

Guido Tiemann
Oliver Treib
Andreas Wimmel
Die EU
und ihre Bürger

Die EU und ihre Bürger, 9783825234973, 2011
wurde mit IP-Adresse 139.137.254.047 aus dem Netz der UB München am Februar 11, 2021 um 12:45:58 (UTC) heruntergeladen.
Das Weitergeben und Kopieren dieses Dokuments ist nicht zulässig.

facultas wuv

UTB



Eine Arbeitsgemeinschaft der Verlage

Böhlau Verlag · Wien · Köln · Weimar
Verlag Barbara Budrich · Opladen · Farmington Hills
facultas.wuv · Wien
Wilhelm Fink · München
A. Francke Verlag · Tübingen und Basel
Haupt Verlag · Bern · Stuttgart · Wien
Julius Klinkhardt Verlagsbuchhandlung · Bad Heilbrunn
Mohr Siebeck · Tübingen
Nomos Verlagsgesellschaft · Baden-Baden
Orell Füssli Verlag · Zürich
Ernst Reinhardt Verlag · München · Basel
Ferdinand Schöningh · Paderborn · München · Wien · Zürich
Eugen Ulmer Verlag · Stuttgart
UVK Verlagsgesellschaft · Konstanz, mit UVK/Lucius · München
Vandenhoeck & Ruprecht · Göttingen · Oakville
vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

Reihe **Europa Kompakt**, herausgegeben von Johannes Pollak,
Professor für Politikwissenschaften an der Webster Vienna Private University,
Leiter der Abteilung Politikwissenschaften am Institut für Höhere Studien in Wien,
Lehrbeauftragter an den Universitäten Wien und Salzburg.

Guido Tiemann, Oliver Treib, Andreas Wimmel

Die EU und ihre Bürger

Die EU und ihre Bürger, 9783825234973, 2011
wurde mit IP-Adresse 129.187.254.047 aus dem Netz der UB München am Februar 11, 2021 um 12:45:58 (UTC) heruntergeladen.
Das Weitergeben und Kopieren dieses Dokuments ist nicht zulässig.

Guido Tiemann ist Assistenzprofessor am Institut für Höhere Studien (IHS) in Wien.
Oliver Treib ist Professor für Vergleichende Policy-Forschung und Methoden empirischer Sozialforschung an der Universität Münster.
Andreas Wimmel ist Universitätsassistent an der Universität Innsbruck.

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://d-nb.de> abrufbar

© 2011 Facultas Verlags- und Buchhandels AG
facultas wuv, Stolberggasse 26, 1050 Wien
Alle Rechte vorbehalten

Einband: Atelier Reichert, Stuttgart
Gestaltung und Satz: Atelier ›gendert sonst immer‹ Tiefenthaler
(gesetzt mit *Shaker* von Jeremy Tankard)
Druck und Bindung: CPI – Ebner & Spiegel, Ulm
Printed in Germany

UTB Band-Nr.: 3497
ISBN 978-3-8252-3497-3

Vorwort zur Reihe *Europa Kompakt*

Die Integration Europas ist ein faszinierendes Studienobjekt, das sich klassischen politikwissenschaftlichen Kategorien entzieht, permanenten Veränderungen unterliegt und in seiner Komplexität schwer zu durchschauen ist. Die Akteure stehen in vielfältiger wechselseitiger Abhängigkeit, die Verhandlungs-, Entscheidungs- und Kommunikationsmuster sind gleichzeitig informell wie auch streng reglementiert, die Einspeisung neuer Themen in den Politikprozess ist ebenso vielschichtig wie die Ansatzpunkte für Politikbeeinflussung und die Kontrolle von Entscheidungsprozessen. In all diesen Facetten ist die Europäische Union ein beispielloses Experiment, um Unzulänglichkeiten des Nationalstaates zu kompensieren und den Herausforderungen einer immer kleiner werdenden Welt gemeinsam zu begegnen.

Dieser Prozess ist nicht frei von Rückschlägen, Phasen der Stagnation und der Frustration. Aufmerksamkeit erregt die Union zumeist nur mit negativen Schlagzeilen: von der Rinderseuche bis zur Uneinigkeit bezüglich Europas Rolle in der Welt, von Betrugsfällen bis zu Überregulierung, von Beamtenbezügen bis zu Gipfelstreitigkeiten. Gleichzeitig steigt aber auch die Bedeutung europäischer Politik, die auf vielfältige Weise in das tagtägliche Leben der Bürger und Bürgerinnen eingreift. Diese Eingriffe sind dem seit der Entstehung der EU in den 1950er Jahren immer gleichen Wunsch geschuldet: der friedlichen Einigung des europäischen Kontinents. Nur wie diese Einigung vorangehen und wie weit sie reichen soll, welche Rechte und Pflichten dem Einzelnen zukommen (sollen), darüber herrscht Uneinigkeit. Zu oft werden diese fundamentalen Fragen von kurzsichtig auf die nächste Wahl schielenden nationalen Politikern vereinfacht und polemisch beantwortet. So ist denn auch die „Zuneigung“ der Bürgerinnen und Bürger zum Einigungsprojekt unbeständig und umgekehrt proportional zur Größe der zu bewältigenden Krisen. Nach fast 60 Jahren europäischer Einigung fühlt sich noch immer nur eine Minderheit gut informiert und nur eine Minderheit versteht, wie die Union funktioniert. Ein Umstand, der die Folge einer

oftmals verzerrenden und einseitigen Darstellung von offizieller wie media-
ler Seite in allen Mitgliedstaaten ist und von etlichen euroskeptischen, der
Rückkehr zum Nationalstaat verpflichteten Akteuren ausgenutzt wird. Die
Europäische Union ist weit davon entfernt, perfekt zu funktionieren. Zu groß
sind die Unterschiede zwischen den politischen Systemen und Traditionen,
zu groß nationalstaatliche Egoismen, zu gravierend die unterschiedlichen
Interessen und Abhängigkeiten. Aber als Projekt, das die im 20. Jahrhundert
eindrucksvoll unter Beweis gestellte Unzulänglichkeit des europäischen Na-
tionalstaats kompensiert, verdient die Europäische Union eine fundierte
Diskussion.

Dazu will die Reihe *Europa Kompakt* mit Fakten, Zusammenhängen und
Hintergrundwissen beitragen und kompetent zusammengestelltes Kom-
paktwissen anbieten: Jeder Band der Reihe soll bestehendes Wissen vertie-
fen, mit aktuellen Informationen erweitern und den Leserinnen und Lesern
schließlich ermöglichen, eigenständige Bewertungen des Integrationspro-
zesses zu entwickeln.

Der vorliegende 9. Band der Reihe *Europa Kompakt* analysiert in fundierter
Weise das Verhältnis zwischen der Union und ihren Bürgern. Ging man in
den Anfangsjahren der Integration von einer stillschweigenden, aber wohl-
wollenden Zustimmung zum Projekt Europa aus, so stellt sich das Verhältnis
zu Beginn des 21. Jahrhunderts als ein friktionsreiches heraus. Im Zeit- und
Ländervergleich werden die Entwicklung der öffentlichen Meinung sowie
die Bürgerbeteiligung bei Europawahlen und bei nationalen EU-Referenden
allgemeinverständlich dargestellt. Schließlich werden die Befunde mit Blick
auf die demokratische Legitimität europäischen Regierens bewertet und
diskutiert.

Johannes Pollak

Inhalt

Vorwort zur Reihe *Europa Kompakt*

1	Einleitung	11
2	Öffentliche Meinung und europäische Integration	17
2.1	Daten und Fakten: Die öffentliche Meinung im Zeit- und Ländervergleich	19
2.1.1	Konzeptionelle und empirische Grundlagen der Messung politischer Unterstützung	19
2.1.2	Unterstützung und Kritik des Integrationsprojekts und der EU	25
2.2	Erklärungsansätze: Die Motive der Bürger	33
2.2.1	Sozioökonomische Motive von Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen	34
2.2.2	Kulturelle Motive von Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen	41
2.2.3	Ideologische Motive von Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen	48
2.2.4	Parteilpolitische Einflüsse auf die öffentliche Meinung	51
2.2.5	Alternative Erklärungskonzepte	54
2.3	Kontexte der Mitgliedstaaten und Wandel der Unionspolitik	57
2.3.1	Nationale Institutionen und Politiktraditionen	58
2.3.2	Europäische Politik zwischen Regulierung und Liberalisierung	69
2.4	Öffentliche Meinung und die Legitimation europäischen Regierens	72
2.4.1	Politische Unterstützung und subjektive Legitimität	73
2.4.2	Politische Repräsentation in der EU	77
2.4.3	Stellenwert demokratischer Unterstützung	78
2.5	Zusammenfassung und Diskussion	82

3	Europawahlen und politische Repräsentation im Europäischen Parlament	85
3.1	Daten und Fakten: Europawahlen im Zeit- und Ländervergleich	86
3.1.1	Wahlssystem	87
3.1.2	Wahlbeteiligung	94
3.1.3	Wahlergebnisse	97
3.2	Erklärung des Wahlverhaltens: National oder europäisch?	103
3.2.1	Europawahlen als nationale Nebenwahlen	103
3.2.2	Zur Europäisierung von Europawahlen	113
3.2.3	Kontextbedingungen für die Anwendbarkeit der beiden theoretischen Ansätze	119
3.3	Politische Repräsentation im Europäischen Parlament	122
3.3.1	Zur theoretischen Erfassung politischer Repräsentation	123
3.3.2	Die Angebotsseite: Parteien, Programme und Abgeordnete	128
3.3.3	Die Nachfrageseite: Wahrnehmungen, Einstellungen und Wahlmotive der Bürger	132
3.3.4	Kongruenz zwischen den Einstellungen der Bürger und ihrer Repräsentanten	136
3.4	Europawahlen und die Legitimation europäischen Regierens	141
3.4.1	Status quo: Demokratiedefizit trotz Stärkung des Europäischen Parlaments	142
3.4.2	Mögliche Abhilfen: Politisierung und institutionelle Reformen	147
3.5	Zusammenfassung und Diskussion	153
4	Referenden zur europäischen Integration	158
4.1	Daten und Fakten: EU-Referenden im Zeit- und Ländervergleich	159
4.1.1	Bestimmung und Eingrenzung von EU-Referenden	160
4.1.2	Unterscheidungsmerkmale von EU-Referenden	161
4.1.3	Die Rolle von Parteien und nationalen Regierungen	169
4.1.4	Konsequenzen und Folgen von gescheiterten EU-Referenden	177
4.2	Erklärungsansätze: Erfolg und Scheitern von EU-Referenden	181
4.2.1	EU-Referenden als Plebiszite zur europäischen Integration	182
4.2.2	EU-Referenden als „Denkzettel“ für die nationale Regierung	186
4.2.3	Politische Kampagnen, die Medien und die Informiertheit der Bürger	191
4.2.4	Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen	196

