkommenden Themenbe-

reiche und die drei insgesamt am häufigsten angesprochenen Themen für den gesamten Zeitraum von 1979 bis 1999 dargestellt. Auffallend sind zunächst vor allem die Übereinstimmungen bei den Themenschwerpunkten. Drei Parteien (SPD, CDU, FDP) behandeln überwiegend wirtschaftliche und außenpolitische Themen, für die CSU und die Grünen hat zumindest die Außenpolitik größtes Gewicht, für die Republikaner kommt die Wirtschaft immerhin an zweiter Stelle. Die kleinen Parteien zeigen im Vergleich zu den beiden großen Parteien ein eigenständigeres programmatisches Profil. Dies fällt bei den Republikanern (REP),

Tabelle 3: Potenziell kontroverse Themen in den Wahlprogrammen deutscher Parteien zur Europawahl 1999 (in Prozentanteilen aller Inhalte)

Thema	Bewertung	SPD	CDU	CSU	Grüne	FDP	PDS	REP
EU allgemein	positiv negativ	6	7 2	3 6	3	2 1	2	13
EU-Verfassung/ Verträge	positiv negativ	2	4			3	1	
Kompetenztransfer auf EU-Ebene	positiv negativ		3	1		2	1	7
Europäisches Parlament	positiv negativ	1	3	3	3	1	2	1
Binnenmarkt	positiv negativ	2	1	1		1		
Währungsunion	positiv negativ	2	3	4		4	1	17
Strukturfonds	positiv negativ				1	1	2	
Erweiterung der EU	positiv negativ	4	3 1	4 3	3	6	2	6
„Way of Life“	europäisch national	1	4	3			1	4
Summe aus insges- amt 12 Themen	EU positiv EU negativ	20 2	24 9	15 11	12 2	20 5	11 2	1 49

Anmerkung: Zur besseren Lesbarkeit der Tabelle wurde auf die Ausweisung der Werte < 0,5, die als 0 erscheinen müssten, verzichtet.

der PDS und den Grünen etwas stärker auf als bei der CSU. Die FDP hingegen gleicht sich relativ stark den beiden Volksparteien an. Die Liberalen bedienen sich wie SPD und CDU der transnationalen Themen *internationale Zusammenarbeit* und *Umweltschutz*. Die Grünen nehmen sich, vor allem in ihren Europawahlprogrammen 1984 und 1989, neben dem Umweltschutz stärker der Frauen an. Die PDS (seit 1994) hebt Fragen der sozialen Gerechtigkeit hervor, und die Republikaner betonen klassisch rechts-konservative Themen wie *Gesetz und Ordnung* und *politische Führung*. Letztere rangieren auch in den Wahlprogrammen der CSU weit oben, doch u.a. durch die Betonung internationaler Kooperation grenzt sich die CSU von den Republikanern ab, was auch nachfolgend sichtbar wird (vgl. *Tabelle 3*). Die parteispezifischen Schwerpunkte sind aufgrund der unterschiedlichen Traditionen und der ursprünglich stärker ideologischen Ausrichtung höchst plausibel.

Ein Blick auf Verschiebungen anlässlich der Europawahl 1999 verdeutlicht, dass die *Außenpolitik* bei allen Parteien an Gewicht verliert, während der Themenbereich *Wirtschaft* bei SPD und Republikanern an Bedeutung gewinnt und sich bei der CSU und den Grünen mit jeweils 18 % der Inhalte gut behaupten kann. Für die Grünen wird der Bereich *Wirtschaft* 1999 zum wichtigsten, für die CSU zum zweitwichtigsten Themenbereich, nicht zuletzt da andere Themen inzwischen an Bedeutung verloren haben. Bei CDU und FDP rücken dagegen die Fragen des *Politischen Systems* nach

vorne, bei der CDU mit 20 % auf den ersten, bei der FDP mit 19 % auf den zweiten Platz.

Richtet man das Augenmerk auf einzelne Themen, so verändert sich bei den linken Parteien sehr wenig. Das SPD-Wahlprogramm, das als gemeinsames Manifest der Partei Europäischer Sozialisten (PES) für Deutschland übernommen wurde,¹³ verändert sich kaum. Bei den Grünen rückt die Demokratie mit 7 % nach vorne, bei der PDS das Thema *Landwirtschaft/Landwirte positiv* mit 5 %. Letzteres wird 1999, wenn auch in negativer Form (4 %), ebenfalls von der FDP relativ häufig aufgegriffen. In den Wahlprogrammen von FDP und den anderen bürgerlichen Parteien bewegt sich 1999 ohnehin sehr viel. Bei den Liberalen rückt der politische Führungsanspruch nach vorne, gefolgt von positiven Aussagen über die Demokratie und über die EU-Osterweiterung. Auch die Frage exekutiver und administrativer Effizienz erreicht bei den Freidemokraten 1999 den im Längsschnitt höchsten Wert. Die FDP positionierte sich 1999 demnach als klassische markt-befürwortende, administrative und staatliche Eingriffe ablehnende liberaldemokratische Partei.

Wie bei der FDP und traditionell bei der CSU spielte 1999 auch für die CDU ein expliziter politischer Führungsanspruch die wichtigste Rolle.

¹³ Die Übernahme des gemeinsamen Europa-Parteien-Wahlprogramms ist keine Seltenheit. Für die Europawahl 2004 geht die SPD jedoch erstmals seit 1984 programmatisch wieder eigene Wege, während die Grünen erstmals das Wahlprogramm ihrer Europa-Partei übernehmen.

Der politische Angebotsraum bei Europawahlen

Daneben werden von den Christdemokraten Menschenrechte thematisiert, die EU-Verfassung (4 %) befürwortet, aber auch die Notwendigkeit militärischer Stärke (4 %) relativ häufig angesprochen. Die Schwesterpartei CSU betont seit 1979 militärische Stärke (Durchschnittswert 1979–1999: 3 %), doch 1999 rücken drei andere Themen in den Vordergrund: eine intensive Beschäftigung mit der EU-Erweiterung (7 %), Kritik am deutschen Finanzierungsbeitrag für die EU und die Unterstützung der Landwirtschaft. Insbesondere bei der CSU, aber auch bei den anderen bürgerlichen Parteien zeigt sich bereits hinsichtlich der thematischen Schwerpunkte eine intensivere Auseinandersetzung mit der (Politik der) Europäischen Union. Im Gegensatz zu den Republikanern, die 1999 die Finanzierung der EU ebenso wie Kompetenztransfers von der nationalen auf die EU-Ebene (7 %) und die Osterweiterung (6 %) am deutlichsten ablehnten, erfolgt die Auseinandersetzung mit der EU in den Europawahlprogrammen der bürgerlichen Parteien jedoch ausgewogener.

Diese Einschätzung erfährt durch die in *Tabelle 3* zusammengestellten, potenziell kontroversen Europa-Themen Unterstützung. Zwar sprechen die Republikaner am meisten über diese Themen (50 % aller inhaltlichen Aussagen), aber fast ausschließlich negativ (49 %); nur dem Europaparlament können sie noch ein wenig Positives abgewinnen. Die linken Parteien bis hin zur SPD behandeln die EU-Themen deutlich seltener (13 bis 22 % der Inhalte) und kritisieren kaum die EU. Die Unionsparteien und die FDP diskutieren die EU-Themen intensiver (25 bis 33 % der Inhalte) und kontroverser. Im Gegensatz zur FDP und zu den linken Parteien bereitet den Unionsparteien vor allem die Osterweiterung Sorge. Daneben findet sich in den Wahlprogrammen von CDU und CSU jeweils eine gehörige Portion Patriotismus (nationaler „Way of Life“). Darüber hinaus würdigen vor allem die CDU und die FDP einerseits die vertraglichen Grundlagen der Union bis hin zu einer möglichen EU-Verfassung, sie wehren sich andererseits jedoch gegen Kompetenztransfers von der nationalen auf die EU-Ebene.

Jedoch zeigen die Ergebnisse in *Tabelle 3*, dass es einen umfassenden Europakonsens der etablierten deutschen Parteien gibt und die positive Würdigung Europas in den Programmen überwiegt. Streit über Europa gibt es zwischen den Parteien vor allem in der Hinsicht, dass sie unterschiedliche Akzente setzen. Insbesondere die Linke hat hier allerdings Nachholbedarf: Eine Akzentsetzung oder gar Auseinandersetzung mit der Europapolitik findet in weitaus geringerem Maße statt als im bürgerlichen Lager.

Nach der Analyse thematischer Schwerpunkte und einzelner Themen, die neben der Politikwissenschaft vor allem Politikjournalisten und stark interessierte Bürger beschäftigen, lohnt sich ein summarischer Blick auf die programmatischen Angebote der Parteien anlässlich der Europawahlen. Eine übliche, wenn nicht die klassische Vorgehensweise ist die Verortung der Parteien entlang des Links-Rechts-Kontinuums.¹⁴ Diese eindimensionale Verortung auf der Grundlage „linker“ und „rechter“ Themen und Positionen reicht im Hinblick auf Europawahlen jedoch nicht aus. Es ist notwendig, eine weitere Dimension, nämlich die summarische Haltung zur EU, mit zu berücksichtigen.¹⁵ Mäßig politisch interessierte Wähler werden sich nicht im Detail mit den Positionen der Parteien beschäftigen, sondern sich damit begnügen zu erkennen, wo die einzelnen Parteien ideologisch-programmatisch und hinsichtlich der EU insgesamt „stehen“.¹⁶ Gerade in Bezug auf eine mögliche Wahlentscheidung wären Unterschiede zwischen den einzelnen Parteien in beiden Dimensionen von Vorteil. Denn nur wenn ein vielfältiges Angebot besteht, aus dem man wählen kann, lohnt sich Wahlbeteiligung und Wahlentscheidung.

