

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Peter Reichel
Politisierung und
Demokratisierung der EG?
Zur ersten Direktwahl
des Europäischen Parlaments

Georg Fabritius
Sind Landtagswahlen
Bundesteilwahlen?

ISSN 0479-611 X

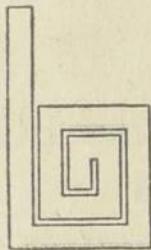
B 21/79
26. Mai 1979

Peter Reichel, Dr. phil., geb. 1942 in Rendsburg; Ausbildung und langjährige Tätigkeit als Buchhändler; Studium der Politischen Wissenschaft, Neueren Geschichte und Philosophie; 1972/73 als Assistent des Kuratoriumsvorsitzenden der Deutschen Gesellschaft für Friedens- und Konfliktforschung in Bonn und Saarbrücken tätig; seit Winter 1973/74 wiss. Assistent am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg.

Veröffentlichungen u. a.: Bundestagsabgeordnete in europäischen Parlamenten. Zur Soziologie des europäischen Parlamentariers, Opladen 1974; zusammen mit W. D. Eberwein: Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung, München 1976; Die Europäische Gemeinschaft: Politische Stagnation und literarische Inflation? Ein Literaturbericht, in: Zeitschr. f. Parlamentsfragen, H. 2/1976; zusammen mit P. Massing als Herausgeber: Interesse und Gesellschaft. Definitionen — Kontroversen — Perspektiven, München 1977; Interesse und Interessenbegriff aus sozialwissenschaftlicher Perspektive, in: Offene Welt, H. 104, Frankfurt/M. 1978.

Georg Fabritius, Dr. rer. soc., geb. 1943; Studium der Kath. Theologie, wissenschaftlichen Politik und Geographie in Marburg, Tübingen und Freiburg; 1971—1973 Leiter der Studien örtlicher und regionaler Selbstverwaltung in der Politischen Akademie Eichholz; seit 1973 Fachreferent in der Landeszentrale für politische Bildung von Baden-Württemberg; seit Wintersemester 1976/77 Lehrbeauftragter für Soziologie/Politik an der Pädagogischen Hochschule Reutlingen.

Veröffentlichungen u. a.: Wechselwirkungen zwischen Landtagswahlen und Bundespolitik, Bd. 19 der Reihe: Politik und Wähler, Meisenheim a. Glan 1978; zusammen mit Biege, Siewert und Wehling: Zwischen Persönlichkeitswahl und Parteientscheidung — Kommunales Wahlverhalten im Lichte einer Oberbürgermeisterwahl, Königstein 1978; Bundesrat: Transmissionsriemen parteipolitischer Unitarisierung?, in: ZParl, Heft 4, Dez. 1976; Die amerikanischen Vorwahlen als Modell für die Bundesrepublik, in: Politische Studien, Nr. 206, Nov./Dez. 1972; Wie mächtig ist der Bürgermeister in Baden-Württemberg?, in: Der Bürger im Staat, Heft 1, März 1975; Kommunalpolitik als Thema politischer Erwachsenenbildung, in: Außerschulische Bildung, Heft 3, 1973.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

— Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

— Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

— Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unter- richtung und Urteilsbildung.

Politisierung und Demokratisierung der EG?

Zur ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments

I. Vorbemerkung

Bürgerinitiativen und andere Protestgruppen, Bevölkerungsbefragungen und sozialwissenschaftliche Analysen machen immer wieder deutlich, daß Partei-, Parlaments- und Staatsverdrossenheit weit verbreitet sind. Wählen wird häufig als mehr oder weniger lästige staatsbürgerliche Pflichtübung aufgefaßt. Gilt dies auch für Europa, für die Europäische Gemeinschaft? Oder sind solch bedenkliche Symptome nur für die nationalstaatlichen Herrschaftssysteme bedeutsam?

Die zwischen dem 7. und 10. Juni zum ersten Mal in den neun EG-Ländern veranstaltete Direktwahl von 410 Abgeordneten des Europäischen Parlaments hielten im Herbst 1978 in einer europäischen Repräsentativbefragung 75 v. H. der Befragten für notwendig. Jedoch wird selbst von Optimisten mit einer wesentlich geringeren Wahlbeteiligung gerechnet. So ermittelte die EG-Kommission, daß im EG-Durchschnitt nur knapp über 60 v. H. „wahrscheinlich wählen“ werden, 17 v. H. noch unsicher sind, ob sie dies tun, und 21 v. H. „wahrscheinlich nicht wählen“¹⁾. Bei den bundesdeutschen Wahlbürgern stellte das Hamburger Kehrmann-Institut in einer Repräsentativ-Umfrage Ende November 1978 eine noch größere Europa-Müdigkeit fest. Danach wollen nur 57 v. H. zur Europawahl gehen, während 20 v. H. entschlossen sind, die „Jahrhundertwahl“ im Juni zu ignorieren²⁾.

Dieser Widerspruch zwischen der abstrakten Einsicht in die Notwendigkeit der Direktwahl des Europäischen Parlaments und der Bereitschaft, sich tatsächlich an ihr zu beteiligen, wird unterstrichen — und dadurch vielleicht etwas verständlich —, wenn man sich die allgemeine Einstellung der Bevölkerung zur EG vergegenwärtigt: Im EG-Schnitt hielten zwar 56 v. H. im Herbst 1977 die Europäische Gemeinschaft für eine gute und nur 14 v. H. für eine schlechte Sache, aber immerhin mehr als

ein Fünftel, nämlich 23 v. H., hatte keine Meinung und weitere 7 v. H. gaben erst gar keine Antwort. Diese Gleichgültigkeit gegenüber der Europäischen Gemeinschaft tritt bei den Antworten auf die Frage: „Wie würden Sie reagieren, wenn die EG scheitern würde?“ noch deutlicher hervor. Im EG-Durchschnitt würden das nur 45 v. H. sehr bedauern, während immerhin fast ein Drittel einem solchen Ereignis gleichgültig gegenüberstünde, weite-

INHALT

I. Vorbemerkung

II. Zur Vorgeschichte der Direktwahl

1. Historisch-politische Aspekte des europäischen Integrationsprozesses
2. Von der Direktwahlblockierung zum Direktwahlbeschluß des Rates vom 20. September 1976

III. Vorbereitung der Direktwahl

1. Pro und contra Europawahl: Innenpolitische Auseinandersetzungen
 - a) Großbritannien
 - b) Dänemark
 - c) Frankreich
2. Transnationale Parteienzusammenschlüsse: Europäisierung nationaler Parteiensysteme?
 - a) Der Bund der Sozialdemokraten
 - b) Die Europäische Volkspartei
 - c) Die Europäischen Liberalen Demokraten

IV. Erste Direktwahl: Daten

1. Rechtsgrundlagen und Wahlmodus
2. „Wählt, wen ihr wollt, aber wählt“ — oder: Wie groß ist die Unlust an der Europawahl?

V. Erste Direktwahl: Spekulationen

1. „Hochrechnungen“ auf das Wahlergebnis
2. Politisierung und Demokratisierung versus Diplomatie und Bürokratie: Kann das direkt gewählte Europäische Parlament eine Strukturreform der Gemeinschaft herbeiführen?

¹⁾ Vgl. Eurobarometer Nr. 10, hrsg. von der EG-Kommission, Jan. 1979, Brüssel.

²⁾ Wirtschaftswoche vom 1. 1. 1979.

12 v. H. erleichtert waren und 11 v. H. keine Meinung haben³⁾).

Geht man davon aus, daß diese Zahlen und Hinweise ein insgesamt zutreffendes Bild vermitteln, drängt sich die Frage auf, warum denn mit der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments einerseits große Hoffnungen, andererseits aber nicht minder große Skepsis verknüpft werden. Das gab es lange nicht: Ein europäisches Ereignis, das Zungen löst und Emotionen freisetzt. Werden die EG — sonst eher eine Institution der Langeweile und des Verdrusses — und das Europäische Parlament — sonst eher ein Ort zum Gähnen — nun doch noch populär?

Diese und ähnliche Fragen können hier weder empirisch noch theoretisch zureichend beantwortet werden. Darstellungen von europäischen Vorgängen bleiben einstweilen spekulativ und vorläufig. Gleichwohl sind sie deshalb nicht schon überflüssig. Man sollte sich nur zuvor vergewissern, was sie zu leisten vermögen und was nicht.

Solange die erste Direktwahl noch nicht stattgefunden hat, ist nur ihre (allerdings lange und recht komplexe) Vorgeschichte einer empirischen Darstellung zugänglich. Immerhin lassen sich aber schon vor dem Wahlter-

min Auswirkungen der ersten Europawahl auf die Innenpolitik der Mitgliedsländer erkennen. Dazu gehört einmal das, was ich den Souveränitätsvorbehalt nennen würde. Er hat vor allem in der innenpolitischen Auseinandersetzung um die Direktwahl und Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments in Frankreich und Großbritannien eine Rolle gespielt⁴⁾. Dazu gehört aber auch die besonders in Großbritannien stark umstrittene Frage des (bis auf weiteres noch nicht einheitlichen) Wahlverfahrens zum Europäischen Parlament. Wahl und Wahlkampf sind schließlich auch in unmittelbarem Zusammenhang mit den transnationalen Parteizusammenschlüssen und europäischen Wahlprogrammen zu sehen.

Darüber hinaus enthält dieser Beitrag Daten und Spekulationen zur Europawahl selbst. Fragen nach dem erkennbaren bzw. mutmaßlichen Wählerverhalten und der voraussichtlichen Zusammensetzung des Parlaments, das noch keines ist, stehen im Mittelpunkt. Am Schluß wird dann die politisch wie politologisch gleichermaßen gewichtige Frage gestellt, ob es dieser Institution gelingen wird, gelingen kann, das Demokratiedefizit, die Stagnation und die Krisenerscheinungen der Gemeinschaft zu überwinden.

II. Zur Vorgeschichte der Direktwahl

Die Vorgeschichte der Direktwahl beginnt mit den Römischen Verträgen, erreicht mit dem Ratsbeschluß vom 20. September 1976 ih-

ren Höhepunkt, und hat mit den Ratifizierungen der Europa-Wahlgesetze in den Parlamenten der EG-Mitgliedstaaten ihr vorläufiges Ende gefunden. Will man zu einem historisch-politischen Verständnis der Direktwahlfrage kommen, die aus der Sicht ihrer Befürworter wie Gegner längst eine Schlüsselstellung für die europäische Integrationsentwicklung einnimmt und von nicht wenigen als Testfall für die Ernsthaftigkeit der europapolitischen Zielsetzungen und Absichten in den Gemeinschaftsländern angesehen wird, dann erweist es sich als sinnvoll, über diese Vorgeschichte im engeren Sinne hinaus auf die historisch-politischen Aspekte der europäischen Integrationsentwicklung⁵⁾ einzugehen⁶⁾.

1. Historisch-politische Aspekte des europäischen Integrationsprozesses

Die Impulse, nach 1945 in Westeuropa außer- oder überstaatliche Organisationen auf neuartiger politisch-institutioneller Grundlage zu errichten, sind zahlreich und vielfältig.

— Zunächst und vor allem ist die Erfahrung und Bilanz des Zweiten Weltkrieges mit sei-

³⁾ Vgl. Eurobarometer Nr. 8/1978.

⁴⁾ Für eine vergleichende Analyse der „Rückwirkungen der Direktwahl zum Europäischen Parlament auf die Innenpolitik der Mitgliedstaaten“ vgl. bes. Europa Archiv, Folge 24/1978, S. 783—836, mit zahlreichen Beiträgen; siehe außerdem „Das Parlament“, Nr. 9 v. 3. 3. 1979.

⁵⁾ Vgl. hierzu aus der umfangreichen, allerdings immer noch nicht befriedigenden Literatur über die Gemeinschaft vor allem: H. Schneider, Leitbilder der Europapolitik, Bd. 1: Der Weg zur Integration, Bonn 1977; W. Lippens, Europäische Integration, in: R. Löwenthal/H. P. Schwarz (Hrsg.), Die zweite Republik, Stuttgart 1974; H. v. d. Groeben/E. J. Mestmäcker (Hrsg.), Verfassung oder Technokratie für Europa, Frankfurt M. 1974; J. Galtung, Kapitalistische Großmacht Europa oder Die Gemeinschaft der Konzerne, Reinbek 1973; Zivilmacht Europa — Supermacht oder Partner?, Frankfurt M. 1973; H. P. Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972; L. N. Lindberg/St. A. Scheingold, Europe's Would-be Policy, Englewood Cliffs 1970.

⁶⁾ In dieser Perspektive ist auch die gelungene Studie von Peter-Christian Müller-Graff, Die Direktwahl des Europäischen Parlaments, Tübingen 1977, angelegt, auf die ich mich in diesem Abschnitt vor allem stütze.

nen verheerenden Folgen für materielle Existenz, politisch-kulturelle Verfassung und internationale Geltung der europäischen Nationalstaaten zu nennen — Folgen, die aufs engste mit den nationalistischen, imperialistischen und faschistischen Entwicklungen in Europa zusammenhängen. Aus diesen Erfahrungen entstanden neue politische Ordnungsvorstellungen, die auf zwischenstaatliche Kooperation und supranationale Integration und damit auf die sofortige oder graduelle Überwindung der europäischen Nationalstaaten abstellen. Was das zerstörte Deutschland anging, so war ein Ziel aller europäischen Einigungsbestrebungen, die Auflösung absoluter nationalstaatlicher Souveränität, bereits erreicht. Die Bundesrepublik Deutschland bzw. die damalige Regierung versprachen sich denn auch von der europäischen Einigung wenn schon keine Wiedererlangung staatlicher Einheit, so doch zumindest die Rückgewinnung internationaler Geltung und politischer Einflußmöglichkeiten, während gerade Frankreich die westeuropäische Eingliederung der Bundesrepublik aus sicherheitspolitischem Interesse verfolgte. Dies sei nur erwähnt, um deutlich zu machen, daß jenseits aller Europa-Euphorie und hinter allen integrationspolitischen Konzepten von Anfang an auch einzelstaatliche Interessenpolitik im Spiel war.

— Die westeuropäische Kooperations- und Integrationsbereitschaft ist zweifellos auch durch den Ost-West-Konflikt verstärkt worden, insbesondere durch die als militärische und politische Bedrohung empfundene Rolle der Sowjetunion in Ost- und Südosteuropa. In der Bundesrepublik wurde diese Bereitschaft lange Zeit durch einen ideologisch aufgeladenen und durch das deutsch-deutsche Nichtverhältnis geprägten Antikommunismus gestützt.

— Sie wurde auch durch die USA begünstigt, wobei verschiedene Faktoren zusammenwirkten: die Marshallplanhilfe (wenn auch die ERP-Mittel nicht für den Aufbau eines gemeinsamen Marktes investiert wurden, sondern zunächst der Wiederherstellung der nationalstaatlichen Volkswirtschaften dienten), die politisch wie ökonomisch erhebliche Abhängigkeit der westeuropäischen Staaten von den USA und der große Rückstand in wissenschaftlich-technologischer Hinsicht — Entwicklungsdefizite, die aus einzelstaatlicher Anstrengung nicht zu überwinden waren.

— Gleichzeitig entwickelten sich wirtschaftspolitische Konzeptionen, die von einem großen und einheitlichen Wirtschaftsgebiet hohe Nachfrage, kostengünstigere und ertragrei-

chere Produktion und damit die Anhebung des allgemeinen Lebensstandards und eine differenziertere Versorgung erwarteten. Damit gingen Überlegungen einher, die sich von gemeinschaftlichem Vorgehen bei der Lösung grenzüberschreitender öffentlicher Aufgaben, z. B. Regionalpolitik, Raumordnung, Umweltschutz, Infrastruktur usw., größere Effizienz versprachen.

— Nicht zuletzt erfuhr die in den zwanziger Jahren entstandene europäische Einigungsbewegung, die während des antifaschistischen Widerstandes in den vierziger Jahren manche Anstöße erhalten hatte, neuen Aufschwung und hat zumindest am Beginn der europäischen Einigungsbestrebungen nicht unerheblichen Einfluß gehabt ^{6a)}.

Nachdem nun trotz dieser historisch ungewöhnlich günstigen Ausgangssituation umfassende Föderations- bzw. Integrationskonzepte ⁷⁾ sich nicht realisieren ließen — was die Schaffung des Europarates (ER) ⁸⁾, das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) ⁹⁾ und Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) ¹⁰⁾ je auf ihre Weise dokumentieren — und die Montanunion ¹¹⁾ noch relativ eng auf wenige Produktionssektoren zugeschnitten war, wird mit der späteren EG (EWG, EAG und EGKS) zum ersten Mal der Versuch gemacht, so etwas wie einen „Zweckverband funktioneller Integration“ (Ipsen) zu schaffen, dessen Eigendynamik zu einer politischen Einigung Europas führen sollte ¹²⁾ (aktuell richtiger gesagt: führen

^{6a)} Vgl. W. Lipgens, Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945—50, T. 1: 1945—47, Stuttgart 1977.

⁷⁾ Vgl. dazu vor allem die auf zwei Bände angelegte Arbeit von H. Schneider, a. a. O.

⁸⁾ Vgl. etwa: Das Europa der Siebzehn. Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat, Bonn 1974.

⁹⁾ Aus deutscher Sicht: A. Baring, Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. Bonns Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, München 1969; ferner: F. R. Willis, France, Germany and the New Europe 1945—67, Oxford rev. ed. 1968.

¹⁰⁾ Vgl. F. R. Willis, a. a. O., bes. S. 157 ff.

¹¹⁾ Vgl. dazu vor allem W. Diebold, The Schuman Plan. A Study in Economic Cooperation 1950—1959, New York 1959, und E. B. Haas, The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950—57, Stanford 1968².

¹²⁾ Aus der Fülle des Schrifttums sei hier besonders verwiesen auf: Leon N. Lindberg, The Political Dynamics of European Economic Integration, Stanford 1963; F. Deppe (Hrsg.), Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Zur politischen Ökonomie der westeuropäischen Integration, Reinbek 1975; H. R. Krämer, Die Europäische Gemeinschaft, Stuttgart 1974; W. Harbrecht, Die Europäische Gemeinschaft, Stuttgart/New York 1978.

soll, denn nicht wenige haben ja — gerade in Verbindung mit der Direktwahl — immer noch oder wieder die Hoffnung, daß auf dem bisherigen Weg eines Tages die Vereinigten Staaten von Europa erreicht werden).

Auch Präambel und Aufgabenkatalog der Gemeinschaft machen dies deutlich. Entsprechend den Zielbestimmungen in Art. 2 EWGV soll die Gemeinschaft

- eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der EG-Länder,
- eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung,
- eine größere Stabilität,
- eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und
- engere Beziehungen zwischen den Staaten der Gemeinschaft fördern bzw. herbeiführen.

Den mit Entscheidungsbefugnis ausgestatteten Organen¹³⁾ der Gemeinschaft sind mit diesen allgemeinen Vertragszielen zugleich konkrete Tätigkeitsbereiche (Art. 3 EWGV), d. h. die Erfüllung bestimmter integrationspolitischer Aufgaben und die Ausgestaltung eines entsprechenden Instrumentariums, zugewiesen worden. Es handelt sich im einzelnen um die Beseitigung der Zölle, die Schaffung und Gewährleistung eines freien Waren-, Kapital-, Dienstleistungs- und Personenverkehrs (Freizügigkeit der Arbeitnehmer), die Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik, die Errichtung eines gemeinsamen Agrarmarktes, die Schaffung und Überwachung einer gemeinsamen Wettbewerbsordnung, die Angleichung einzelstaatlicher Rechtsnormen (z. B. steuerlicher Vorschriften) und schließlich auch die Einführung einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik¹⁴⁾.

Hieraus wird erkennbar, daß die ansatzweise auf die sozialen, vor allem aber auf die öko-

¹³⁾ Vgl. insbesondere Chr. Sasse, Regierungen, Parlamente, Ministerrat. Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft, Bonn 1975.

¹⁴⁾ Zu den institutionellen und Rechtsfragen der Gemeinschaftsziele und -politik siehe vor allem H. P. Ipsen, a. a. O. Als neue und materialreiche Darstellungen und Analysen der verschiedenen Gemeinschaftspolitiken siehe: Europäische Wirtschaftspolitik — Programm und Realität, Bonn 1973; F. Deppe (Hrsg.), a. a. O.; vgl. auch den Sammelband von H. Wallace, W. Wallace, C. Webb (Eds.), Policy-making in the European Communities, New York 1977, dessen theoretisch fundierte Fallstudien einzelnen Gemeinschaftspolitiken gewidmet sind und der darüber hinaus Formen und Probleme des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses sowie ihrer einzelstaatlichen Auswirkungen thematisiert.

nomischen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten abzielende Teilintegration der Gemeinschaft einen doppelten Charakter hat: Aus der Perspektive der Mitgliedsländer stellt sie sich als „zielbezogene Begrenzung staatlicher Souveränitätsrechte“ dar; aus der komplementären Sicht der Gemeinschaft selbst ist sie die „Ermöglichung einheitlicher Politik“¹⁵⁾, und zwar intra- wie intergemeinschaftlich, d. h. innerhalb der Gemeinschaft wie gegenüber dritten Ländern. Daß mit dieser doppelten Zielsetzung die Option für eine politische Union verknüpft ist, lassen zuallererst die politischen Institutionen der Gemeinschaft erkennen. Sie orientiert sich zwar am Modell gewaltenteilender staatlicher Herrschaftsordnungen, entzieht sich aber allen juristischen oder politologischen Typologisierungen, weshalb es weiterhin sinnvoll erscheint, hier von „einer bislang unbekanntenen pluralistischen politischen Struktur“ (Shocking/Anderson) zu sprechen.

Gerade von der Einführung der Direktwahl des Europäischen Parlaments wird allerdings von nicht wenigen eine institutionelle Fortentwicklung der Gemeinschaft¹⁶⁾ im Sinne einer Parlamentarisierung erwartet — und dieses nicht erst seit heute. Erste Bemühungen in diese Richtung reichen bis in das Jahr 1958 zurück.

2. Von der Direktwahlblockierung zum Direktwahlbeschuß des Rates vom 20. September 1976

Bald nach der Konstituierung des damals noch ‚Versammlung der drei europäischen Gemeinschaften‘ genannten späteren Europäischen Parlaments (EP) begann eine Gruppe von Abgeordneten entsprechend dem in Art. 138 (3) EWGV enthaltenen Auftrag mit der Ausarbeitung eines Entwurfs für allgemeine, unmittelbare Wahlen¹⁷⁾. 1960 erfolgte dazu ein Beschluß des Europäischen Parlaments über

¹⁵⁾ Müller-Graff, a. a. O., S. 13.

¹⁶⁾ Vgl. dazu die gedankenreichen Beiträge in: Die institutionelle Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften in den siebziger Jahren, Köln 1973.

¹⁷⁾ Der Umfang der hierzu inzwischen vorliegenden Literatur steht in keinem Verhältnis zur geringen politischen und wissenschaftlichen Bedeutung, die die Direktwahl bis vor kurzem gehabt hat. Von den neueren Beiträgen vgl. Müller-Graff, a. a. O., M. Bangemann/R. Bieber, Die Direktwahl — Sackgasse oder Chance für Europa?, Baden-Baden 1976; EP (Hrsg.), Für allgemeine direkte Wahlen zum Europäischen Parlament. Dokumentensammlung, Luxemburg 1969; EP (Hrsg.), Direktwahlen zum Europäischen Parlament — Bericht, Entschlüsse und Aussprachen des Europäischen Parlaments, Luxemburg 1977; Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) H. 2/1976 u. H. 2/1978.

den Entwurf eines Direktwahl-Abkommens und seine Weiterleitung an den Ministerrat. Trotz schriftlich ergangener Mahnung durch Abgeordnete des Parlaments im Jahre 1963 blieb der Rat untätig. Erst ab 1969, als das EP gegen die Stimmen der Gaullisten per Mehrheitsbeschluß den Rat aufforderte, das im Vertrag vorgesehene Verfahren auf der Basis seines Direktwahl-Entwurfs ohne weitere Verzögerung in Gang zu bringen, und dem Rat gleichzeitig eine Organklage wegen Vertragsverletzung durch Untätigkeit gemäß Art. 175 EWGV androhte, zeigten sich Ansätze zu einer Überwindung der Direktwahlblockierung. In Ausführung des Kommuniqués der Haager Gipfelkonferenz der EG-Staats- und Regierungschefs vom Dezember 1969 forderte der Rat 1970 seine ständigen Vertreter auf, zusammen mit dem Europäischen Parlament einen Entwurf für den Vertrag über die Direktwahl auszuarbeiten. Wiederum vergingen mehrere Jahre, bis 1974 die Pariser Gipfelkonferenz direkte Wahlen für 1978 in Aussicht stellte. Doch erst am 20. September 1976 kam ein Beschluß des Rates über die Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen des EP zustande, dem langwierige Verhandlungen, insbesondere um die Gesamtzahl der Abgeordneten, vorausgegangen waren.