4.3	Die Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden	200
4.3.1	Ein „Non“ aus Paris: Zum Verfassungsreferendum in Frankreich	201
4.3.2	Ein „Nee“ aus Amsterdam: Zum Verfassungsreferendum in den Niederlanden	208
4.4	Direkte Bürgerbeteiligung und die Legitimation europäischen Regierens	213
4.4.1	Nationale EU-Referenden	214
4.4.2	Europaweite Referenden	219
4.4.3	Das Instrument der Europäischen Bürgerinitiative	223
4.5	Zusammenfassung und Diskussion	228
5	Fazit und Ausblick	232
6	Literatur	238
7	Abbildungen, Tabellen, Übersichten und Online-Anhang	257
8	Index	259

1 Einleitung

Die Beziehung der Bürger zur Europäischen Union (EU) muss auch 50 Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge als kühl, distanziert und pragmatisch bezeichnet werden. Die politischen Eliten hatten den europäischen Integrationsprozess jahrzehntelang hinter dem Rücken breiter Bevölkerungsschichten vorangetrieben und auf eine stillschweigende Zustimmung gehofft. Europäische Politik war zunächst vor allem auf den Abbau von Handelsbeschränkungen im gemeinsamen Binnenmarkt ausgerichtet und wurde als ein historisch einmaliges Friedensprojekt gedeutet, das allen beteiligten Staaten und ihren Bürgern mehr Sicherheit und Wohlstand verschaffe und deswegen kaum öffentlicher Kontrolle unterliegen müsse. Inzwischen jedoch hat sich die EU zu einer komplexen supranationalen Organisation entwickelt, in der in den verschiedensten Politikbereichen verbindliche Entscheidungen von einer Reichweite getroffen werden, die früher allein souveränen Nationalstaaten vorbehalten waren. Zudem hat sich die EU auf nunmehr 27 Mitgliedstaaten erweitert, deren Interessen häufig viel weiter auseinanderliegen, als dies bei den sechs Gründungsmitgliedern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) der Fall war.

Nach einer frühen Phase der Europa-Euphorie in der Nachkriegszeit und erneut nach Ende des Ost-West-Konflikts reagieren heute viele Bürger mit Skepsis und Ablehnung auf die Konsequenzen der europäischen Integration. Öffentliche Proteste gegen die EU und ihre Politik sowie die gescheiterten Referenden zum Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden im Mai und Juni 2005 sind die sichtbarsten Marksteine dieser Entwicklung, die sich seit einiger Zeit angedeutet hatte. Erstmals in der Geschichte der europäischen Einigung haben die Bürger mit der Europäischen Verfassung ein lange und intensiv vorbereitetes Projekt zu Fall gebracht und die EU damit zum wiederholten Mal in eine tiefe Krise gestürzt. Viele Bürger, so scheint es, sind von den Vorteilen der europäischen Integration nach bekanntem Muster weit weniger überzeugt als die meist europa-

freundlichen Politiker in den etablierten Volksparteien. Davon profitieren euroskeptische Parteien, die in vielen EU-Ländern stark an Zuspruch hinzugewonnen haben und nicht selten mit den Ängsten der Menschen vor dem Abschied des Nationalstaates spielen. Hinzu kommen Ereignisse wie die aktuelle Euro-Krise und ihre Folgen, die das Vertrauen der Bürger in die EU nachhaltig geschwächt haben dürften.

Dass ein solches Spannungsverhältnis zwischen der EU und ihren Bürger tatsächlich existiert, lässt sich an mehreren Merkmalen erkennen: Vergleichende Analysen der Einstellungen von Eliten und der breiten Öffentlichkeit zur europäischen Integration haben gezeigt, dass unterschiedliche Vorstellungen zur zukünftigen Ausrichtung des Integrationsprojekts bestehen. Während politische Eliten bereit sind, mehr nationale Souveränität an die EU abzugeben, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten, befürworten die Bürger weitere Integrationschritte im sozialpolitischen und arbeitsrechtlichen Bereich, um die freien Marktkräfte in geordnete Bahnen zu lenken (Hooghe 2003). Die Wahlbeteiligung an Europawahlen ist in vielen Ländern so stark gesunken, dass die demokratische Legitimation von EU-Abgeordneten angezweifelt werden muss. In mehreren Studien konnte zudem nachgewiesen werden, dass viele Bürger die Wahlen zum Europäischen Parlament als Protestinstrument nutzen, um gegen ihre in der Regel proeuropäische Regierung zu votieren – oder gleich euroskeptischen Parteien vom linken oder rechten Rand ihre Stimme geben (Blondel/Sinnott/Svensson 1997; Hobolt/Spoon/Tilley 2009). Schließlich zeigen Abstimmungen zu Fragen der Europapolitik in nationalen Parlamenten, dass Regierungen und Parteien zumeist deutlich europafreundlicher eingestellt sind als die Bürger, die sie repräsentieren sollen. Während z. B. die parlamentarische Ratifikation von EU-Beitritten oder EU-Verträgen noch nie gescheitert ist und so gut wie immer mit großen Mehrheiten unterstützt wird, wurden weitere Integrationschritte schon mehrfach durch EU-Referenden abgelehnt.

Die politikwissenschaftliche Europaforschung fokussierte sich zunächst auf die Institutionen, Entscheidungsprozesse und Politikfelder in der EU und hat dabei die soziale Basis der Integration, die Bürgerinnen und Bürger in den nationalen Gesellschaften, aus dem Blick verloren. Insbesondere die klassischen Integrationstheorien hatten sich sehr stark auf das Verhalten von EU-Eliten und nationalen Regierungen gestützt, ohne die öffentliche Meinung breiter Bevölkerungsschichten in ihre Erklärungen einzubeziehen. In der Europäisierungsforschung wurde die nationale Ebene zwar stärker

berücksichtigt, allerdings in erster Linie der politisch-administrative Bereich, um die Umsetzung von EU-Verordnungen und EU-Richtlinien in nationales Recht zu analysieren. Erst seit den 1990er Jahren haben die Bürger der EU in der Politikwissenschaft wieder verstärkte Aufmerksamkeit gefunden, zunächst in Bezug auf ihre Einstellungen zum europäischen Integrationsprojekt und auf ihr Entscheidungsverhalten bei Wahlen zum Europäischen Parlament. In den letzten Jahren wurde diese Forschung dann durch vergleichende Studien zur Praxis von EU-Referenden ergänzt. Inzwischen, so lässt sich konstatieren, liegt eine kaum noch zu überblickende Menge an empirischen Analysen zu diesem Themenkomplex vor.

Dieser Band konzentriert sich auf die Bürger der EU und beleuchtet ihre Einstellungen zum Integrationsprojekt sowie ihr Entscheidungs- und Wahlverhalten im Zeit- und Ländervergleich. Die wichtigsten Foren, über die sich die Bürger zur EU und zur europäischen Integration mitteilen können, werden in drei Kapiteln ausführlich behandelt und verglichen. Wir schließen damit eine Lücke in der politikwissenschaftlichen Einführungsliteratur zur europäischen Integration, weil bislang kein Buch vorliegt, das den inzwischen sehr disparaten Forschungsstand zur Praxis öffentlicher Meinungsbildung und politischer Beteiligung in der EU aufarbeitet und allgemein verständlich zusammenfasst. Ein wesentliches Ziel sehen wir darin, die Ergebnisse der zumeist englischsprachigen Fachliteratur, die ohne vertiefte Kenntnisse statistischer Methoden nur schwer nachvollziehbar sind, für die universitäre Lehre aufzuarbeiten und so einer breiteren Leserschaft zugänglich zu machen. Wir verzichten weitgehend auf eigene empirische Datenanalysen, sondern konzentrieren uns stattdessen auf eine systematische Erschließung und Reflexion der internationalen Forschung. Der Text setzt keine speziellen Vorkenntnisse voraus, zudem können die Kapitel in einer anderen Reihenfolge gelesen werden.

Das Buch ist folgendermaßen aufgebaut: Anschließend an diese Einleitung werden im zweiten Kapitel die *politischen Einstellungen der Bürger zur EU und zur europäischen Integration* diskutiert, wie sie uns in Form von Ergebnissen der Umfrageforschung, in erster Linie auf Grundlage des Eurobarometers, zur Verfügung stehen. Der erste Abschnitt beginnt mit einer Beschreibung der öffentlichen Meinung zur europäischen Integration und ihrem Wandel über nationalstaatliche Kontexte und unterschiedliche Phasen des Integrationsprozesses hinweg. Nachdem in die Theorie und Messung politischer Unterstützung eingeführt wurde, geht es hier zunächst um die Frage, ob und inwieweit sich die öffentliche Meinung der Bürger zur EU je nach Mitglied-

staat unterscheidet und im Zeitverlauf verändert hat. Im zweiten Abschnitt werden dann verschiedene Erklärungsansätze für die Kritik oder Unterstützung der EU bzw. der europäischen Integration auf der Individualebene eingeführt und überprüft. Dabei wird zwischen sozioökonomischen, kulturellen und ideologischen Ansätzen unterschieden sowie u. a. der Einfluss nationaler Parteien analysiert. Im dritten Abschnitt erweitern wir die Perspektive um politische, sozioökonomische und historisch-kulturelle Kontexte auf der Länderebene. Hier steht die Frage im Mittelpunkt, ob und inwieweit verschiedene Wirtschaftsordnungen, Sozialstaatsmodelle oder politische Kulturen die öffentliche Meinung der Bürger zur EU beeinflussen. Zudem analysieren wir, ob Veränderungen in der Zustimmung zur europäischen Integration auf verschiedene Phasen der institutionellen und politischen Entwicklung der EG/EU zurückgeführt werden können. Der vierte Abschnitt schließlich diskutiert die demokratietheoretischen Implikationen von politischer Unterstützung oder Ablehnung der EU und des Integrationsprojekts allgemein.