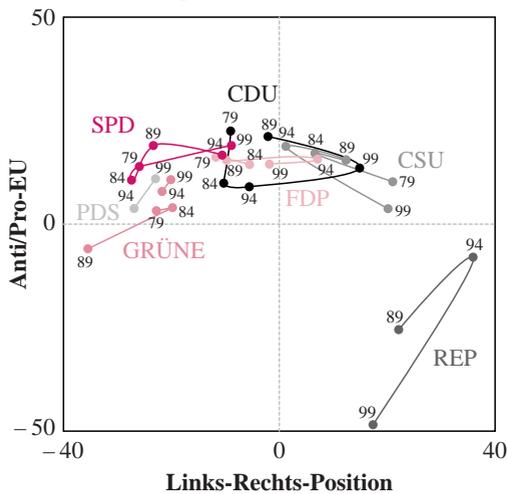
Wie *Abbildung 2* zeigt, lassen sich die Europawahlprogramme der Parteien auf der Links-Rechts-Dimension insgesamt gut verorten und befriedigend differenzieren. Die SPD stand zunächst (1979–1989) deutlich links und veränderte dann ihre Position zur Mitte hin. Die Grünen nahmen

14 Vgl. hierzu Hans-Dieter Klingemann/Andrea Volkens, Struktur und Entwicklung von Wahlprogrammen in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1998, in: Oscar W. Gabriel u. a. (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn 2001², S. 507–527.

15 Vgl. Simon Hix, Dimensions and Alignments in European Union Politics: Cognitive Constraints and Partisan Responses, in: *European Journal of Political Research*, 35 (1999), S. 69–106; Hermann Schmitt/Jacques J. A. Thomassen, Dynamic Representation: The Case of European Integration, in: *European Union Politics*, 1 (2000), S. 318–339; Andreas M. Wüst/Hermann Schmitt, Comparing the Views of Parties and Voters in the 1999 Election to the European Parliament, in: Cees van der Eijk/Wouter van der Brug (Hrsg.), *Voting in European Parliament Elections: Lessons from the Past and Scenarios for the Future* (i. E.), Entwurf abrufbar unter: (www.euromanifestos.de).

16 Natürlich ist dies eine vereinfachende Sicht, denn einzelne Themen können, sofern sie dem einzelnen Bürger sehr wichtig sind, durchaus die summarische Wahrnehmung der einzelnen Parteien überlagern. Wenn es jedoch diese wichtigen Wahlkampfthemen entweder subjektiv oder als strittige parteipolitische Themen nicht gibt, ist die summarische Verortung der Parteien ein zulässiger und vielfach verwendeter Shortcut für Wahlentscheidungen.

Abbildung 2: Die Positionen deutscher Parteien im zweidimensionalen politischen Angebotsraum



Quelle: Eigene Analysen des Euromanifesto-Datensatzes; zur Berechnung vgl. H.-D. Klingemann/A. Volkens (Anm. 16) sowie A. M. Wüst/H. Schmitt (Anm. 17).

nur 1989 die Linksaußenposition ein – seit 1994 steht dort die PDS. Die FDP pendelt seit 1979 in der Mitte und hatte dort anfangs mit der CDU mächtige Konkurrenz. 1999 jedoch verlagerte die CDU ihre Position spürbar nach rechts zu ihrer Schwesterpartei, die 1999, nach zwischenzeitlichen Orientierungen zur Mitte hin, wieder ihre rechte Ausgangsposition des Jahres 1979 eingenommen hat. Die Republikaner nahmen 1989 auf der Links-Rechts-Dimension die ursprüngliche CSU-Position ein, wanderten 1994 nach Rechtsaußen, um sich 1999 zwischen CDU und CSU zu positionieren.

Werden auf der Links-Rechts-Dimension die Unterschiede zwischen den Parteien gut sichtbar – abgesehen von der durch SPD und CDU „eingekesselten“ FDP –, zeigt sich für die Europa-Dimension ein recht undifferenziertes Bild. Mit Ausnahme der insbesondere 1999 und 1989 Europa ablehnenden REP besetzten die Parteien moderate, Europa bejahende Positionen. PDS und Grüne auf der Linken sowie die CSU auf der Rechten sind allenfalls etwas weniger proeuropäisch ausgerichtet als SPD, CDU und FDP. Zu diesen proeuropäischen Haltungen der etablierten Parteien gab es mit den Republikanern bisher nur eine, allerdings extrem europakritische und ideologisch rechts außen positionierte Alternative. Der europapolitische Raum wird von den Parteien unzureichend ausgeschöpft (Abbildung 2): Es wäre viel Platz für durchaus moderat-europakritische Parteien auf der Linken und vor allem in der Mitte.

Doch vielleicht ist das zuviel verlangt und wäre mitunter kontraproduktiv. Rückblickend gab es insbesondere für die politische Klasse der alten Bundesrepublik keine Alternative zu einem erfolgreichen europäischen Einigungsprozess – zu Zeiten der Teilung Deutschlands genauso wie während und in Folge des deutschen Einigungsprozesses. Die Europäische Union wird aufgrund ihrer Politikergebnisse (Output) gewürdigt, während die Möglichkeit einer Entwicklung hin zu einer parlamentarischen Demokratie (Input) häufig in Frage gestellt wird. Doch die EU hat durchaus die Chance, ein funktionstüchtiges demokratisches System zu werden. Vor allem müssen die Parteien den Bürgern auch bei Europawahlen unterschiedliche Lösungen für die wichtigen Probleme anbieten. Darüber hinaus wäre eine differenzierte Nutzung des europapolitischen Angebotsraumes durch die Parteien demokratieförderlich: Will man mehr oder weniger EU? Auf welchen Politikfeldern wünscht man sich mehr oder weniger Europa?

Kritiker meinen, dass gerade das Herunterspielen europäischer Konflikte den Erfolg der europäischen Einigung ermöglichte und eine intensivere europapolitische Auseinandersetzung nicht nur zwischen den Parteien zu heftigen Disputen führen, sondern auch innerparteiliche Turbulenzen verursachen und den europäischen Einigungsprozess selbst in Frage stellen würde.¹⁷ Auch aufgrund der historischen Erfahrungen ist in der Tat ein breiter Europa-Konsens nationalen Sonderwegen vorzuziehen. Doch dies ist nur ein Aspekt unter vielen, denn es birgt auch Gefahren, wenn sich die politische Klasse den Bürgern als alternativloses Europa-Kartell präsentiert. Dadurch wird der Anreiz, sich an Europawahlen zu beteiligen, nicht wachsen. Notwendig ist in jedem Fall eine stärkere Auseinandersetzung der Parteien mit Themen, die auf der europäischen Politik-Ebene derzeit behandelt werden oder dort nach Ansicht der Bürger behandelt werden sollten.¹⁸ Der Beitrag zeigte, dass die Parteien durchaus entsprechende Versuche unternehmen, so dass die Hoffnung, Europawahlen könnten eines Tages mehr als nationale Nebenwahlen sein, keinesfalls aufgegeben werden muss.

17 Vgl. C. van der Eijk/M. N. Franklin u. a. (Anm. 12). Vor allem das Beispiel Dänemark zeigt, dass es durchaus Länder gibt, in denen die Parteien sich kontrovers mit der europäischen Einigung auseinandersetzen.

18 Vgl. Lieven de Winter/Marc C. Swyngedouw, The Scope of EU Government, in: Hermann Schmitt/Jacques Thomassen, Political Representation and Legitimacy in the European Union, Oxford 1999, S. 47–73.

Europa und die Deutschen: Die untypische Wahl am 13. Juni 2004

Europawahlen sind nach übereinstimmender Meinung der Wahlforschung Nebenwahlen, so genannte „second order elections“¹. Sie haben keine regierungsbildende Funktion: die Kontrollrechte des Europaparlaments sind zwar seit 1979 immer größer geworden, aber im Vergleich zu nationalen Parlamenten nach wie vor deutlich eingeschränkt. Schon alleine deshalb genießen Europawahlen keinesfalls die Aufmerksamkeit nationaler Wahlen. Sichtbar wird dies besonders in der geringen Beteiligung nicht nur in Deutschland, sondern europaweit, zumindest dort, wo es keine Wahlpflicht gibt.² Die niedrige Wahlbeteiligung verzerrt in der Regel die tatsächlichen Kräfteverhältnisse in den jeweiligen Ländern erheblich. Dies gilt in der Bundesrepublik für alle bisherigen Europawahlen.

Trotzdem wird der Urnengang am 13. Juni dieses Jahres vom überwiegenden Teil der Medien und wahrscheinlich auch von den erfolgreichen Parteien, insbesondere aber der Union, als eine Abstimmung über die Regierungspolitik von Rot-Grün in Berlin gewertet werden, was aus der Perspektive der Wahlforschung nur ein Teil der Wahrheit sein wird. Wie es um die Regierung steht, wie ihre Vorschläge zur Lösung der anstehenden Probleme beurteilt werden, welche Noten die sie vertretenden Politiker bekommen und was man von ihnen erwartet und natürlich auch wie die Deutschen ganz allgemein zu Europa und bestimmten transnationalen Ereignissen und Projekten stehen – das kann man mit sauber durchgeführten Umfragen besser herausfinden als mit der Analyse der Ergebnisse der Europawahlen. Denn: Mit Umfragen erreicht man die gesamte wahlberechtigte Bevölkerung, bei der Europawahl vielleicht die Hälfte.