Die Frage drängt sich auf, welche Faktoren diesen Wandel in der politischen Bewertung und Behandlung verständlich machen können. Immer wieder wird darauf verwiesen, daß das entscheidende Hindernis auf dem langen und schwierigen Weg zur Direktwahl der Widerstand Frankreichs gewesen sei. Frankreich habe durch die sogenannte „Politik des leeren Stuhls“ und durch das Veto gegen den Beitritt Großbritanniens den Integrationsprozeß erschwert und verlangsamt, ja die Existenz der Gemeinschaft als Ganzes wiederholt gefährdet und aufs Spiel gesetzt. Dieser Widerstand gründet sich bekanntlich auf die Idee und die Politik der nationalen Souveränität Frankreichs. Dabei wird freilich übersehen, daß desintegrierende Faktoren und Tendenzen nicht auf Frankreich beschränkt blieben. In dem Maße, in dem die Schwierigkeiten und Kosten der Vergemeinschaftung offenbar wurden und zunahmen, gewann auch in anderen Mitgliedstaaten — gestärkt durch das französische Beispiel — das Bewußtsein nationaler Identität wieder an Stärke und Bedeutung. Mängelverwaltung und Desillusionierung traten an die Stelle von Europa-euphorie und Hoffnung in den Automatismus „funktionalistischer Integration.“

Der Wechsel im Amt des französischen Staatspräsidenten im Frühjahr 1969 von de Gaulle

auf Pompidou, dem 1974 Giscard d'Estaing folgte, hat die französische Europapolitik zweifellos verändert und sich positiv auf die Europäische Gemeinschaft ausgewirkt.

Weltpolitische Ereignisse und Entwicklungen wie die wachsende Unsicherheit über die internationale Rolle der USA, der Aufbruch Chinas zur dritten Großmacht, die Energiekrise und Rohstoffverknappung, aber auch innereuropäische Probleme wie Inflation, Arbeitslosigkeit und das Stagnieren der Wirtschafts- und Währungsunion¹⁸⁾ bzw. der Europäischen Union¹⁹⁾ traten hinzu. Dadurch erfuhren Idee und Motive europäischer Zusammenarbeit und Integration eine gewisse Wiederbelebung. Diese fand ihren ersten Niederschlag in der Erweiterung der Gemeinschaft um Großbritannien, Irland und Dänemark, die Anfang 1973 wirksam wurde.

Aber noch ein anderer Gesichtspunkt verdient in diesem Zusammenhang Beachtung: Die seit den späten sechziger Jahren zu beobachtende Intensivierung und Differenzierung von Legitimations- und Demokratisierungsforderungen für politische Entscheidungsstrukturen und -prozesse haben ihre Wirkung auf die intragemeinschaftlichen politisch-institutionellen Verhältnisse nicht verfehlt. Auch bei politisch stagnierender Integration ist, gemessen an diesem Postulat, eine mit Hoheitsbefugnissen ausgestattete Europäische Gemeinschaft mit ihren Mammutbürokratien und „geheimen Rats“-sitzungen ohne parlamentarisch-demokratische Kontroll- und Mitwirkungsmöglichkeiten kaum zu akzeptieren. Auch der jahrelange, müßige, an Schriften inflationäre Streit über den Vorrang von Direktwahl oder Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments — selbst nur Ausdruck einer politischen Stagnation — fand in dem Direktwahlbeschluß des Rates vom 20. September 1976 sein Ende.

Daraus seien die wesentlichen Bestimmungen genannt:

— In dem direkt gewählten EP werden 410 Abgeordnete sitzen; je 81 von ihnen kommen aus Frankreich, Italien, dem Vereinigten Königreich und der Bundesrepublik Deutschland,

¹⁸⁾ Vgl. Zwischenbericht über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion, „Werner-Bericht“, Bulletin EG Nr. 7/1970, Beilage.

¹⁹⁾ Vgl. den Tindemans-Bericht, Bulletin EG, Beilage 1/1976; H. Schneider/W. Wessels, Auf dem Weg zur Europäischen Union?, Bonn 1977; Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union. Berichte einer Arbeitsgemeinschaft im Zentrum für interdisziplinäre Forschung, Bielefeld, unter d. Leitung von H. v. d. Groeben u. H. Möller, Bde. 1—3, Baden-Baden 1976—77.

25 aus den Niederlanden, 24 aus Belgien, 16 aus Dänemark, 15 aus Irland und 6 Abgeordnete schließlich aus Luxemburg. Rechnet man diese Abgeordnetenkontingente auf die Einwohnerzahlen der jeweiligen Länder um, dann vertritt z. B. ein Abgeordneter aus der Bundesrepublik mehr als zwölfmal soviel Einwohner, nämlich über 750 000, wie sein Kollege aus Luxemburg, der rechnerisch nur etwa 60 000 Einwohner repräsentiert. Da man aber eine unproportionierte Parlamentsgröße verhindern, die nationale Zurechenbarkeit von Abgeordneten nicht aufgeben wollte, war wegen der stark divergierenden einzelstaatlichen Bevölkerungsgrößen eine Begünstigung der kleineren Länder nicht zu vermeiden.

III. Vorbereitung der Direktwahl

1. Pro und contra Europa:

Innenpolitische Auseinandersetzungen um die Direktwahl

Mit der Direktwahl des Europäischen Parlaments werden vor allem Befürchtungen verknüpft — bei ihren Gegnern ebenso wie bei ihren Befürwortern. Befürchten letztere, daß die Wahlbeteiligung zu niedrig sein könnte und der erhoffte Erfolg der ersten Direktwahl somit ausbleiben würde, so befürchten erstere gerade einen möglichen Erfolg, weil sie dadurch die Souveränität und Unabhängigkeit ihres Landes in Frage gestellt sehen.

Daß eine zu niedrige Wahlbeteiligung nur dort befürchtet wird, wo die Fortentwicklung der Gemeinschaft, wo vor allem die Stärkung des Europäischen Parlaments unumstritten ist, liegt auf der Hand. Dazu gehören traditionell die Benelux-Länder, aber auch Italien, Irland und die Bundesrepublik. Umstritten ist die Direktwahl des Europäischen Parlaments in drei EG-Mitgliedsländern: in Großbritannien, in Dänemark und in Frankreich. Sie hat hier bereits vor dem eigentlichen Wahlkampfbeginn zu innenpolitischen Auseinandersetzungen geführt. Die Darstellung dieses Aspektes der Direktwahl beschränkt sich daher auf diese drei Länder.

a) Großbritannien

Europa ist in England im besten Fall ein beliebtes Reiseziel, im Alltag weit weg und eher uninteressant, im schlechtesten Fall aber, als Europäische Gemeinschaft, eine ärgerliche oder gar bedrohliche Realität. Gewiß, die britischen Wähler haben sich 1975 mit einer Zweidrittelmehrheit für den Ver-

— Die Abgeordneten werden in allgemeiner, unmittelbarer Wahl gewählt; ihre Wahldauer beträgt fünf Jahre.

— Das schon bisher übliche sogenannte Doppelmandat, also die gleichzeitige Mitgliedschaft im Europäischen und im jeweilig nationalen Parlament, ist weiterhin zulässig, aber nicht mehr zwingend notwendig.

— Das Wahlverfahren wird von jedem EG-Mitgliedsland autonom festgelegt. Diese nationalen Wahlverfahren werden erst dann hin-fällig, wenn ein vom EP auszuarbeitendes europa-einheitliches Wahlverfahren in Kraft tritt.

bleib in der EG entschieden. Und seit Juli des-selben Jahres gehört auch eine vollständige Westminster-Delegation dem Europäischen Parlament an, nachdem der Ausgang des Re-ferendums die Labour Party bewog, ihren EG-Boycott aufzugeben und ihre 18 Sitze im Straßburger Maison de L'Europe einzuneh-men²⁰⁾. Allerdings wird man daraus nicht etwa folgern dürfen, daß die EG und das Eu-ro-päische Parlament seitdem unumstritten sind oder sich gar besonderer Wertschätzung erfreuen. Das Gegenteil ist weiterhin eher der Fall, wobei das Interesse an der Gemein-schaft spürbar zurückgegangen ist. Während im Herbst 1978 im EG-Durchschnitt immerhin 60 v. H. die Mitgliedschaft ihres Landes in der Gemeinschaft für eine gute Sache hielten, waren es in Großbritannien nur 39 v. H. (mit 36 v. H. lag nur noch Dänemark darunter)²¹⁾.

Ein differenziertes Bild der Distanz, ja des Widerstands gegenüber der EG in Großbri-tannien vermittelt aber erst die kontroverse Auseinandersetzung um die Direktwahl des Europäischen Parlaments²²⁾. Sie hat sich bis-her allerdings auf das politische Establish-ment beschränkt. Daß das im Februar 1976 von der britischen Regierung vorgelegte Dis-kussionspapier (Greenpaper) zur Direkt-wahl²³⁾ keineswegs bloß technischen und organisatorischen Fragen gewidmet war, son-

²⁰⁾ Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 28. 6. 1975.

²¹⁾ Vgl. Eurobarometer Nr. 10, Jan. 1979, hrsg. von der EG-Kommission in Brüssel.

²²⁾ Vgl. hierzu und zum folgenden auch: D. Allan/R. Morgan, Großbritannien: Vorrang der nationalen Probleme, in: Europa Archiv, Folge 24/1978, S. 798 bis 804.

²³⁾ Vgl. „Direct Elections to the European Assem-bly“, Command Paper 6399, HMSO, 38p.

den Problemaussagen mit erheblichem Konfliktstoff enthielt, so sibyllinisch sie auch formuliert sein mochten²⁴⁾, war von Anfang an offenkundig.

So stimmte das Unterhaus im Juli 1977 einem Gesetzentwurf für die Direktwahl zwar mit überwältigender Mehrheit zu. Doch zeigte sich, daß das Gesetz ohne die Unterstützung der damaligen konservativen Opposition scheitern würde, denn Premier James Callaghan hatte seiner Fraktion und seinen Ministern die Abstimmung freistellen müssen. Insgesamt votierten 124 Labour-Abgeordnete gegen das Gesetz, unter ihnen 32 Regierungsglieder. Aber auch 14 konservative Abgeordnete lehnten den Gesetzentwurf ab, obwohl hier Fraktionsdisziplin angeordnet worden war²⁵⁾. Der Gesetzentwurf empfahl das Verhältniswahlrecht, enthielt aber paradoxerweise gleichzeitig eine Ausweichklausel für das traditionelle Mehrheitswahlsystem, worin schon die eigentliche Schwierigkeit zum Ausdruck kam. Denn mit Rücksicht auf die Liberalen, die die Labour-Minderheitsregierung im Unterhaus unterstützten, mußte Callaghan die Verhältniswahl mit regionalen Listen empfehlen. Über das Mehrheitswahlsystem würde kein liberaler Abgeordneter in das Europäische Parlament einziehen. Dieses — traditionell britische — Wahlsystem favorisieren aber nicht nur die Labour Party, sondern auch die Konservativen, deren Zustimmung die Regierung angesichts des Europa-Widerstands aus den eigenen Reihen ebenfalls brauchte. Darüber hinaus erklärte die Regierung bei der Vorlage ihres Gesetzentwurfes, daß sie der französischen Auffassung folge, wonach die Kompetenzen des direkt gewählten Europäischen Parlaments nur mit der Zustimmung der Parlamente aller EG-Mitgliedsländer erweitert werden dürften²⁶⁾.

Am 25. November 1977 mußte erneut über den Entwurf abgestimmt werden, da er während der Sitzungsperiode 1976/77 nicht mehr verabschiedet werden konnte²⁷⁾. Auch diesmal gab es eine klare Mehrheit: 283 Abgeordnete stimmten für die Direktwahl. Premier Callaghan hatte den Anti-Europäern lediglich Stimmenthaltung zugestanden und mit Entlassung aus der Regierung gedroht. So enthielten sich die sechs Anti-Marketeers der Labour-Regierung und ihre 26 Junioren-Mitglieder der Stimme.

²⁴⁾ Vgl. *The Economist* v. 21. 2. 1976.

²⁵⁾ *Die Welt* vom 9. 7. 1977.

²⁶⁾ D. Allen/R. Morgan, a. a. O., S. 799.

²⁷⁾ Vgl. *Frankfurter Allgemeine* vom 26. 11. 1977.

Die besonders umstrittene und von der Zustimmung zur Direktwahl getrennte Abstimmung über den Wahlmodus am 14. Dezember 1977 ergab dann folgendes Ergebnis: Unter Aufhebung des Fraktionszwanges stimmten 319 Abgeordnete dagegen und 222 Abgeordnete dafür, daß die 81 britischen Parlamentarier für die „Europäische Versammlung“, wie das Europäische Parlament hier genannt wird, nach dem Mehrheitswahlrecht gewählt werden. 146 Labour-Abgeordnete — unter ihnen der Premierminister und der Unterhaus-Führer — stimmten für, 116 Labour-Abgeordnete gegen das Proporzsystem. Die Unterhausabstimmung machte indes deutlich, daß in der politischen Grundsatzfrage Mehrheitswahl versus Verhältniswahl zum Europäischen Parlament nicht nur die Labour Party, sondern auch die Konservativen gespalten sind. Während die frühere Oppositionsführerin Margaret Thatcher mit einer Gruppe von 196 Abgeordneten gegen das Verhältniswahlrecht stimmte, votierte der frühere Premierminister Edward Heath mit 60 anderen Tories dafür. Die Konservativen konnten sich also ebenso wenig dazu durchringen, das vertraute und „zuverlässige“ Mehrheitswahlrecht zugunsten des „unwägbareren“, aber demokratischeren Verhältniswahlrechts aufzugeben. Für Nordirland hingegen hatten beide Parteien das Verhältniswahlrecht als Ausnahme akzeptiert, da anders die katholische Minderheit kein Mandat bekommen würde. In England selbst haben sie dagegen diese minderheitsfreundliche Haltung gegenüber den Liberalen nicht eingenommen²⁸⁾.

Die Liberale Partei aber sah sich um den Lohn für ihre Unterstützung der Labour-Minderheitsregierung gebracht. Für sie stellte sich mit dem Abstimmungsverhalten von Labour auch deshalb die Frage einer Aufkündigung des „Lib-Lab-Paktes“. Zudem hätte die Annahme der Verhältniswahl für die Europawahl die Durchsetzung dieses Wahlmodus für die Wahl zum britischen Unterhaus präjudiziert, in dem die Liberalen bei einem Stimmenanteil von zuletzt 18 v. H. nur über 2 v. H. der Abgeordnetensitze verfügen²⁹⁾.

Auf der Basis der Unterhaus-Wahl vom Oktober 1974 würden die 70 britischen Wahlkreise³⁰⁾ je zur Hälfte an die Konservativen und die Labour Party gehen. Doch wird damit

²⁸⁾ D. Allen/R. Morgan, a. a. O., S. 800.

²⁹⁾ Vgl. *Frankfurter Allgemeine* v. 15. Dezember 1977.

³⁰⁾ Hinzu kommen acht schottische Abgeordnete, während die drei nordischen Abgeordneten nach dem Verhältniswahlrecht gewählt werden.

gerechnet, daß Labour höchstens etwa 30 der 81 Europa-Mandate erringt. Die erwartete geringe Wahlbeteiligung dürfte eher den Konservativen zugute kommen, deren Wähler sich mehr für die EG interessieren und eine durchweg höhere Wahlbeteiligung aufweisen. Anti-EG eingestellte Labour-Wähler werden sich wahrscheinlich gar nicht erst oder nur wenig an der Wahl beteiligen, zumal dann, wenn der Labour-Kandidat ein Pro-Europäer ist³¹⁾.

Solche Überlegungen dürften mit dazu beigetragen haben, daß sich die Konservativen über eine parteizentral genehmigte Liste von rd. 200 Kandidaten um eine „Aussiebung“ der Anti-Europäer offenbar mit Erfolg bemüht haben. In der Labour Party hingegen verliefen die Wahlkampf vorbereitungen komplizierter und widerspruchsvoller. Nachdem die Labour-Regierung — gegen den erklärten Willen des Parteitag und des Parteivorstands — die für die Beteiligung Großbritanniens an der Europawahl erforderlichen Gesetze mit Hilfe der Opposition über die parlamentarischen Hürden gebracht hatte, beschloß der Vorstand, doch noch eigene Kandidaten aufzustellen. Auch die Anti-Marketeers modifizierten ihre ursprünglich strikt ablehnende Haltung und bemühten sich nun, Abgeordnete des linken, Anti-EG-Flügels der Labour Party ins Europäische Parlament zu bekommen, indem sie entsprechende Kandidaten in allen Wahlkreisen aufstellen³²⁾.

Sie gehen davon aus, daß das direkt gewählte Europäische Parlament in einem gradualistischen Prozeß seine legislativen Kompetenzen erweitert; auf eine solche Entwicklung, die sie ja ablehnen, wollen sie ihren Einfluß nicht verlieren, weder im Parlament noch im Ministerrat. Mit der Frage der Kandidatenaufstellung ist unmittelbar das Problem des Doppelmandats verknüpft. Zunächst gab es in den Parteien, gerade auch beim linken Flügel der Labour Party, Überlegungen, am Doppelmandat festzuhalten, um auf diese Weise eine enge Verbindung zwischen Westminster und dem Europäischen Parlament sicherzustellen. Inzwischen haben sich aber die beiden großen Parteien nachdrücklich gegen das Doppelmandat ausgesprochen³³⁾. Kooperation, ja schon Kommunikation zwischen den beiden nach Tradition, Image und Macht so ungleichen Parlamenten ist somit fürs erste zumindest erschwert. Dabei war nach dem EG-Beitritt Großbritanniens von nicht wenigen die Hoffnung geweckt worden, daß „die Ab-

geordneten aus dem Mutterland der Parlamente die abgeschlafte Volksvertretung wieder in Schwung bringen würden“³⁴⁾, auch weil sie selbst entschlossen schienen, dem Europäischen Parlament einen neuen Stil und ein stärkeres Selbstbewußtsein zu vermitteln. Doch ist der Fortschrittsoptimismus des Jahres 1973 längst „im langsamen Rhythmus der Routine“ (D. Buhl) untergegangen oder in Mißtrauen umgeschlagen, das zusammen mit der seit langem virulenten Ablehnung gegenüber der institutionellen Fortentwicklung der Gemeinschaft die Oberhand gewonnen hat.

Die Frage drängt sich schließlich auf, warum Probleme, die anderswo — z. B. in der Bundesrepublik — eher als technische und administrative Angelegenheiten angesehen und entsprechend unpolitisch geregelt werden, in Großbritannien nicht nur zwischen den Parteien, sondern sogar in den Parteien kontrovers sind.

Man kann gar nicht genug betonen, daß politische Veränderungen, die — wie die Einführung der Direktwahl des Europäischen Parlaments — in irgendeiner Weise Bedeutung und Rolle des „geheiligten“ Westminster, des britischen Parlaments tangieren, den Nerv des politischen Institutionensystems und der politischen Kultur Englands treffen. Dabei wird — infolge der voraussichtlichen Konstituierung schottischer und walisischer Versammlungen — die Souveränität von Westminster gleich „von zwei Gefahren bedroht: von der föderalistischen Dezentralisierung und von der übernationalen Zentralisierung“³⁵⁾. Denn neben der kontroversen Frage des Wahlrechts, die hinsichtlich der Wahl der Parlamente von Schottland und Wales voraussichtlich anders beantwortet wird (Verhältniswahl) als bei der Wahl zum Europäischen Parlament, stellt sich ja vor allem das Problem der Rechte dieser Parlamente bzw. Versammlungen im Verhältnis zu Westminster. In Großbritannien ist aber Begriff und Wert der Souveränität — anders als bei Ländern des Kontinents — nicht mit dem Staat oder der Nation verbunden, sondern zuallererst mit der Existenz eines frei gewählten Parlaments. Diese Institution verkörpert das Recht jedes einzelnen Bürgers, an der Entscheidung über seine Angelegenheiten mitzuwirken. Und dies nicht zuletzt aufgrund des Mehrheitswahlrechts,

³¹⁾ Vgl. Times vom 23. Mai 1978.

³²⁾ Times v. 5. Mai 1978.

³³⁾ Vgl. dazu D. Allen/R. Morgan, a. a. O., S. 801 f.

³⁴⁾ D. Buhl, Sehnsucht nach Westminster. Die Briten wollen das Europäische Parlament aus der Routine reißen, in: Die Zeit vom 23. März 1973.

³⁵⁾ So R. Dahrendorf, Die Briten rüsten zum Widerstand. Ein Europaparlament auf Kosten von Westminster?, in: Die Zeit vom 5. März 1976.

über das er direkt entscheidet, welche Partei im Unterhaus die Regierung stellt.

Zu diesem Umstand tritt ein weiterer hinzu. Wenn sich auch die britischen Wähler 1975 mit einer Zweidrittelmehrheit für die EG ausgesprochen haben, ist ihr Interesse an der Gemeinschaft in den letzten Jahren doch eher zurückgegangen. Heute machen viele Briten die Gemeinschaft für wirtschaftliche Schwierigkeiten verantwortlich, deren Ursachen im britischen Wirtschaftssystem liegen und Ausdruck einer spezifisch „britischen Krise“ sind³⁶⁾ oder einen weltwirtschaftlichen Hintergrund haben. Gleichwohl darf nicht übersehen werden, daß die EG für Großbritannien, vor allem auf dem Agrarsektor, auch spürbare Nachteile gebracht hat. Nimmt man beide Faktoren zusammen, wird die Zerrissenheit in den Parteien, ihre widerspruchsvolle Haltung gegenüber der Gemeinschaft und der Direktwahl des Europäischen Parlaments verständlich.

b) Dänemark

Ähnlich wie in Großbritannien hat auch in Dänemark die vor dem Referendum über die dänische EG-Mitgliedschaft von 1972 entbrannte Kontroverse nie ganz aufgehört. So sprachen sich bei einer Meinungsumfrage im Herbst des vergangenen Jahres nur 56 v. H. für und 44 v. H. gegen die EG aus, gegenüber einem Verhältnis von immerhin 63 : 37 v. H. bei dem Referendum von 1972³⁷⁾.

Man darf dabei aber nicht übersehen, daß im dänischen Folketing und im politischen Establishment die positive Haltung gegenüber der EG ausgeprägter ist als in der dänischen Bevölkerung. Die Direktwahl hat hier nun allerdings neuen Zündstoff geliefert, der die sogenannte ‚Volksbewegung gegen die EG‘ wieder belebt hat. Nachdem sie sich zunächst nicht an der Direktwahl beteiligen wollte, beschloß sie, eine eigene Kandidatenliste aufzustellen, die alle EG-Gegner, also auch die aus den bürgerlichen Parteien, zusammenfassen und möglichst viele von ihnen ins Europäische Parlament bringen sollte — ein Vorhaben, das sich wegen der ideologischen Differenzen der von Linksparteien beherrschten Anti-EG-Bewegung nicht realisie-

ren ließ. Die 16 Abgeordneten, die Dänemark in das Europäische Parlament entsendet, können die dänischen Wähler aus mehr als 200 Kandidaten auswählen, die ihnen die zwölf im Folketing vertretenen Parteien und die Anti-EG-Bewegung auf ihren jeweils 20 Personen umfassenden nationalen Kandidatenlisten präsentieren. Wegen der ausgeprägten Europa-Gleichgültigkeit und der aktualisierten Ablehnung der Gemeinschaft ist die Wahlbeteiligung hier noch unvorhersehbarer als anderswo. Gerade deshalb und wegen der von der Volksbewegung wiederholt vorgebrachten Behauptung, daß beinahe die Hälfte der dänischen Bevölkerung nach wie vor eine Mitgliedschaft Dänemarks in der EG ablehnt, ist hier (wie eben auch in Großbritannien und in Frankreich) der Ausgang der Wahl und die Wahlbeteiligung von besonderem Interesse.

c) Frankreich

Versucht man die innenpolitische Auseinandersetzung um die Direktwahl in Frankreich darzustellen und zu verstehen, sollte man sich vergegenwärtigen, daß Frankreich dem europäischen Integrationsprozeß zwar einerseits wesentliche Anstöße gegeben hat, beispielsweise durch den von Jean Monnet konzipierten Schumanplan, der zur Montanunion führte, ihn aber andererseits auch nicht selten verzögert oder gar verhindert hat, wie beispielsweise schon früh mit der Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft³⁸⁾.