Das dritte Kapitel widmet sich den *Europawahlen und der politischen Repräsentation im Europäischen Parlament*, dem wichtigsten Einflusskanal für die regelmäßige direkte Beteiligung der Bürger an der Europapolitik. Der erste Abschnitt gibt zunächst einen Überblick über Wahlsysteme, Wahlbeteiligung und Wahlergebnisse bei Europawahlen seit 1979. Dabei werden nicht nur zeitliche Trends herausgearbeitet, sondern zudem Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten beleuchtet. Im zweiten Abschnitt stellen wir dann die wichtigsten theoretischen Erklärungsansätze für das Wahlverhalten der Bürger bei Europawahlen vor und diskutieren ihre jeweilige Aussagekraft. Hier geht es in erster Linie um die Frage, ob es sich bei den Wahlen zum Europäischen Parlament tatsächlich um Abstimmungen über europäische Themen handelt, in denen die Bürger Parteien und Abgeordnete nach ihren jeweiligen europapolitischen Programmen und Leitbildern auswählen, oder lediglich um nationale Nebenwahlen, die aus der Logik der jeweiligen nationalen politischen Arenen heraus erklärt werden müssen. Danach wenden wir uns im dritten Abschnitt der Frage zu, inwiefern die gewählten Europaparlamentarier die Interessen und Einstellungen der Bürger repräsentieren. Hier wird u. a. untersucht, ob politische Parteien bei Europawahlen klar unterscheidbare Programme zur EU-Politik anbieten, ob sie diese nach der Wahl politisch umsetzen können und inwieweit die Einstellungen der Bürger mit den EU-Positionen der Parteien in Einklang stehen. Im vierten Abschnitt diskutieren wir dann die wesentlichen Befunde vor dem Hinter-

grund der Debatte um das „Demokratiedefizit“ der EU, in der dem Europäischen Parlament von Anfang an eine zentrale Rolle zugewiesen wurde.

Das vierte Kapitel führt in die Theorie und Praxis von *Referenden zur europäischen Integration* ein, dem zweiten Einflusskanal für die politische Beteiligung der Bürger in der EU. Im ersten Abschnitt werden Daten und Fakten zu allen bisherigen EU-Referenden im Zeit- und Ländervergleich präsentiert, die wichtigsten Unterscheidungsmerkmale von EU-Referenden vorgestellt und die Rolle von politischen Eliten in diesen Verfahren nachgezeichnet. Zudem diskutieren wir, warum in einigen Ländern deutlich öfter EU-Referenden abgehalten wurden als in anderen und welche Konsequenzen und Folgewirkungen aus gescheiterten Referenden bisher resultierten. Der zweite Abschnitt beschreibt ausführlich verschiedene Erklärungsansätze, die nach den Ursachen fragen, warum einige EU-Referenden scheiterten, während andere erfolgreich verlaufen sind. Hier gilt es zu analysieren, ob EU-Referenden tatsächlich als Volksabstimmungen zur europäischen Integration interpretiert werden können, oder ob sie in erster Linie ein Instrument für die Bürger darstellen, um ihren nationalen Regierungen einen „Denkzettel“ zu verpassen. Im dritten Abschnitt werden ergänzend dazu die EU-Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden zwei kleinen Fallstudien unterzogen, um den Verlauf dieser beiden Ereignisse besser nachvollziehen zu können. Insbesondere versuchen wir aufzuklären, warum sich die jeweiligen Regierungen für ein Referendum entschieden haben und warum eine Mehrheit der Bürger gegen den Verfassungsvertrag gestimmt hat. Im vierten Abschnitt behandeln wir abschließend die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die demokratische Legitimität europäischen Regierens durch nationale oder europaweite EU-Referenden verbessert werden kann, und stellen das neue Instrument der Europäischen Bürgerinitiative vor.

Das fünfte Kapitel fasst die wichtigsten Befunde zusammen, zieht ein Fazit zum Verhältnis zwischen der EU und ihren Bürgern und gibt einen Ausblick auf die Implikationen unserer Ergebnisse für die politische Praxis in der EU.

Die EU und ihre Bürger, 9783825234973, 2011
wurde mit IP-Adresse 129.187.254.047 aus dem Netz der UB München am Februar 11, 2021 um 12:45:58 (UTC) heruntergeladen.
Das Weitergeben und Kopieren dieses Dokuments ist nicht zulässig.

2 Öffentliche Meinung und europäische Integration

Die europäische Integration galt lange als ein beinahe entpolitisiertes Thema. Ein „permissiver Konsens“, so fanden Leon N. Lindberg und Stuart A. Scheingold (1970), sorgte dafür, dass technokratische und politische Eliten stets weitere Integrationsschritte planen und umsetzen konnten. In der politischen und politikwissenschaftlichen Diskussion wird integrationsorientierten Eliten dabei eine weite Bandbreite unterschiedlicher politischer Motive unterstellt. Die neofunktionalistische Integrationstheorie nimmt z. B. an, dass einmal unternommene Integrationsschritte nicht nur irreversibel sind, sondern sich stets so auf benachbarte institutionelle und politische Bereiche auswirken, dass weitere Integrationsschritte notwendig folgen.

Die politischen Öffentlichkeiten der Mitgliedstaaten dagegen nahmen die Komplexität europäischen Verhandeln und Regierens nicht hinreichend zur Kenntnis und verfolgten die europäische Integration nur als ein bestenfalls zweitrangiges Thema. In der öffentlichen Meinung wurde die Integrationsorientierung ihrer jeweiligen politischen Eliten entweder weitgehend unterstützt, oder weitere Integrationsschritte der jeweiligen Regierungen wurden mindestens stillschweigend hingenommen. Demnach besteht der permissive Konsens aus zwei Diagnosen: Die Bürger der Mitgliedstaaten sind erstens über die europäische Integration, über die Struktur, die Institutionen und die Kompetenzen der EU und die von ihr angeregten oder direkt umgesetzten Politikinhalt kaum oder gar nicht informiert. Sie dulden zweitens passiv weitere Integrationsschritte, die von technokratischen, bürokratischen und politischen Eliten betrieben und von ökonomischen Interessengruppen nachhaltig eingefordert werden.

Jedoch haben Lindberg und Scheingold (1970: 274) frühzeitig auf die Grenzen ihres Befundes und damit auf die Grenzen der behaupteten Stabilität hingewiesen. Sie erwarten, dass gleichermaßen die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten in die EG/EU (*die Erweiterung der Integration*) und die Schaffung neuer institutioneller Zuständigkeiten der EG/EU (*die Vertiefung der Integration*)

geeignet seien, diesen Status quo aufzubrechen. Beide Faktoren können potenziell eine Erosion des permissiven Konsenses begründen, und sie sind heute Teil der empirischen Realität eines erweiterten und vertieften Integrationsprojekts. Erstens hat sich aus einer kleinen und homogenen Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) – die nur ein wirtschaftspolitisches Feld in den sechs Mitgliedstaaten Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden regulierte – eine ökonomische und politische Gemeinschaft von 27 teils sehr unterschiedlich verfassten Mitgliedstaaten entwickelt. Zweitens ist die EU nun in beinahe allen Politikfeldern ein einflussreicher, sichtbarer und deshalb umstrittener Akteur geworden, sodass die Bürger heute eine veränderte EU aus einer veränderten Perspektive betrachten und bewerten.

Blickt man auf die historische Entwicklung der EG/EU, gilt der Zeitraum von Verhandlung und Ratifizierung des Vertrags von Maastricht (1992/93) als Wendepunkt hin zu einer Aushöhlung des permissiven Konsenses. Sozialwissenschaftliche Analysen dieser zunehmenden Kritik am Projekt Europa und an der EU unterscheiden sich aber erheblich: Simon Hix (2008) vertritt z. B. eine eher optimistische Diagnose und sieht Kritik am Integrationsprojekt als Beginn einer überfälligen Politisierung und öffentlichen Diskussion der europäischen Integration. Liesbet Hooghe und Gary Marks (2008a) nehmen dagegen eine skeptischere Position ein. Unter dem Schlagwort „constraining dissensus“ beschreiben sie die Entkopplung von integrationsorientierten politischen Eliten und euroskeptischen politischen Öffentlichkeiten.

Dieses Kapitel beschäftigt sich mit den Einstellungen der Bürger zur europäischen Integration im Zeit- und Ländervergleich. Die Darstellung beginnt mit einer kurzen Beschreibung der öffentlichen Meinung und ihrer Veränderlichkeit über nationalstaatliche Kontexte und unterschiedliche Phasen des Integrationsprozesses hinweg (2.1). Auf dieser Grundlage werden dann kausale Erklärungen für die europapolitischen Einstellungen einzelner Bürger nachgezeichnet und auf ihre empirische Tragfähigkeit hin befragt. Dabei geht es u. a. um sozioökonomische, kulturelle, gruppentheoretische und ideologische Erklärungsansätze (2.2). Der folgende Abschnitt bezieht diese Erklärungsversuche auf ihre räumlichen und zeitlichen Kontexte. Dabei wird besonders die Einbettung von individuellen Erklärungskonzepten in unterschiedliche politische und sozioökonomische Institutionenkontexte, nationale Politiktraditionen und Phasen der institutionellen und politischen Entwicklung der EG/EU betont (2.3). Schließlich werden die demokratie-

theoretischen Implikationen von politischer Unterstützung oder Ablehnung des Integrationsprojekts und der EU aufgegriffen und im Lichte der demokratischen Legitimität europäischen Regierens bewertet (2.4). Am Ende des Kapitels steht eine kurze Zusammenfassung und Bewertung der zentralen empirischen und theoretischen Befunde (2.5).