1 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.

2 Wahlpflicht gibt es in Belgien, Luxemburg und Griechenland. In den beiden Beneluxstaaten finden darüber hinaus gleichzeitig Wahlen auf anderen Ebenen des politischen Systems statt. In Italien gibt es so etwas wie eine perzipierte Wahlpflicht, viele Wähler wissen jedoch nicht, dass diese im Gegensatz zu nationalen Wahlen bei der Europawahl nicht besteht.

Kritiker der Bundesregierung könnten die niedrige Wahlbeteiligung bei der kommenden Europawahl als ein Indiz der besonderen Verärgerung der Deutschen über die Leistungen ihrer Regierung und vielleicht auch noch aller Parteien und der ganzen Kaste der Politiker ansehen, aber die Wahlforschung weiß, dass hinter diesem Phänomen andere Gründe und Ursachen stehen. Umfragen, als Hilfsmittel der Wahlforschung, können beim Auffinden dieser Ursachen sehr hilfreich sein.

Das politische Interesse der Bundesbürger ist allgemein nicht sehr hoch, das Interesse an Europapolitik aber noch sehr viel geringer. Während 11 % im Februar 2004³ angeben, sich sehr stark für Politik zu interessieren, sind es nur 5 %, die das für die Europapolitik sagen. Vergleichbares gilt, wenn man das „sehr starke“ und „starke“ Interesse zusammenfasst, dann interessieren sich 47 % für Politik generell, aber nur 22 % für Europapolitik. Das politische Interesse ist bekanntermaßen sehr stark bildungsabhängig. Nur 18 % der unteren Bildungsgruppe (Hauptschule ohne Lehre) interessieren sich für Politik, 36 % der Hauptschüler mit Lehre, 44 % mit mittlerer Reife, aber 65 % in der höchsten Bildungsgruppe (Hochschulreife oder mehr). Für das Interesse an Europa halbieren sich diese Zahlen in allen formalen Bildungsgruppen. Große Unterschiede gibt es auch noch zwischen Männern und Frauen: 30 % der Männer geben an, sich für Europa zu interessieren, bei Frauen sind dies nur 16 %.

Das sind keinesfalls neue Erkenntnisse. Auch bei früheren Europawahlen gab es große Unterschiede beim Interesse an Entscheidungen beider Ebenen, allerdings scheint sich der Abstand noch zu vergrößern. Während sich nach einer langen Phase relativer Konstanz des politischen Interesses in den neunziger Jahren (leicht über 40 %) dieses zuletzt wieder etwas erhöht hat (2002: 46 %, 2003: 48 %),⁴ ist das Interesse für Europa eher rückläufig. Nach jeweils knapp einem Drittel in den Monaten vor den vergangenen beiden Europawahlen

3 Wenn nicht anders vermerkt, finden jeweils die aktuellsten Daten aus dem Politbarometer der Forschungsgruppe Wahlen e.V. Verwendung.

4 Politbarometer Kumulation 2002 und 2003.

len 1994 und 1999 liegen die Zahlen aktuell unter einem Viertel. Geht man davon aus, dass Interesse und Beteiligung nicht völlig getrennte Dinge sind (zumindest bestand 1999 noch eine klare Korrelation zwischen beiden Variablen), so zeigen die bisherigen geringen Wahlbeteiligungsraten noch ein gewisses Pflichtbewusstsein der Wahlberechtigten. Für die anstehenden Wahlen lassen die Zahlen aber kaum eine starke Beteiligung erwarten.

Neben dem Interesse könnte auch die Informiertheit oder zumindest das Gefühl, informiert zu sein, eine Rolle für die Beteiligung an der Wahl spielen. Zunächst sollte man annehmen, dass der Informationsgrad mit der Nähe zur Wahl steigt, weil sowohl die Medien als auch die Parteien im Vorfeld der Wahl sachorientiert berichten bzw. werben. Das war für die frühen Europawahlen 1979 und 1984 auch noch der Fall, 1979 deutlicher als 1984. Für die Zeit vor der Europawahl 1994 und 1999 lässt sich diese Annahme nicht mehr bestätigen, zumindest gab es keinen eindeutigen Trend. Im März 1999 gaben z. B. 54 % an, nicht ausreichend über die Europäische Union informiert zu sein, im April desselben Jahres 61 %, im Mai 57 %. Diese Mehrheit war unabhängig vom Grad des Interesses und von der Bildung der Befragten, nicht aber vom Alter: Jüngere fühlten sich besonders unzureichend informiert, Ältere etwas besser und die über 60-Jährigen sogar mehrheitlich ausreichend. Auf die Absicht, zur Wahl zu gehen, hatte der perzipierte Informationsgrad der Bürger allerdings keinen Einfluss.

Insgesamt gab es zu fast allen Zeiten eine mehr oder weniger klare Mehrheit in der Bevölkerung, die das Gefühl hatte, über die EU und die Arbeit des Europaparlaments nicht ausreichend informiert zu sein. Im April 1994 gaben 69 % an, keine ausreichenden Informationen zu haben. Im Februar 2004 sagen wiederum knapp zwei Drittel (64 %), sie fühlten sich nicht ausreichend informiert, und zwar ähnlich wie 1999 ohne größere Unterschiede in den Bildungsgruppen und tendenziell häufiger unter den jüngeren Befragten als unter den älteren. Lediglich die sehr kleine Gruppe der an Europa sehr stark Interessierten fühlt sich mit knapper Mehrheit ausreichend informiert. Die Frage, ob dieses subjektive Bild der geringen Informiertheit durch ein mangelndes Angebot an Informationen oder zu schwache Anstrengungen beziehungsweise fehlenden Willen der Bürgerinnen und Bürger, diese aufzunehmen oder zu suchen, begründet ist, wird von den Beteiligten sicherlich unterschiedlich beantwortet werden. Eine Untersuchung zur Berichterstattung über die Europäische Union in den Print- und Fernsehmedien während der letzten sieben Jahre kommt zu dem Schluss: „Nebensache Europa [. .]

Die EU-Berichterstattung war 2003, wie schon in den Vorjahren, gering.“⁵

Neben diesem vermeintlichen oder realen Informationsdefizit sowie dem mangelhaften Interesse an der Politik aus Straßburg und Brüssel sehen zahlreiche Bundesbürger aber auch den nationalen Nutzen der Gemeinschaft kritisch. Aktuell verbinden in der hiesigen Bevölkerung 31 % der Wahlberechtigten mit der Unionsmitgliedschaft ganz allgemein eher Nachteile für Deutschland, die Vorteile überwiegen für nur 23 %. Eine relative Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger, zurzeit 41 %, ist heute wie bereits seit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages jedoch davon überzeugt, dass positive wie negative Konsequenzen zu einem Ausgleich führen und sich somit die Vor- und Nachteile der EU-Mitgliedschaft für Deutschland die Waage halten (vgl. *Abbildung 1*). Allerdings werden bei dieser summarischen Einschätzung im Detail wieder erhebliche Differenzen sichtbar, und einige der bereits bekannten Trends wiederholen sich auch hier: Es sind vor allem überdurchschnittlich viele jüngere Menschen in einem Alter zwischen 18 und 24 Jahren (42 %) sowie zwischen 25 und 29 Jahren (33 %), ganz allgemein die formal höher gebildeten Bundesbürger mit Hochschulreife (39 %), aber auch insgesamt mehr Männer (29 %) als Frauen (17 %), die sich von der Integration Deutschlands in den europäischen Staatenbund eher ein Plus für das Land versprechen.

Als Ursache des schwachen Interesses an der Gemeinschaftspolitik sowie dem für viele Bürgerinnen und Bürger nicht erkennbaren Nutzen der transnationalen Kooperation wurde neben demokratischen, legitimatorischen und prozessualen Defiziten sowie mangelnder Transparenz zahlreicher Institutionen und Verfahren⁶ lange Jahre auch ein Fehlen identitätsstiftender Merkmale diagnostiziert.⁷ Solche gemeinsamen Merkmale basieren in der Regel auf einer gemeinsamen kulturellen Basis, die sich wiederum durch gemeinsame Normen, Werte und Symbole auszeichnet. Nach 58 % im Jahr 1996⁸ und 52 % im Jahr 2000⁹ meinten zuletzt noch 46 % der Deutschen, dass es „trotz der kulturellen Unterschiede zwischen den

5 Medien Tenor, Forschungsbericht, (2004) 140, S. 18 f.

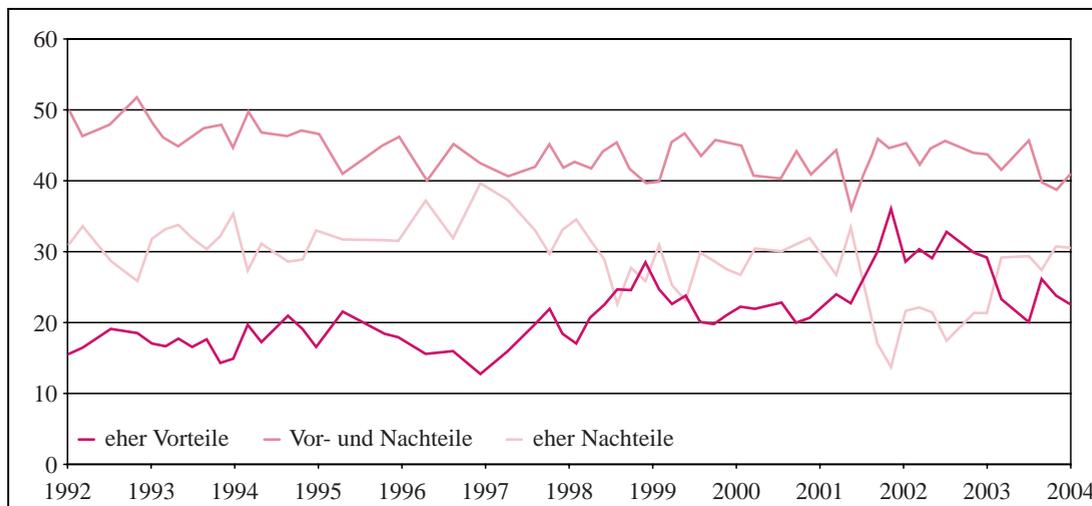
6 Vgl. Wolfgang Ullmann, Die europäische Dimension der demokratischen Frage, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 44 (1998) 9, S. 1067–1073.