Auch die Direktwahl stand lange Jahre unter dem französischen Vorbehalt gegen eine Aufwertung oder gar Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments. Erst Präsident Giscard d'Estaing versuchte diese Politik aufzugeben — gegen den erklärten Widerstand aus dem Lager der eigenen Gefolgschaft. Er ermöglichte zunächst die Unterzeichnung jener denkwürdigen Schlußerklärung auf der Europäischen Ratssitzung in Paris vom 10. Dezember 1974, in deren Ziffer 12 es heißt: „Die Regierungschefs haben festgestellt, daß das Vertragsziel der allgemeinen Wahl des Europäischen Parlaments so bald wie möglich verwirklicht werden sollte... Die Kompetenzen des Parlaments werden erweitert, insbesondere durch Übertragung bestimmter Befugnisse im Gesetzgebungsverfahren der Gemeinschaften.“³⁹⁾ Doch hat sich diese Auf-

³⁶⁾ Vgl. dazu J. Hartmann, Aspekte der „britischen Krise“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/77, S. 21—37.

³⁷⁾ Vgl. dazu und zum folgenden N. J. Haagerup, Dänemark: Direktwahlen im Schatten wirtschaftlicher und sozialer Probleme, in: Europa Archiv, Folge 24/1978, S. 825 ff., und V. Heiselberg, Längster Wahlkampf der Geschichte, in: Das Parlament, Nr. 9 vom 3. März 1979.

³⁸⁾ Vgl. dazu neuerdings J. Quin, France in the Communities: Presidential and Party Attitudes, in: The Annals, Vol. 440/Nov. 1978, S. 21 ff.

³⁹⁾ Vgl. den vollständigen Text des Kommuniqués in: Bull. EG Nr. 12/1974 S. 7 ff.

fassung nicht durchsetzen können. Nicht nur wegen des Widerstands aus Westminster und dem Folketing, sondern eben auch wegen der ablehnenden Haltung von Gaullisten und Kommunisten, die in der Direktwahl-Frage gewissermaßen eine „Koalition“ für nationale Einheit und Zuverlässigkeit gebildet haben.

Anfang 1976 billigte das Exekutivkomitee der gaullistischen U.D.R. („Union des Democraties pour la Republique“) einen Entschließungstext, den der ehemalige französische Außenminister und damalige Vorsitzende des außenpolitischen Ausschusses der Nationalversammlung, Couve de Murville, verfaßt hatte. Darin heißt es: Mit einem direkt gewählten Europäischen Parlament würde die Gefahr heraufbeschworen, daß „nationale Streitfragen politischer Parteien künftig auf europäischer Ebene ausgetragen werden“. Da ein solches Parlament zudem dazu tendiere, seine Zuständigkeiten zu erweitern, würden zwangsläufig „die alten Zänkereien über die Supranationalität wieder zum Leben erweckt werden“⁴⁰⁾. Zu den profiliertesten Gegnern gehören der Erzgaullist und frühere Ministerpräsident Michel Debré, der die mögliche Aufwertung des Europäischen Parlaments als „ein Verbrechen an der Nation“⁴¹⁾ brandmarkte, der ehemalige Gaullisten-Generalsekretär Sanguinetti („Das Europäische Parlament ist der Anfang vom Ende unserer Nation“)⁴²⁾ und — seit er nicht mehr Regierungschef ist — auch Jacques Chirac. Ebenso wie sie sprechen und argumentieren die Kommunisten, die vor allem befürchten, daß ein direkt gewähltes Parlament zum Instrument der amerika- und NATO-freundlichen Parteien werden könnte, wodurch die deutsch-amerikanische Vorherrschaft in Europa gefestigt würde. Auf dem Parteikongreß im Mai dieses Jahres hat der Generalsekretär der KPF, G. Marchais, diese Haltung erneut bestätigt.

Nur die kleineren Parteien, also die giscardistischen Unabhängigen Republikaner (neuerdings: Republikanische Partei/PR), die Radikalsozialisten um Servan-Schreiber und die Zentristen um Lecanuet, die sich in der „Union pour la Democratie française“ (UDF) zusammengefunden haben, sowie ein kleiner Kreis der Gaullisten um Chaban-Delmas haben die Haltung des französischen Staatspräsidenten unterstützt.

Demgegenüber setzte sich der Vorsitzende der Sozialistischen Partei, F. Mitterrand, von

⁴⁰⁾ Süddeutsche Zeitung v. 17. März 1976.

⁴¹⁾ Die Zeit v. 24. Juni 1977.

⁴²⁾ Frankfurter Rundschau v. 3. Februar 1976.

der Anti-EG-Koalition ab, distanzierte sich aber auch von Giscard d'Estaing. Unmißverständlich stellte er fest, daß das Europäische Parlament existiere und es nicht mehr um das Für und Wider dieser Institution gehe, sondern allein darum, wie es gewählt werde. Die Sozialisten würden ihre Zustimmung zur Direktwahl deshalb von zwei Bedingungen abhängig machen: 1. Müsse das Europäische Parlament nach dem Verhältniswahlrecht gewählt werden und 2. dürfe diese außenpolitische Entscheidung innenpolitisch nicht mißbraucht werden, denn Frankreichs Linke werde durch das Mehrheitswahlsystem mit ihren bevölkerungsstarken Wahlkreiszentren regelmäßig gegenüber den dünnbesiedelten ländlich-konservativen Wahlkreisen benachteiligt⁴³⁾.

Eine europapolitische Grundsatzdebatte hat es in dieser von parteitaktischen Manövern und nationalistischen Obertönen bestimmten Auseinandersetzung allerdings genausowenig gegeben wie in Großbritannien und in Dänemark, „so daß paradoxerweise die Gaullisten ein von ihnen nicht gewolltes Zustimmungsgesetz passieren ließen, die Kommunisten sich zur Teilnahme an der Europa-Wahl bereit erklärten, deren erklärtes Ziel und mögliche Folgen sie verurteilten, und die Regierung und die Pro-Europäer ihrerseits vor der Aufgabe standen, eine zunehmend verwirrte Öffentlichkeit zu mobilisieren, indem man ihr gleichzeitig klarmachte, daß die parlamentarische Versammlung ... keinerlei neue Befugnisse erhalten dürfe“⁴⁴⁾. Dieses „Paradoxon“ läßt sich jedoch insofern erklären, als es den Gaullisten ja nicht darum ging, über ihre — noch nicht einmal einheitliche — Ablehnung der Direktwahl die Regierungskoalition zu Fall zu bringen, weshalb sich RPR-Führer⁴⁵⁾ Chirac auch um eine Verzögerung dieser Entscheidung bemühte⁴⁶⁾. Auch die Kommunistische Partei machte Zugeständnisse, so daß Anfang 1977 zwischen Gaullisten, Kommunisten und Sozialisten, die sich für ein bedingtes „Ja“ zuerst ausgesprochen hatten, ein Konsens bestand, der in der Formel zum Ausdruck kam:

⁴³⁾ Ebda

⁴⁴⁾ Bussy/Smouts, a. a. O., S. 788. Vgl. auch: J. P. Jacqué, Das französische Parlament vor den allgemeinen und direkten Wahlen zum Europäischen Parlament, in: Integration, H. 3/1978 (Beilage der „Europäischen Zeitung“, Bonn).

⁴⁵⁾ Im Dezember 1976 haben sich die Gaullisten ein weiteres Mal umbenannt. Sie firmieren jetzt als „Sammlungsbewegung für die Republik“ („Rassemblement pour la République“).

⁴⁶⁾ Frankfurter Allgemeine v. 14. Juni 1977.

„Die Römischen Verträge voll und ganz, aber nicht darüber hinaus.“⁴⁷⁾

Um jedoch weitere Verzögerungen zu vermeiden, vor allem aber, um sich gegen den „Hausarrest“ zu wehren, unter den die Gaullisten die Regierung mit ihrer „Zustimmung von Fall zu Fall“ gestellt hatten, setzten der Präsident und die französische Regierung unter Premierminister Barre die Parlamentsmehrheit ihrerseits unter Druck, indem Barre das Zustimmungsgesetz zum Brüsseler Direktwahlbeschluß mit der Vertrauensfrage verband, die so kurz vor den Parlamentswahlen niemand zu stellen wagte⁴⁸⁾. Das Ratifizierungsgesetz passierte daraufhin ohne Abstimmung die Nationalversammlung, „doch für Europa kann sich dieser Erfolg noch als Pyrrhussieg erweisen“, wie ein Kommentator meinte⁴⁹⁾.

Dies wurde bereits im Beschluß selbst sichtbar. Er nahm die vom Europäischen Rat 1974 vorgesehene Übertragung von Legislativkompetenzen zurück und zugleich als Zusatzartikel eine Entscheidung des Verfassungsrates auf, wodurch der Übertragung nationaler Hoheitsrechte an jedwede internationale Organisation sehr enge Grenzen gezogen werden⁵⁰⁾. Die zunächst umstrittene Frage des Wahlverfahrens wurde schließlich so geregelt, daß sich die Parteien auf das Wahlrecht einigten — ein Verfahren, das den Linken wie den Rechten entgegenkam.

Doch war damit der Konflikt keineswegs beigelegt, weder zwischen noch in den Parteien; er hielt auch nach den Parlamentswahlen vom März 1978 unvermindert an: „Direktwahl als Schönheitswettbewerb?“⁵¹⁾. So hielt beispielsweise die KPF den Sozialisten vor, ein „Europa des Doppelspiels“ zu verfolgen, als diese Anfang November 1978 in Lille dem gemeinsamen Wahlprogramm der sozialdemokratischen EG-Parteien zustimmten, was der KPF selbst prompt den Vorwurf einbrachte, eine „chauvinistisch-kleinbürgerliche“ Haltung einzunehmen⁵²⁾. Zudem hatte sich ihr Parteiführer, Marchais, im Juli 1978 in dem monatlich erscheinenden gaullistischen Blatt *L'Appel* zusammen mit Gaullisten zur Direktwahl geäußert. Dies ist in einem Land, das durch die

Konfrontation zwischen Linken und Rechten geprägt ist, gewiß ein ungewöhnliches Ereignis⁵³⁾. Bei dem gaullistischen „Europa-Kongreß“ wurde auch der Gegensatz zwischen Zentristen und Gaullisten erneut sichtbar.

Zu einem weiteren Höhepunkt in der Auseinandersetzung um die Direktwahl kam es im Dezember des vergangenen Jahres aus Anlaß der Debatte über die Verwendung von EG-Geldern für den Europawahlkampf. Wiederum stimmten Gaullisten und Kommunisten zusammen und lehnten mit 246 gegen 124 Stimmen der giscardistischen UDF die Verwendung von Brüsseler EG-Geldern im französischen Europawahlkampf ab. Damit erlitt die Regierung innerhalb kurzer Zeit ihre zweite Abstimmungsniederlage, nachdem sie kurz zuvor bei der Verabschiedung einer Brüsseler Novellierungsvorlage für die Harmonisierung der Mehrwertsteuer bereits zum ersten Mal überstimmt worden war.

Diese zweite Abstimmungsniederlage hat empfindliche Folgen. Nun dürfen weder die politischen Parteien noch Presse, Rundfunk und Fernsehen für den am 29. Mai beginnenden Wahlkampf die finanziellen Mittel aus Brüssel in Anspruch nehmen. „Wir sagen nein zur Korrumpierung unseres Geistes durch ausländisches Geld, das ist unerträglich“, rief Debré während der Debatte in der Nationalversammlung⁵⁴⁾. Die Sozialisten unter Francois Mitterrand, die ja die Direktwahl befürworteten, hatten sich der Stimme enthalten, da sie weder die Regierung stützen wollten noch sich der „Koalition“ von Gaullisten und Kommunisten anschließen konnten. Ohne Erfolg blieb zuletzt auch der Vorschlag von Präsident Giscard d'Estaing, alle politischen Parteien sollten sich in einer Art nationalem Pakt gegen die Erweiterung der Befugnisse des direkt gewählten Europäischen Parlaments vereinigen. Während Mitterrand diesen Vorschlag für überflüssig erachtet, da keine Partei in Frankreich je das Gegenteil verlangt habe, geht er Chirac nicht weit genug. Die Gaullisten wollen verhindern, daß die Römischen Verträge verändert werden⁵⁵⁾.

2. Transnationale Parteienzusammenschlüsse: Europäisierung nationaler Parteiensysteme?

Bereits vor dem Wahltermin hat die Direktwahl innenpolitische Folgen gehabt. Dabei ist ihre Rückwirkung auf die nationalen Partei-

⁴⁷⁾ Bussy/Smouts, a. a. O., S. 789.

⁴⁸⁾ Vgl. die Frankfurter Allgemeine v. 14. Juni 1977.

⁴⁹⁾ So D. Buhl, Europa — nur zum Gähnen? Das Parlament der Neun soll Motor der Gemeinschaft werden, in: Die Zeit v. 24. Juni 1977.

⁵⁰⁾ Bussy/Smouts, a. a. O., S. 790.

⁵¹⁾ So die Financial Times v. 8. Dezember 1978; vgl. auch E. Weisenfeld, Zwischenbilanz einer Antikampagne, in: Europäische Zeitung, Ausg. Febr. 1979.

⁵²⁾ Der Spiegel v. 27. November 1978.

⁵³⁾ Times v. 21. Juli 1978.

⁵⁴⁾ Frankfurter Rundschau v. 13. Dezember 1978.

⁵⁵⁾ Frankfurter Rundschau v. 23. März 1979.

ensysteme⁵⁶) möglicherweise noch bedeutsamer als jene, die in der zuvor dargestellten innenpolitischen Auseinandersetzung um die Europawahl und ihre nationale Ausgestaltung sichtbar geworden ist, zumal diese Kontroversen im wesentlichen auf nur drei EG-Länder beschränkt blieben. Es überrascht deshalb nicht, daß schon in kurzer Zeit die einschlägige Literatur einen bemerkenswerten Umfang erreicht hat⁵⁷).

Ansätze zur EG-orientierten Zusammenarbeit ideologisch verwandter Parteien reichen in die sechziger Jahre oder weiter zurück. Doch erst aus Anlaß der Vorbereitung des Europawahlkampfes, der Durchführung der Direktwahl und im Hinblick auf die zukünftige (ja seit langem in Fraktionen organisierte) Zusammenarbeit der Parteien im Europäischen Parlament haben sich diese Ansätze organisatorisch gefestigt und programmatisch profiliert.

a) Der Bund der Sozialdemokraten

Noch bevor die europäischen Regierungschefs im Dezember 1974 in Paris den Weg für die Direktwahl grundsätzlich freigegeben hatten, wandelten die sozialistischen und sozialdemokratischen Parteien ihr seit den Anfängen der EWG und des Europäischen Parlaments bestehendes „Verbindungsbüro“ im April 1974 in den „Bund der Sozialdemokratischen Parteien in der EG“ um. Ihm gehören heute zehn Parteien aus allen EG-Ländern an: die Belgische Sozialistische Partei mit ihren beiden Sprachgruppen: der wallonischen „Parti Socialiste Belge“ (PSB) und der flämischen „Belgische Socialistische Partij“ (BSP), die dänische „Sozialdemokratiet“ (S), die SPD, die „Parti Socialiste“ (PS) Frankreichs, die britische „Labour Party“ (Lab.) sowie die nordirische „Social Democratic and Labour Party“ (SDLP), die irische „Labour Party“ (Lab.), die „Partito Socialista Italiano“ (PSI)

⁵⁶) Vgl. dazu jetzt J. Raschke (Hrsg.), Die politischen Parteien in Westeuropa. Geschichte—Programm—Praxis, Reinbek 1978, ein über den EG-Bereich noch hinausgehendes, neunzehn westeuropäischen Staaten umfassendes, systematisch-vergleichendes Handbuch.

⁵⁷) Siehe vor allem: Institut für europäische Politik (Hrsg.), Die Zusammenarbeit der Parteien in Westeuropa — Auf dem Weg zu einer neuen politischen Infrastruktur?, Bonn 1976; Th. Stammen, Parteien in Europa. Nationale Parteiensysteme, Transnationale Parteienbeziehungen. Konturen eines europäischen Parteiensystems, München 1977; M. Bangemann u. a., Programme für Europa — Die Programme der europäischen Parteienbünde zur Europa-Wahl 1979, Bonn 1978; ZParl, H. 2/1976 (Beiträge von Gresch u. Hrbek); N. Gresch, Transnationale Parteienzusammenarbeit in der EG, Baden-Baden 1978.

und die „Partito Socialista Democratico Italiano“ (PSDI), die „Parti Ouvrier Socialiste Luxembourgeois“ (POSL) und die niederländische „Partij van de Arbeid“ (PvdA).

Im Januar 1976 beschloß die Konferenz der sozialistischen/sozialdemokratischen Parteivorsitzenden, eine Europawahl-Plattform auszuarbeiten und setzte zur Vorbereitung vier Arbeitsgruppen ein, die die europapolitischen Arbeitsschwerpunkte markierten: Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Außenbeziehungen sowie Demokratie und Institutionen. Wie kaum anders zu erwarten, stieß der im Mai 1977 vorgelegte Entwurf auf Widerspruch. Trotz der nicht unerheblichen ideologischen Differenzen kam es am 24. Juni 1978 im Brüsseler Egmont-Palais immerhin zur Unterzeichnung einer „Politischen Erklärung der Parteivorsitzenden“. Dieser Kompromiß stellte die Grundlage für den während des 10. Kongresses des Bundes der sozialdemokratischen Parteien am 10./12. Januar 1979 in Brüssel verabschiedeten „Wahlaufuf“ dar⁵⁸).

Im Mittelpunkt dieses Programmes, das von einer Analyse der Fehlentwicklungen des kapitalistischen Wirtschaftssystems ausgeht, stehen Forderungen wie Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Einführung der 35-Stunden-Woche und weitere Strukturreformen der Lebens- und Arbeitsbedingungen, insbesondere: Demokratisierung der Wirtschaft, qualitatives, bedürfnisorientiertes Wirtschaftswachstum, Verbraucherschutz, Kontrolle multinationaler Konzerne sowie für den Agrarmarkt Strukturreformen und Ausgleich zwischen Produktion und Verbrauch. Umweltschutz, Beseitigung der Diskriminierung (besonders der Frauen), Erweiterung und Verteidigung der Menschenrechte und nicht zuletzt die quantitative und qualitative Verbesserung der Entwicklungshilfe sind weitere programmatische Zielsetzungen.

Daß dieser Wahlaufuf von den 350 Delegierten aus den neun EG-Staaten einstimmig verabschiedet wurde, kann nicht über die auch weiterhin bestehenden Spannungen hinwegtäuschen. Der als Präsident wiedergewählte Sekretär der französischen Sozialistischen Partei, Robert Pontillon, betonte zwar, daß der Bund in der Gemeinschaft drei Millionen Mitglieder und rund 50 Millionen Wähler repräsentiere, doch offenbarte schon die Wahl zum Vorstand, in den auf Betreiben der britischen Labour Party der frühere Industrieminister und Anti-Marketeer, Tony Benn, aufgenommen werden mußte, die Kluft zwi-

⁵⁸) „Wahlaufuf des Bundes der Sozialdemokratischen Parteien in der EG“, in: Politik, Aktuelle Informationen der SPD, Nr. 2/Jan. 1979 Bonn.

schen Anspruch und Wirklichkeit. Auch die politischen Gegensätze in so zentralen Fragen wie Wirtschaftswachstum und Investitionslenkung waren nicht zu übersehen⁵⁹).

Während die nationalen Interessen und Zielsetzungen, die hinter diesen ideologischen Differenzen sichtbar werden, auch weiterhin erhebliche Bedeutung behalten und insofern einer Europäisierung der nationalen sozialistischen Parteiorganisationen enge Grenzen setzen, ist auf europäischer Ebene eher mit einer Stärkung zu rechnen, zumindest solange das Europäische Parlament ohne entscheidende Kompetenzen auskommen muß. Immerhin sind die Sozialisten schon heute die stärkste Fraktion und dürften das — den meisten Prognosen zufolge — auch nach der Wahl bleiben; sie verfügen über eine gute Organisation und finden zudem bei etwa der Hälfte der EG-Kommission aufgrund politischer Übereinstimmung Unterstützung⁶⁰).

b) Die Europäische Volkspartei (EVP)

Die am 29. April 1976 von zehn christlich-demokratischen bzw. Zentrumsparteien aus sieben EG-Staaten gegründete „Europäische Volkspartei“ ist aus der weiterhin bestehenden „Europäischen Union christlicher Demokraten“ (EUCD) hervorgegangen, die ihrerseits Nachfolgerin der schon in den späten vierziger Jahren entstandenen „Nouvelles Equipes Internationales“ (NEI) war. Als korporative Mitglieder gehören der EVP folgende Parteien an: aus Belgien die flämische „Christelijke Volkspartij“ (CVP) und die wallonische „Parti Social-Chretien“ (PSC), die CDU und CSU, aus Frankreich das „Centre des Démocrates Sociaux“ (CDS) (seit 1976 wiedervereinigt mit dem „Centre Démocratie et Progrès“), die irische „Fianna Fáil“ (FG), aus Italien die „Democrazia Christiana“ (DC) und die „Südtiroler Volkspartei“ (SVP), aus Luxemburg die „Parti Chrétien Social (PCS) und schließlich die niederländische „Christlich-Demokratischen Allianz“ (CDA), der seit 1973 bestehenden konfessionellen Sammlungspartei. Weder die konservativen Parteien Großbritanniens und Dänemarks noch die französischen Gaullisten sind der EVP beigetreten, woran auch der Verzicht auf die Kennzeichnung „christlich“ im Parteinamen nichts änderte⁶¹).

⁵⁹ Vgl. Frankfurter Rundschau v. 11. Januar 1979; J. D. Kurlemann, Im Wahlkampf wird an einem Strick gezogen. Der Bund der Sozialdemokraten, in: Das Parlament v. 3. März 1979, S. 5.

⁶⁰ de Bussy/Smouts, a. a. O., S. 795.

⁶¹ Vgl. hierzu bes. J. Hartmann, Strukturprobleme christdemokratischer Parteien in Europa, in: Zeitschr. f. Politik, H. 2/1978, S. 175—193.

Auf Initiative von CDU und CSU kam es dann am 24. April 1978 in Salzburg mit der Gründung der „Europäischen Demokratischen Union“ (EDU) zu einem weiteren Zusammenschluß christlich-konservativer Parteien. Als Mitglieder trugen sich neben den bundesdeutschen Unionsparteien, die Gaullisten (RPR), die britischen (Cons.), dänischen (KF) und norwegischen Konservativen (Hoyre), die Österreichische Volkspartei (ÖVP), die Nationale Sammlungspartei Finnlands (KOK), die Gemäßigte Sammlungspartei Schwedens (M) und das Soziale Demokratische Zentrum Portugals (GDS) ein, während die französischen Zentristen wie auch die christlich-demokratischen Parteien Belgiens, der Niederlande und Italiens jede Mitarbeit ablehnten — wegen innenpolitischer Rücksichten und nicht zuletzt aufgrund der betont antikommunistischen und antisozialistischen Zielsetzung der EDU.