2.1 Daten und Fakten: Die öffentliche Meinung im Zeit- und Ländervergleich

Dieser Abschnitt behandelt die Datengrundlage für die Diskussion über die öffentliche Meinung zur europäischen Integration und zur EU. Dabei geht es zunächst um konzeptionelle Grundlagen, die Erhebung, die Aufbereitung und die Verfügbarkeit von Bevölkerungsumfragen. Der anschließende Abschnitt stellt deskriptive Daten zu Unterstützung oder Ablehnung der europäischen Integration und der EG/EU vor. Die Darstellung wird dabei durch eine Reihe von Leitfragen strukturiert: Wie können öffentliche Meinung und politische Unterstützung theoretisch konstruiert und gemessen werden? Welche empirischen Grundlagen stehen für die Bestimmung der öffentlichen Meinung in Europa zur Verfügung? Wie entwickeln sich Unterstützung oder Kritik des Integrationsprojekts und der EU über einzelne Zeitpunkte und über die Kontexte der Mitgliedstaaten hinweg?

2.1.1 Konzeptionelle und empirische Grundlagen der Messung politischer Unterstützung

Politische Unterstützung kann unterschiedlich definiert sowie empirisch operationalisiert und gemessen werden. Dieser Abschnitt führt in konzeptionelle und theoretische Grundbegriffe der politischen Kulturforschung ein und stellt einige Datensätze vor, die die öffentliche Meinung zur europäischen Integration und zur EG/EU zu erfassen helfen.

Dimensionen politischer Unterstützung

David Eastons Theorie politischer Unterstützung schließt beim Strukturfunktionalismus von Talcott Parsons an. Beide Ansätze interessieren sich für Bedingungen für den Erhalt politischer Stabilität und versuchen, das Beziehungsgeflecht von Bürgern und Staat aus dieser Perspektive zu

analysieren. Dabei definiert Easton (1975: 436) politische Unterstützung umfassend: „We can describe political support as an attitude by which a person orients himself to an object either favourably or unfavourably, positively or negatively“. Die Bewertung des politischen Institutionensystems, und damit die Einstellung der Bürger zum Staat, wird mit dem Etikett „politische Unterstützung“ bezeichnet. Dieser Begriff bezieht sich stringent darauf, wie die Bürger das jeweilige politische System und seine konstitutiven Teilelemente bewerten. Unterstützung im Sinne Eastons meint also allein politische Einstellungen, nicht jedoch praktisches politisches Handeln.

Easton (1965: 171–225) unterscheidet drei wesentliche Elemente politischer Systeme, auf die sein Unterstützungskonzept bezogen werden kann: (1) Die politische Gemeinschaft („political community“) bezeichnet die einzelnen Individuen, die ein politisches System mitbegründen, ihre jeweiligen Wertemuster, ihr Gefühl von Zugehörigkeit und ihre Loyalität gegenüber der Gemeinschaft. (2) Das politische Regime („political regime“) bezeichnet die institutionelle Dimension, also die grundlegenden politischen Institutionen in Exekutive, Legislative und Judikative. (3) Die politischen Herrschaftsträger („political authorities“) schließlich operieren innerhalb des institutionellen Rahmens, konkurrieren um politische Kompetenzen und treffen im institutionellen Rahmen (gestützt auf ihre demokratische Legitimität) politische Entscheidungen.

Bei der Art und dem konkreten Gehalt politischer Unterstützung unterscheidet Easton diffuse („diffuse support“) und spezifische Unterstützung („specific support“): Diffuse Unterstützung bezieht sich auf die langfristige, eher affektive und wertgebundene Zustimmung zu einer politischen Gemeinschaft. Sie gilt deshalb der Gemeinschaft und meist auch ihrer institutionellen Ordnung an sich. Spezifische Unterstützung meint dagegen die kurzfristige, eigeninteressierte oder instrumentelle Bewertung des politischen Prozesses und seiner konkreten Resultate, dem Output (bestimmt als die durch den politischen Prozess getroffenen Entscheidungen) und dem Outcome (bestimmt als die sozialen Konsequenzen dieser Entscheidungen) des politischen Prozesses. Zweckrationale Perspektiven auf die politische Unterstützung greifen besonders die Bewertung konkreter politischer Entscheidungsträger, Befunde zu ihrer politischen Performanz und die allgemeine Zufriedenheit der Bürger mit ihren Repräsentanten heraus.

Überträgt man das von David Easton (1965; 1975) vorgelegte Konzept politischer Unterstützung auf die Bewertung der europäischen Integration, so bezeichnet „diffuse Unterstützung“ die generelle, allgemein gefasste Ak-

zeptanz einer Integration und Verschränkung der politischen Systeme in Europa. Unter dem Etikett „spezifische Unterstützung“ werden dagegen Beurteilungen der institutionellen Form des Integrationsprojekts und von Politiken der europäischen Ebene vorgenommen. Hier geht es eher um Einschätzungen der Effektivität und Legitimität des Institutionensystems der EU und um zweckrationale Bewertungen der in Brüssel formulierten Politiken. Die Unterstützung der europäischen Integration und der EG/EU hat demnach eine langfristige, affektiv-normative Komponente (diffuse Unterstützung) und eine eher kurzfristige, instrumentell-rationale Komponente (spezifische Unterstützung).

Das Eurobarometer

Die politische Unterstützung der europäischen Integration wird durch Bevölkerungsumfragen operationalisiert und gemessen. Die kontinuierliche Erhebung der öffentlichen Meinung in den Mitgliedstaaten der EU wurde jedoch nicht durch die sozialwissenschaftliche Forschung begründet und organisiert, sondern geht vielmehr auf das Interesse der Europäischen Kommission zurück, regelmäßig Informationen über die generelle Akzeptanz der europäischen Integration sowie zu ihrer Erweiterung und Vertiefung zu erheben. So wurden u. a. Umfragen zur Unterstützung der europäischen Integration, die öffentliche Meinung zu verschiedenen, jeweils tagesaktuellen Themen politischer Prozesse in der EU, zur Ausgestaltung und Balancierung ihres Institutionensystems und zum Inhalt konkreter, durch die europäische Ebene angestoßener, betriebener oder umgesetzter Politiken durchgeführt.

Die stetige und systematische Datenerhebung begann 1970 noch unter dem Titel „European Community Studies“ (ECS), die ähnlich strukturierte und gleichzeitig erhobene Umfragemodule in den sechs Mitgliedstaaten der damaligen EG vorsahen: in Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden. Seit 1973 heißt dieses Projekt „Eurobarometer“ und wird mindestens zweimal jährlich durch nationale Umfrageinstitute in den Mitgliedstaaten der EG/EU durchgeführt. Dafür wird in den meisten Mitgliedstaaten eine repräsentative Gruppe von ca. 1000 Bürgern nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. In einigen kleinen Mitgliedstaaten, etwa in Estland, Luxemburg, Malta und teils in Zypern, wird der Umfang der gezogenen Stichprobe dagegen auf etwa 500 halbiert. In Deutschland werden diese Befragungen seit 2004 durch das Münchener Meinungsforschungsinstitut „TNS infratest“ durchgeführt, in Österreich werden sie von „Karmasin Marktforschung/Das Österreichische Gallup Insti-

tut“ organisiert. Seit dem Beginn dieses Projekts kombinieren alle Eurobarometer eine Reihe von wiederkehrenden, standardisierten Fragen mit einigen anderen, die sich auf jeweils besonders relevante Politikfelder, aktuelle Ereignisse oder auf institutionelle Aspekte der europäischen Integration beziehen.¹

Neben den Standard-Eurobarometern, die heute in allen Mitgliedstaaten der EU durchgeführt werden, gibt es einige kleinere, stärker spezialisierte Umfrageserien, etwa die „Central and Eastern Eurobarometers“ (CEEB; 1990–1997) oder die „Candidate Countries Eurobarometers“ (CC-EB; 2001 bis 2004). Neben den unterschiedlichen Eurobarometer-Projekten sind noch einige weitere Datensätze für Sekundäranalysen verfügbar, die vergleichende Analysen im Prinzip ermöglichen, aber bei der Erforschung der politischen Unterstützung der EU eine eher geringe Rolle spielen: die „European Election Studies“ (EES), die „European Values Study“ (EVS), der „European Social Survey“ (ESS) und die Datensätze des „International Social Survey Programme“ (ISSP).

Die Messung politischer Unterstützung im Eurobarometer

Die folgende Darstellung deskriptiver Befunde konzentriert sich, wie beinahe alle einschlägigen Beiträge, auf bestimmte, häufig wiederkehrende Fragen des Standard-Eurobarometers. Aus der großen Bandbreite erhobener Daten bieten besonders diese Trendfragen eine detaillierte Perspektive auf die öffentliche Meinung in den Mitgliedstaaten der EG/EU und ihre Entwicklung über unterschiedliche Zeitpunkte und Integrationsstadien hinweg.