7 Vgl. Fritz Scharpf, *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford 1999.

8 Vgl. Institut für praxisorientierte Sozialforschung (ipos), *Europa – Warum? Repräsentative Bevölkerungsumfrage im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Banken*, Mannheim 1996.

9 Vgl. dass., *Deutschland und die Globalisierung. Repräsentative Bevölkerungsumfrage im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Banken*, Mannheim 2000.

Abbildung 1: Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union bringt der Bevölkerung ...



Frage: „Glauben Sie, dass die Mitgliedschaft in der Europäischen Union – alles in allem gesehen – der deutschen Bevölkerung eher Vorteile bringt, dass sie eher Nachteile bringt oder dass sich Vor- und Nachteile ausgleichen?“

Quelle: Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer 1992–2004.

einzelnen europäischen Ländern so etwas wie eine gemeinsame europäische Kultur¹⁰ gibt. Zum „europäischen Symbol“¹¹ des integrierten Staatenbundes ist mittlerweile – und wie erwartet¹² – seine gemeinsame Währung avanciert: Zumindest dort, wo der Euro vor gut zwei Jahren als Bargeld eingeführt wurde und damit auch greifbar und völlig alltäglich in die Sphären der Bürgerinnen und Bürger vorgebracht ist, wird das neue Geld als äußeres Kennzeichen des partiell integrierten Kontinents begriffen.

Tatsächlich existiert in der öffentlichen Meinung in der Bundesrepublik ein starker Zusammenhang zwischen der Bewertung der Gemeinschaftswährung sowie dem Urteil über die Vor- und Nachteile der Gemeinschaft insgesamt: Während unmittelbar nach dem Start der Wirtschafts- und Währungsunion zum 1. Januar 1999, vor allem aber mit der Ausgabe der neuen Münzen und Scheine Anfang 2002 das Novum einer überwiegend Euro-freundlichen Stimmung auszumachen war (vgl. *Abbildung 2*), sahen zeitgleich auch mehr Menschen eher Vor- als Nachteile in der deutschen Unionsmitgliedschaft. Nachdem diese proeuropäische Stimmung 1999 nur von kurzer Dauer war, sprachen im Jahr der Bargeldeinführung konstant mehr Menschen bei der Unionsmitgliedschaft von Vor- als von

Nachteilen (vgl. *Abbildung 1*). Allerdings hat sich schon im Laufe des Jahres 2002 während der öffentlichen Debatte um möglicherweise währungsbedingte Preiserhöhungen neben der Zahl der Euro-Gegner parallel auch die Anzahl der Gemeinschafts-Skeptiker wieder sichtbar erhöht. Doch selbst wenn es die neue Währung in der Zwischenzeit zumindest in der Euro-Zone zum Symbol geschafft und dabei möglicherweise identitätsstiftend gewirkt hat, werden sich die Beteiligungsmöglichkeiten bei der anstehenden Wahl auch nicht wegen des angebrochenen Euro-Zeitalters grundlegend ändern: Nachdem das Gemeinschaftsgeld mittlerweile auch in den Köpfen der meisten Deutschen angekommen ist und dort die anfängliche Trauer um den Verlust der D-Mark von hohem Vertrauen in den langfristigen Erfolg der neuen Währung¹³ verdrängt wurde, taugt der Euro nicht mehr als emotional besetztes und somit verstärkt mobilisierendes Instrument. Besser geeignet, so sehen das zumindest einige Parteien, erscheinen 2004 schon eher Themen wie die Osterweiterung¹⁴ oder ein möglicher Türkei-Beitritt¹⁵ zur Union.

10 Dass., *Transatlantische Beziehungen. Repräsentative Bevölkerungsumfrage im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Banken*, Mannheim 2003.

11 Werner Weidenfeld, *EU-Staatsbürgerschaft wäre die Krönung*, Interview, in: *Süddeutschen Zeitung* vom 8. 5. 2003.

12 Vgl. Christa Randzio-Plath (Hrsg.), *Der Euro – mehr als ein Symbol. Beiträge zur Europäischen Währungsunion*, Baden-Baden 1996.

13 Auf die Frage „Was meinen Sie, wird der Euro langfristig eine erfolgreiche Währung sein oder wird er das nicht?“ rechneten zuletzt 74 % mit dem Erfolg und nur 19 % mit einem Misserfolg (*Politbarometer 6/2003*).

14 Vgl. Albrecht Rothacher, *Die EU 25. Chancen, Risiken und politische Folgen der EU-Osterweiterung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, B 5–6/2004, S. 25–34; Barbara Lippert, *Von Kopenhagen nach Kopenhagen: Eine erste Bilanz der EU-Erweiterungspolitik*, in: *APuZ*, B 1–2/2003, S. 7–15.

15 Vgl. Andrea K Riemer, *Die Türkei und die Europäische Union. Eine unendliche Geschichte?*, in: *APuZ*, B 10–11/2003, S. 40–46.

Abbildung 2: Die Einführung des EURO finde ich ...



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer 1997–2004.

Allerdings gibt es für diese beiden Projekte nicht nur in den unterschiedlichen politischen Lagern, sondern auch in der deutschen Bevölkerung insgesamt keine klare Positionierung, wobei – anders als bei der Bewertung der aktuellen Unionsmitgliedschaft – sowohl die EU-Osterweiterung als auch ein optionaler Türkei-Beitritt jeweils von einer relativen Mehrheit der Bundesbürger negativ beschrieben wird: So sahen in der Aufnahme der Beitrittskandidaten zuletzt 43 % für Deutschland eher Nachteile, 20 % eher Vorteile und 32 % gleichermaßen Vor- als auch Nachteile.¹⁶ Mit Blick auf die gesamteuropäischen Folgen sind die Bürgerinnen und Bürger dagegen gespalten: Dass die EU insgesamt aus der Erweiterung gestärkt hervorgehen wird, meinen 45 %, eine Schwächung erwarten dagegen 49 %, wobei unabhängig davon 34 % das Tempo der europäischen Integration als „schnell“, 16 % als „langsam“ und 45 % als „gerade richtig“ bezeichnen.¹⁷ Einen Türkei-Beitritt in den nächsten Jahren lehnen nach 58 % im Dezember 2002 und 52 % im letzten November aktuell 63 % der Bundesbürger ab, 29 % (Dezember 2002: 33 %; November 2003: 41 %) sind dagegen für die Integration des Landes in den europäischen Staatenbund. Gleichzeitig werden die Konsequenzen eines potenziellen Türkei-Beitritts jetzt pessimistischer eingeschätzt; von ihm erwarten sich für Deutschland 9 % (November 2003: 11 %) eher Vorteile, 36 % (November 2003: 46 %) einen Ausgleich positiver wie negativer Effekte, aber schon 46 % (November 2003: 32 %) eher Nachteile.¹⁸

16 Vgl. Anm. 11.

17 Vgl. Ebd.

18 Vgl. Politbarometer März, I/2004.

Ob es den großen Parteien angesichts des grundsätzlich starken Desinteresses an supranationalen Angelegenheiten gelingen wird, bei der kommenden Abstimmung ausgerechnet mit Erweiterungsthemen mehr Menschen an die Urne zu bringen, ist zweifelhaft. Schließlich ist die Debatte nicht neu: Weder der Beschluss zur grundsätzlichen Bereitschaft der EU zur Erweiterung um die assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten vor der Europawahl 1994 noch die Aufnahme konkreter Beitrittsverhandlungen mit fünf dieser Länder im Jahr vor der Europawahl 1999 führten in Deutschland zu einer forcierten Mobilisierung (vgl. die *Tabelle 1*). Ebenso wenig wurde im Vorfeld der zurückliegenden Wahlen die geplante Erweiterung als bedeutsame Angelegenheit für die Bundesrepublik begriffen, und auch aktuell finden sich im Politbarometer keinerlei Anzeichen dafür, dass sich das Thema Türkei-Beitritt oder die anstehende Ausweitung der Union auf 25 Staaten – unabhängig von der Bewertung der jeweiligen Konsequenzen – zu einem für die Wahlberechtigten wichtigen Problem entwickeln könnte.