Zentrale Punkte im Programm der EVP sind das Bekenntnis zum „personalen Menschenbild“, zu den bürgerlichen Freiheitsrechten, zur pluralistisch-repräsentativen Demokratie und zur europäischen Kultur. Im wirtschaftlichen Bereich soll die soziale Marktwirtschaft „Kapitalismus ebenso wie Kollektivismus überwinden“. Hinsichtlich der institutionellen Fortentwicklung der Gemeinschaft fordert die EVP: „Die Befugnisse des Europäischen Parlaments müssen erweitert werden. Es muß uneingeschränkte Haushalts- und Kontrollrechte und zunehmend auch legislative Rechte erhalten.“

c) Die Europäischen Liberalen Demokraten (ELD)

Am 26./27. März 1976 vereinigten sich in Stuttgart zunächst neun der damals vierzehn anwesenden liberalen Parteien zur „Föderation der Liberalen und Demokratischen Parteien in der Europäischen Gemeinschaft“, wie der offizielle Geburtsname lautet. Zu den Gründungsmitgliedern, die die Satzung und die programmatischen Grundsätze („Stuttgarter Erklärung“) sofort unterzeichneten, gehörten aus Belgien die „Parti Libéral“ (PL) (Brüssel), die wallonische „Parti de la Liberté et du Progrès“ (PLP) und die flämische „Partij voor Vrijheid en Vooruitgang“ (PVV), die dänische „Venstre“ (V), die F.D.P., aus Frankreich die „Parti Républicain Radical et Radical-Socialiste“, die „Partito Liberale Italiano“ (PLI), die luxemburgische „Parti Démocratique“ (PD) sowie die niederländische „Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD). Auf dem ersten Kongreß der ELD traten vier weitere Parteien bei: die dänische „Radikale Venstre“ (RV), die britische „Liberal Party“

(Lib), die „Partito Repubblicano Italiano“ (PRI) und die giscardistische Republikanische Partei (PR).

Gerade an ihrem Beispiel zeigt sich, wie schwierig es für die bürgerlichen Mitteparteien ist, innerparteiliche, palamentarisch-nationale und transnational-europäische Interessen und Zielsetzungen miteinander zu vereinbaren. Während die PR auf europäischer Ebene der ELD angehört, bildet sie seit den französischen Parlamentswahlen vom März 1978 in der „Union pour la Démocratie Française“ eine Fraktionsgemeinschaft mit den rechtsliberalen Radikalsozialisten, die gleich-

falls der ELD angehören, und dem Demokratischen Zentrum (CDS), das Mitglied der EVP ist. Der Austritt der „Bewegung der linken Radikalsozialisten“ (MRG) und der „Radikalen Venstre“ macht deutlich, daß auch andere Parteien Schwierigkeiten haben mit ihren europäischen Wahlverwandtschaften.

Auf ihrem 2. Kongreß im November 1977 in Brüssel hat die ELD für die Direktwahl ein Wahlprogramm verabschiedet, das sich insbesondere für die weltweite Durchsetzung und Sicherung der Menschen- und Bürgerrechte sowie den Ausbau der EG zu einer „echten Union“ ausspricht.

IV. Erste Direktwahl: Daten

1. Rechtsgrundlagen und Wahlmodus

Allgemeine Rechtsgrundlage ist der am 20. September 1976 vom Rat der Außenminister der EG-Staaten unterzeichnete Beschluß und Akt „Zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung“⁶²⁾. Er ist die verbindliche Grundlage für die Festsetzung von nationalen Wahlgesetzen, da zumindest die erste Europawahl noch nicht nach einem EG-einheitlichen Wahlverfahren abgewickelt wird.

Es ist im Rahmen dieses Beitrages nicht möglich, auf die nationalen Wahlgesetze⁶³⁾ bzw. auf die Europa-Wahlgesetzgebung in den EG-Ländern einzugehen⁶⁴⁾. Für die Bundesrepublik ist dies zudem schon mehrfach geleistet worden⁶⁵⁾. Wenn es auch noch kein einheitliches Europa-Wahlrecht gibt, haben doch die nationalen Europa-Wahlgesetzgebungen in den Jahren 1977/78 eine gewisse Annäherung gebracht, die die

⁶²⁾ ABl. EG, L 278/1976; vgl. auch Bangemann/Bieber, a. a. O., S. 117 ff.

⁶³⁾ Vgl. dazu vor allem Europäisches Parlament (Hrsg.): Die Wahlgesetze der Parlamente der Mitgliedstaaten der EG, Luxemburg 1977; D. Nohlen, Wahlsysteme der Welt, München 1977.

⁶⁴⁾ Vgl. dafür die laufende Berichterstattung in der monatlich erscheinenden „Europäischen Zeitung“ für die Jahre 1977/78 und Europa Archiv, Folge 24/1978.

⁶⁵⁾ Vgl. insbesondere W. Schreiber/H. J. Schrötter, Die Wahl des Europäischen Parlaments in der Bundesrepublik. Entstehungsgeschichte — Politische Bedeutung — Rechtsgrundlagen, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1978, S. 20 ff.; Hrbek, Das deutsche Wahlgesetz zum Europäischen Parlament in der Parteienkontroverse, in: ZParl 2/1978; E. Grabitz, Europa-Wahlrecht. Die deutschen gesetzlichen Bestimmungen für die erste Direktwahl des Europäischen Parlaments, Berlin 1977.

zukünftige Entwicklung präjudizieren können. Großbritannien war kurz davor, angesichts der innenpolitischen Abhängigkeit von den Liberalen, das traditionelle Mehrheitswahlrecht zugunsten der Verhältniswahl aufzugeben. Frankreich hingegen hat sein gewohntes Wahlsystem, die absolute Mehrheitswahl mit Stichwahl in einem zweiten Wahlgang, nicht beibehalten und wendet nun die Verhältniswahl an, wobei — wie in der Bundesrepublik — nach der 5%-Sperrklausel verfahren wird. Es spricht daher einiges dafür, daß bei der für die zweite Direktwahl in fünf Jahren angestrebten Vereinheitlichung des Wahlmodus die Verhältniswahl die besten Aussichten hat⁶⁶⁾.

2. „Wählt, wen ihr wollt, aber wählt“ — oder: Wie groß ist die Unlust an der Europa-Wahl?

Doch fürs erste hat man sich nicht einmal auf einen einheitlichen Wahltermin einigen können: In vier Ländern — Großbritannien, Irland, Dänemark und Niederlande — wird der Sonntag noch so geheiligt, daß er für die Durchführung von Wahlen nicht in Frage kommt. Dort findet die Wahl bereits am Donnerstag, dem 7. Juni 1979, statt. An diesem Tag können 55 Millionen wahlberechtigte Bürger ihre Stimme abgeben. In den anderen fünf EG-Ländern mit zusammen etwa 125 Millionen Wahlberechtigten wird erst am darauffolgenden Sonntag (10. Juni) gewählt. Die Wahlergebnisse werden am gleichen Tag in allen Ländern bekanntgegeben, weil man befürchtet, daß sich andernfalls die Ergebnisse

⁶⁶⁾ So W. Wagner, Die europäische Direktwahl als Motor politischen Wandels, in: Europa Archiv, Folge 24/1978, S. 785.

Tab. 1: Grunddaten zur Direktwahl

	Bevölkgr. i. Mio.	Anteil a. d. EG- Ges. bev. v. H.	Zahl der Mandate (bisher)	Anteil d. Sitze im EP v. H.	Wahlbe- rechtigte in Mio.	Verhältnis von Mandat u. Wahlber.
Belgien	9,8	3,8	24 (14)	5,8	7,0	1 : 292 000
Bundes- republik	61,8	23,6	81 (36)	19,8	41,6	1 : 519 000
Dänemark	5,1	2,0	16 (10)	3,9	3,7	1 : 230 000
Frankreich	52,7	20,5	81 (36)	19,8	37,4	1 : 460 000
Irland	3,1	1,2	15 (10)	3,5	1,8	1 : 120 000
Italien	55,8	21,6	81 (36)	19,8	39,4	1 : 486 000
Luxemburg	0,35	0,1	6 (6)	1,5	0,27	1 : 45 000
Niederlande	13,7	5,4	25 (14)	6,1	9,4	1 : 376 000
Verein. Kgr.	56,0	21,8	81 (36)	19,8	40,3	1 : 497 000
EG	258,4	100	410 (198)	100	180,87	1 : 441 000

der Teilwahl vom Donnerstag auf die vom Sonntag auswirken könnten.

Groß ist der organisatorische Aufwand, erheblich der finanzielle Einsatz in diesem ersten Euro-Wahlkampf, der den beiden Wahltagen vorausgeht. Die EG-Kommission hat 17 Millionen „Europäische Rechnungseinheiten“ (ERE — 1 ERE z. Z. 2,50 DM) Wahlkampf-kosten bereitgestellt. Legt man diesen Betrag auf die zu wählenden 410 Abgeordneten um, dann ergibt sich ein „Wahlkampfko-sten-Beihilfesatz“ von rund 110 000 DM pro Abgeordnetenmandat. Dazu kommen in un-ter-schiedlicher Höhe weitere Gelder aus den na-tionalen Haushalten. So hat der Bundestag beinahe unbemerkt von der Öffentlichkeit mit der Verabschiedung des Europawahlge-setzes (EUWG) im März 1978 für die Europa-wahl — wie bei Bundestagswahlen auch — eine Wahlkampf-kosten-Erstattung von 3,50 DM pro Wahlberechtigten bewilligt⁶⁷⁾. Das sind rund 147 Mio. DM. Da die Europawahl-kampfkosten wahrscheinlich deutlich darunter bleiben, fließen nicht unerhebliche Mittel in die Parteikassen, deren Löcher durch Spen-denrückgang in den vergangenen Jahren grö-ßer geworden sind.

Ob allerdings mit Wahlslogans wie „Freiheit statt Volksfront“ (CSU), „Politik für die Frei-heit — Glück für die Menschen“ (CDU) oder Apellen: „Deutsche, sagt ja zu Europa“ (SPD) und „Liberale für Europa“ (FDP) das wichtig-

ste Wahlziel, die von allen Parteien gleicher-maßen erhoffte hohe Wahlbeteiligung erreicht wird, erscheint recht zweifelhaft.

Im Januar 1979 hat die EG-Kommission zum letzten Mal vor dem Wahltag ihre als „Euro-barometer“ bekannt gewordene Meinungsum-frage veröffentlicht. Zwischen dem 15. und 21. November des vergangenen Jahres wurde in den neun EG-Ländern durch acht im „Eu-ropean Omnibus Survey“ zusammengefaßte Fachinstitute ein repräsentativer Bevölke-rungsquerschnitt befragt, insgesamt 8 702 Per-sonen⁶⁸⁾. Gegenstand der Befragung waren Einstellungen zur Europäischen Gemeinschaft und das voraussichtliche Wählerverhalten bei der Europawahl. Da die gleichen Fragen bereits mehrfach gestellt worden sind, lassen sich die jeweils aktuellsten Befragungsergeb-nisse mit früheren vergleichen und Verände-rungen feststellen.

Fragt man zunächst allgemein, welches Inter-esse die Europäische Gemeinschaft in der Of-fentlichkeit findet⁶⁹⁾, dann zeigt sich, daß der

⁶⁸⁾ Da der Eurobarometer Nr. 10/1979 ein „sensa-tionelles“ Wahlergebnis voraussagt und vor sei-ner offiziellen Veröffentlichung an die Öffent-lichkeit gelangte, gab es erheblichen Wirbel um diese Ausgabe und eine mündliche Anfrage an die EG-Kommission im Europäischen Parlament. Vgl. „Eurobarometer über Wahlabsichten. Eine Meinungsumfrage erregt die Gemüter“, in: Das Parlament Nr. 12 v. 24. 3. 1979; Europäische Zei-tung, März 1979, S. 7.

⁶⁹⁾ Vgl. hierzu vor allem die neueste Analyse von R. Inglehart/J. Rabier, Economic Uncertainty and

⁶⁷⁾ EUWG § 28; vgl. auch BT Drs. 8/1602.

Anteil der Personen, die nach eigenen Angaben sehr an den Problemen der Gemeinschaft interessiert sind, zwischen 1973 und 1978 in fast allen Ländern zurückgegangen ist. Dabei interessieren sich Männer im Alter von 40 Jahren und darüber mehr für die Gemeinschaft als Frauen. Aber in allen Altersgruppen und bei den Männern wie bei den Frauen zeigen jeweils mehr als die Hälfte der Befragten ein nur geringes Interesse an der Gemeinschaft.

Für die Herausbildung einer Einstellung zur Direktwahl und das damit zusammenhängende Wählerverhalten ist neben dem allgemeinen Interesse an der Gemeinschaft die Information der Wahlberechtigten über das Europäische Parlament und die Europawahl eine notwendige Voraussetzung. Nimmt man nur den EG-Durchschnittswert, dann scheint der Bekanntheitsgrad des Parlaments leicht zugenommen zu haben. Der Länder-Vergleich zeigt jedoch, daß sich nur in Belgien, Dänemark, der Bundesrepublik, Irland, Italien und den Niederlanden der Informationsstand verbessert hat. Demgegenüber hat in Frankreich und insbesondere in Großbritannien in den vergangenen 18 Monaten die Zahl derer leicht oder deutlich zugenommen, die in letzter Zeit über das Europäische Parlament weder etwas gehört noch gelesen haben. Das ist um so erstaunlicher, weil gerade in diesen beiden Ländern — wie oben dargestellt — seit Monaten über die Direktwahl eine kontroverse Diskussion geführt wird, die auch in den Medien umfassend dokumentiert und gewürdigt wurde.

Was nun die konkrete Einstellung zur Direktwahl selbst angeht, hat die Befragung im Herbst 1978 im wesentlichen das Umfrageergebnis vom Mai 1978 bestätigt. Im EG-Durchschnitt sind 70 v. H. für die Direktwahl, 11 v. H. dagegen, und fast ein Fünftel hat ein Dreivierteljahr vor der ersten Europawahl noch keine Meinung. Die Niederlande erreichen mit 82 v. H. den höchsten Pro-Direktwahl-Anteil, Dänemark mit 54 v. H. den niedrigsten⁷⁰⁾. Dabei ergibt sich der scheinbar paradoxe Tatbestand, daß die Zahl der Befürworter größer ist als die derjenigen, die überhaupt über die Direktwahl Bescheid wissen. Aber auch hier gilt die geläufige Einsicht, daß die Europa-Wahl prinzipiell, also formal und abstrakt (Institution der Wahl), Zustimmung findet, als solche aber kaum attraktiv ist.

European Solidarity: Public Opinion Trends, in: The Annals, vol. 440, Nov. 1978, S. 66 ff.

⁷⁰⁾ Eurobarometer Nr. 10/1979, S. 2 u. 13.

Tab. 2:

Schätzung des Wahlergebnisses zum Europäischen Parlament (in vH, Herbst 1978)

	Extreme Linke	Kommunisten u. nahestehend	Sozialisten/ Sozialdemokraten	Liberales	Christdemokraten	Europäische Demokraten f. d. Fortschritt	Konservative	Regionalisten u. Nationalisten	Andere	Gesamt
Belgien	—	2,2	24,6	13,5	47,2	—	—	10,5	2,0	100,0
Dänemark	3,1	6,4	40,7	15,7	2,3	5,7 ¹⁾	12,7	—	13,3	100,0
Deutschland	—	0,6	47,5	8,0	41,6	—	—	—	2,3	100,0
Frankreich	4,8	10,9	39,7	16,5	3,5	14,0 ²⁾	—	—	10,6	100,0
Irland	—	—	14,4	—	24,6	—	—	—	3,2	100,0
Italien	2,3	22,0	23,8	7,2	37,1	—	—	—	7,6	100,0
Luxemburg	—	2,3	41,1	20,6	35,1	—	—	—	0,9	100,0
Niederlande	—	1,5	38,4	14,5	29,9	—	—	—	15,7	100,0
Vereinigtes Königreich	—	—	45,9	6,7	—	—	43,9	1,9	1,5	100,0
Gemeinschaft	1,6	7,5	38,5	9,9	22,1	3,6	10,0	0,8	5,9	100,0

Quelle: Eurobaromètre Nr. 10/Januar 1979, hrsg. von der Kommission der EG, Brüssel.

¹⁾ Fortschrittspartei. ²⁾ Gaullisten. ³⁾ Fianna Fail Party.

Außerdem sind zur Bildung eines Tendenzindicators für die Wahlbeteiligung die von den Befragten der Wahl subjektiv zugeschriebene Bedeutung und die Bereitschaft, für eine Partei zu stimmen, wesentlich.

Im EG-Durchschnitt wertet die Hälfte der Befragten die Europawahl seit zwei Jahren als ein bedeutendes Ereignis, während fast ein Drittel die Wahl als Ereignis geringer politischer Bedeutung einstuft und immerhin ein Fünftel nicht antwortet. Dem Euro-Barometer ist zu entnehmen, daß ein Zusammenhang besteht zwischen der Befürwortung der Wahl und der ihr zugeschriebenen Bedeutung. Demgegenüber war ein Zusammenhang zwischen letzterem Merkmal und der subjektiven Zuordnung zur ideologischen Links/rechts-Dimension nicht nachzuweisen⁷¹⁾.

Von allen in der Gemeinschaft befragten Wahlberechtigten geben durchschnittlich 52 v. H. an, daß sie „bestimmt“ und 25 v. H., daß sie „wahrscheinlich“ wählen werden. Aus dieser Absichtserklärung zu folgern, daß sich im ungünstigsten Fall an der Wahl wenig mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten, im günstigsten Fall aber mehr als Dreiviertel, also rd. 140 Mio. EG-Bürger an der Wahl beteiligen, erscheint jedoch nicht gerechtfertigt. Durch eine ergänzende Zusatzfrage („wenn

die Wahlen zum Europäischen Parlament abgeschlossen sind, interessiert es Sie dann, wie die Sitzverteilung für die einzelnen Parteien in diesem Parlament ausgefallen ist oder nicht?) läßt sich allenfalls indirekt etwas über die Zuverlässigkeit dieser Antworten aussagen. Danach interessieren sich 72 v. H. der „Wähler“ auch für die Wahlergebnisse, während eine nicht unerhebliche „Wähler“-Minderheit von 26 v. H. wenig oder gar nicht interessiert ist. Umgekehrt sind 14 v. H. der „Nicht-Wähler“ interessiert und 81 v. H. wenig oder gar nicht interessiert.⁷²⁾ Es ist gewiß bemerkenswert festzustellen, daß mit Ausnahme von Belgien, Luxemburg⁷³⁾ und der Bundesrepublik die Zahl derer, die am Wahlergebnis interessiert sind und feste Wahlabsichten haben (72 v. H.), in jedem Land unter der Gesamtzahl der Befragten liegt, die erklärten, „bestimmt“ oder „wahrscheinlich“ zu wählen.

Ein Zusammenhang besteht auch zwischen Parteizugehörigkeit bzw. -affinität und Wahlbeteiligungsbereitschaft. Je stärker sich die befragten Personen einer politischen Partei verbunden fühlen, desto größer ist ihre Wahlbereitschaft. Im EG-Durchschnitt gaben 36 v. H. der Befragten an, mit einer Partei „sehr“ oder „ziemlich verbunden“ zu sein⁷⁴⁾.

V. Erste Direktwahl: Spekulationen

1. „Hochrechnungen“ auf das Wahlergebnis

Zwar sind konkrete innenpolitische Auswirkungen der Europawahl, zumindest in einigen Ländern, längst offenkundig, zwar lassen sich die EG- und Direktwahleinstellung der Bevölkerung und ihre Wahlbeteiligungsbereitschaft mehr oder weniger zuverlässig angeben, das Europäische Parlament selbst aber ist einstweilen nur Gegenstand von Vermutungen. Das gilt bereits für seinen Sitz⁷⁵⁾, mehr noch für seine Zusammensetzung nach der Wahl⁷⁶⁾ und erst recht für sein zukünftiges politisches Gewicht.

⁷¹⁾ Vgl. dazu Eurobarometer Nr. 10/1979, S. 3 u. 15.

⁷²⁾ Vgl. dazu Bull. EG 1/1979, S. 114 ff.

⁷³⁾ Sie können hier unbeachtet bleiben, da in diesen beiden Ländern Wahlpflicht herrscht.

⁷⁴⁾ Vgl. Bull. EG 1/1979, S. 116.

⁷⁵⁾ Vgl. E. Hauser, Kämpfe hinter den Kulissen um einen „Sitz“. Wo soll das Europaparlament tagen: In Brüssel, Straßburg oder Luxemburg?, in: Frankfurter Rundschau v. 22. 2. 1978.

⁷⁶⁾ Vgl. dazu vor allem H. Rattinger/M. Zängle/R. Zinte, Mandatsverteilungen im Europäischen Parlament nach der Direktwahl: Eine Simulationsstudie, Berlin 1978.

Verständlicherweise richten sich die Spekulationen vor allem auf die mögliche Zusammensetzung, d. h. auf die Verteilung der Mandate auf die Parteien, bzw. ihren Stimmenanteil. Auf der Grundlage der im Herbst 1978 von der EG-Kommission veranlaßten Umfrage, die hier schon mehrfach zitiert worden ist, wurde Anfang dieses Jahres eine solche Schätzung vorgenommen. Gewiß ist dies keine „Hochrechnung“ im eigentlichen Sinne. Wegen ihres aber zweifellos gegebenen Informationswertes und zum Vergleich sowohl mit bisherigen nationalen Wahlergebnissen als auch mit dem tatsächlichen Ergebnis der Europawahl im Juni sei sie dem Leser dieses Beitrages nicht vorenthalten.

2. Politisierung und Demokratisierung versus Diplomatie und Bürokratie: Kann das direkt gewählte Europäische Parlament eine Strukturreform der Gemeinschaft herbeiführen?

Wenn hier von Politisierung geredet wird, dann in dem Sinne, daß sich *Individuen* der wechselseitigen Abhängigkeit *aller* gesell-

schaftlichen Lebensbereiche und der damit verbundenen Interessenkonflikte *bewußt* werden, Politik also nicht mehr auf den staatlichen Bereich beschränkt sehen, und das auch in ihrem Verhalten zum Ausdruck bringen. Von Politisierung gesellschaftlicher Handlungsfelder ist dort die Rede, wo politische Ideen und Formen der Willensbildung in gesellschaftliche Einrichtungen wie z. B. Hochschulen und Betriebe oder eben auch in überstaatliche Institutionen wie die Europäische Gemeinschaft eindringen und Interessenkonflikte sichtbar gemacht werden. Wünschenswert erscheint also eine Politisierung im Sinne dieser Definition überall dort, wo Interessengegensätze, Abhängigkeitsverhältnisse etc. bestehen, ohne daß dies bereits den Betroffenen bewußt wäre bzw. ihr Verhalten bestimmen würde. Insoweit gewinnt Politisierung auch unter dem Gesichtspunkt der Kontrolle politisch-gesellschaftlichen Handelns an Bedeutung. Daß dies längst auch für den Bereich überstaatlicher Politikverflechtung zutrifft, wird am Beispiel der EG offenkundig. Ihre Organe sind mit hoheitlichen Regelungsbefugnissen ausgestattet, deren Anwendung sich unmittelbar innerstaatlich (Gemeinschaftsrecht) und damit für den einzelnen Bürger (als Verbraucher, Arbeitnehmer etc.) auswirkt.

Über die primär auf Bewußtseins- und Verhaltensänderung abzielende Politisierung hinaus gehen Zielsetzungen und Strategien, die unter dem Begriff der Demokratisierung zusammengefaßt werden. Historisch gesehen stellt Demokratisierung zunächst in einem besonderen, weil begrenzten Sinne die Durchsetzung von Formen und Prinzipien der Volksherrschaft dar. Wenn man davon ausgeht, daß Herrschaft von Menschen über Menschen historisch bedingt ist, dann kommt es in einem demokratischen Staatswesen darauf an, daß diejenigen, die staatlich-autoritative Entscheidungsmacht ausüben, ihre Herrschaftsausübung legitimieren, d. h. sie als rechtmäßig und aner kennenswert ausweisen, ihr also soziale Geltung verschaffen können. Umgekehrt kommt es für das von der unmittelbaren Herrschaftsausübung ganz oder doch weitgehend ausgeschlossene, aber betroffene Volk darauf an, an diesem Prozeß mittelbar (repräsentative Demokratie) oder unmittelbar (plebiszitäre Demokratie) beteiligt zu werden — sei das nun über das Parlament, die Öffentlichkeit, Wahlen, Parteien, Volksentscheid, Bürgerinitiativen etc.