Der von Hermann Schmitt und Andreas Wüst erstellte und gepflegte „Mannheim Eurobarometer Trend File“ (gegenwärtig sind dort die Jahrgänge von 1970 bis 2002 aufbereitet und standardisiert) fasst wiederkehrende Fragen der einzelnen Erhebungswellen in einem aggregierten Datensatz zusammen und ermöglicht so, mit geringem Aufwand langfristige Entwicklungen der öffentlichen Meinung nachzuzeichnen und zu analysieren. Einige kurze Eckpunkte beleuchten die enorme Informationsmenge, die so aufbereitet und für zeit- und ländervergleichende Analysen bereitsteht: Der Trendfile basiert auf 86 einzelnen Befragungswellen und enthält 145 wieder-

1 Der Dienstleister für die Archivierung, Beschaffung und Dokumentation aller Eurobarometer seit 1970/73 ist das GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften (vormals: Zentralarchiv für empirische Sozialforschung) in Köln (<http://www.gesis.org/dienstleistungen/daten/umfragedaten/>).

kehrende „Trend-Variablen“ bei mehr als 1 000 000 individuell Befragten.²

Unterschiedliche Perspektiven auf die öffentliche Meinung und das jeweilige Niveau von Zustimmung und Unterstützung des Integrationsprojekts und der EG/EU können mit einer Reihe von wiederkehrenden Fragen des Eurobarometers untersucht werden, die als weitgehend ungebrochene, vollständige Zeitreihen vorliegen und in den „Mannheim Eurobarometer Trend File“ aufgenommen wurden. Das gilt zunächst für die generelle Ablehnung oder Unterstützung der regionalen Integration Westeuropas (siehe Übersicht 2.1).

Übersicht 2.1: Die Bewertung des Integrationsprojekts (die „Vereinigungsfrage“ des Eurobarometers, 1971–1995)

Frage: Sind Sie für oder gegen die Bemühungen, Westeuropa (seit 1990: Europa) zu vereinigen?

(1) sehr dafür	(2) eher dafür
(3) eher dagegen	(4) sehr dagegen
(0) weiß nicht/keine Angabe	

Zwei weitere Fragen, die seit 1973 bzw. 1984 regelmäßig als Bestandteil der Eurobarometer-Umfragen erhoben werden, unterscheiden sich etwas von diesem allgemeinen Zugang. Beide sind deutlicher auf ökonomische Rationalität und die Abwägung von Kosten- und Nutzenkalkülen ausgerichtet. Sie zielen damit, dem Charakter der EG als einer primär wirtschaftlichen Interessengemeinschaft entsprechend, eher auf die Bewertung spezifischer sozialer und ökonomischer Folgen der Mitgliedschaft in der EG/EU als auf ganz allgemeine Einstellungen zur regionalen Integration.

Noch konkreter als die Frage nach der allgemeinen Bewertung der Mitgliedschaft (siehe Übersicht 2.2) zielt die Frage nach dem Nutzen der Mitgliedschaft für das jeweilige Land auf die instrumentelle Dimension politischer Unterstützung (siehe Übersicht 2.3).

² Der Eurobarometer-Trendfile (1970/73–2002) kann über das Archiv der gesis kostenfrei bezogen und über den ZACAT-Online-Katalog (<http://zacat.gesis.org/>) heruntergeladen werden.

Übersicht 2.2: Die Bewertung der Mitgliedschaft (die „Mitgliedschaftsfrage“
des Eurobarometers, seit 1970/73)

Frage: Ist die Mitgliedschaft Ihres Landes in der EG/EU Ihrer Meinung
nach... ?

(1) eine gute Sache	(2) weder gut noch schlecht
(3) eine schlechte Sache	(4) weiß nicht/keine Angabe

Übersicht 2.3: Der Nutzen der Mitgliedschaft (die „Nutzenfrage“
des Eurobarometers, seit 1984)

Frage: Hat Ihrer Meinung nach Ihr Land insgesamt gesehen durch die
Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft/Union Vorteile,
oder ist das nicht der Fall ?

(1) Vorteile	(2) ist nicht der Fall
(0) weiß nicht/keine Angabe	

Mit Blick auf die von Easton (1965; 1975) eingebrachte Unterscheidung von zwei grundlegenden Unterstützungsmodi zielt die erste Frage auf die wertgebundene, diffuse Unterstützung, während die beiden übrigen Fragen die instrumentelle, spezifische Unterstützung der europäischen Integration und der EG/EU aufgreifen (Gabel 1998a).

Allerdings eignen sich diese drei Indikatoren der spezifischen und diffusen Unterstützung nur bedingt für einen direkten Vergleich: Die Skala der Nutzenfrage umfasst nur die binäre Alternative von „hat Vorteile“ und „ist nicht der Fall“, die Mitgliedschaftsfrage wird mit drei und die Vereinigungsfrage wurde mit vier einzelnen Antwortmöglichkeiten erhoben. Diese unterschiedlich ausdifferenzierten Kategorien erlauben keine sinnvollen, direkten Vergleiche der jeweiligen Höhe von spezifischer und diffuser Unterstützung.

2.1.2 Unterstützung und Kritik des Integrationsprojekts und der EU

Das Niveau von Euroskeptizismus und Integrationsunterstützung unterscheidet sich zwischen einzelnen Bürgern, und zwar über Nationalstaaten und Zeitpunkte hinweg. Dieser Abschnitt beginnt mit einem kurzen deskriptiven Überblick dieser Variationen auf der Grundlage des Eurobarometers von 1973 bis 2010.

Die öffentliche Meinung im zeitlichen Wandel (1970/73–2010)

Die öffentliche Meinung zur europäischen Integration und zu ihrer institutionellen Form, der EG/EU, kann aus einer großen Vielfalt unterschiedlicher Perspektiven betrachtet werden. Bewertungen der europäischen Integration unterscheiden sich zwischen einzelnen Individuen oder sozialen Gruppen. Sie variieren systematisch über einzelne Zeitpunkte, und sie unterscheiden sich über unterschiedliche kulturelle, politische und sozioökonomische Kontexte der Mitgliedstaaten hinweg.

Die einfachste Darstellungsform konzentriert sich auf Wandel über Zeit und blendet die unterschiedlichen Rahmenbedingungen der einzelnen EG/EU-Mitgliedstaaten zunächst aus. Abbildung 2.1 dokumentiert diese empirischen Daten zur Unterstützung des Integrationsprojekts (den Anteil derjenigen, die aussagen, sie unterstützen die Integration Westeuropas) und der EU (den Anteil der Bürger, die aussagen, die EU-Mitgliedschaft ihres jeweiligen Landes sei „eine gute Sache“ oder ihr Land habe „Vorteile“ von der Mitgliedschaft).³

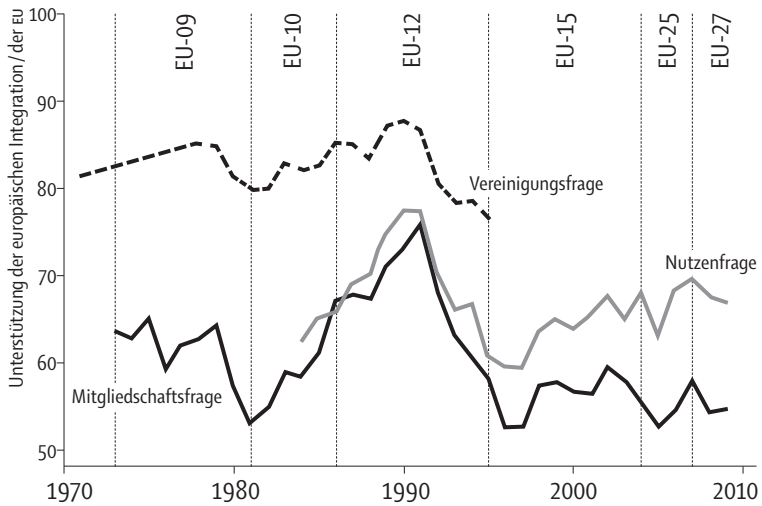
Zu Beginn der verfügbaren Zeitreihen in den frühen 1970er Jahren war die diffuse Unterstützung einer (vornehmlich ökonomisch ausgerichteten) Integration der Staaten Westeuropas sehr hoch und betrug mehr als 80 Prozent. Parallel jedoch war die spezifische Unterstützung – und damit der Anteil derjenigen, die glaubten, die Mitgliedschaft in der EG sei „eine gute Sache“ oder ihr jeweiliges Land habe davon Vorteile – deutlich geringer und betrug kaum mehr als 60 Prozent.

Die 1970er Jahre waren damit, bei einer hohen diffusen Unterstützung für die Integration Westeuropas, zunächst durch eine sehr geringe spezifi-

³ Aufgrund der unterschiedlichen Länder- und Stichprobengrößen bietet Abbildung 2.1 keine Informationen über die öffentliche Meinung in der gesamten EU, weil nicht jeder Unionsbürger mit derselben Wahrscheinlichkeit in diese Stichprobe eingeht, sondern die Bürger kleiner Staaten systematisch über- und die Bürger großer Staaten systematisch unterrepräsentiert werden.

sche Unterstützung für die politische Gemeinschaft und die politischen Organe der EG geprägt. Die Zustimmung brach im Verlauf des Jahrzehnts noch weiter ein und erreichte 1981, als nur noch knapp über 53 Prozent aller Bürger die EU-Mitgliedschaft ihres jeweiligen Nationalstaats für „eine gute Sache“ hielten, eines der geringsten jemals gemessenen Niveaus.

Abbildung 2.1: Die Unterstützung der europäischen Integration 1970/73–2010



Anmerkung:

Die Abbildung bezeichnet den Anteil der Bürger der meint, (1) die Mitgliedschaft in der EG/EU sei „eine gute Sache“ (die Mitgliedschaftsfrage), (2) das Land habe von der EG/EU-Mitgliedschaft „Vorteile“ (die Nutzenfrage) und (3) er/sie sei entweder „sehr stark“ oder „zu einem gewissen Grade“ für weitere Schritte zur Vereinigung Europas (die Vereinigungsfrage). Die Abbildung wurde auf der Grundlage des „Mannheim Eurobarometer Trend File“ (1970/73–2002) und der Standard Eurobarometer von 2003 bis 2010 (EB58.0–EB73.3) erstellt.