Was Agenda-Setting und Mobilisierung angeht, eignen sich diese wie auch andere transnational angelegte Politikfelder für die Wahlen zum Europäischen Parlament noch aus anderer Perspektive nur bedingt, denn den gewichtigeren Part bei den Wählerinnen und Wählern besetzte in der Vergangenheit selbst unmittelbar vor den Europawahlen zunächst immer die nationale Ebene: Bei der Stimmabgabe dominierten 1999 für eine klare Mehrheit von 59 % bundespolitische Motive, für nur 34 % stand die Europapolitik an erster Stelle.¹⁹

19 Vgl. Forschungsgruppe Wahlen e.V., Blitz-Umfrage zur Europawahl 1999, Mannheim 1999.

Tabelle 1: Wahlbeteiligung bei Europawahlen in Deutschland

Jahr	1979	1984	1989	1994	1999
Beteiligung	65,7 %	56,8 %	62,3 %	60,0 %	45,2 %

Quelle: Wahlergebnisse in Deutschland 1946–2003, hrsg. von Forschungsgruppe Wahlen e. V., Mannheim 2003.

1994 sprachen bei ihrer Entscheidung zur Europawahl 63 % von einer wichtigen oder sehr wichtigen Rolle der Bundespolitik, lediglich 11 % maßen den nationalen Angelegenheiten damals keine Bedeutung bei.²⁰ Dass sich dieser Trend angesichts der bisherigen Gewohnheiten sowie der nachhaltigen Präsenz innenpolitischer Probleme im Juni 2004 umkehren wird, scheint somit eher unwahrscheinlich. Europawahlen, das zeigt die Erfahrung, sind zunächst von der nationalen Stimmungslage überlagerte Abstimmungen. Dagegen besitzen das Europäische Parlament, seine fraktionelle Zusammensetzung oder einzelne Akteure genauso wie die transnationale Politik insgesamt bei der Wahlentscheidung eine in aller Regel nachgeordnete Funktion.

Trotz der schwachen Relevanz von Europapolitik sind – allerdings erst bei genauer Nachfrage – die Zuständigkeiten für bestimmte Politikfelder in der Bevölkerung nicht unumstritten: So sahen beispielsweise vor der letzten Wahl 45 % der Deutschen die Bekämpfung der Kriminalität besser auf nationalstaatlicher Ebene aufgehoben, 50 % fanden hierfür eher Straßburg und Brüssel geeignet. In Sachen Landwirtschaft bestand mit 47 % für die staatliche und 46 % für die supranationale Oberhoheit quasi ein Patt. Deutliche Trends gab es dagegen in den Sektoren Arbeitsmarkt und Umwelt: Während 69 % der Bürgerinnen und Bürger die Bekämpfung der Jobmisere in den Bereich der nationalen, aber nur 26 % in den Bereich der europäischen Politik verwiesen, sollte sich mit Umweltfragen nach Meinung von 61 % der Befragten zuerst die EU beschäftigen, 34 % nannten dagegen die Bundesregierung. Nicht umstritten sind dagegen einige der mit der Gemeinschaftspolitik intendierten Effekte: Knapp neun von zehn Befragten bezeichnen die Europäische Union „bei der gemeinsamen Lösung internationaler Probleme“ als wichtig, rund acht von zehn sind es, wenn es darum geht, „uns wirtschaftlich im internationalen Wettbewerb behaupten zu können“, und ebenfalls rund acht von zehn halten die Gemeinschaft für relevant, „um Deutschlands äußere Sicherheit zu gewährleisten“²¹. Nach 60 % vor sechs Jahren halten mittlerweile schon 74 %

20 Vgl. dies., Blitz-Umfrage zur Europawahl 1994, Mannheim 1994.

21 Vgl. ipos (Anm. 11).

„die politische Einigung Europas für den Erhalt unseres Wohlstandes für notwendig“, nur noch 22 % (1998: 36 %) sind gegenteiliger Meinung.²²

Auch wenn die Europäische Union ganz allgemein, und speziell einzelne Großprojekte wie der Euro oder die Osterweiterung, nicht überall auf Gegenliebe stoßen und auch wenn das Interesse für supranationale Politik sehr gering ist und Informationsdefizite beklagt werden: Die Notwendigkeit der Gemeinschaft für Deutschland wird von den Bürgerinnen und Bürgern somit grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Allerdings reicht dieser distanzierte Pragmatismus noch nicht aus, um die schwachen Beteiligungsraten gerade in der jüngeren Vergangenheit ausreichend zu begründen. Wo also liegen weitere Ursachen, die zur Erklärung der niedrigen Wahlbeteiligung bei Europawahlen beitragen?

In der Diskussion über abnehmende Beteiligung bei bundesrepublikanischen Wahlen, die in Wellen, aber besonders intensiv Anfang der neunziger Jahre und auch wieder in den letzten drei Jahren geführt wurde, spielt die Beteiligung bei Europawahlen keine prominente Rolle, auch wenn die 45,2 % von 1999 immer wieder als Argument dienen. Tatsächlich müssten alle Beteiligungsquoten, um sie vergleichbar zu machen, bereinigt werden, denn in einigen (aber nicht immer denselben) Bundesländern fanden und finden am Tag der Europawahl gleichzeitig Wahlen auf weiteren Ebenen des politischen Systems statt: Bereits in der Vergangenheit führte dies dort zu einer Steigerung der Wahlbeteiligung; beispielsweise lag 1999 die Wahlbeteiligung in den sechs Ländern, in denen gleichzeitig Kommunalwahlen durchgeführt wurden, im Schnitt bei 56,2 %, in den übrigen Bundesländern dagegen nur bei knapp 42,8 %. 2004 werden in sechs Bundesländern Kommunalparlamente und darüber hinaus in Thüringen der Landtag gewählt: Insgesamt ist am 13. Juni dieses Jahres rund ein Drittel aller Wahlberechtigten in Deutschland aufgefordert, neben der Entscheidung zum Europäischen Parlament auch über ihre kommunalen Vertreter beziehungsweise einen Landtag abzustimmen. Entsprechende Effekte hinsichtlich der Wahlbeteiligung werden also auch in diesem Jahr nicht ausbleiben.

Was die sich verändernden Einflüsse auf die Entwicklung der Wahlbeteiligung im Zeitverlauf angeht, so bilden die Europawahlen natürlich keine Ausnahme. Dazu gibt es zwei sich gegenüberstehende Grundthesen für die Erklärung

22 Ebd.; vgl. auch Institut für praxisorientierte Sozialforschung (ipos), Wirtschaftsstandort Deutschland. Repräsentative Bevölkerungsumfrage im Auftrag des Bundesverbandes deutscher Banken, Mannheim 1998.

zurückgehender Beteiligung: Die so genannte „Krisenthese“ und die so genannte „Normalisierungsthese“. Erstere betrachtet eine rückläufige Beteiligung an Wahlen als Resultat von Unzufriedenheit mit dem System-Output und mit den politischen Akteuren. Die Nichtwahrnehmung des Wahlrechts wird als Protest oder „Verdross“ gedeutet, als gestörte Beziehung zwischen Wählern und Gewählten oder sogar als politische Krise der Demokratie.²³ Rückläufige Wahlbeteiligung gilt als Vertrauensentzug gegenüber den Parteien und Politikern, aber auch gegenüber den im Parteienwettbewerb involvierten Institutionen. Zur vermeintlichen Beschreibung dieser Beobachtung wird vor allem der unscharfe Pauschalbegriff einer „Politikverdrossenheit“ herangezogen.²⁴

Die „Normalisierungsthese“ geht davon aus, dass die Bundesrepublik aus den Kinderschuhen der Demokratie herausgewachsen ist und deshalb nicht bei jeder Wahl die „Demokratie als System“ zur Abstimmung steht, sondern bei stabilen, länger anhaltenden Verhältnissen und einem Grundvertrauen in die Institutionen die Bürgerinnen und Bürger von ihrer Freiheit, sich nicht zu beteiligen, stärker Gebrauch machen, wie dies auch in älteren Demokratien – etwa in der Schweiz oder den USA²⁵ – auszumachen ist: Normalisierung eben.²⁶ Dort ist auch zu beobachten, dass erst in einer perzipierten Krisensituation die Wahlbeteiligung wieder steigt, weil dann neu zu entscheiden ist, wem die Lösung der anstehenden Probleme übertragen werden kann. Für eine Steigerung der Wahlbeteiligung wegen besonderer Problemkonstellationen gibt es auch Beispiele in Deutschland, etwa bei der Europawahl 1989 in bestimmten ländlich geprägten Gebieten Bayerns und Südwürttembergs, und zwar zugunsten der Republikaner, die damals zum ersten Mal bei einer Europawahl antraten.

Die Wahlbeteiligung stieg damals in Bayern um 14,9 Prozentpunkte, die Republikaner erreichten 14,6 %. In der Stadt Rosenheim beispielsweise stieg die Wahlbeteiligung um 25,3 Prozentpunkte, die Republikaner erzielten 22,1 %. Auf etwas

23 Vgl. Ursula Feist, Die Macht der Nichtwähler. Wie die Wähler den Volksparteien davonlaufen, München 1994, S. 9.

24 Vgl. Jürgen Maier, Politikverdrossenheit in der Bundesrepublik Deutschland. Dimensionen – Determinanten – Konsequenzen, Opladen 2000. Kritisch: Kai Arzheimer, Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs, Wiesbaden 2002.

25 Vgl. Markus Freitag, Wahlbeteiligung in westlichen Demokratien. Eine Analyse zur Erklärung von Niveauunterschieden, in: SPSR, 2 (1996) 4, S. 1–134.