Im Verlauf der letzten einhundertfünfzig Jahre haben wissenschaftlich-technische Revolution, Industrialisierung und Bevölkerungsent-

wicklung einen tiefgreifenden sozialen Wandlungsprozeß bewirkt und zugleich einen Staat neuen Typs hervorgebracht. Einen Staat „mit umfassenden Planungsfunktionen auf allen Sektoren, der vornehmlich Dienstleistungen zu erbringen, individuelle und kollektive Daseinsvorsorge zu regulieren und permanent Entwicklung und sozialen Wandel institutionell zu antizipieren hat, einen per definitionem initiativen Interventionsstaat also“⁷⁸⁾. In dem Maße nun, in dem die Staats-tätigkeit quantitativ zunimmt, sich aber auch qualitativ (z. B. Planung) verändert und in immer mehr Lebensbereiche gestaltend eingreift, in dem Maße nimmt auch das Problem der demokratischen Legitimation des politisch-administrativen Systems an Bedeutung zu. Daß und in welchem Umfang sich während dieser Zeit die Legitimationsanforderungen gewandelt haben, läßt sich besonders gut an der Entwicklung des Wahlrechts ablesen. War es anfangs von Geschlecht, Rasse, Besitz, Stand u. a. abhängig, also vielfältig eingeschränkt, ist es heute praktisch nur noch durch eine einzige Bedingung begrenzt: ein bestimmtes Mindestalter. Dieser Vorgang selber hat schon einen umfassenden Demokratisierungsprozeß eingeleitet, der über die Entstehung eines Parteiensystems zur Demokratisierung des Parlaments geführt hat⁷⁹⁾.

Der geschichtliche Prozeß der Demokratisierung ist inzwischen längst über den staatlich-politischen Bereich hinausgegangen mit der Zielsetzung, den Widerspruch von politisch-rechtlicher Gleichheit und sozialökonomischer Ungleichheit zu überwinden und zugleich überkommene hierarchische Leitungssysteme und oligarchische Entscheidungsstrukturen in gesellschaftlichen Institutionen durch neue Formen der Willensbildung und inhaltliche Orientierung an individuellen wie gesellschaftlichen Bedürfnissen und Interessen zu ersetzen. Demokratisierung in diesem allgemeinen, erweiterten Sinne stellt heute eine gesellschaftspolitische Aufgabe und Herausforderung dar. Demokratisierung in dem zuvor genannten besonderen, weil engeren

⁷⁷⁾ Vgl. Spiegel Nr. 37 v. 11. 9. 1978 und E. Hauser, So attraktiv ist der „Wanderzirkus“ nicht. Die Parteien-Prominenz drängt gar nicht ins Europäische Parlament, in: Frankfurter Rundschau v. 30. 6. 1978.

⁷⁸⁾ H. J. Puhle, Vom Wohlfahrtsausschuß zum Wohlfahrtsstaat, in: G. A. Ritter (Hrsg.), Vom Wohlfahrtsausschuß zum Wohlfahrtsstaat. Der Staat in der modernen Industriegesellschaft, Köln 1973, S. 29—68.

⁷⁹⁾ Vgl. W. Steffani, Parlamentarismus in den EG-Staaten und demokratisches Defizit der europäischen Institutionen, in: ZParl, H. 2/1978, S. 233—53.

Sinne ist im Hinblick auf den staatlich-politischen Bereich kein bereits gesicherter Prozeß, muß aber heute zugleich auf die überstaatlichen Herrschaftssysteme bezogen werden.

Der bürokratische Charakter der EG ist längst sprichwörtlich geworden⁸⁰⁾. Die weit- aus meisten der hier anfallenden Probleme gelten als „unpolitische Sachfragen“ und werden auf Expertenebene behandelt und auch entschieden. Wen wundert es, daß in diesem kaum noch überschaubaren, geschweige denn durchschaubaren bürokratischen Apparat (allein die Kommission beschäftigt weit mehr als 8 000 Beamte) Verantwortliche schwer zu finden und zur Rechenschaft zu ziehen sind. Die „politischen Nötigungen und Möglichkeiten zur Korrektur einmal getroffener Entscheidungen sind außerordentlich gering“⁸¹⁾.

Dabei muß man allerdings berücksichtigen, daß diese heute gern als „Eurokratie“ gescholtene supranationale Bürokratie von den Anfängen europäischer Integration vorgezeichnet war. Sie geht zurück auf den am 9. Mai 1950 von dem damaligen französischen Außenminister verkündeten und nach ihm benannten Schuman-Plan, der die Gründung einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) anregte. Durch die Zusammenlegung der Grundstoffindustrien und die Errichtung einer hohen Behörde, deren Entscheidungen die Mitgliedsländer unmittelbar binden würde, sollte der Grundstein zu einer europäischen Föderation gelegt werden. Da die „parlamentarische Versammlung“, die diesen Namen nicht verdiente, weder den Ministerrat noch die Behörde als die beiden eigentlichen Entscheidungsorgane wirksam kontrollieren konnte, war hier das Übergewicht bürokratischer und industrieller Interessen von vornherein etabliert. Im Gegensatz zum EGKS-Vertrag, der alle in den Bereich der Montanunion fallenden Angelegenheiten detailliert aufführt und regelt, ist der EWG-Vertrag als Rahmenvertrag gestaltet, der durch politische Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane ausgefüllt werden muß. Diese Organe wurden allerdings analog zu denen der EGKS geschaffen und verhalten auch der EWG zu einem pseudodemokratischen Anstrich: eine Legislative (das Europäische Par-

lament), die keine Gesetze beschließt, keine Wahlfunktion hat und praktisch keine Kontrollrechte besitzt, eine Behörde (die Kommission), bei der die Initiative wie die Ausführung der Gesetze liegt, und nicht zuletzt ein in seiner Zusammensetzung wechselnder Ausschuß von nationalen Regierungsmitgliedern (Ministerrat), der — sieht man von den nationalen Parlamenten ab — niemandem verantwortlich ist, aber über die eigentlichen rechtsetzenden Kompetenzen verfügt⁸²⁾.

Die damit vorgegebene institutionelle Struktur hat sich bis heute — wie manche meinen — eher zurückentwickelt statt fortgebildet⁸³⁾, denn

— das Europäische Parlament — mit dem Abschluß des EWG-Vertrages als gemeinsame parlamentarische Versammlung von Montanunion, EWG und Euratom eingesetzt — erhielt erst ab 1975 ein begrenztes Budgetrecht, während die von Anfang an vorgesehene Direktwahl in diesem Jahr erstmalig durchgeführt wird;

— die durch ihr Vorschlagsrecht begründeten umfassenden legislativen Mitwirkungsmöglichkeiten der Kommission sind durch die zunehmende Bedeutung des intergouvernementalen Ausschusses der ständigen (diplomatischen) Vertreter (der Mitgliedstaaten) faktisch eingeschränkt worden;

— die entsprechend der stufenweisen Verwirklichung der EG für eine zunehmende Zahl von Regelungsbereichen vorgesehene Mehrheitsentscheidung im Ministerrat ist durch die sogenannte Luxemburger Übereinkunft (28./29. Januar 1966) durch den Grundsatz der Einstimmigkeit faktisch ersetzt worden.

Der Ausschuß der ständigen Vertreter ist lange vor Luxemburg, seitdem allerdings sichtbarer, in der Vorbereitung der Ministerratssitzungen neben — manche meinen: an die Stelle der — die Kommission getreten. Jedenfalls hat sich dadurch die Tendenz zur öffentlichkeitsfernen Willensbildung und Entscheidung, bei denen ein Diplomat neuen Typs, der internationale Sachverständige, dominiert und zu meist Strategien des kleinsten gemeinsamen Nenners verfolgt werden, noch verstärkt. Die vertraglich aus guten Gründen vorgesehene Trennung zwischen Initiative durch die Kommission und Entscheidung durch den Minister-

⁸⁰⁾ Vgl. dazu bes. D. Coombes, *Politics and Bureaucracy in the European Community*, London 1970; E. Pouillet/G. Deprez, *Struktur und Macht der EG-Kommission*, Bonn 1976.

⁸¹⁾ So v. d. Groeben/E. Mestmäcker (Hrsg.), a. a. O., S. 103.

⁸²⁾ Zum Funktionszusammenhang der EG-Organen vgl. E. Noel, *Die Arbeitsweise der europäischen Institutionen*, Luxemburg o. J.

⁸³⁾ Vgl. dazu vor allem den Beitrag von Chr. Sasse in: *Die institutionelle Entwicklung*, a. a. O.

rat ist zunehmend von dem mehr und mehr bürokratisierten Beratungs- und Beschlußfassungsprozeß überlagert und aufgehoben worden. Zudem haben die supranationalen Bürokratien mit den mitgliedstaatlichen Regierungen und Verwaltungen längst ein verzweigtes, enges Netz intragemeinschaftlicher Steuerung gebildet — freilich auf Kosten der Parlamente und des politisch-demokratischen Elements⁸⁴⁾.

Wird nun die Direktwahl daran etwas ändern? Mir scheint: Ebensowenig wie eine direkt gewählte Versammlung allein dadurch schon zum Parlament wird, wird das demokratische Defizit der EG beseitigt, wenn ein Gemeinschaftsorgan unmittelbare Legitimation erhält⁸⁵⁾. Sind nicht zuallererst die hoheitlichen Maßnahmen, die differenzierten Rechtsetzungsakte des gemeinschaftlichen Herrschaftssystems, legitimationsbedürftig? Wird also für die politisch gewichtigen Organe Rat und Kommission nicht erst dann wenigstens eine indirekte, vom Europäischen Parlament abgeleitete Legitimation erreicht, wenn das Parlament für alle bedeutsamen Entscheidungen Mitentscheidungskompetenz erhält? Der Direktwahlbeschuß hat allerdings an der innergemeinschaftlichen Kompetenzverteilung nichts verändert, und der von Frankreich und Großbritannien artikulierte Souveränitätsvorbehalt macht diese Frage nicht leichter lösbar. Ist aber nicht zu befürchten, daß die erhoffte Demokratisierung der Gemeinschaft wirkungslos bleibt, wenn dem Europäischen Parlament Herrschaftsbefugnisse versagt bleiben?

⁸⁴⁾ Vgl. Chr. Sasse, *Regierungen . . .*, 1975; H. Wallace, *National Governments and the European Communities*, London 1973.

⁸⁵⁾ Dazu siehe vor allem: K. Neunreither, *Legitimationsprobleme in der EG*, in: *ZParl*, H. 2/1976, S. 24.

Daß von der Direktwahl ein gewisser Politisierungseffekt ausgeht, erscheint indes weniger zweifelhaft. Die Abgeordneten werden nun stärker als bisher durch ihre Parteizugehörigkeit mit ihrer jeweiligen nationalen/regionalen Besonderheit in Erscheinung treten. Die Akzentuierung z. B. regionalspezifischer Interessengegensätze oder die Thematisierung richtungspolitischer Gegensätze und kontroverser ordnungspolitischer Vorstellungen können allerdings nur den schrecken, der ein unpolitisches Integrationskonzept vertritt und einem harmonistischen Europaverständnis anhängt. Mit diesem Denken ist zumeist die Vorstellung verbunden, die Direktwahl sei ein entscheidender Schritt auf dem Weg zur Europäischen Union. Dem sei mit Dahrendorf entgegengehalten, „daß formale Prozesse, institutionelle Änderungen, am Ende nur Randerscheinungen sind. Institutionen schaffen nicht viel Realität; sie sind eher Ausdruck gewachsener Realitäten. Es gibt keine institutionellen Tricks, mit denen man Europa zusammenleimen könnte, ob sie Währungsunion heißen oder Erweiterung oder eben Direktwahl.“⁸⁶⁾

Auf die hier gestellten Fragen kann schließlich nur eine ebenso kurze wie unbefriedigende Antwort gegeben werden: Für die dringend notwendige Strukturreform — vor allem des Agrarmarktes —, für die überfällige Demokratisierung der anachronistischen politischen Strukturen ist die Direktwahl keine ausreichende, wohl aber eine notwendige Bedingung. Aber: „Nur ein Schelm gibt mehr als er hat. Fragen sind billig, Antworten lassen vielleicht lange auf sich warten.“ (O. Kirchheimer)

⁸⁶⁾ R. Dahrendorf, *Wahlen zum Europäischen Parlament*, in: *Finanz und Wirtschaft* (Zürich), Nr. 26 v. 5. 4. 1978.

Sind Landtagswahlen Bundesteilwahlen?

I. Fragestellung

Monographien über einzelne Landtagswahlen kommen u. a. zu dem Ergebnis, daß die betreffende Wahl sehr stark durch bundespolitische Motive bei der Wahlentscheidung beeinflußt wurde, so z. B. bei den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen¹⁾ am 8. Juli 1962 und am 10. Juli 1966. Die letztere Wahl wurde ebenso als „Bundestagsnachwahl“²⁾ bezeichnet wie die erstere als „regional-begrenzte Bundestags-Nachwahl“³⁾. Zwischen 1970 und 1972 wurden die Landtagswahlen unter dem Aspekt bundespolitischer Ein- und Auswirkungen eingehend analysiert und die wachsende Durchdringung und Überformung der Landtagswahlen durch die Bundespolitik festgestellt⁴⁾.

Bei nicht wenigen Landtagswahlen wird von einer „Bundeswahl im Landesrahmen“⁵⁾ oder vom „Wählen für Bonn“⁶⁾ gesprochen, so bei der Landtagswahl am 23. April 1972 in Baden-Württemberg.

Als am 14. Juni 1970 gleichzeitig in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland gewählt wurde — die sogenannte „Dreiländerwahl“ —, galt dies als „Abstimmung über Bonn“⁷⁾. Unbestritten ist in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion, daß Landtagswahlen von der Bundespolitik programmatisch und personell beeinflußt werden. Fraglich ist jedoch das Ausmaß der bundespolitischen Beeinflussung. So vertrat der Oppositionsführer im schleswig-holsteinischen Landtag, Klaus Matthiesen, die These, daß eine Landespartei allein nicht mehr den

politischen Trend bestimmen könne: „Über Regierungserfolge oder Mißerfolge in den Ländern werde heute in Bonn entschieden“, folgerte Matthiesen auf einem Landesparteitag⁸⁾. Nach seiner Ansicht ist es einer Landespartei nicht möglich, gegenüber dem bundespolitischen Kurs der Partei eine andere Richtung zu wählen. In dieser Argumentationsrichtung lag der Slogan der schleswig-holsteinischen SPD zur Landtagswahl am 29. April 1979: „Wählen Sie am 29. April unsere Reformpolitik. Dann hat es auch Helmut Schmidt leichter!“⁹⁾

Die Analyse der landespolitischen Situation, wie sie von Matthiesen erstellt wurde, geht davon aus, daß die Landtagswahl überwiegend bundespolitisch beeinflußt wird. Der bundespolitische Einfluß bei Landtagswahlen scheint die politische Autonomie der Länder einzuschränken. Unrealistisch ist die Vorstellung, es sei möglich, eine strikte Trennung zwischen den Ergebnissen der Wahlentscheidungen auf den einzelnen Ebenen des politisch-administrativen Staatsaufbaus vorzunehmen. Je enger sachlich und personell Bundes- und Landespolitik (z. T. auch Kommunalpolitik) miteinander verwoben sind, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, daß der Wähler eine differenzierende Wertung der einzelnen autonomen Aktionsbereiche Bund, Land (und Gemeinde) vornimmt.

Bei einer Bestätigung der Annahme eines überwiegenden bundespolitischen Einflusses in den Landtagswahlen ergeben sich wichtige Folgerungen für das Verständnis des Föderalismus in der Bundesrepublik. Dabei stellt sich die Frage der Bewertung: Ist der bundespolitische Einfluß bei den Landtagswahlen zwangsläufig, funktional gerechtfertigt, mithin eine Ursache für den Niedergang des Länderparlamentarismus?

Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Wahlverhalten bei Landtags- und Bundestagswah-

¹⁾ Vgl. Wolfgang Leirich, Politik in einem Bundesland. Die Landtagswahl v. 8. Juli 1962 in Nordrhein-Westfalen, Köln und Opladen 1968, S. 108 f. u. 123.

²⁾ Dieter von Herz, Die Politik des verspäteten Machtwechsels, Meisenheim am Glan 1970 (Einführung).

³⁾ Zur Soziologie der Wahl, hrsg. v. E. K. Scheuch und R. Wildenmann, 2. Aufl., Köln und Opladen 1968, S. 32.

⁴⁾ Siehe, Heino Kaack, Landtagswahlen und Bundespolitik 1970—1972, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 13/74, S. 44 f.

⁵⁾ Leitartikel v. Alfred Rapp, Weltpolitik im Dorf, in: FAZ v. 21. 4. 1972.

⁶⁾ Siehe Titelbild des Spiegel v. 17. April 1972, Nr. 17.

⁷⁾ Ebd. v. 8. Juni 1970, Nr. 24 (Titelbild).

⁸⁾ FAZ v. 24. Juni 1974, Nr. 142, S. 4 (Matthiesen Spitzenkandidat der SPD in Kiel), und vgl. ebd. v. 19. Juni 1974, Nr. 138, S. 3 (CDU: Matthiesen soll verzichten).

⁹⁾ FAZ v. 28. Februar 1979, Nr. 50, S. 4.

len sind von der Wahlforschung bisher nur in Ansätzen untersucht worden. Methodisch gesehen, dürfte es sehr schwierig sein, das Verhältnis von Landes- und Bundespolitik bei einer Landtagswahlentscheidung quantitativ und qualitativ zu bestimmen, denn es ist kaum möglich, einen Faktor — z. B. die Bundespolitik — zu isolieren. Würde der durchschnittlich interessierte Wähler jedes politische Problem dem Bund oder seinem Lande so zuordnen können, daß der tatsächliche Anteil der Kompetenz und autonomen Entscheidung sichtbar würde, könnte umgekehrt durch den Stimmzettel eine exakte Beurteilung und Wertung erfolgen.

Es erstaunt nicht, wenn in einer repräsentativen Umfrage 37 % der Befragten die Bundestagswahl für die wichtigste halten, 18 % die Kommunalwahl und nur 4 % die Landtagswahl¹⁰⁾. Während die Gemeinde noch relativ bürgernah ist und der Bund die wichtigsten Entscheidungen trifft, erscheint das Land in Distanz zum Bürger. Aus dieser Frage nach der Hierarchisierung der Probleme kann jedoch nicht die Folgerung gezogen werden,

Frage gestellt werden, ob die Befragten eine zutreffende Unterscheidung von Bundes- und Landespolitik vornehmen können. Die Analyse der Wahl in Nordrhein-Westfalen vom 8. Juli 1962 ergab z. B. bei einer repräsentativen Befragung folgendes Bild¹¹⁾:

„Es geht um Fragen der Landespolitik“	31 %
„Beeinflußt auch das Geschehen in der ganzen Bundesrepublik“	58 %
Keine Meinung	11 %

Das Institut für angewandte Sozialwissenschaften (Infas) hat die Serie der Landtagswahlen seit 1974 mit der gleichen Fragestellung analysiert: „Was spielt die größere Rolle?“¹²⁾

Die unterschiedlichen Prozentsätze können den Grad der Überformung der Landtagswahlen durch bundespolitische Themen widerspiegeln. Eine eindeutige Relation zur Größe und Eigenart bestimmter Länder ist nicht erkennbar. Der hohe Rang der Landespolitik für die Landtagswahl 1976 in Baden-Württemberg entspricht dem damaligen Wahlkampf. Der

„Was spielt die größere Rolle ...?“	Landespolitik	Bundespolitik
Hamburg 1974	43 %	25 %
Niedersachsen 1974	16 %	44 %
Hessen 1974	26 %	22 %
Bayern 1974	35 %	21 %
Berlin 1975	31 %	21 %
Rheinland-Pfalz 1975	23 %	44 %
Schleswig-Holstein 1975	38 %	25 %
Nordrhein-Westfalen 1975	16 %	38 %
Baden-Württemberg 1976	44 %	30 %
Hamburg 1978	63 %	22 %
Niedersachsen 1978	41 %	20 %
Hessen 1978	31 %	21 %
Bayern 1978	38 %	20 %

der Bürger halte das Land bzw. die Länder für politisch unwichtig.

Problematisch sind alle Untersuchungen, die im direkten Zugang versuchen, bei einer Landtagswahl herauszufinden, ob die Bundes- oder Landespolitik im Vordergrund stand. Die Ergebnisse bieten ein diffuses und widersprüchliches Bild. Außerdem muß dabei die

Unterschied in der Einschätzung von Bundes- und Landespolitik in Hamburg zwischen 1974 und 1978 läßt sich leicht erklären: Während 1974 die Regierung von Willy Brandt in einem Stimmungstief war, konnte die SPD sich vier Jahre später die Popularität der hambur-

¹⁰⁾ Klaus Liepelt/Alexander Mitscherlich, Thesen zur Wählerfluktuation, Frankfurt 1968, S. 34.

¹¹⁾ W. Leirich, a. a. O., S. 68.

¹²⁾ Infas-Report Wahlen, Baden-Württemberg 1976, Bonn-Bad Godesberg, April 1976, S. 24, und Infas-Report Wahlen, Bayern 1978, Bonn-Bad Godesberg, Oktober 1978, S. 55.

gerischen Politiker Klose und Schmidt zunutze machen.

Die direkte Frage nach der Einschätzung des beiderseitigen Mischungsverhältnisses von Bundes- und Landespolitik ist unpräzise und wenig aussagefähig. Diese Fragestellung setzt voraus, daß es ein exaktes Kriterium für die Abgrenzung gibt. Aufschlußreicher ist die Untersuchung der Zuweisung parteipolitischer Sach- und Personalkompetenz in der Landespolitik.

Bei Befragungen werden z. T. offene Fragen gestellt oder die Antworten vorgegeben, wobei der Befragte nur zu gewichten braucht. Zur Landtagswahl in Baden-Württemberg 1976 wurde allgemein nach spezifischen Landesproblemen gefragt: Die Hälfte der Befragten sah solche Probleme nicht. 13 % nannten Schul- und Universitätsprobleme, der gleiche Prozentsatz spezielle wirtschaftliche Probleme, 7 % Umweltschutz, Kernkraftwerke und speziell Wyhl und 5 % kommunale Probleme¹³⁾.

Als wichtige landespolitische Aufgaben sahen die Wähler zur nordrhein-westfälischen Landtagswahl 1962 und 1966 noch an: 1.

Preispolitik, 2. Wohnungsbau und 3. Straßenbau¹⁴⁾.

Zur Dreiländerwahl 1970 ergaben Umfragen folgenden Prioritätenkatalog für die Politik in den Ländern Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und im Saarland¹⁵⁾:

- | | |
|---|----------|
| 1. Ruhe und Ordnung, Sicherheit vor Verbrechen | 47 v. H. |
| 2. Preisstabilität | 45 v. H. |
| 3. Mehr Bildung | 45 v. H. |
| 4. Mehr soziale Gerechtigkeit | 43 v. H. |
| 5. Zustimmung zur Ostpolitik der Regierung Brandt | 26 v. H. |

Bei den einzelnen Aufgaben zeigt sich die Problematik der Trennung von Bundes- und Landespolitik: Einige Aufgaben sind der bundespolitischen Kompetenz zugehörig, andere der Landespolitik und nicht wenige gehören sowohl zum Kompetenzbereich des Bundes als auch der Länder, wie z. B. der Umweltschutz.

Vor den Landtagswahlen in Hessen und Bayern im Oktober 1974 standen folgende Probleme an erster Stelle im landespolitischen Wunschkatalog¹⁶⁾:

	Hessen	Bayern	z. Vergleich Bundesrepublik
„Daß mehr zur Reinhaltung der Flüsse und Ufer getan wird“	78 %	71 %	83 %
„Daß mehr zur Reinhaltung der Luft getan wird“	74 %	67 %	78 %
„Daß mehr für die öffentliche Sicherheit, die Bekämpfung von Verbrechen getan wird“	71 %	79 %	77 %
Erst an 9. Stelle kommt ein spezifisches landespolitisches Problem, das auch in Landtagswahlkämpfen eine Rolle spielt:			
„Daß die Kinder nach bewährten Lehrmethoden unferrichtet werden, daß nicht zuviel herumexperimentiert wird.“	55 %	63 %	66 %

Die Unterschiede zwischen Hessen und Bayern in der Beurteilung einzelner Probleme sind zwar signifikant, doch übereinstimmend ist die geringe Priorität spezifisch landespolitischer Themen, was eine Untersuchung vier Jahre später zur hessischen Landtagswahl vom 8. Oktober 1978 bestätigt. An der Spitze der dringlichen Themen stehen hier die soziale Sicherheit und die Sicherung der Arbeitsplätze. Erst auf einem mittleren Niveau der Dringlichkeit folgt die Forderung nach

Sparsamkeit in Regierung und Verwaltung sowie die Schul- und die Gesundheitspolitik¹⁷⁾.