Im Verlauf der 1980er Jahre stieg sowohl die diffuse Unterstützung, gemessen an der Vereinigungsfrage, als auch die spezifische Unterstützung, gemessen an den Mitgliedschafts- und Nutzenfragen, stetig an. Die Indikatoren für kurzfristigen, spezifischen Support verliefen dabei über den gesamten Zeitraum hinweg wandelbarer als diejenigen Kennzahlen, die die längerfristig angelegte, diffuse Unterstützung erfassen. Diese Trends erreichten im Jahr

1991 ihren Höhepunkt, als in den Mitgliedstaaten mehr als 75 Prozent der befragten Bürger glaubten, die EG-Mitgliedschaft sei „eine gute Sache“, und mehr als 77 Prozent meinten, ihr jeweiliges Land habe Vorteile von der Mitgliedschaft in der EG.

Direkt darauf stürzte mit der Post-Maastricht-Krise der EU die spezifische Unterstützung des Integrationsprozesses schroff ab. Während im Jahre 1991 noch mehr als 75 Prozent der Bürger in den Staaten der EU-12 meinten, die Mitgliedschaft ihres Landes in der EG sei „eine gute Sache“, und rund 77 Prozent vermuteten, ihr Land habe Vorteile von der Mitgliedschaft, sanken diese Kennzahlen bis 1996, nun in der abermals erweiterten EU-15, mit knapp 53 bzw. 60 Prozent auf ihren absoluten Tiefpunkt. Die Kennzahlen zur spezifischen Unterstützung haben sich seither ein wenig erholt und stagnieren seit Mitte der 1990er Jahre auf einem eher geringen Niveau. Empirische Daten zur diffusen Unterstützung werden seit 1995 mit der Einstellung der Vereinigungsfrage nicht mehr systematisch im Eurobarometer erhoben.

Seit Mitte der 1990er Jahre haben sich zudem die beiden Indikatoren für spezifische Unterstützung stärker auseinanderentwickelt. Der Anteil derjenigen, die meinten, ihr Land habe Vorteile von der EU-Mitgliedschaft, stieg von 1996 bis 2010 stetig von 60 auf 66,4 Prozent. Der Anteil derjenigen, die die EU-Mitgliedschaft ihres Staates für „eine gute Sache“ halten, stagnierte jedoch ohne erkennbaren Trend bei nur noch 53 bis 58 Prozent. Mit anderen Worten: In den vergangenen zehn bis fünfzehn Jahren nahm die Anzahl derjenigen zu, die meinen, die Mitgliedschaft in der EU nutze ihrem Land. Parallel stagnierte jedoch der Anteil derjenigen, die diese Mitgliedschaft generell und über den ganz konkreten Nutzen für ihr Land hinaus für „eine gute Sache“ halten.

Diese Makrotrends verweisen auf viele wesentliche Aspekte und Dynamiken des Integrationsprozesses und Umbrüche im Verhältnis der EU und der Bürger Europas. Dennoch müssen sie mit Vorbehalten gelesen werden: Die Reihen von 1973 bis 2010 können nicht einfach verglichen werden, denn in diesem Beobachtungszeitraum wurde die EG/EU einige Male erweitert, und ein Vergleich politischer Unterstützung in einer Gemeinschaft aus sechs homogenen Staaten im Jahr 1973 und einer EU mit 27 – ökonomisch und politisch sehr unterschiedlich verfassten – Mitgliedstaaten im Jahr 2010 kann kaum sinnvoll gezogen werden.

Die öffentliche Meinung in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten

Die öffentliche Meinung zur europäischen Integration wurde bislang allein auf ihren zeitlich-historischen Wandel hin befragt und ohne die systematische Berücksichtigung mitgliedstaatlicher Kontexte nachgezeichnet. Dieser Abschnitt geht nun einen Schritt weiter und stellt (1) die Unterschiede einzelner Gruppen von Mitgliedstaaten und (2) die Unterschiede einzelner Mitgliedstaaten im „alten“ und, soweit das bereits absehbar ist, im „neuen“ Europa dar.

Die Mitgliedstaaten der EU weisen vielfältige Ähnlichkeiten und Unterschiede auf, die als Maßstab ihrer Kategorisierung genutzt werden können. Das betrifft z. B. ihre geografische Nähe oder Distanz sowie ihre kulturelle oder sozioökonomische Ähnlichkeit. Die folgende Darstellung greift jedoch ein stärker auf die europäische Integration bezogenes Kriterium auf und gruppiert die einzelnen Staaten nach ihrem Beitrittszeitpunkt zur EG/EU:

- (1) Gründungsmitglieder (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande; EGKS 1952 bzw. EWG/EURATOM 1957)
- (2) Erste Norderweiterung (Dänemark, Großbritannien und Irland 1973)
- (3) Süderweiterung (Griechenland 1981 sowie Portugal und Spanien 1986)
- (4) Zweite Norderweiterung (Finnland, Schweden und Österreich 1995)
- (5) Osterweiterung (Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern 2004 sowie Bulgarien und Rumänien 2007)

Die Grundlage dieser Kategorisierung ist die Annahme, dass mit einer längeren Mitgliedschaft eine höhere Akzeptanz der EG/EU entsteht. Substantielle Erfahrungen mit der Mitgliedschaft illustrierten, mit Blick auf die spezifische Unterstützung im Sinne Eastons (1965; 1975), den individuellen und kollektiven Nutzen der europäischen Integration. Umgekehrt sollte nicht nur die Mitgliedschaft in der EG/EU die Wahrnehmung der Bürger beeinflussen. Vielmehr kann ein vergleichsweise spät gestelltes Beitrittsge-such, z.B. in den wohl charakteristischsten Fällen Großbritannien oder Schweden, die enorme Bedeutung spezifischer kultureller Traditionen oder sozioökonomischer Regulierungsmodelle aufzeigen. Eine ausgeprägt euro-skeptische öffentliche Meinung entsteht deshalb nicht zwangsläufig als Konsequenz mangelnder Erfahrung der Vorzüge der europäischen Integra-tion und der Mitgliedschaft in EG und EU; vielmehr haben möglicherweise

bereits vorhandene euroskeptische Tendenzen den Beitritt nachhaltig verzögert.

Bricht man die Indikatoren der spezifischen Unterstützung auf die fünf genannten Beitrittskohorten herunter, bestätigen sich im Wesentlichen die oben vermuteten Effekte langfristiger Mitgliedschaft. In der Gruppe der Gründungsmitglieder ist das Unterstützungsniveau durchgehend recht hoch und verläuft über Zeit stabil, ohne wesentliche Schwankungen, Einbrüche oder abrupte Zuwächse. Zu Beginn des Erhebungszeitraums hielten immerhin fast 72 Prozent der befragten Belgier, Deutschen, Franzosen, Italiener, Luxemburger und Niederländer die Mitgliedschaft in der EG für „eine gute Sache“. In den folgenden Jahren blieb dieser Anteil meist deutlich oberhalb von 70 Prozent; er sank erst im Verlauf der 1990er Jahre auf Werte um etwa 60 Prozent. Dieses Bild spricht für die Wirksamkeit sowohl von kurzfristiger, spezifischer Systemunterstützung als auch von stabiler, wertgebundener, diffuser Unterstützung des Integrationsprozesses.

In den Staaten der späteren Beitrittswellen, besonders bei der ersten Norderweiterung, waren die politischen Öffentlichkeiten zunächst meist viel euroskeptischer. Als Dänemark, Großbritannien und Irland 1973 in die EG aufgenommen wurden, hielten das weniger als die Hälfte der Bürger, nur etwas mehr als 45 Prozent, für „eine gute Sache“. Während die Gruppe der EU-Befürworter nur einmal, im Jahre 1975, in der Mehrheit war, setzte erst 1986 ein nachhaltiger Trend hin zu mehr Unterstützung der europäischen Integration und der EG ein. Das Niveau der Integrationsorientierung erreichte etwa das der Gründungsmitglieder.

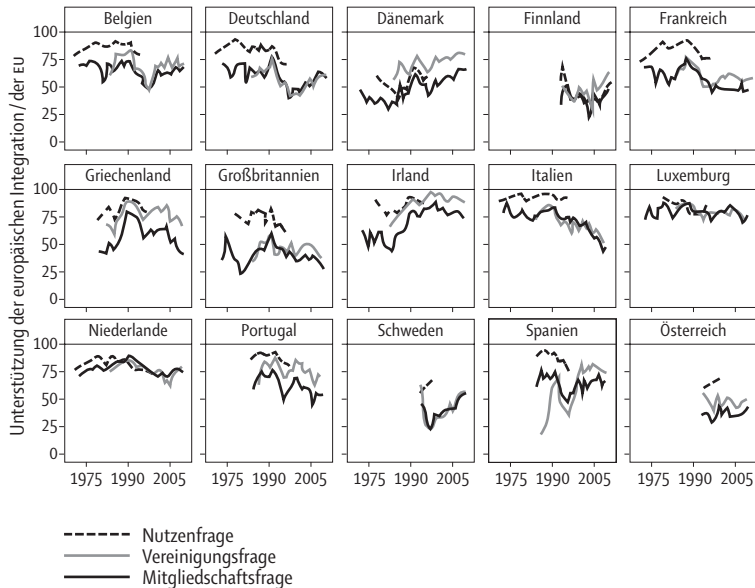
Die politischen Öffentlichkeiten derjenigen Staaten, die im Rahmen der Süderweiterung Mitglieder der EG wurden, waren deutlich integrationsorientierter. Nach anfänglicher Skepsis hielten bereits 1986 fast 70 Prozent der Bürger Griechenlands, Portugals und Spaniens die Mitgliedschaft für „eine gute Sache“. Der Anteil derjenigen, die meinten, ihr Land habe Vorteile von der Mitgliedschaft, lag regelmäßig noch höher.