26 Vgl. Birgit Hoffmann-Jaberg/Dieter Roth, Die Nichtwähler. Politische Normalität oder wachsende Distanz zu den Parteien?, in: Wilhelm Bürklin/Dieter Roth, Das Superwahljahr, Köln 1994, S. 134.

niedrigerem Niveau gab es die gleichen Zusammenhänge auch in Baden-Württemberg. Es bestanden keine Zweifel, dass in diesen beiden Bundesländern die Zunahme der Wahlbeteiligung auf den Zustrom zu den Republikanern zurückzuführen war. Dafür sprach auch, dass in diesen Bundesländern als einzigen Flächenstaaten die Wahlbeteiligung zur zweiten Europawahl 1984 im Vergleich zu 1979 in zweistelliger Höhe zurückgegangen war. Schon damals gab es Vorbehalte bestimmter Wählergruppen gegen Europa, die sich als Wahlenthaltung ausdrückten, weil es keine Partei gab, die den Protest gegen die damalige EG bzw. die deutsche Europapolitik getragen hätte. Immerhin war schon 1984 zu sehen, dass die NPD in Baden-Württemberg wie in Bayern stärker geworden war als in anderen Bundesländern. 1984 drückte sich politischer Protest gegen bestimmte Aspekte der EG-Politik durch Wahlenthaltung aus, 1989 artikuliert sich der Protest durch die Wahl der Republikaner.

Neben spezifischen Gründen für Veränderungen der Beteiligung bei einzelnen Wahlen gibt es strukturelle Ursachen für solche Entwicklungen. Als langfristig angelegte Determinante der Wahlbeteiligung ist die so genannte Wahlnorm anzusehen. Dieses zunächst über die Demokratisierungsbemühungen der Alliierten erfolgreich implementierte und danach noch gewachsene (demokratische) Pflichtbewusstsein hatte in den siebziger Jahren seinen Höhepunkt, aber es zeigte bereits in den achtziger Jahren Erosionserscheinungen, die inzwischen als empirisch bewiesen gelten.²⁷ Für das Schwenden der Wahlnorm wird der Wandel gesellschaftlicher Wertorientierungen herangezogen, und dies steht in voller Übereinstimmung mit den gängigen Erklärungsmodellen des Wahlverhaltens.²⁸ Mit abnehmender Bindekraft sozialer Milieus sinkt die Wahrscheinlichkeit der Wahlteilnahme, da die soziale Kontrolle des Verhaltens aufgeweicht wird. Bei zunehmend heterogener Umwelt steigt die Wahrscheinlichkeit von „cross-pressure“-Situationen, die möglicherweise mit Wahlenthaltung beantwortet werden. Wertewandel geschieht aber nicht aus sich heraus, sondern wird in der Regel durch exogene Veränderungen beeinflusst wie beispielsweise veränderte Mobilität, die sich dann in Erscheinungen wie steigender Individualisierung äußert.

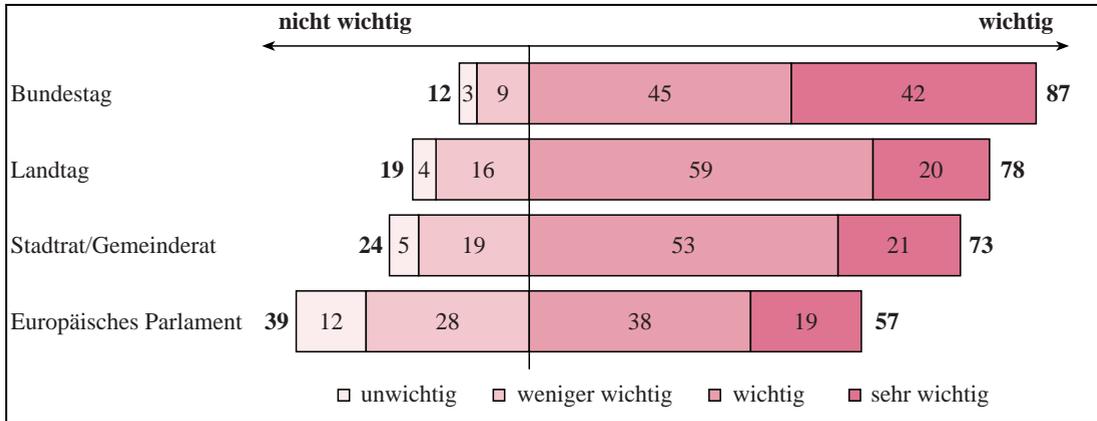
Nachweisbar sind jedenfalls die abnehmenden Bindungen an die Volksparteien,²⁹ die zu schmel-

27 Vgl. Thomas Kleinhenz, Die Nichtwähler. Ursachen der sinkenden Wahlbeteiligung, Opladen 1995, S. 126 f.

28 Vgl. Dieter Roth, Empirische Wahlforschung, Opladen 1998, S. 23–54.

29 Vgl. Forschungsgruppe Wahlen e.V., Politbarometer 1977–2004.

Abbildung 3: Individuelle Bedeutung von Parlamentsentscheidungen



Frage: „Wie wichtig sind für Sie Entscheidungen der verschiedenen Parlamente? Sind die Entscheidungen, die im Gemeinde- bzw. Stadtrat getroffen werden, für Sie persönlich sehr wichtig, wichtig, weniger wichtig oder unwichtig? Und wie ist es mit den Entscheidungen im Landtag? . . . im Bundestag? . . . im Europaparlament?“

Quelle: Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer 03/2004; rundungsbedingte Summenabweichungen.

zenden Stammwählerschaften führen und gleichzeitig zu wachsenden Teilen parteilich ungebundener sowie wechselfähiger Wähler,³⁰ optional auch zu Nichtwahl. Allerdings zeigen die empirischen Überprüfungen der „Dealignment-These“³¹ sehr klar, dass das Nachlassen der Parteibindungen und vor allem die schwindende Intensität der Bindungen ein Wiederansteigen der Wahlbeteiligung auf das alte Niveau sehr unwahrscheinlich machen. In diesem Zusammenhang ist auf die von den Wahlberechtigten wahrgenommene Unterschiedslosigkeit der programmatischen Ausrichtungen der Volksparteien hinzuweisen, die insbesondere nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten sichtbar wurde und auch in dem beiderseitigen Anspruch, die „politische Mitte“ zu besetzen, deutlich wird. Nach Downs muss damit der unmittelbare Nutzen der Stimme sinken und die Wahrscheinlichkeit der Nichtwahl steigen.³² Die Daten des Politbarometers stützen diese These immer wieder: Wer die Meinung vertritt, „es macht keinen Unterschied, wer regiert“, gehört mit mehr als doppelter Wahrscheinlichkeit auch zu den potentiellen Nichtwählern. Die Europawahl, aus der eine Regierung gerade nicht hervorgeht, ist damit besonders betroffen.

Eine Erkenntnis Wahlanalysen seit 1990 im neuen, größeren und komplexeren Deutschland ist die deutliche Zunahme instrumentellen Wahlverhal-

tens. Neben den erwähnten langfristigen Determinanten wird Partizipation an sich sowie die Entscheidung für eine Partei zunehmend von kurz- und mittelfristigen Faktoren bestimmt. Diese äußern sich sowohl in Form von Zustimmung als auch in Form von Kritik oder Misstrauen, und sie wirken im Einzelfall motivierend oder auch demotivierend für den Urnengang selbst oder die Parteilwahl. Die immer wiederkehrende Argumentation, Wahlenthaltung sei vor allem Protest gegenüber der politischen Elite und Ausdruck einer allgemeinen Politikverdrossenheit, kann kaum aufrechterhalten werden. Nichtwähler sind keineswegs eine homogene Gruppe, sei es, was die Ursachen ihres Verhaltens angeht, sei es im Hinblick auf den Kontext. Eine Kategorisierung, wie sie Hoffmann-Jaberg/Roth³³ (technische, grundsätzliche, konjunkturelle und bekennende Nichtwähler) oder in ähnlicher Art Eilfort³⁴ vorgenommen haben, zeigt bereits die Unterschiedlichkeit der Nichtwähler, weshalb es auch unzutreffend ist, von der „Partei der Nichtwähler“ zu sprechen.

Darüber hinaus ist insbesondere auch zwischen den unterschiedlichen Wahlebenen zu differenzieren, denn das stärker ergebnisorientierte Verhalten der Wählerinnen und Wähler zeigt vor allem auf den unteren Ebenen des politischen Systems sehr unterschiedliche Auswirkungen. Seit der ersten Europawahl 1979 hat die Forschungsgruppe Wahlen kontinuierlich eine Frage zur individuellen Bedeutung der Parlamentebenen gestellt, deren Ergebnisse erhellend sind (vgl. die *Abbildung 3* und *Tabelle 2*).

30 Vgl. Bernhard Kornelius, Politbarometer-Praxis. Die Trendwende vor der Bundestagswahl 2003, in: Andreas M. Wüst, Politbarometer, Opladen 2003, S. 75 f.

31 Vgl. Russel J. Dalton/Scott C. Flanagan/Paul E. Beck, Electoral Change in Advanced Industrial Democracies, Princeton 1994.

32 Vgl. Anthony Downs, An Economic Theorie of Democracy, New York 1957.

33 Vgl. B. Hoffmann-Jaberg/D. Roth (Anm. 26).

34 Vgl. Michael Eilfort, Die Nichtwähler. Wahlenthaltung als Form des Wahlverhaltens, Paderborn 1994.

Tabelle 2: Individuelle Bedeutung von Parlamentsentscheidungen

Parlamentsentscheidungen: Wichtig + sehr wichtig						
	5/79	6/84	6/89	6/94	6/99	3/04
Bundestag	92	94	88	83	82	87
Landtag	81	84	77	71	67	78
Kommunalparlament	82	83	72	69	65	73
Europaparlament	63	58	62	52	53	57

Frage: wie bei Abbildung 3.