¹⁴⁾ W. Leirich, a. a. O., S. 77, und D. v. Herz, a. a. O., S. 72.

¹⁵⁾ Analyse der Landtagswahlen v. 14. Juni 1970 in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und im Saarland, Berichte des Deutschen Industrie-Institutes Nr. 5, Jahrgang 4 (P), Köln 1970, S. 35.

¹⁶⁾ Allensbacher Berichte, Das politische Klima vor den Landtagswahlen in Hessen und Bayern, Nr. 28/1974, Tabelle A.

¹⁷⁾ Infas-Report Wahlen, Hessen 1978, Bonn-Bad Godesberg 1978, S. 62.

¹³⁾ Berichte der Forschungsgruppe Wahlen e. V., Mannheim Nr. 8, v. 7. April 1976, S. 61.

Die Forschungsgruppe Wahlen e. V. in Mannheim versuchte, die Themen- und Prioritätenliste in eine Beziehung zur Wahlentscheidung zu bringen, indem sie in einer Blitz-Umfrage vor der Landtagswahl 1978 in Niedersachsen und Hamburg folgende Frage stellte: „Wir haben hier einige Probleme aufgeschrieben,

über die hier in Niedersachsen (bzw. in Hamburg) gesprochen wird. Spielt eines von diesen Problemen bei ihrer Wahlentscheidung eine besondere Rolle?“¹⁸⁾

Von der Gesamtzahl der Befragten gab es folgende Antworten (Mehrfachnennungen sind enthalten):

Niedersachsen		Hamburg	
Schulpolitik	36,0 %	Hafenarbeiterstreik	6,7 %
Rücktritt Puvogel	3,5 %	Filzokratie	12,4 %
Kernkraftwerke	19,0 %	Teure Mieten	25,6 %
Umweltschutz	26,4 %	Umweltschutz	25,9 %
Gebietsreform	15,3 %	Schulpolitik	25,9 %
Koalitionswechsel der FDP	5,7 %	KKW Brokdorf	12,5 %
Nein, keines davon	34,5 %	Schwierigkeit SPD — FDP	9,4 %
Weiß nicht	0,8 %	Nein, keines davon	29,6 %
		Weiß nicht	1,2 %

Das Ergebnis dieser beiden Umfragen ist insofern aufschlußreich, als 1. spezifische landespolitische Probleme — wie z. B. Koalitionswechsel, Gebietsreform, Filzokratie — einen geringen Stellenwert in der Einschätzung des Bürgers haben und 2. die Schulpolitik ein relativ bedeutendes Problemfeld ist, das vom Bürger wahrgenommen wird. Das letztere spricht gegen die These, daß Landtagswahlen reine Bundesteilwahlen seien. Aus dem Ergebnis dieser Umfrage kann aber nicht entnommen werden, durch welche Sachfragen die Wahlentscheidung determiniert wird. Das Bild wird abgerundet und zugleich sehr kompliziert, wenn in der gleichen Umfrage folgende Frage gestellt wird: „Und hier sind noch einige weitere Probleme. Spielt eines von diesen Problemen bei ihrer Wahlentscheidung eine besondere Rolle?“¹⁹⁾ Von den Befragten gaben an (mit Mehrfachnennungen in %): (Siehe Tabelle rechte Spalte)

Was die Landespolitik bzw. die Landespolitiker tun sollen, sind nach den Ergebnissen der meisten Umfragen Aufgaben, die entweder fast ausschließlich zur Kompetenz des Bundes (wie z. B.: Preisstabilität) oder sowohl zur Kompetenz des Bundes als auch der Länder

(wie z. B. Verbrechensbekämpfung) gehören. Die Umfrageergebnisse bestätigen die hohe Einschätzung von wirtschaftlichen Motiven bei der Wahlentscheidung, wie sie vor allem auch bei den Untersuchungen zu Bundestagswahlen festgestellt worden sind²⁰⁾.

Bei der Frage: „Es wird in der letzten Zeit häufig behauptet, daß bei Landtagswahlen die Bundespolitik eine immer stärkere Rolle

	Niedersachsen	Hamburg
Arbeitslosigkeit	44,3	42,6
Stabile Preise	32,1	31,8
Verbrechensbekämpfung	27,9	26,3
Rentenversicherung	31,9	29,7
Energieversorgung	18,0	14,2
Nein, keines davon	25,3	19,7
Weiß nicht	0,8	1,4

¹⁸⁾ Blitz-Umfrage zur Landtagswahl 1978 in Niedersachsen, FGW 7/78, S. 16, und Blitz-Umfrage zur Bürgerschaftswahl 1978 in Hamburg, FGW 6/78, S. 16.

¹⁹⁾ Blitz-Umfrage zur Landtagswahl 1978 in Niedersachsen und zur Bürgerschaftswahl 1978 in Hamburg, a. a. O., S. 18 ff. (in beiden Untersuchungen).

²⁰⁾ Vgl. Jürgen W. Falter, Die Bundestagswahl vom 19. November 1972, in: ZParl 1/1973, S. 129 (Tabelle 6), u. Max Kaase, Determinanten des Wahlverhaltens bei der Bundestagswahl 1969, in: PVS Heft 1, 1970, S. 60.

spielt. Wie ist das bei Ihnen: Ist für Ihre Wahlentscheidung wichtiger, was hier in Hamburg bzw. in Niedersachsen geschieht oder was in Bonn geschieht?", ergaben sich folgende Zahlen ²¹⁾:

„Wichtig ist Politik in“			
Hamburg	38,9 %	Niedersachsen	37 %
Bonn	31,6 %	Bonn	32 %
Weiß nicht	1,8 %	Weiß nicht	2 %
Keine Entscheidung	27,6 %	Keine Entscheidung	29 %

Besonderheiten ergeben sich durch die Aufgliederung dieser Zahlen nach der sozialen Schichtung und nach der Parteianhängerschaft. Während die jeweiligen Anhänger der Landesopposition der Bonner Politik Priorität einräumen, hält die Anhängerschaft derjenigen Partei, die an der Landesregierung beteiligt ist, die Landespolitik für vorrangig. So halten in Niedersachsen 59,8 % der CDU-Anhänger die Landespolitik und 32 % die Bundespolitik für vorrangig. Bei der SPD lauten die Zahlen: 45,2 % für Landespolitik und 51,2 % für Bundespolitik und bei der FDP: 55 % für Landespolitik, 45 % für Bundespolitik. Die Zahlen für Hamburg ²²⁾:

	SPD	CDU	FDP
Vorrang Hamburg	60,1	34,8	57,6
Vorrang Bonn	38,1	61,1	40,5

Sowohl in Niedersachsen als auch in Hamburg steigt die Bedeutung der Bundespolitik als Faktor bei der Wahlentscheidung auf der Stufenleiter der sozialen Positionen. Bei den ungelerten Arbeitern ist die Politik in Hamburg wichtig zu 42 % (Bonn: 23,8 %), während leitende Angestellte zu 30,4 % Hamburger und zu 38,5 % Bonner Politik für wichtig halten.

Je nach Parteibindung und sozialer Position wird also die Wichtigkeit von Landes- und Bundespolitik gesehen. Dies beweist den stark funktionalen Charakter beider Ebenen in den Augen der Wähler. Landespolitik an und für sich gibt es für ihn nicht. Er gewichtet die Ebenen je nach seinen politischen Erwartungen und Zielsetzungen. Daher schwankt der Pegel bei der Einschätzung von Bundes- und Landespolitik ständig. Weder

das Mischungsverhältnis noch gar eine getrennte Gewichtung lassen sich durch Umfragen feststellen, da Bund und Länder in einem dynamischen Wechselverhältnis stehen (sog. „Politikverflechtung“) und die Wähler je nach Ausgangslage und Situation ihre Präferenzen wechseln.

2. Landesparteien und Programme versus bundespolitisches Profil der Parteien

Der Wähler kann orientiert an Parteien, Personen, Programmen bzw. Kompetenzbereichen wählen. Alle drei Faktoren hängen so eng miteinander zusammen, daß es nur darum gehen kann, gewisse Schwerpunkte festzustellen. Bei der Parteiorientierung stellt sich die Frage, ob der Wähler bei einer Landtagswahl zwischen der Eigenart einer Landespartei und ihrem bundespolitischen Profil zu differenzieren vermag. Aus der Sicht der Landespartei stellt sich die Frage, ob es ihr gelingen kann — eventuell im Gegensatz zur Bundespartei —, ein anderes Image aufzubauen, was nach Ansicht des schleswig-holsteinischen SPD-Oppositionsführers Matthiesen nicht möglich ist. Bestätigt wird diese Auffassung durch eine Untersuchung des Jungwählerverhaltens in Hamburg. Die dortige CDU-Opposition wurde genauso als ‚senil‘ betrachtet wie die damalige Bundes-CDU, obwohl gerade in Hamburg die CDU am frühesten einen Verjüngungsprozeß durchgemacht hatte ²³⁾.

Bedingt durch das gute Ansehen des Senats in Hamburg und durch das kommunalpolitische Profil der SPD in dieser Stadt, kann es einer Partei, wie dort, gelingen, ein besseres Ansehen als die Bundespartei zu haben. Aber auch in diesem Falle hat die negative Einschätzung der Bundespartei von einer Wahl zur anderen auf die Landespartei abgefärbt. Das zeigt die Infas-Untersuchung sehr deutlich. Der Sympathievorsprung für die Hamburger SPD fällt von 44 % (1970) auf 30 % (1974). Erst 1978 verbessert sich die SPD wieder auf 34 % ²⁴⁾.

Zur Dreiländerwahl 1970 (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Saarland) lauten die Zahlen ²⁵⁾:

²³⁾ Vgl. H. Kaack/Klaus G. Troitzsch, Jungwählerverhalten in Hamburg, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/70, S. 14.

²⁴⁾ Infas Report zur Bürgerschaftswahl in Hamburg 1974 (unveröffentlicht), S. 12, und Infas-Report Wahlen, Hamburg 1978, Bonn-Bad Godesberg 1978, S. 28.

²⁵⁾ Wahlen in drei Ländern, politogramm Nr. 29/30, hrsg. von Infas, Bonn-Bad Godesberg 1970, S. 15 (Übersicht 9), u. Infas-Report Wahlen Niedersachsen 1970, Bonn-Bad Godesberg 1978, S. 22.

²¹⁾ Blitz-Umfrage zur Bürgerschaftswahl 1978 in Hamburg und zur Landtagswahl 1978 in Niedersachsen, a. a. O., S. 14.

²²⁾ Ebd.

	NRW	Nieder- sachsen
Landes-SPD besser als Gesamtpartei	26 %	13 % (7 %)
Landes-CDU besser als Gesamtpartei	14 %	9 % (18 %)
(in Klammern: 1978)		

Die günstigen Werte für die nordrhein-westfälische Landes-SPD resultieren aus der schlechten Einschätzung der Bundespolitik zum Wahlzeitpunkt und sind analog der günstigen Wertung der von der SPD gebildeten Landesregierung und des SPD-Ministerpräsidenten zu sehen.

Dort, wo SPD und FDP in Opposition zur Landesregierung stehen, werden sie noch kritischer gesehen als die Bundesparteiorganisationen und die CDU noch positiver als ihre Bundespartei, so z. B. — siehe oben — in Niedersachsen 1978 und in Baden-Württemberg anlässlich der Landtagswahl 1976²⁶⁾. Ansonsten sieht der Wähler kaum Unterschiede zwischen den Landesparteien und ihren Bundesorganisationen²⁷⁾. Wie auch sollte er dies sehen, wenn festgestellt wurde, daß nur 24 % des sogenannten strategischen Potentials (der Wechselwählerbereich für die CDU Niedersachsen) die Ziele der CDU in Niedersachsen kannte (nein: 62 %, keine Antwort: 14 %) ²⁸⁾.

Dieses Wahlverhalten kann auch als Reflex auf die geringe Trennschärfe zwischen Landeswahl- und Bundeswahlprogrammen bezeichnet werden. Eher eine Ausnahmeerscheinung dürfte das Wahlprogramm der schleswig-holsteinischen SPD gewesen sein, daß im Gegensatz zur Bundespartei anlässlich der Kommunalwahl 1974 und der Landtagswahl 1975 u. a. die Vergesellschaftung von Schlüsselindustrien forderte²⁹⁾. Bleibt die Frage: Wenn der Wähler schon nicht Parteien und Programme auf den verschiedenen Ebenen auseinanderhalten kann, vermag er dann die Politiker, die auf den verschiedenen Ebenen agieren, gemäß ihrer Aufgabe, ihrem Amt und ihrer Leistung zu bewerten?

²⁶⁾ Infas-Report Wahlen, Baden-Württemberg 1976, Bonn-Bad Godesberg, 1976, S. 28.

²⁷⁾ Ebd. und Wema, Institut für empirische Sozialforschung, Politisches Bewußtsein und Verhalten im Strategischen Potential der CDU-Niedersachsen (unveröffentl.), Februar 1974, S. 13.

²⁸⁾ Wema, a. a. O., S. 30.

3. Image der Landespolitiker und Landesregierungen

Die von den Landesregierungen in Auftrag gegebenen Untersuchungen^{29a)} zu dem Bekanntheits- und Popularitätsgrad von Landespolitikern kommen immer zum gleichen Ergebnis: Der jeweilige Ministerpräsident steht sowohl im Bekanntheits- als auch im Popularitätsgrad weit an der Spitze einer Skala. Oppositionelle Landespolitiker sind weithin unbekannt und werden schlechter bewertet als die Amtsinhaber, es sei denn, der Landesoppositionsführer oder Spitzenkandidat der Opposition ist zugleich ein bekannter Bundespolitiker.

Während der Regierende Bürgermeister von Berlin, Dietrich Stobbe, bei einer Befragung Anfang 1979 als weniger „sympathisch“ und „vertrauenerweckend“ gehalten wurde als sein Gegenkandidat Richard von Weizsäcker, bekommt ersterer bei den Merkmalen: „Als Regierender Bürgermeister geeignet“ und „Ist vertraut mit den Problemen unserer Stadt“ eine klare Mehrheit bei den Befragten. Auf die Frage: „Wenn Sie sich entscheiden sollten, wen würden Sie dann als Regierenden Bürgermeister von Berlin vorziehen?“, antworteten 44 Prozent: Stobbe und 35 Prozent: von Weizsäcker³⁰⁾.

Im Mai/Juni 1974 erreichte Ministerpräsident Helmut Kohl einen Bekanntheitsgrad von 96 % in Rheinland-Pfalz, gefolgt von Jockel Fuchs (Oberbürgermeister in Mainz) mit 78 % und erst an dritter Stelle gefolgt von dem Oppositionsführer im Landtag Wilhelm Dröscher. Bei dem Prädikat „gute Meinung“ stand an erster Stelle Helmut Kohl mit 67 % und erst an fünfter Stelle Wilhelm Dröscher mit 35 %. Einverstanden mit der Politik von Ministerpräsident Kohl waren 58 %, nicht einverstanden nur 15 %. Unter den Zustimmenden waren 27 % der SPD-Anhänger und 48 % von den FDP-Anhängern, die mit der Politik Kohls einverstanden waren³¹⁾.

Alle Untersuchungen in Baden-Württemberg stellten einen hohen Bekanntheitsgrad und eine positive Bewertung der landespoliti-

²⁹⁾ Analysen aller Landtagswahlen 1974/75, in: ZParl, Heft 4, 1975, S. 478 f.

^{29a)} Die Ergebnisse von Meinungsbefragungen im Auftrag von Landesregierungen sind nur unter sehr schwierigen Umständen erhältlich, da sie im allgemeinen als geheim bzw. vertraulich behandelt werden.

³⁰⁾ FAZ v. 13. 2. 1979, Nr. 37, S. 10 („Hat gute Berliner Tradition“, v. Elisabeth Noelle-Neumann).

³¹⁾ Umfrage des IfD (Allensbach) im Mai/Juni 1974 in Rheinland-Pfalz (unveröffentl.), Graphik 5 und 6 sowie Tabelle.

schen Leistungen des Ministerpräsidenten Hans Filbinger fest³²). Zur Landtagswahl am 7. April 1976 sah der „Unbekanntheitsgrad“ so aus³³): Filbinger (CDU-Ministerpräsident) 4 0/0, Eppler (SPD-Fraktions- und Oppositionsführer) 13 0/0.

Nach einer Umfrage der Konrad-Adenauer-Stiftung ergibt sich für den Nachfolger von Filbinger, Lothar Späth, prinzipiell das gleiche Bild. Er kommt auf einer Beliebtheitskala auf 44 Punkte, während Eppler auf 16 Punkte kommt³⁴).

Zur Landtagswahl am 4. Juni 1978 in Niedersachsen wurde eine Einstufung der bekannten Landespolitiker auf einer Skala von +5 bis -5 vorgenommen. Ministerpräsident Albrecht bekam den Mittelwert: 1,6 und sein Gegenkandidat Ravens (SPD) 1,0³⁵). In Hamburg lauten die Zahlen: Bürgermeister Hans-Ulrich Klose (SPD): 2,0; der Gegenkandidat, Erik Blumenfeld (CDU): 0,5³⁶). In Hessen kommt Ministerpräsident Holger Börner auf einen Mittelwert von 2,3 und der Oppositionspolitiker und Spitzenkandidat Alfred Dregger auf 0,8³⁷).

Der „Amtsbonus“ der Ministerpräsidenten (bzw. des Bürgermeisters in den Stadtstaaten) ist vergleichbar mit demjenigen des Bundeskanzlers. Daß allein die Person des Ministerpräsidenten die Wahl entscheidet, ist jedoch sehr fraglich, da trotz großem Bekanntheits- und Popularitätsgrad Länderchefs Wahlverluste bzw. ihren Amtsverlust hinnehmen mußten: Trotz großer Popularität von Ministerpräsident Franz Meyers war die Landtagswahl am 10. Juli 1966 in Nordrhein-Westfalen ein Debakel für die CDU. Der Verlust von 10,4 0/0 der Stimmen 1974 für die SPD in Hamburg gegenüber der Bürgerschaftswahl 1970 kann nicht auf die sehr hohe Popularität des 1. Bürgermeisters Peter Schulz zurückgeführt werden, der auf 55 0/0 Zustimmung gegenüber 31 0/0 für seinen Konkurrenten Erik Blumenfeld kam³⁸). Gewinne bei Landtagswahlen ver-

bucht der jeweilige Regierungschef bzw. die Landesregierung für sich. Bei Verlusten werden der Bundespolitik oder Bundespartei Ursache und Schuld zugeschoben.

Gelten die Länder als Blitzableiter für den Unwillen über das Bundesregiment, dann ist entscheidend, ob das jeweilige Land von der im Bund agierenden Opposition regiert wird oder nicht. Die von der CDU regierten Länder sahen nach dem großen Wahlerfolg Willy Brandts 1972 keinen Anlaß, sich selber in Frage stellen zu lassen. Sie konnten auf Umfragen hinweisen, die eine hohe Zufriedenheit mit der Landesregierung feststellten^{38a}). Dies gilt generell für alle Landesregierungen, mit der kleinen Einschränkung, daß zur Zeit die von der CDU und CSU geführten Landesregierungen insgesamt eine größere Anerkennung finden als die von SPD und FDP gebildeten Länderkabinette³⁹):

Im Sommer 1974 waren in Rheinland-Pfalz 58 0/0 mit der CDU-Landesregierung zufrieden, nicht zufrieden 14 0/0 und unentschieden 28 0/0. Auffallend war auch die relativ große Zustimmung bei den SPD-Anhängern mit 36 0/0 und FDP-Anhängern mit 48 0/0⁴⁰).

Der von einer SPD/FDP-Koalition geführte Hamburger Senat erhielt im Frühjahr 1974 eine Zustimmung von 55 0/0 (die Bundesregierung nur 48 0/0)⁴¹). Vier Jahre später bekam der Senat 51 0/0 an Zustimmung (die Bundesregierung 58 0/0)⁴²). Nach einer anderen Messung liegt der Senat auf einer Skala von -5 bis +5 0/0 bezüglich der Zufriedenheit bei einem Mittelwert von 1,0, während die Opposition bei -0,7 liegt⁴³). In Niedersachsen liegt der Mittelwert für die CDU/FDP-Koalition bei 1,0 und die Zufriedenheit mit der SPD-Opposition bei 0,4⁴⁴). Zur hessischen und bayerischen Landtagswahl am 8. Oktober 1978 ergaben die Befragungen jeweils eine hohe Anerkennung der Landesregierun-

³⁸) Infas-Report zur Bürgerschaftswahl 1974 (unveröffentl.), S. 23.

^{38a}) FAZ v. 30. Dez. 1972, Nr. 302, S. 5 (Kohl will den Provinzgeruch abstreifen, von K. Barrey), u. v. 24. 11. 1972, Nr. 273, S. 6 (Stoltenberg zieht Bilanz).

³⁹) Infas-Report Wahlen, Bayern 1978, a. a. O., S. 49 f.

⁴⁰) Umfrage des IfD (Allensbach) im Mai/Juni 1974, a. a. O., Tabelle.

⁴¹) Infas-Report zur Bürgerschaftswahl 1974 (unveröffentl.), S. 21.

⁴²) Infas-Report Wahlen, Hamburg 1978, a. a. O., S. 42.

⁴³) Blitz-Umfrage zur Bürgerschaftswahl 1978, a. a. O., S. 40.

⁴⁴) Blitz-Umfrage zur Landtagswahl 1978, a. a. O., S. 40.

³²) So z. B. Landtagswahl 1972, Analytische Untersuchungen, hrsg. v. Landesverband der CDU Baden-Württemberg, o. J., S. 2, und W. Adrian/Berger, Zum politischen Bewußtsein der Wähler, in: Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik, Band I, München 1969, S. 32 f.

³³) Berichte der Forschungsgruppe Wahlen, Nr. 8 v. 7. April 1976, S. 57.

³⁴) Stuttgarter Zeitung v. 24. Februar 1979, S. 7.

³⁵) Blitzumfrage zur Landtagswahl 1978 in Niedersachsen, a. a. O., S. 4.

³⁶) Blitzumfrage zur Bürgerschaftswahl 1978 in Hamburg, a. a. O., S. 4.

³⁷) Stuttgarter Zeitung v. 25. Juli 1978, S. 3 („Der Dicke macht Pluspunkte in Hessen“).

gen⁴⁵⁾. Vor der baden-württembergischen Landtagswahl am 4. April 1976 erreichte die CDU-Landesregierung einen Mittelwert von 1,7, während die Oppositionsparteien SPD und FDP Werte von 0,5 bzw. 0,4 erreichten⁴⁶⁾.

Bei allen diesen Werten ist kein direkter Zusammenhang oder gar ein quantitativer Umrechnungsfaktor zum Wahlergebnis möglich. Welcher Trugschluß hier begangen werden kann, zeigt die Prognose von Professor Wildenmann vor der Landtagswahl am 28. April 1968 in Baden-Württemberg. Aufgrund einer Umfrage, in der nur sechs Prozent der Befragten die Leistungen der Landesregierung negativ, dagegen 53 % gemäßigt positiv und 23 % „betont positiv“ beurteilten, glaubte er prognostizieren zu können, daß radikale Kandidaten keine Aussicht auf Erfolg hätten⁴⁷⁾. In Wirklichkeit jedoch erreichte die NPD bei der Landtagswahl ihr höchstes Ergebnis mit 9,8 %.

Wenn eine Partei nur bundespolitische Ziele verfolgt und dann in mehrere Landtage einzieht, kann dies nur auf die bundespolitische Motivation der Wähler zurückgeführt werden. Die bundespolitische Großwetterlage wirkt sich jedoch auch auf das Ansehen einer Landesregierung aus. Hatten sich in Nordrhein-Westfalen noch im Juni/Juli 1962 69 % aller befragten Wähler positiv über die Landesregierung geäußert, waren es 1966 nur noch 52 %⁴⁸⁾, was als Zeichen für die Wahlniederlage der CDU im Juli 1966 gewertet werden kann. Der Vorsprung von Ministerpräsident Bernhard Vogel gegenüber seinem Konkurrenten Klaus von Dohnanyi war vom Dezember 1978 bis Ende Februar/Anfang März 1979 fast um die Hälfte geringer geworden, was als dramatischer Meinungsumschwung zuungunsten der CDU und als mittelbare Folge der Aktion von Professor Biedenkopf gedeutet wurde⁴⁹⁾.