Die Staaten der zweiten Norderweiterung sind vergleichsweise wenig integrationsorientiert und sehr euroskeptisch eingestellt. Die neuen EU-Bürger aus Finnland, Österreich und Schweden hielten 1994 die Mitgliedschaft ihrer Staaten nur zu etwa 40 Prozent für „eine gute Sache“. In den folgenden Jahren stabilisierte sich die politische Unterstützung auf diesem Niveau. Und erst seit kurzem unterstützt, gemessen an der Mitgliedschaftsfrage und der Nutzenfrage, knapp die Hälfte der Bürger die europäische Integration und die EU.

Bei denjenigen Staaten, die im Kontext der Osterweiterung 2004/2007 in die EU aufgenommen wurden, liegen nur recht kurze und wenig aussagekräftige Zeitreihen vor. Seit 2004 liegt in dieser Ländergruppe der Anteil derjenigen, die die EU-Mitgliedschaft unterstützen, gemessen an der Mitgliedschaftsfrage bei knapp über 50 Prozent. Der Anteil derjenigen, die glauben, ihr Land habe von der Mitgliedschaft Vorteile, liegt dagegen deutlich höher und schwankt zwischen 60 und mehr als 70 Prozent.

Abbildung 2.2 bricht die empirischen Daten der öffentlichen Meinung noch weiter herunter und beschreibt die politische Unterstützung für die europäische Integration und die Mitgliedschaft in den Staaten der EU-15.

Abbildung 2.2: Die Unterstützung der europäischen Integration in der EU-15 1970/73–2010



Anmerkung:

Die Abbildung bezeichnet den Anteil der Bürger der meint, (1) die Mitgliedschaft in der EG/EU sei „eine gute Sache“ (die Mitgliedschaftsfrage), (2) das Land habe von der EG/EU-Mitgliedschaft „Vorteile“ (die Nutzenfrage) und (3) er/sie sei entweder „sehr stark“ oder „zu einem gewissen Grade“ für weitere Schritte zur Vereinigung Europas (die Vereinigungsfrage). Diese Abbildung wurde auf der Grundlage des „Mannheim Eurobarometer Trend File“ (1970/73–2002) und der Standard Eurobarometer von 2003 bis 2010 (EB58.0–EB73.3) erstellt.

An den einzelnen Grafiken kann wieder die weitgehende Entsprechung der Mitgliedschafts-, Nutzen- und Vereinigungsfrage abgelesen werden. In fast allen Mitgliedstaaten verlaufen diese Kurven nahezu parallel. Die wenigen Abweichungen beider Indikatoren, die in der Phase unmittelbar nach dem EU-Beitritt Spaniens und Finnlands auftraten, werden im weiteren Verlauf der Mitgliedschaft eingeebnet.

Ein Vergleich der Ländergrafiken in Abbildung 2.2 verweist darüber hinaus auf erhebliche zwischenstaatliche Unterschiede: Erstens weisen einige Staaten, gemessen an der Mitgliedschaftsfrage, über den gesamten Zeitraum von 1973 bis 2010 eine ausgeprägte und stabile Integrationsunterstützung auf, etwa Italien (mit etwa 73 Prozent, die die EG/EU-Mitgliedschaft für „eine gute Sache“ halten), Luxemburg und die Niederlande (mit durchschnittlich jeweils mehr als 79 Prozent). Zweitens nehmen einige weitere Mitgliedstaaten auf dem Kontinuum von Integrationsunterstützung bis hin zum Euroskeptizismus mittlere Positionen ein, z. B. Belgien (66 Prozent), Deutschland, Frankreich (jeweils 60 Prozent), Griechenland (61 Prozent), Irland (69 Prozent), Portugal (65 Prozent) und Spanien (67 Prozent). Drittens sind einige weitere Mitgliedstaaten durch hohe und zeitlich stabile euroskeptische Grundorientierungen gekennzeichnet. Neben Großbritannien (hier halten nur knapp mehr als 40 Prozent die EG/EU-Mitgliedschaft für „eine gute Sache“) sind besonders die Staaten der zweiten Nordenerweiterung – Finnland (41 Prozent), Österreich (38 Prozent) und Schweden (39 Prozent) – durch eine sehr euroskeptische öffentliche Meinung geprägt.

Schließlich kann an Abbildung 2.2 abgelesen werden, dass nicht nur das generelle Unterstützungsniveau unterschiedlich ist, sondern auch die zeitlichen Entwicklungen von Integrationsunterstützung und Euroskeptizismus sich über die nationalen Kontexte hinweg unterscheiden und nur lose mit dem auf der gesamten EU-Ebene aggregierten Verlauf korrespondieren. Über die 1990er Jahre hinweg brach die Unterstützung der EU selbst in einigen ihrer Gründungsmitglieder deutlich ein. Das gilt besonders für Belgien, Frankreich und Deutschland. In einer weiteren Gruppe von Staaten war der Umschlag moderater, etwa in Italien, Luxemburg und den Niederlanden, während das Unterstützungsniveau in einigen weiteren Mitgliedstaaten teils auf geringem Niveau stagnierte, beispielsweise in Finnland, Großbritannien, Österreich, Portugal und Spanien. Schließlich ist in den vergangenen Dekaden in einer weiteren Gruppe von Mitgliedstaaten, nämlich in Dänemark und Irland, die Zustimmung zur EU entgegen dem gesamteuropäischen Trend deutlich angestiegen.

Unter dem Strich haben Irland, Dänemark und Griechenland die höchsten internen Schwankungen bei der Beurteilung der Mitgliedschaft. Am anderen Ende der Skala sind etwa Luxemburg und die Niederlande Beispiele für geringe Schwankungen bei einem durchgehend hohen Niveau an Unterstützung, während Österreich und Schweden ebenso kaum von nachhaltigen Schwankungen über Zeit betroffen sind, jedoch ein sehr niedriges Unterstützungsniveau aufweisen.

Mit der Osterweiterung 2004/2007 wurde die EU-27 begründet, die nun Mitgliedstaaten aus den „alten“ und „neuen“ Demokratien Europas einschließt. Die kurzen Zeitreihen für die neuen Mitgliedstaaten aus Osteuropa (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Ungarn) und aus Südeuropa (Malta, Zypern) sind wesentlich weniger informativ und werden hier nicht grafisch aufbereitet. Generell kann festgehalten werden, dass die Unterstützung der europäischen Integration und der EU in den „neuen“ Demokratien des postkommunistischen Osteuropa durchgehend gering ausfällt. Allein in Estland, Litauen, Rumänien und der Slowakei befürwortet eine klare Mehrheit der Befragten die EU-Mitgliedschaft und sieht dadurch „Vorteile“ für das eigene Land. In den meisten anderen neuen Mitgliedstaaten schwankt der Anteil derjenigen, die meinen, die EU-Mitgliedschaft sei „eine gute Sache“, um etwa 50 Prozent. Gemessen an diesem Kriterium sind im Jahr 2009 die politischen Öffentlichkeiten Rumäniens (71 Prozent), der Slowakei (64 Prozent), Estlands (62 Prozent) und Polens (60 Prozent) vergleichsweise integrationsorientiert; die Bürger Bulgariens (48 Prozent), der Tschechischen Republik (42 Prozent), Ungarns (34 Prozent) und Lettlands (25 Prozent) sind dagegen überwiegend oder sehr euroskeptisch eingestellt.

Bei der deutlicher auf die eigeninteressierte Perspektiven, instrumentelle Überlegungen und spezifische Unterstützung gerichteten Nutzenfrage wird die EU-Mitgliedschaft als etwas vorteilhafter eingeschätzt. Im Jahr 2009 meinen 87 Prozent der Slowaken, 83 Prozent der Polen, 82 Prozent der Esten und 81 Prozent der Litauer, ihr jeweiliges Land habe „Vorteile“ von der Mitgliedschaft in der EU. Am anderen Ende des Spektrums sehen nur noch 52 Prozent der bulgarischen, 40 Prozent der ungarischen und 39 Prozent der lettischen Bürger „Vorteile“ der EU-Mitgliedschaft für ihr jeweiliges Land.

Für diese Trends, soweit sie am empirischen Material bereits robust ablesbar sind, wurde eine ganze Bandbreite unterschiedlicher Erklärungen eingebracht: So blieb etwa die reale Wirtschafts- und Wohlstandsentwick-

lung der postkommunistischen Staaten teils deutlich hinter den hohen Erwartungen zurück (Beichelt 2004). Zudem wurde argumentiert, dass etablierte Theorieansätze zur Erklärung der politischen Unterstützung für die europäische Integration nicht einfach auf die neuen Mitgliedstaaten des postkommunistischen Osteuropa übertragen werden könnten. Im Gegensatz zu den etablierten Mitgliedstaaten bestehe im postkommunistischen Mittel- und Osteuropa weder auf der Massen- noch auf der Elitenebene ein Konsens über ordnungspolitische Grundsatzentscheidungen im ökonomischen Bereich und normative Grundlagen der europäischen Integration im politischen Bereich. Gerade diese Diskrepanz, verbunden mit der Veränderlichkeit und Offenheit der Parteiensysteme, erlaube die politische Ausbeutung der europäischen Integration durch extremistische und/oder euroskeptische Parteien (Rohrschneider/Whitefield 2006).