Quelle: Forschungsgruppe Wahlen: Blitz-Umfragen zu Europa-Wahlen 1979–1999; Politbarometer 03/2004; rundungsbedingte Summenabweichungen.

Die Wahlbeteiligung auf den unterschiedlichen Parlamentsebenen korrespondiert offensichtlich mit der perzipierten Wichtigkeit, die Wahlberechtigten den Entscheidungen zuordnen, die auf diesen Ebenen gefällt werden. Schaut man sich die Umstände der jeweiligen Wahl noch etwas genauer an, so ist die Übereinstimmung der erhobenen Zahlen über die Bedeutung der Parlamentsentscheidungen mit der Wahlbeteiligung bei der Europawahl sogar noch größer. Die Wahlbeteiligung 1979 betrug 65,7 %. Die höchsten Beteiligungsraten gab es im Saarland (83,3 %) und in Rheinland-Pfalz (77,9 %), wo gleichzeitig Kommunalwahlen stattfanden. Dies hat die Gesamtwahlbeteiligung positiv beeinflusst. 63 % der Wahlberechtigten ordnen kurz vor der Wahl den Entscheidungen auf der Europawahlebene große Bedeutung zu (vgl. *Tabelle 2*).

1984 ging die Wahlbeteiligung um fast neun Prozentpunkte zurück, parallel zur Bedeutung der europäischen Parlamentsebene. Die Wahlbeteiligung fiel am schwächsten in den beiden Ländern, in denen es wiederum gleichzeitig Kommunalwahlen gab, Saarland (-2,6) und Rheinland-Pfalz (-1,7).

1989 stieg die Wahlbeteiligung bei der Europawahl gegen den allgemeinen Wahlbeteiligungstrend auf allen Parlamentsebenen in Deutschland an (+5,6), allerdings sehr uneinheitlich in den Ländern: gering in den beiden Bundesländern mit gleichzeitiger Kommunalwahl (Saarland +0,4, Rheinland-Pfalz +1,7), sehr stark – wie beschrieben – in Bayern und Baden-Württemberg, mit deutlich positiven Auswirkungen für die Anti-Europa-Partei der Republikaner. Die perzipierte Relevanz des Europäischen Parlaments stieg leicht an.

1994 ist ein deutlicher Rückgang in der Bedeutung der Europawahlebene zu verzeichnen, zum Teil ausgelöst durch die besonders niedrige Einschätzung der Wichtigkeit von Entscheidungen des Europäischen Parlaments durch die Ostdeutschen

(38 %), die zu diesem Zeitpunkt erstmals an einer Europawahl teilnahmen. Die Wahlbeteiligung ging nur um 2,8 Prozentpunkte zurück, was allerdings hauptsächlich darauf zurückzuführen ist, dass nunmehr in sieben Bundesländern und in München gleichzeitig Kommunalwahlen stattfanden, d. h., es war mehr als ein Drittel (34,8 %) aller Wahlberechtigten aufgerufen, auch die Gemeinde- bzw. Stadträte zu wählen. Dies hat die Wahlbeteiligungsziffern erneut nach oben verzerrt.

1999 fiel die Wahlbeteiligung in Europa insgesamt auf einen historischen Tiefstand (49,4 %). Die Wahlbeteiligung in Deutschland ging überdurchschnittlich um fast 15 Prozentpunkte auf 45,2 % zurück, die Bundesrepublik sank damit erstmals unter den europäischen Schnitt, obwohl auch bei dieser Wahl in sechs Bundesländern gleichzeitig eine Kommunalwahl abgehalten wurde. Allerdings war die Wahlbeteiligung auch auf der Landes- und der Kommunalebene in den Jahren 1999 und 2000 deutlich rückläufig. Die Bedeutung der europäischen Parlamentsebene blieb im Vergleich zu den anderen Parlamenten konstant niedrig. Von den Wahlberechtigten, die sich in der Woche vor der Wahl als Nichtwähler zu erkennen gaben, sagten dann auch entsprechend wenige (37 %), die Entscheidungen im Europaparlament seien für sie wichtig.

Im Augenblick ist das Bild nicht ganz so düster. Für 57 % der Deutschen spielt das Europaparlament eine wichtige Rolle, für Westdeutsche etwas mehr (58 %) als für Ostdeutsche (54 %), für Frauen deutlich mehr (64 %) als für Männer (49 %). Es treten keine Bedeutungsunterschiede in den einzelnen Bildungsgruppen auf und kaum welche in den verschiedenen Altersgruppen.

Niedrige Wahlbeteiligung ist für die Erfolgsaussichten der an einer Wahl beteiligten Parteien keinesfalls neutral. Geringe Wahlbeteiligung kommt in der Regel eher kleineren Parteien zugute, da diese ihre Anhängerschaft besser mobilisieren

können. Dies gilt insbesondere für Parteien am Rande des Parteienspektrums und in Zeiten des Protests. Aber auch für die beiden Volksparteien ist die Ausgangssituation im Vergleich zu anderen Wahlen unterschiedlich. Die Union als konservative Kraft hat auch eher Wähler mit konservativen Normen, wozu Beständigkeit und Pflichtbewusstsein gehören. Zumindest die Stammwählerschaft der Union kann deshalb auch bei Wahlen niedrigerer Ordnung leichter mobilisiert werden. Die SPD dagegen hatte es bei allen bisherigen Europawahlen schwer, ihre Klientel an die Urne zu bringen. Dies wird sich auch bei dieser Wahl kaum ändern. Für das Abschneiden der FDP spielt weniger die geringe Wahlbeteiligung eine Rolle als die Tatsache, dass Koalitionsüberlegungen bei Europawahlen keinen Platz haben: Die FDP wird in der Funktion, Mehrheiten zu sichern, also nicht gebraucht. Für die PDS ist die Situation gleichzeitiger Kommunalwahlen im Osten eine positive Ausgangslage, da sie auf dieser Ebene deutlich sichtbar ist als auf der Landes- oder Bundesebene. Dagegen ist die Stimmung gegenüber den Postkommunisten derzeit nicht besonders gut, was sicherlich auch Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung sowie die Wahlentscheidung zugunsten der PDS haben wird. Grüne haben, ähnlich wie die SPD, aufgrund der Struktur der ihnen

nahe stehenden Gruppen Mobilisierungsprobleme bei Europawahlen, vor allem weil diese in einem Sommermonat mit entsprechenden Freizeitaktivitäten stattfinden. Die Grundstimmung für die Grünen ist allerdings gut, schon weil diese für die Sozialdemokraten derzeit so schlecht ist und die Unterstützung beider Parteien innerhalb des linken Lagers sich ähnlich der Funktionsweise kommunizierender Röhren verhält.

Unabhängig von diesen Erkenntnissen wird auch nach der Europawahl am 13. Juni neben den Ergebnissen wohl auch wieder die vermeintlich schwache Wahlbeteiligung diskutiert werden. Doch Nichtwahl ist inzwischen eine gleichberechtigte Verhaltensoption, nicht nur bei Wahlen zweiter oder dritter Ordnung. Sie darf keinesfalls automatisch als Zeichen wachsender Distanz zur Politik auf einer der Wahlebenen interpretiert werden, allerdings gibt es gewichtige Unterschiede zwischen diesen Ebenen aus der Sicht der Wahlberechtigten. Bei Handlungsbedarf, und da ist eine Situation massiver Kritik natürlich eingeschlossen, wie auch frühere Europawahlen gezeigt haben, nutzen die Deutschen ihr Wahlrecht sehr wohl und nehmen damit bewusst Einfluss auf das politische Geschehen.

Stephan Martens

Dr. phil., habil., geb. 1964; Dozent für deutsche und europäische Zeitgeschichte an der Universität Michel de Montaigne Bordeaux 3 und wiss. Mitarbeiter des Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS), Paris.

Anschrift: Université Michel de Montaigne Bordeaux 3, UFR d'Etudes germaniques, Domaine universitaire, F-33607 Pessac Cedex.

E-Mail: allemand.scandinave@montaigne.u-bordeaux.fr

Veröffentlichungen u. a.: Allemagne. La nouvelle puissance européenne, Paris 2002; (Hrsg.) L'Allemagne et la France. Une entente unique pour l'Europe, Paris 2004.

Ulrike Guérot

Dr. phil., geb. 1964; 2000–2003 Leiterin der Arbeitsstelle Europa der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik; seit 2004 Director Foreign Policy, Europe, im Berliner Büro des German Marshall Fund of the United States.

Anschrift: German Marshall Fund, Oranienburgerstr. 13/14, 10178 Berlin. E-Mail: uguerot@gmfus.org

Veröffentlichungen und Vorträge zu deutsch-französischen Beziehungen, der europäischen Integration und den transatlantischen Beziehungen.

Andrea Witt

geb. 1968; seit 2003 Program Officer im Berliner Büro des German Marshall Fund of the United States.

Anschrift: German Marshall Fund, Oranienburgerstr. 13/14, 10178 Berlin. E-Mail: awitt@gmfus.org

Veröffentlichungen im Bereich Regionalismus, grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Migration.

Siegfried Schieder

Dipl.-Pol., geb. 1969; seit 2001 wiss. Mitarbeiter und Projektleiter im Teilbereich Internationale Beziehungen von PolitikON an der Universität Trier.

Anschrift: Universität Trier, FB III – Politikwissenschaft/Lehrstuhl für Internationale Beziehungen und Außenpolitik, Universitätsring 15, 54286 Trier. E-Mail: sschied@uni-trier.de

Veröffentlichungen zu Fragen der Theorien der Internationalen Beziehungen.