Der Amtsbonus einer Landesregierung kann auch Wahlniederlagen abmildern, so z. B. in Hessen im Herbst 1974, wo die CDU bei einer fiktiv angenommenen Bundestagswahl noch höher gewonnen hätte und die sozial-liberale

Koalition noch stärker verloren hätte als bei der Landtagswahl am 27. Oktober 1974⁵⁰⁾.

4. Landesopposition versus Amtsbonus in der Landespolitik

Die Zufriedenheit mit der Landesregierungs politik, die in allen empirischen Untersuchungen festgestellt werden kann, stellt die Opposition eines Landes vor ein schwieriges Problem, weil sie ohne bundespolitische Einflüsse und Unterstützung kaum Wahlerfolge erringen kann. Der CDU gelang es erst in den von der SPD-regierten Ländern Niedersachsen, Hessen und Berlin stärkste Partei zu werden, als der Wählerprotest gegen die SPD-FDP-Koalition in Bonn sich im Wählerverhalten bei den Landtagswahlen niederschlug. Umgekehrt verlor z. B. die CDU-Opposition in Hessen Wählerstimmen, als sie 1962 die Spiegel-Affäre als auch vier Jahre später die Agonie der Regierung Erhard mitverantworten mußte und bei einem Tiefpunkt von 26,4 % der Stimmen 1966 anlangte. Der Erfolg der SPD-Opposition in Nordrhein-Westfalen bei der Landtagswahl 1966 wurde durch die Mißerfolge der Regierung Erhard erklärt⁵¹⁾. Bundespolitische Einflüsse machte die FDP-Opposition für ihre Niederlage am 14. Juni 1970 in Niedersachsen verantwortlich, was einleuchtend ist, da sie im Landtag gegen die Große Koalition als Opposition nicht versagt hatte⁵²⁾. Der Landesopposition CDU in Niedersachsen wurde vor der Wahl am 9. Juni 1974 auf Grund einer Wähleranalyse empfohlen, nicht spezifisch landespolitisch, sondern bundespolitisch bzw. allgemein politisch zu argumentieren⁵³⁾.

Welche Wahlkampfstrategie bleibt einer Landesopposition übrig, wenn die jeweilige Landesregierung mit absoluter Mehrheit positiv eingeschätzt wird und der Ministerpräsident einen überragenden Amtsbonus in der Bewertung vorweisen kann? So glaubte z. B. die baden-württembergische SPD, daß die Bonner Ostpolitik ein Thema sei, mit dem die Landtagswahl entschieden werden könne — ein Irrtum, wie sich herausstellen sollte⁵⁴⁾.

⁴⁵⁾ Infas-Report Wahlen, Bayern 1978, a. a. O., S. 49, und Infas-Report Wahlen, Hessen 1978, a. a. O., S. 53.

⁴⁶⁾ Berichte der Forschungsgruppe Wahlen e. V., Mannheim, Nr. 8 v. 7. April 1976, S. 55.

⁴⁷⁾ FAZ v. 17. 1. 1968, Nr. 14, S. 3 („Geringe Aussicht radikaler Kandidaten“).

⁴⁸⁾ D. v. Herz, a. a. O., S. 71.

⁴⁹⁾ FAZ v. 26. 3. 1979, S. 10 (Die Führungskrise der CDU im Spiegel einer Wahl, v. Elisabeth Noelle-Neumann).

⁵⁰⁾ Analysen aller Landtagswahlen 1974/75, in: ZParl 4/1978, S. 427.

⁵¹⁾ Vgl. Heino Kaack, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971, S. 303 f.

⁵²⁾ Vgl. Die Welt v. 16./17. Juni 1970, Nr. 137, S. 2.

⁵³⁾ Wema, a. a. O., S. 43 f.

⁵⁴⁾ Vgl. H.-P. Biege, H.-J. Mann, H.-G. Wehling, Die Landtagswahl v. 23. April 1972 in Baden-Württemberg, in: ZParl 3/1972, S. 342; vgl. zur Rolle der Außenpolitik bei Wahlentscheidungen: H. D. Klingemann, Issue-Kompetenz und Wahlentscheidung, in: PVS, Heft 2/1973, S. 235.

Die personelle Unterlegenheit in der Landespolitik versucht man durch bundespolitische Prominenz auszugleichen. Bundesminister und Bundespolitiker werden in den Ländern daher gerne zum Oppositionsführer bzw. Spitzenkandidaten berufen, wie die Beispiele Lauritz Lauritzen (hier blieb es bei einem Versuch), Erhard Eppler, Karl Ravens, Klaus v. Dohnanyi, Richard v. Weizsäcker und Alfred Dregger zeigen. Abgesehen von der personellen Auszehrung einer langandauernden Opposition in einem Bundesland, kann diese nur in Zeiten einer günstigen „Großwetterla-

ge“ in Bonn hoffen, den Amtsbonus des Ministerpräsidenten und dessen Landesregierung im Wahlkampf zu überspielen.

Die Ergebnisse der empirischen Wahlforschung bedürfen der Erklärung: Warum ist der Anteil der Landespolitik, je nach der politischen Situation, relativ hoch bei den Landtagswahlentscheidungen? Warum ist die Landesopposition so viel unbekannter als die Opposition im Bund? Warum stehen die Landesregierungen und die Landes-Kabinettschefs auf der Skala positiver Zustimmung oftmals weit über der 50 %-Marke?

II. Gründe für die bundespolitische Orientierung bei Landtagswahlentscheidungen

1. Bundesrat

Als wesentlicher Grund für die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen gilt die Mitwirkung der Länder im Bundesrat an der politischen Willens- und Entscheidungsbildung des Bundes⁵⁵⁾. Ist diese Beteiligung der Landesregierungen an der Gesetzgebung des Bundes der Preis dafür, daß die Landtagswahlen zu sogenannten „Bundesratswahlen“ geworden sind?⁵⁶⁾

Die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat sind erst dann in den Landtagswahlkämpfen verstärkt thematisiert worden, als die Polarisierung im Parteiensystem und die Konzentration der Stimmen auf zwei Parteiblöcke begann, d. h. mit Beginn der ersten sozial-liberalen Bundesregierung. Höhepunkt des Kampfes um den Bundesrat war die Landtagswahl am 23. April 1972 in Baden-Württemberg. Wegen der geplanten Verabschiedung der Bonner Ostverträge war es bereits vor der Wahl in der Landeskoalition zu starken Differenzen zwischen SPD und CDU gekommen. Baden-Württemberg war das letzte Bundesland, wo die knappe Mehrheit der von der CDU geführten Länder hätte gebrochen werden können, was bei der schwindenden Mehrheit der ersten Regierung Brandt im Bundestag von großer Wichtigkeit war.

Bedeutsam war die Bundesratsfrage auch im Landtagswahlkampf 1974 in Niedersachsen, weil die Befürchtung auf Seiten der SPD bestand, daß es hier zu einem „Machtwechsel“ kommen könnte, der weitere Verluste zur

Folge und die schwache CDU-Mehrheit im Bundesrat verstärkt hätte⁵⁷⁾. Vor der Hessen-Wahl 1978 wurde die Gefahr an die Wand gemalt, daß die von der CDU geführten Länder eine Zweidrittelmehrheit im Bundesrat erreichen könnten, falls es SPD und FDP nicht gelingen würde, die absolute Mehrheit der Sitze im Landtag zu erringen.

Wären die Landtagswahlen spezifische Landeswahlen, wenn es den Bundesrat nicht gäbe oder wenn dieser als Senat zusammengesetzt wäre? Eine monokausale Erklärung reicht nicht, wenn ein internationaler Vergleich angestellt wird: In vielen föderativ gegliederten Staaten zeigt sich, daß bei Zwischenwahlen (Landes-, Regional- oder Kommunalwahlen) auch dann eine bundes- bzw. zentralstaatliche Rückwirkung gegeben ist, wenn die Wahlen keinen unmittelbaren Einfluß auf die bundes- bzw. zentralstaatlichen Organe haben, wie das beim deutschen Bundesrat der Fall ist.

2. Zur Wahlkampfführung der Parteien

„Sind Landtagswahlen noch Landtagswahlen?“⁵⁸⁾ — so lautete die Frage einer Tageszeitung bei der Analyse der Hilfen und Interessen der Bonner Parteizentralen für die Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz, Berlin und Schleswig-Holstein. Eine bundespolitische Wahlwerbung ist sicherlich legitim, soweit der Bundesrat tangiert ist. Aber problematisch wird die bundespolitische Überformung der Landtagswahlen dann, wenn dadurch die spezifischen Probleme und perso-

⁵⁵⁾ Vgl. FAZ v. 21. April 1972, Nr. 93, S. 1 (Alfred Rapp: Weltpolitik im Dorf).

⁵⁶⁾ Vgl. Friedrich Karl Fromme, Gesetzgebung im Widerstreit, Bonn 1976, S. 175.

⁵⁷⁾ Vgl. Stuttgarter Zeitung v. 8. 6. 1974, Nr. 131, S. 1.

⁵⁸⁾ FAZ v. 28. 2. 1979, Nr. 50, S. 10 (Analyse von Helmut Herles).

nellen Alternativen der Landespolitik völlig in den Hintergrund gedrängt werden. Dem Vorwurf, nicht dem Lande zu lassen, was des Landes ist, begegnen die Parteien mit dem Verweis auf das Verhalten des Bürgers. Er sei mehr an der Bundes- als an der Landespolitik interessiert; außerdem sind die Veranstaltungen der Bundespolitiker besser besucht und zugkräftiger als die der Landespolitiker. An diesem Beispiel zeigt sich das Problem, daß Ursache und Wirkung vertauscht werden: Der Bürger wünscht einen bundespolitischen Wahlkampf, weil die Parteien nicht willens sind, die Landespolitik zu einem politisch interessanten Thema zu machen.

Gewissermaßen gezwungen ist jedoch die Landesopposition, mit Hilfe bundespolitischer Wahlwerbung den Amtsbonus der Landesregierung wettzumachen. Der bundespolitische „Oppositionsbonus“, der sich bei den Landtagswahlen bemerkbar macht, kommt einer Landesopposition dann zugute, wenn sie im Bund ebenfalls in der Opposition ist und die amtierende Bundesregierung sich in einem Stimmungstief bei der Bevölkerung befindet. In dieser Situation scheint es undenkbar, daß eine Landesopposition auf bundespolitische Wahlwerbung verzichtet. Umgekehrt werden die Bonner Regierungsparteien in einem Stimmungshoch nicht darauf verzichten, in den Landtagswahlen Bundesthemen zu diskutieren. So lehnte der SPD-Parteivorsitzende Willy Brandt das Angebot Dreggers ab, der Hessenwahl am 8. Oktober 1978 einen „weniger kräftigen bundespolitischen Akzent zu geben“⁵⁹⁾.

Neben den rein parteitaktischen Ursachen für die Überformung der Landtagswahlen durch die Bundespolitik steht das Problem, daß in den meisten Fällen personell und programmatisch oftmals zwischen Bundes- und Landespolitik nicht klar unterschieden werden kann. Dies wird deutlich bei Krisen und Fehlentwicklungen, wo sich der Bund und die Länder gegenseitig die Schuld zuschieben (z. B. in der Energiepolitik).

Landespolitik im eigentlichen Sinne setzt sich trotzdem auch als Wahlkampfthema in den Landtagswahlkämpfen durch, wenn es um die Kulturpolitik, speziell Schulpolitik, geht. Beispiele dafür sind die Landtagswahlkämpfe in Bremen 1967 sowie in Niedersachsen und Hessen 1974⁶⁰⁾, wo die umstrittene Hochschul- und Schulpolitik Wahlkampfthema war.

⁵⁹⁾ Stuttgarter Zeitung v. 21. August 1978, Nr. 191, S. 2.

⁶⁰⁾ Vgl. ebd. v. 11. 6. 1974, S. 1 (Gleichgewicht der Kräfte, v. W. Birkenmaier).

Zu bedenken ist jedoch auch, daß die Kulturpolitik bei Landtagswahlkämpfen manchmal ausgeklammert bzw. Konflikte vorher bereinigt wurden, so beim früheren Thema „Konfessionsschule“. Aufgrund der hessischen Erfahrungen gelang es dem Kultusminister Jürgen Girgensohn, die Diskussion um die nordrhein-westfälischen Rahmenrichtlinien so zu dämpfen, daß für die Wahl am 4. Mai 1975 kein Zündstoff für die Opposition mehr vorhanden war. Das gleiche dürfte für das erfolgreiche Volksbegehren gegen die Einführung des kooperativen Schulsystems, genannt „Koop-Schule“, im Frühjahr 1978 gelten. Dieses Beispiel zeigt zwar das große Interesse weiter Bevölkerungskreise, was nicht nur für die Landesregierung, sondern auch für die initiierte Opposition eine Überraschung war. Es zeigt auch die Unterstützung durch die Wähler der Regierungsparteien. Nach einer Untersuchung sollen fast ein Drittel der Unterschriften von SPD- und FDP-Wählern stammen⁶¹⁾, aber gleichzeitig bedeutet dieses gelungene Volksbegehren, daß bei der nächsten Landtagswahl 1980 in Nordrhein-Westfalen das Thema „Koop-Schule“ von der Landesopposition nicht mehr als Wahlkampfmunition verwendet werden kann.

Auch bei der Verwendung der Kulturpolitik als Landtagswahlthema läßt sich also feststellen, daß die bundespolitische Dimension eine nicht geringe Rolle spielt, weil das Thema oftmals in die grundsätzliche Debatte über die weltanschaulichen Positionen der Parteien eingespannt wird. Das gleiche gilt für die Einstellungs- und Überprüfungspraxis der Länder bei den öffentlichen Bediensteten. Es ist formal ein rein landespolitisches Thema, das aber durch die allgemein parteipolitisch-weltanschauliche Fundierung geprägt ist.

3. Zentralistische Tendenzen, Bedeutungsverlust der Landespolitik?

Als wesentliche Strukturdefekte des Länderparlamentarismus wurden genannt: 1. Das systemwidrige Koalitionsverhalten der Parteien; 2. die fehlende Chance des Machtwechsels; 3. der Mangel an echten Alternativen; 4. das Fehlen von Programmen; 5. der geringe Bekanntheitsgrad der Oppositionsführer⁶²⁾.

Während Punkt 1 teilweise und Punkt 5 ganz zutreffen, hat sich durch die Entwicklung der letzten Jahre die Chance des Machtwechsels

⁶¹⁾ FAZ v. 15. August 1978, Nr. 175, S. 2 (Umfrage zur Schule in Nordrhein-Westfalen).

⁶²⁾ Klaus-P. Siegloch, Kritik und Alternativen zum parlamentarischen Regierungssystem in den Bundesländern, in: ZParl, Heft 3, 1972, S. 366.

in den meisten Bundesländern erhöht; in einigen Ländern, wie z. B. Bremen, Hamburg und Bayern, ist sie geringer geworden. Was den Mangel an echten Alternativen und das Fehlen von Programmen betrifft, so scheint es, daß zumindest in jedem Bundesland eine personelle Alternative vorhanden ist und daß zu jeder Landtagswahl von den Parteien äußerlich und z. T. inhaltlich unterschiedliche Programme vorgelegt werden. Doch die Frage bleibt: Gibt es in der praktischen Landespolitik deutlich wahrnehmbare Unterschiede bzw. Alternativen? Diese Frage kann nur beantwortet werden, wenn die Vorfrage gestellt wird: Welchen politisch-administrativen Spielraum (Autonomie) besitzen die Länder? Stimmt das Verdikt von Wilhelm Hennis, daß der Charakter der Länder als autonome Verwaltungsprovinz für politische Programme keinen Raum lasse?⁶³⁾ Sind die Länder nur Selbstverwaltungskörperschaften? Die Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, die das Verhältnis Bund-Länder eingehend untersucht, kommt zu dem Ergebnis, daß sich in der Kompetenzverteilung seit 1949 die Gewichte erheblich zugunsten des Bundes verlagert haben⁶⁴⁾. Als Grund dafür wird u. a. das Verlangen der Bürger nach einheitlichen Lebensverhältnissen in der Bundesrepublik genannt — ein Verlangen, das seine Entsprechung in einem Wahlverhalten bei den Landtagswahlen fin-

det, welches alle Parteien auf allen Ebenen unter einem einheitlichen Leistungs- und Erwartungshorizont sieht.

Das allgemeine Lamento über den Kompetenz- und Machtverlust der Länder und Landesparlamente übersieht, daß quantitativ den Ländern bisher genügend an Gesetzes- und Verwaltungstätigkeit übriggeblieben ist, wie eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung zeigt⁶⁵⁾, und daß der Länderparlamentarismus eine Zukunftschance hat, wenn die Entwicklung des Regionalismus auf dem europäischen Kontinent betrachtet wird⁶⁶⁾.

Je stärker Länderkompetenzen auf den Bund übergehen, desto größer wird das Gewicht des Bundesrates. Diese Art „Entschädigung“ für den Bedeutungsverlust des Länderparlamentarismus ist kein Trostpflaster für die Autonomie der Länder, sondern stärkt die Landesexekutive und verstärkt die Ausrichtung der Landtagswahlen in Richtung auf „Bundesratswahlen“. Das Schwergewicht der Länder liegt auf der Verwaltungstätigkeit. Läßt sich diese in Form alternativer parteipolitischer Zielsetzung im Wahlkampf diskutieren? Obwohl die Verwaltung ‚Politik des Alltags‘ ist und den Bürger unmittelbar betrifft, eignet sich das Thema kaum dazu, eine Wahlentscheidung im polarisierten Parteiensystem herbeizuführen.

III. Folgen der bundespolitischen Orientierung des Wählers bei Landtagswahlen

1. Testinstrument Landtagswahlen

Analog der Volksweisheit, daß, wie man in den Wald hineinruft, es so wieder herausschallt, könnte man sagen: Je stärker die Parteien bundespolitische Themen in die Wahlkämpfe der Länder einbringen, desto größer sind die bundespolitischen Folgen des Wahlergebnisses. Dieses gilt als Test für geplante oder abgeschlossene Gesetzeswerke der Bundesregierung, als Barometer für die allgemeine Einschätzung der Parteien in der Gunst des Wahlvolkes. Getestet wird, wie groß der Anhang bestimmter Parteiflügel im Volk ist, wenn diese einen regionalen Schwerpunkt haben. Neben dem allgemeinen Popularitäts-

test für Bundespolitiker, insbesondere für den Bundeskanzler, spielen spezielle Probleme — je nach der aktuellen Situation — eine große Rolle: Die Landtagswahlen der Jahre 1978/79 sollen z. B. als Test für das Projekt „4. Partei“ der CSU gelten⁶⁷⁾. Bei der Niedersachsen-Wahl 1974 wurde bezüglich des neu gewählten Bundeskanzlers Helmut Schmidt die Frage gestellt, ob durch den Kanzlerwechsel die Talfahrt der SPD bei den Landtagswahlen gestoppt werden könne. Das gleiche galt nach dem Kanzlerwechsel von Adenauer zu

⁶³⁾ Vgl. W. Thieme, *Föderalismus im Wandel*, Verwaltungswissenschaftl. Abhandlungen, Nr. 1, Hamburg o. J., S. 29 und 36.

⁶⁴⁾ Vgl. Heinrich Oberreuter, *Kann der Parlamentarismus überleben?*, Bund-Länder-Europa, Zürich 1977, S. 75—80.

⁶⁷⁾ FAZ v. 23. Mai 1977, Nr. 118, S. 1, u. ebd. v. 28. März 1977, Nr. 73, S. 4 (Dregger: „Nächste Landtagswahlen entscheiden über CDU-Strategie“).

⁶³⁾ W. Hennis, *Politik als praktische Wissenschaft*, München 1968², S. 118.

⁶⁴⁾ Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform, Teil II, hrsg. v. Deutschen Bundestag, Reihe: Zur Sache 2/77, S. 54.

Erhard anlässlich der niedersächsischen Landtagswahl 1963⁶⁸). Die Landtagswahlen im Juni 1978 in Hamburg und in Niedersachsen sollten Auskunft darüber geben, ob es für die FDP besser sei, mit der CDU zu koalieren (wie in Niedersachsen) oder mit der SPD (wie in Hamburg).

Sowohl von Politikern wie von den Massenmedien wird das Wort „Abstimmung über Bonn“ bzw. „Plebiszit“ häufig verwendet⁶⁹). Kommt den Landtagswahlen tatsächlich ein plebiszitärer Charakter zu? Von der Wirkung her gesehen, scheinen die Landtagswahlen einem Plebiszit ähnlich. Der relativ große Erfolg der Grünen Listen bei den Wahlen in Hamburg und Niedersachsen hatte zur Folge, daß der Umweltschutz eine andere Priorität bei den im Bundestag vertretenen Parteien bekam als zuvor. Gegen das Wort „Plebiszit“ spricht, daß die Wähler bei Landtagswahlen weder über konkrete Fragen abstimmen, noch es jemals gelungen wäre, zwischen einzelnen bundespolitischen Maßnahmen und Fragestellungen ein kausales Wechselverhältnis zum Landtagswahlergebnis herzustellen. Daher wäre es besser, den Landtagswahlergebnissen allenfalls einen quasi- bzw. pseudo-plebiszitären Charakter zuzusprechen. Obwohl die Wahlforschung längst bewiesen hat, daß es kaum möglich ist, eine einzelne Fragestellung durch das Wahlergebnis beantworten zu lassen, weil Wahlen, insbesondere Landtagswahlen, nur eine Art Momentaufnahme der allgemeinen Stimmungs- und Bewußtseinslage des Wahlvolkes darstellen⁷⁰), wird nach Landtagswahlen ständig der Versuch unternommen, ein einzelnes Problem, einen bestimmten Amtsträger oder eine Parteirichtung für den Ausgang der Wahl verantwortlich zu machen. Das dies eigentlich nicht möglich ist, wird belegt durch die Tatsache, daß der Manipulation bei der Interpretation von Landtagswahlergebnissen Tür und Tor geöffnet sind. Der Vergleich zur vorangegangenen Landtagswahl ist ebenso möglich wie zur vorangegangenen Bundestagswahl; ferner wurden absolute und relative Zahlen miteinander verglichen. Das Ergebnis ist häufig,

⁶⁸) Vgl. Analyse aller Landtagswahlen, in: ZParl., a. a. O., S. 406 und S. 418 f., sowie Süddeutsche Zeitung v. 21. 5. 63, Nr. 121, S. 1 („Die Erhard-Wahl“, von H. Schuster).

⁶⁹) Vgl. FAZ v. 16. Juni 1970, Nr. 136, S. 1 („Kein Plebiszit“, v. B. Decham), und SPD-Pressemitteilungen und Informationen v. 12. 6. 1970, Nr. 183/70: „Volksentscheid am 14. Juni?“.

⁷⁰) Vgl. D. Noetzel/M. Rabeneick, Parteien als Vertreter von Interessen, in: Die politische Meinung, Sonderheft, April 1974, S. 96 f.

daß es bei Landtagswahlen nur Sieger gibt⁷¹).

Besonders ungeeignet waren die Landtagswahlen bisher als Vortest für die Bundestagswahl. Sowohl die Ergebnisse der letzten Wahl vor der Bundestagswahl (meist die baden-württembergische) als auch die Umrechnung aller Landtagswahlen innerhalb einer Legislaturperiode des Bundestages zu einem fiktiven Bundestagswahlergebnis haben bisher nur geringen Prognosewert gehabt.

Was übrig bleibt, ist ein allgemeiner Stimmungstest, der besonders dann aussagekräftig ist, wenn die Wahl in einer Krisensituation stattfindet. Je stärker die Verluste der Parteien bei Landtagswahlen, desto größer ist die Proteststimmung im Wahlvolk.

2. Der Protestwahlcharakter der Landtagswahlen von 1949 bis 1978

Die auffallendste Erscheinung bei den Landtagswahlen ist die Tatsache, daß die führende Regierungspartei und meist auch der kleinere Koalitionspartner im Bund bei den Landtagswahlen zum Teil weit unter dem Ergebnis der vorangegangenen Bundestagswahl im jeweiligen Land bleiben. Dies wurde in 65 Fällen bei insgesamt 67 Landtagswahlen seit 1949 festgestellt, wenn der Bundestrend in dem jeweiligen Land mit dem Landtagswahlergebnis verglichen wird⁷²).

Eine Betrachtung der Gesamtzahl der Parlamentssitze in den Ländern, aufgeschlüsselt nach Parteien, ergibt folgendes: Am Ende der Regierungszeit von Bundeskanzler Ludwig Erhard im Dezember 1966 besitzt die SPD mehr Parlamentssitze in den Ländern als die Koalitionspartner im Bund (CDU/CSU und FDP) zusammen. Mit Beginn der Großen Koalition setzt ein neuer Trend ein, der dazu führt, daß die CDU/CSU bereits 1972 mehr Parlamentssitze als die SPD hat. 1976 überrundet sie die beiden Koalitionspartner.

Protest gegen die Bonner Regierungsparteien machte sich schon bei den ersten Landtagswahlen nach der Konstituierung der Bundesrepublik bemerkbar. Die Erfolge der Politik Adenauers verdeckten bis 1961 den latent oppositionellen Charakter der Landtagswahlen. Hinzu kam das Aufsaugen der kleinen Parteien wie DP, BHE und Bayern-Partei. Nach der Regierungsbildung im Anschluß an die Bun-

⁷¹) So z. B. bei den Landtagswahlen in Bayern 1970, siehe FAZ v. 24. November 1970, Nr. 272, S. 1.

⁷²) Reiner Dinkel, Der Zusammenhang zwischen Bundes- und Landtagswahlergebnissen, in: PVS, Heft 2/3, Nov. 1977, S. 349.

estagswahl am 17. September 1961 war der Wählerprotest bei den Landtagswahlen wieder deutlich spürbar. Die FDP, die wieder mit Adenauer koalierte, konnte ihr gutes Bundestagswahlergebnis nicht auf die Länder übertragen. Als Protestwahl galt die Landtagswahl am 20. Juli 1966 in Nordrhein-Westfalen. Führungsschwäche des Kanzlers, Kohlenkrise und Inflation wurden als Ursache für den großen Wahlsieg der SPD genannt, die zum erstenmal in einem Bundesland die CDU als stärkste Partei ablöste.

Mit Beginn der Großen Koalition Ende 1966 beginnt sich der Wählerprotest auch gegen die SPD zu richten. Es war die Enttäuschung über die vorzeitige Aufgabe der Oppositionsrolle und die Mithilfe bei der Stabilisierung der langjährigen CDU-Regierung im Bund sowie die Verabschiedung der Notstandsgesetze. Höhepunkt des Wählerprotestes war der Einzug der NPD zwischen 1966 und 1969 in sieben Landesparlamente; der Gipfel des Protestes war erreicht, als bei der Landtagswahl am 28. April 1968 in Baden-Württemberg die NPD ihr Spitzenergebnis von 9,8 % erreichte und die SPD gegenüber der Bundestagswahl 1965 um 4 % Verluste und gegenüber der Landtagswahl 1964 um 8,3 % (auf 29 %) Einbußen hinnehmen mußte. Kurz nach der Bildung der ersten Koalitionsregierung aus SPD und FDP auf Bundesebene kam es bei den ersten Landtagswahlen zu starken Verlusten der FDP, die bei der Dreiländerwahl am 14. Juni 1970 ihre parlamentarische Existenz im Landtag von Saarbrücken und Hannover einbüßte, aber im Herbst bei der Hessen- und Bayern-Wahl wieder „Tritt faßte“. Sie konnte wieder in den bayerischen Landtag einziehen und in Hessen kam sie wieder auf rund 10 % der Stimmen. Der kurzfristige Umschlag der Wählergunst für die FDP wurde mit der sog. „Leihstimmentheorie“ erklärt, weil Verluste der SPD korrespondierten mit Gewinnen der FDP⁷³). Zwischen 1972 und 1976 kommt es zu Wählerprotesten; die zum erstenmal dazu führen, daß die CDU in bisher von der SPD regierten Ländern (Hessen, Niedersachsen und Berlin) stärkste Fraktion wird. Erst im Gefolge des Kanzlerwechsels von Willy Brandt auf Helmut Schmidt verlangsamt sich der Abstieg der SPD bei den Landtagswahlen des Jahres 1975 und 1976; im Saarland kommt es sogar zu einem Plus von 1 %, bezogen auf die vorangegangene Landtagswahl. Auch die ersten beiden Wahlen nach der Bundestagswahl

1976 am 4. Juni 1978 in Hamburg und Niedersachsen können noch als Protestwahlen gelten⁷⁴). Die Anfangserfolge für die „Grünen Listen“ der Umweltschützer und der starke Stimmenrückgang der FDP in beiden Bundesländern unter 5 % signalisieren Verdruß am bestehenden Parteiensystem. Selbst der Erfolg der SPD in Hamburg mit plus 6,6 % gegenüber der letzten Bürgerschaftswahl bleibt mit 1,1 % hinter dem Bundestagswahlergebnis von 1976 zurück.

Nur in Rheinland-Pfalz gelang es der SPD am 18. März 1979, ihr Bundestagswahlergebnis um 0,6 % zu verbessern.

Der Protestwahlcharakter der Landtagswahlen — das zeigt die Geschichte der Bundesrepublik — kommt nicht immer der Opposition in Bonn zugute. Dies war zwischen 1950 und 1953, zwischen 1967 und 1969 so, in der Mitte des Jahres 1978 (Grüne Listen) und in Berlin am 18. März 1979 („Alternative Liste“).

3. Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat

Der Protestwahlcharakter der Landtagswahlen hat zur Folge, daß — zumindest langfristig — eine Bundesregierung mit einer oppositionellen Mehrheit im Bundesrat rechnen muß. Weder ist es Adenauer gelungen, seinen glanzvollen Wahlerfolg von 1957 auf die Länder zu übertragen, noch schaffte es Brandt, das Ergebnis der Wahl von 1972 auch nur annähernd in den Ländern zu erreichen. Je größer der Wahlerfolg im Bund war, desto bitterer waren oft die Wahlniederlagen in den Ländern. Zu schnell kann sich nach einer Bundestagswahl Enttäuschung einstellen. Nicht nur die Wahlversprechen, die nicht eingehalten werden können, sondern auch die Notwendigkeit jeder Regierung, unpopuläre Entscheidungen zu treffen, führen dazu, daß die Wählerschaft ihren Unmut per Stimmzettel oder Wahlenthaltung bei den Landtagswahlen als „Zwischenwahlen“ äußert.

4. Stabilität und Labilität der Bundesregierung

Oberflächlich betrachtet, scheinen die Landtagswahlen die Zentralgewalt zu lähmen. Regierung und Opposition warteten auf die Entscheidungen „aus der Provinz“, nicht nur im Jahre 1978, wie ein Kommentator vermerkt⁷⁵), sondern schon öfters in der Geschichte der

⁷⁴) Vgl. Berichte der Forschungsgruppe Wahlen e. V., a. a. O., Nr. 1, S. 27 und Nr. 14, S. 33.

⁷⁵) Die Zeit v. 28. April 1978, Nr. 18, S. 1 („Die zerfledderte Zentralgewalt. Ist die Politik in die Provinz abgewandert?“, von Rolf Zundel).

⁷³) Vgl. H. Kaack, a. a. O., S. 32.

Bundesrepublik. Vor der Dreiländerwahl am 14. Juni 1970 wurden wichtige Entscheidungen in der Ost- und Konjunkturpolitik aufgeschoben. Nach der Wahl sprach Wirtschaftsminister Karl Schiller davon, daß die Bundesregierung nun wieder handlungsfähig sei ⁷⁶). Daß die Landtagswahlen für die Bundesregierung allgemein mehr als Belastung denn als Entlastung gesehen werden, zeigen die Äußerungen der Bundeskanzler Adenauer, Erhard, Kiesinger und Brandt ⁷⁷).

Warum werden die Landtagswahlen als Hindernis für eine kontinuierliche Regierungstätigkeit in Bonn angesehen? Die Frage läßt sich einfach beantworten. Manche Gesetzesvorhaben und nicht wenige Regierungsmaßnahmen werden wegen einer Landtagswahl unterlassen, aufgeschoben oder abgeändert. Der positive Effekt kann darin gesehen werden, daß Landtagswahlen als „Abstimmungen über Bonn“ Signale für die Stimmung in der Bevölkerung geben. Der Protestwahlcharakter der Landtagswahlen hat z. B. 1966 und 1970 dazu geführt, daß die Konjunkturpolitik wieder Vorrang bekam und beschleunigt Maßnahmen ergriffen wurden. So gesehen, tragen die Landtagswahlen langfristig zur Stabilisierung der Mehrheitsverhältnisse bei, weil die Bundesregierung in den Landtagswahlen ein Korrektiv ihrer Politik hat, das eine Art Rückkoppelungsprozeß darstellt. Gelingt es der Bundesregierung, die richtigen Konsequenzen aus Wahlniederlagen bei Landtagswahlen zu ziehen, kann sie am Tage der Bundestagswahl wieder Sieger sein. Nicht zuletzt dadurch erklärt sich das Phänomen, daß nach einer Serie von Landtagswahlen, die zwischen 1972 und 1976 sehr enttäuschend für

SPD und FDP ausfielen, in der Bundestagswahl am 3. Oktober 1976 die Koalition dieser Parteien wieder Sieger der Wahl wurde. Nach vier Jahren kann die Bundesregierung auch eine andere Bilanz vorweisen, als nach einem oder zwei Jahren. Es folgt dann der national gefärbte Appell an die Wähler, während die Landtagswahlen, wie z. B. in Hessen 1978, höchstens unter dem Spruch geführt werden können, „daß Helmut Schmidt das Regieren durch den und nach dem 8. Oktober leichter wird“ ⁷⁸).

Der Versuch, die Popularität und den Amtsbonus des Bundeskanzlers auf die Länder zu übertragen, dürfte bisher jedoch nur bei der Hamburger Bürgerschaftswahl am 4. Juni 1978 voll gelungen sein, weil Helmut Schmidt als Hamburger Bürger und langjähriger Hamburger Politiker ein besonders gutes Ansehen in dieser Stadt hat. Die zur selben Zeit stattfindende Wahl in Niedersachsen zeigte eine andere Tendenz für die SPD.

Das Paradox entsteht, daß Wahlverluste der Regierungspartei- bzw. -parteien in den Landtagswahlen dem Kanzler und der Arbeit der Bundesregierung zugerechnet werden, während Erfolge dem Ministerpräsidenten, der Landesregierung oder der Landesopposition aufs Konto verbucht werden. Darunter kann die Stabilität einer Bundesregierung leiden, wenn weder die sachlichen noch personellen Konsequenzen aus den oft schwer deutbaren Wählervoten zu den Landtagswahlen gezogen werden. Bei der Frage, welche Konsequenzen zu ziehen sind, muß die Regierung oft nach „trial and error“ vorgehen, da der Wählerprotest nur allgemein feststellbar ist.

IV. Erklärungsmuster für den „Protestwahlcharakter der Landtagswahlen“

Eine naheliegende Erklärung für die unterschiedlichen Wahlergebnisse beruht auf der unterschiedlichen Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen im Vergleich zu den Bundestagswahlen. Wem kommt die geringere Wahlbeteiligung zugute, den Regierungs- oder den Oppositionsparteien? Ist die geringere Wahlbeteiligung bei Landtagswahlen ein

Zeichen für den zweiten Rang, den die Länder in den Augen des Wählers haben oder Zeichen des Protestes? Entscheidet also die „Partei der Nichtwähler“ bei den Landtagswahlen über Erfolg bzw. Mißerfolg der Parteien?

Die Wahlbeteiligung schwankt bei den Landtagswahlen sehr stark, je nachdem, wie intensiv die bundespolitische Auseinanderset-

⁷⁶) Der Spiegel v. 13. Juli 1970, Nr. 29, S. 20.

⁷⁷) 5. Bundesparteitag CDU Köln v. 28–30. Mai 1954, hrsg. von der Bundesgeschäftsstelle der CDU, S. 167; Der Spiegel v. 18. 7. 1966, Nr. 30, S. 18; FAZ v. 24. 5. 67, Nr. 118, S. 1, u. v. 12. November 1970, Nr. 263, S. 4, u. Die Welt v. 3/4. April 1971, Nr. 79, S. 1.

⁷⁸) Willy Brandt zur Hessenwahl, zitiert nach: Stuttgarter Zeitung v. 21. 8. 1978, Nr. 191, S. 2. Vgl. auch den entsprechenden Slogan der Landes-SPD für den Wahlkampf in Schleswig-Holstein im Frühjahr 1979.

zung und wie wichtig der Ausgang der Wahl zur Lösung einer bestimmten politischen Situation ist. Beispiele dafür sind die Landtagswahlen in Baden Württemberg 1972, in Niedersachsen 1974, und in Hessen 1978 gewesen. Die Wahlbeteiligung reichte in diesen Ländern nahe an die bei den Bundestagswahlen im gleichen Land. In Baden-Württemberg fiel sie dann vier Jahre später wieder, weil es im Gegensatz zu 1972 keine ähnliche bundespolitische Entscheidungsfrage wie den Kanzlersturz gab.

Zwei Versuche, die international bekannte Erscheinung zu erklären, daß es oftmals bei Zwischenwahlen zu Wahlverlusten der Regierungspartei- bzw. -parteien kommt, stammen aus dem anglo-amerikanischen Raum. Campbell unterscheidet zwischen einer „Low-stimulus election“ (geringe Motivation) und einer „high-stimulus election“ (hohe Motivation). Während die peripher interessierten Wähler nur bei nationalen Wahlen oder bei einer „Krisenwahl“ zur Wahlurne gehen, treten bei den Zwischenwahlen die Parteipräferenzen zutage, wie sie in einer normalen Verteilung vorhanden sind⁷⁹⁾. Problematisch ist jedoch, hohe Motivation und Wahlbeteiligung in umgekehrter Relation zu den stabilen Parteipräferenzen zu setzen. Auch bei den Landtagswahlen muß mit einem hohen Prozentsatz von Wechselwählern und peripheren Wählern, deren Parteiidentifikation schwach ist, gerechnet werden.

Ein weiteres Erklärungsmuster ist der „electoral cycle“⁸⁰⁾. Nach diesem Zyklus steigt die Regierungspopularität unmittelbar nach der siegreichen Wahl für kurze Zeit an und sinkt dann im Verlauf der Legislaturperiode ständig ab, bis sie etwa in der Mitte ein Minimum erreicht, um dann kurz vor der Wahl wieder auf die Höhe der tatsächlichen Wahlchancen anzusteigen. Eine statistisch-mathematische Untersuchung führt zu dem Ergebnis: „Je weiter entfernt eine Landtags- von der nächsten Bundestagswahl ist, desto schlechter schneiden die Regierungsparteien ab; die relativ größten Chancen bestehen noch am Anfang und Ende der Legislaturperiode.“⁸¹⁾.

Diese Wahrscheinlichkeitsrechnung dürfte also nur für die Zeit kurz vor oder nach den Bundestagswahlen richtig sein. Solange die Hamburger Bürgerschaft bis 1965 jeweils

kurz nach den Bundestagswahlen gewählt wurde, läßt sich die o. a. Hypothese als Erklärungsmuster verwenden. Fraglich wird sie aber bei den beiden baden-württembergischen Landtagswahlen 1972 und 1976 als Vor-test für die Bundestagswahlen, auch wenn noch ein halbes Jahr dazwischen lag. Völlig unerklärbar mit dieser Theorie ist der Gewinn von 6,6 % für die SPD bei der Hamburger Bürgerschaftswahl am 4. Juni 1978, etwa in der Mitte der Legislaturperiode des Bundestages.

Über den Nutzen der unterschiedlichen Wahlbeteiligung gibt es verschiedene Theorien und gelegentlich Meinungsstreit zwischen den Forschungsinstituten, so z. B. anläßlich der Landtagswahl 1976 in Baden-Württemberg⁸²⁾. Abgesehen von der Motivation des Wählers, die eng zusammenhängt mit der Wahlbeteiligung, dürfte die grundsätzliche Zielrichtung des Wählerinteresses und des Parteienwahlkampfes von Bedeutung sein. Während bei Bundestagswahlen die Orientierung auf die Person des Kanzlers im Vordergrund steht, sind die Landtagswahlen stärker partei-, sach- und programmorientiert. Wenn als eine der Ursachen für den Verlust der SPD in Hamburg bei der Bürgerschaftswahl 1974 in Höhe von 10,4 % im Vergleich zu 1970 durch eine Umfrage festgestellt wurde, daß ein Fünftel der Befragten sich dafür ausgesprochen hatten, „der SPD einen „Denkzettel“ zu erteilen⁸³⁾, wird sichtbar, daß die Landtagswahlen dazu tendieren, als Ventil für unzufriedene Bürger zu dienen. Der regierungstreue Wähler kann anläßlich einer Landtagswahl die Parteipräferenzen kurzfristig ändern in dem Glauben, damit nicht die Stabilität der Bundesregierung erschüttert zu haben. Bei der Bundestagswahl würde sich dann wieder das „normale“ Wahlverhalten einstellen, wenn eine Krise überwunden ist. Ein grundsätzlicher Trendwechsel wäre jedoch in der Serie von Landtagswahlen möglich, wie das Beispiel Österreich zeigt, wo die Erfolge der SPÖ in den sechziger Jahren bei den Landtagswahlen in einen Erfolg dieser Partei bei den Nationalratswahlen einmündeten.

Für die Erklärung der Landtagswahlergebnisse ist der Ansatz der Wahlforschung am fruchtbarsten, der davon ausgeht, daß politisches Wahlverhalten im wesentlichen eine Re-

⁷⁹⁾ A. Campbell, *Surge and Decline*, in: Campbell, Converse, Miller, Stokes, *Elections and the Political Order*, New York 1966, S. 41—45.

⁸⁰⁾ R. Dinkel, a. a. O., S. 350.

⁸¹⁾ R. Dinkel, a. a. O., S. 351.

⁸²⁾ Infas-Report Wahlen, Baden-Württemberg 1976, Bonn-Bad Godesberg, 1976, S. 9; Baden-Württemberg und die kommende Bundestagswahl, von D. Oberndörfer, hrsg. vom SFK, April 1976, S. 5; R. Dinkel, a. a. O., S. 354.

⁸³⁾ Stuttgarter Zeitung v. 4. 3. 1974, Nr. 53, S. 1.

aktion auf innen- und außenpolitische Ereignisse ist⁸⁴⁾. Es läßt sich leicht nachweisen, daß die bundespolitische Stimmungskurve bezüglich der Einschätzung der Regierungs- und Oppositionsparteien in einem kausalähnlichen Zusammenhang mit den Landtagswahlergebnissen steht, besonders in politischen Krisenzeiten, wie z. B. während der Spiegel-Affäre, nach den Osterunruhen 1968 oder bei der Regierungskrise 1962 und im Frühjahr 1972. Die Landtagswahlergebnisse in diesen Jahren sind nicht rein landespolitisch erklärbar.

Unbestritten ist in der Wahlforschung, in der Öffentlichkeit und bei den Parteien, daß die

⁸⁴⁾ Hans Klingemann, Politische Bestimmungsgründe der Wahlentscheidung?, in: Politische Bildung, Heft 4, Oktober 1972, S. 24—31.

Bestimmungsgründe der Wahlentscheidung bei Landtagswahlen sowohl in der Bundes- als auch in der Landespolitik liegen. Das Mischungsverhältnis kann nicht statisch gesehen werden. Es handelt sich um ein dynamisches Verhältnis, das je nach Wahlkampf- führung, Entscheidungs- und Ausgangssituation und der Interessenlage schwankt. Offen ist die Frage, ob im Wechselwählerbereich mehr bundes- oder landespolitische Faktoren bei der Wahlentscheidung ausschlaggebend sind. Ungeklärt ist weiterhin die Frage, ob der Amtsbonus der Landesregierung und des Ministerpräsidenten ein wahlentscheidender Faktor generell oder nur bei knappen Mehrheitsverhältnissen ist bzw. nur ein abschwächendes Element bei Verlusten und ein verstärkendes bei Gewinnen.

Peter Reichel: Politisierung und Demokratisierung der EG? Zur ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/79, S. 3—22

Das Stichwort „Europawahl“ ruft unterschiedliche, ja gegensätzliche Reaktionen und Assoziationen hervor: Hoffnungen bei den einen, Befürchtungen bei den anderen und Desinteresse bei den meisten. Verhalten sich alle wahlberechtigten EG-Bürger am 7. und 10. Juni so, wie das mit großer Übereinstimmung zahlreiche Wählerbefragungen der letzten Monate voraussagten, dann werden sich kaum 60 v. H. der 180 Millionen Wahlberechtigten an der „Jahrhundertwahl“ beteiligen.

Zum besseren Verständnis der so kontrovers bewerteten oder eben ignorierten ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments ist es sinnvoll, sich mit ihrer Vorgeschichte, die in die fünfziger Jahre zurückreicht und mit einem langen Zeitabschnitt europäischer Integrationsentwicklung zusammenfällt, aber auch mit den jetzigen Vorbereitungen der Direktwahl näher zu beschäftigen. Dabei kommt diesen Vorbereitungen — Ratifizierung des Direktwahlbeschlusses, gesetzliche Festlegung des Wahlmodus, programmatische Aussagen der Parteien bzw. der transnationalen Parteienzusammenschlüssen ideologisch verwandter nationaler Parteien — vor allem in solchen Ländern Bedeutung zu, in denen die Direktwahl, das Europäische Parlament, ja die Europäische Gemeinschaft umstritten sind. Im Mittelpunkt des aktuellen Interesses steht verständlicherweise die Frage nach der Höhe der voraussichtlichen Wahlbeteiligung und den mit ihr zusammenhängenden gemeinschaftsbezogenen Einstellungen, Kenntnissen etc. Gegenstand vielfältiger Spekulationen und „Hochrechnungen“ (die natürlich keine sind!) ist die Zusammensetzung des Parlaments, also der Wählerstimmenanteil der Parteien.

Ausgehend von den mit der Direktwahl verknüpften Erwartungen zielen weiterreichende Überlegungen auf die Auswirkungen der Direktwahl auf das Europäische Parlament, aber auch auf die nationalen politischen Systeme. Dabei steht seit langem die hoffnungsvolle Frage im Vordergrund, ob das direkt gewählte Europäische Parlament zur Politisierung und Demokratisierung der Gemeinschaft und darüber hinaus zu längst überfälligen umfassenden Strukturreformen imstande sein wird.

Georg Fabritius: Sind Landtagswahlen Bundesteilwahlen?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/79, S. 23—38

Seit Bestehen der Bundesrepublik ist ein Prozeß im Gange, der die Landtagswahlen immer häufiger in den Sog der Bundespolitik hineingeraten läßt. Dabei könnten die folgenden Faktoren für eine bundespolitische Orientierung bei den Landtagswahlentscheidungen sprechen:

- ein bundespolitisch geführter Wahlkampf,
- das geringere Profil der Landesparteien gegenüber der Bundespartei,
- die Verklammerung von Landes- und Bundespolitik über den Bundesrat.

Selbst das Zutreffen aller drei Faktoren kann jedoch nicht eindeutig zu dem Schluß führen, daß Landtagswahlen Bundesteilwahlen wären. Dagegen stehen die Ergebnisse der empirischen Wahlforschung, die bei aller Unterschiedlichkeit aufzeigen, daß die jeweiligen Landesregierungen einen hohen Amtsbonus in der Wählereinschätzung haben und daß der Kultur-, insbesondere der Schulpolitik eine nicht geringe Bedeutung bei der Wahlentscheidung zukommt. Programmatisch und personell sind Landes- und Bundespolitik allerdings so eng miteinander verwoben, daß es ein rein landespolitisch orientiertes Wahlverhalten kaum geben dürfte. Das Mischungsverhältnis zwischen landes- und bundespolitischen Motiven bei den Landtagswahlentscheidungen ist sehr unterschiedlich: In krisenhaften Situationen kommt der latent vorhandene Protestwahlcharakter der Landtagswahlen bezüglich der Bundespolitik besonders zum Vorschein, während in politisch „normalen“ Zeiten eher die personellen und programmatischen Komponenten der einzelnen Bundesländer zum Tragen kommen. Ein rein landespolitisch geführter Wahlkampf ist kaum denkbar, da insbesondere die Landesopposition oftmals auf Bundeshilfe angewiesen ist.