Ronald Clapham

Dr. rer. pol., geb. 1935; Prof. em. für Wirtschaftswissenschaft an der Universität Siegen.

Anschrift: Universität Siegen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, 57068 Siegen.

E-Mail: clapham@wiwi.uni-siegen.de

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Themen der Ordnungstheorie und -politik.

Dieter Nohlen

Dr. phil., geb. 1939; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg.

Anschrift: Institut für Politische Wissenschaft, Marstallstr. 6, 69117 Heidelberg (www.nohlen.uni-hd.de).

E-Mail: dieter.nohlen@urz.uni-heidelberg.de

Veröffentlichungen u. a.: Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen 2004⁴; (Mithrsg.) Lexikon der Politikwissenschaft, 2 Bde., München 2004².

Tanja Binder

M. A., geb. 1971; Doktorandin am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Anschrift: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Reichpietschufer 50, 10785 Berlin.

E-Mail: binder@wzb-berlin.de

Veröffentlichung u. a.: Heirat und Familie. Das Frauenbild in postsozialistischen Parteiprogrammen, in: Osteuropa. Zeitschrift für Gegenwartsfragen des Ostens, 53 (2003) 5.

Andreas M. Wüst

Dr. phil., geb. 1969; wiss. Mitarbeiter am MZES der Universität Mannheim und Lehrbeauftragter für Politische Wissenschaft an der Universität Heidelberg.

Anschrift: MZES, Universität Mannheim, L 7, 1, 68161 Mannheim.

E-Mail: Andreas.Wuest@mzes.uni-mannheim.de

Veröffentlichung u. a.: Wie wählen Neubürger? Politische Einstellungen und Wahlverhalten eingebürgerter Personen in Deutschland, Opladen 2002.

Dieter Roth

Dipl.-Volkswirt, Dr. phil., geb. 1938; Mitbegründer der Forschungsgruppe Wahlen e.V.; Honorarprofessor an der Universität Heidelberg.

Anschrift: Forschungsgruppe Wahlen e.V., Postfach 10 11 21, 69011 Mannheim.

E-Mail: dieter.roth@forschungsgruppe.de

Veröffentlichungen u. a.: Empirische Wahlforschung, Opladen 1998; zahlreiche Beiträge zur Wahlforschung, zum Parteiensystem und zur Politischen Ökonomie.

Bernhard Kornelius

M.A., geb. 1972; seit 2001 wiss. Mitarbeiter der Forschungsgruppe Wahlen e.V.

Anschrift: Forschungsgruppe Wahlen e.V., Postfach 10 11 21, 69011 Mannheim.

E-Mail: bernhard.kornelius@forschungsgruppe.de

Veröffentlichungen zu Fragen der Wahlforschung.

Nächste Ausgabe

Andreas Bauer *Essay*

E-Demokratie – neue Bürgernähe oder virtuelle Luftblase?

Olaf Winkel

Zukunftsperspektive Electronic Government

Norbert Kersting

Online-Wahlen im internationalen Vergleich

Wolfgang H. Lorig

„Good Governance“ und „Public Service Ethics“

Amtsprinzip und Amtsverantwortung im elektronischen Zeitalter

Stephan Martens *Essay*

Das erweiterte Europa

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/2004, S. 3–5

■ Die Erweiterung der EU ist, nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, die Einlösung des Versprechens, dass die Union grundsätzlich allen europäischen Staaten offen steht. Die eigentliche Herausforderung für die erweiterte EU wird die rasche Bewältigung der Debatte über Europas Grenzen sein. Unmittelbar vor der Erweiterung der EU auf 25 Mitgliedstaaten tritt deutlicher denn je zu Tage, dass die Union nicht vorwärts schreiten kann, wenn sie sich weiter ausdehnen sollte.

Ulrike Guérot/Andrea Witt

Europas neue Geostrategie

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/2004, S. 6–12

■ Die Autorinnen befürworten eine europäische Geostrategie, damit die EU ihre interne Steuerungsfähigkeit behält und als strategischer Partner in einer transatlantischen Partnerschaft agieren kann. Dieser geostrategische Ansatz muss weit über den Blickwinkel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) hinausgehen. Geostrategie ist die Voraussetzung und gleichzeitig das Instrument, um wirtschaftlich konkurrenzfähig zu bleiben, den internen Reformbedarf zu bewältigen sowie auf internationale Konflikte reagieren zu können. Veränderungen werden in den Bereichen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der institutionellen Verfasstheit sowie der Beziehungen zu den neuen Nachbarn einer erweiterten EU gefordert.

Siegfried Schieder

In guter Verfasstheit? Nutzen und Nachteil eines europäischen Verfassungsvertrages

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/2004, S. 13–20

■ Die Staats- und Regierungschefs haben im Dezember 2003 den vom EU-Konvent erarbeiteten Verfassungsentwurf vorerst nicht gebilligt. Gescheitert ist er damit aber noch nicht. Vielmehr sollen die Verfassungsverhandlungen wieder aufgenommen werden, um die EU demokratischer und handlungsfähiger zu machen. Die Leistungsfähigkeit bisheriger Entscheidungsverfahren scheint begrenzt angesichts der großen Herausforderungen, vor denen die EU heute steht. Sowohl die Schaffung des ständigen Europäischen Präsidenten als auch des EU-Außenministers birgt die Gefahr, die paradigmatische Balance zwischen europäischem Gemeinwohl und nationalen Interessenkalkülen zu stören.

Ronald Clapham

Wirtschaftsverfassung für Europa

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/2004, S. 21–28

■ Das Regelsystem einer europäischen Wirtschaftsverfassung wurde im EWG-Vertrag begründet und in den Folgeverträgen erweitert und modifiziert. Es beinhaltet die Entscheidungen über die Gestaltung der Wirtschaftsordnung und die Steuerung des Wirtschaftsprozesses im Integrationsraum. Seine Merkmale sind die Einführung der vier wirtschaftlichen Grundfreiheiten, die Verpflichtung auf offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, die Gewährleistung von Preisstabilität, das Erreichen von sozialem Schutz und Verbesserung der Lebensqualität sowie die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit bei der Kompetenzzusatzübung.

Dieter Nohlen

Wie wählt Europa? Das polymorphe Wahlsystem zum Europäischen Parlament

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/2004, S. 29–37

■ Die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften sahen für die Wahl der Versammlung die Schaffung eines einheitlichen Verfahrens vor. Zahlreiche Versuche, den vertraglichen Auflagen nachzukommen, schlugen seither fehl. Das Europäische Parlament wird unverändert nach national unterschiedlichem Wahlrecht gewählt. Der Beitrag zeigt einerseits die wahlrechtliche Vielfalt und gewisse Vereinheitlichungstendenzen auf, andererseits die guten Gründe, die für die nationalen Unterschiede sprechen. Er kommt zu dem Ergebnis, dass zum Europäischen Parlament nach polymorpher Verhältniswahl gewählt wird, für die der Amsterdamer Vertrag die entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen hat. In diesem partizipationsfreundlichen Wahlsystem sind einige grundlegende Elemente gemeinschaftlich geregelt, die speziellen Bestimmungen national gemäß den jeweiligen Kontexten. Jegliche weitere Vereinheitlichung sollte nicht von oben verordnet werden, sondern induktiv wachsen.

Tanja Binder/Andreas M. Wüst

Inhalte der Europawahlprogramme deutscher Parteien 1979–1999

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/2004, S. 38–45

■ Bei Europawahlen und im Europaparlament sind nationale Parteien maßgeblich am Willensbildungsprozess beteiligt – ein Aspekt, der die Charakterisierung von Europawahlen als nationale Nebenwahlen unterstreicht. Allerdings wird in den Europawahlprogrammen der deutschen Parteien seit 1979 zum einen stark auf „Europa“ Bezug genommen, und zum anderen spiegelt sich in den programmatischen Aussagen auch eine veränderte Wirklichkeit der europäischen Politik ebene wider. Das europäische politische System gewinnt in den Europawahlprogrammen deutscher Parteien bis 1999 zunehmend an Bedeutung, während das Interesse an außenpolitischen Themen abnimmt. Es zeigt sich aber auch, dass der Parteienwettbewerb primär bekannten, nationalen Mustern folgt. „Europa“ hat keine grundlegenden Veränderungen der Parteipositionen zur Folge.

Dieter Roth/Bernhard Kornelius

Europa und die Deutschen: Die untypische Wahl am 13. Juni 2004

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/2004, S. 46–54

■ Europawahlen genießen in Deutschland nicht die Aufmerksamkeit nationaler Wahlen. Sie haben keine regierungsbildende Funktion, und das Europaparlament hat nur begrenzte Kontrollrechte. Umfragedaten zeigen: Das Interesse an Europapolitik ist gering, die Mehrzahl der Deutschen fühlt sich nicht ausreichend informiert, der nationale Nutzen der Europäischen Gemeinschaft wird eher kritisch gesehen, identitätsstiftenden Merkmalen wie z. B. dem Euro gelingt ebenfalls keine mehrheitliche Akzeptanz; Gleiches gilt für die Osterweiterung und einen möglichen Türkei-Beitritt. Die individuelle Bedeutung des Europäischen Parlaments ist im Vergleich zu der anderer politischer Entscheidungsebenen gering. Die Notwendigkeit der Gemeinschaft wird zwar nicht in Frage gestellt, aber mehr als distanzierter Pragmatismus stellt sich nicht ein.