2.2 Erklärungsansätze: Die Motive der Bürger

Dieser Abschnitt stellt unterschiedliche Erklärungsansätze für die Unterstützung oder Kritik der europäischen Integration und der EU vor. Dabei können drei große Gruppen von theoretischen Perspektiven unterschieden werden: (1) Ansätze, die auf reale oder wahrgenommene sozioökonomische Konsequenzen der Mitgliedschaft in der EU abstellen, (2) Erklärungskonzepte, die kulturelle Faktoren und gruppentheoretische Konzepte betonen, und (3) theoretische Ansätze, die integrationsorientierte oder euroskeptische Präferenzen durch ideologische Grundeinstellungen, den Einfluss politischer Parteien und das System der politischen Interessenvermittlung begründen. Die Darstellung wird dabei durch eine Reihe von Leitfragen strukturiert: Welchen Einfluss haben die genannten Erklärungsansätze auf die öffentliche Meinung in den Mitgliedstaaten? Bieten die unterschiedlichen Perspektiven alternative oder komplementäre Erklärungsleistungen? Bleiben theoretische Argumente und empirische Befunde über unterschiedliche Phasen des sozioökonomischen und politischen Integrationsprozesses und über die Kontexte verschiedener Mitgliedstaaten hinweg stabil oder unterscheiden sie sich deutlich?

2.2.1 Sozioökonomische Motive von Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen

Die europäische Integration begann als ein ökonomisches, wirtschafts- und wettbewerbsspolitisches Projekt. An ihrem Beginn standen die Vergemeinschaftung der Montanindustrie (die „Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ 1952), des Atomsektors (die „Europäische Atomgemeinschaft“ 1957) und die Realisierung eines „gemeinsamen Marktes“ (Römische Verträge zur Gründung der „Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ 1957). Die ersten Versuche, die Akzeptanz oder Kritik der EG durch einzelne Bürger, politische Parteien oder nationale Exekutiven zu erklären, setzten deshalb bei (realen oder vermuteten) wirtschaftspolitischen, ökonomischen und sozialen Konsequenzen der europäischen Integration und des gemeinsamen Marktes an.

Während gemeinhin akzeptiert wurde, dass ökonomische Motive wesentlich sind für die alternative Entstehung integrationsorientierter oder euroskeptischer Einstellungen und Präferenzen, war stets umstritten, welche ökonomischen Faktoren den größten Einfluss haben. In der Literatur werden zunächst egozentrische (auf den strikten persönlichen Eigennutz hin optimierte) und soziotropische (auf den kollektiven Nutzen einer Gruppe, etwa eines Staates, hin optimierte) Erklärungsmodelle unterschieden. Die zweite grundlegende Unterscheidung verläuft zwischen Modellen, die auf objektive makroökonomische Indikatoren oder auf die subjektive Selbsteinschätzung einzelner Bürger abstellen. Diese zweidimensionale Typologie wird im Folgenden verwendet, um die Vielfalt an sozioökonomischen Erklärungsansätzen zu ordnen und wesentliche Differenzen einzelner Entwürfe aufzuzeigen. Damit ergeben sich vier unterschiedliche Typen, die im Folgenden kurz dargestellt werden: (1) das Economic-Voting-Modell, (2) das Economic-Benefits-Modell, (3) das Policy-Appraisal-Modell und (4) das Economic-Perceptions-Modell.

Das Economic-Voting-Modell

Sozioökonomische Entwicklungen sollten besonders auf die kurzfristige, instrumentell-rationale Bewertung eines politischen Systems wirken. Diese spezifische Unterstützung politischer Institutionen verläuft häufig volatil und verändert sich oft rasch. Sie wird auch und besonders durch die Bewertung von Leistungen eines politischen Systems beeinflusst, ist also abhängig von politischer Performanz.

Economic-Voting-Modelle greifen das Feld der Wirtschaftspolitik heraus und unterstellen, dass die Bürger positive oder negative konjunkturelle Entwicklungen der jeweiligen Regierung zuschreiben (siehe als knappen Überblick Pappi/Shikano 2007 und als ausführlichen Bericht zum Forschungsstand Duch/Stevenson 2008). Ausmaß und Intensität des ökonomisch motivierten Wahlverhaltens werden maßgeblich durch die Klarheit der politischen Verantwortlichkeit bestimmt. Je klarer und identifizierbarer die Verantwortung von Regierungsparteien und Regierungschef sind, desto mehr wirkt die wirtschaftliche Entwicklung auf die Regierungspopularität und auf das Wahlverhalten (Powell/Whitten 1993).

Hinter dem Schlagwort des ökonomischen Wählens verbergen sich eine ganze Reihe teils sehr unterschiedlicher Ansätze: Konzeptionell stehen rückwärtsblickende Abstrafungsmodelle („punishment“) vorwärtsblickenden Auswahlmodellen („selection“) gegenüber. Die Abstrafungsmodelle beziehen sich allein rückwärtsblickend („retrospective“) auf die vergangene wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Performanz der Regierung oder der Regierungsparteien. Erfolgreiche Parteien und Politiker werden belohnt, erfolglose werden abgestraft (Kramer 1971). Auswahlmodelle hingegen argumentieren etwas komplexer und beziehen sich ausdrücklich vorwärtsblickend („prospective“) auf Annahmen über die Ausrichtung der zukünftigen Regierungspolitik. Dabei leiten Wähler aus der vergangenen Performanz von Regierungsparteien bestimmte Kompetenzsignale ab, die zur Grundlage (des ökonomisch motivierten Anteils) der Wahlentscheidung werden.

Soweit die EU als ein Teil der Exekutive und damit als politisch verantwortlich verstanden wird, kann dieser kausale Mechanismus auch auf zweckrationale Bewertungen des Integrationsprozesses bezogen werden. Da die europäische Integration als ein ökonomisch ausgerichtetes Projekt und mit dem Versprechen begann, durch die Errichtung eines gemeinsamen Marktes und die Vergemeinschaftung bestimmter Politikbereiche Effizienz und letztlich mehr Wohlstand zu schaffen, hat die politikwissenschaftliche Europaforschung die Unterstützung des Integrationsprojekts und der EG/EU besonders an ökonomischen Politiken und Politikergebnissen festgemacht (Eichenberg/Dalton 1993 und 2007; Anderson/Kaltenthaler 1996; Duch/Taylor 1997).

Frühe Studien zur politischen Unterstützung des Integrationsprozesses und der EU haben meist soziotropische Perspektiven eingenommen und die Präferenzen der Bürger mit makroökonomischen Aggregatdaten zu erklären versucht (Loveless/Rohrschneider 2008). Damit wird unterstellt,

dass die Bürger bewerten, wie weit der jeweilige Mitgliedstaat kollektiv von der Mitgliedschaft in der EG/EU profitiert. Diese Analysen im europäischen Mehrebenensystem sind naturgemäß komplexer als klassische Analysen der politischen Unterstützung innerhalb eines bestimmten Nationalstaats. Sie berücksichtigen gleichermaßen die Entwicklung der EU-Unterstützung innerhalb einzelner Mitgliedstaaten und zwischen diesen Mitgliedstaaten. Empirische Untersuchungen haben, mindestens für die 1970er und 1980er Jahre, einen deutlichen statistischen Zusammenhang von Einstellungen zur europäischen Integration mit diesen „objektiven“ ökonomischen Indikatoren belegt. In einer viel beachteten Studie haben Richard Eichenberg und Russel J. Dalton (1993) den Zusammenhang der Integrationsunterstützung mit makroökonomischen Indikatoren auf der Aggregatebene nachgewiesen. Die Analyse von ökonomischen Zeitreihen von 1973 bis 1988 hat besonders die Wirksamkeit von zwei unterschiedlichen Effekten aufgezeigt: In den Mitgliedstaaten steigt die Zustimmung zum Integrationsprozess und zur EG, wenn die Inflationsraten fallen, und eine hohe wirtschaftliche Verflechtung, bestimmt als Anteil der Exporte in den Binnenmarkt an den gesamten Exporten, fördert die Herausbildung integrationsorientierter Präferenzen. Daneben wirken sich auch geringe Arbeitslosigkeit und hohes Wirtschaftswachstum positiv auf die Unterstützung der EG aus, selbst wenn diese Effekte vergleichsweise gering sind. Die Bürger der Mitgliedstaaten beurteilen damit die EG im Lichte der sozioökonomischen Performanz. Sie honorieren besonders die Erwartung, durch Marktintegration materiellen Wohlstand zu schaffen und durch Marktregulierung Preisstabilität herzustellen (Eichenberg/Dalton 1993: 522).

Neuere empirische Analysen haben die Erklärungsleistung des Economic-Voting-Modells jedoch erheblich eingeschränkt. Die 1990er Jahre waren z. B. parallel von einem wirtschaftlichen Aufschwung und oft substanzieller Kritik am Integrationsprojekt und der EG/EU bestimmt. Dalton und Eichenberg (2007) haben im Lichte dieser empirischen Entwicklungen eine Neubewertung ihrer eben präsentierten Befunde vorgenommen: (1) Im politischen Bereich sinkt die Bedeutung nationaler Traditionen, und die Meinungsbildungsprozesse innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten gleichen sich einander an. (2) Makroökonomische Indikatoren wirken weiterhin auf die Beurteilung der europäischen Integration und der EG/EU, ihr Effekt ist jedoch weit geringer als vorher angenommen. (3) Der Effekt der beiden Schlüsselvariablen des ökonomischen Modells, Preisstabilität und wirtschaftliche Verflechtung im Binnenmarkt, kann bis etwa 1991 empirisch gezeigt wer-

den, danach nicht mehr. (4) Für den abrupten Einbruch der Unterstützung und für die unterschiedliche Erklärungskraft des Economic-Voting-Modells vor und nach Maastricht bieten Eichenberg und Dalton (2007) unterschiedliche Erklärungen an. Im Vorfeld der Wirtschafts- und Währungsunion seien eine häufig als neoliberal verstandene Politik strikter Haushaltsdisziplin und die Konvergenz hin zu einem liberalen Kapitalismusmodell festgeschrieben worden. Darüber hinaus habe der Vertrag von Maastricht ein weiteres Ausgreifen der neu gegründeten EU auf vormals nationalstaatlich organisierte Politikfelder vorgesehen und ein stetiges Voranschreiten des Integrationsprozesses ohne einen klar definierten Zielpunkt angedeutet. Diese sozioökonomischen und politischen Entwicklungen sind durch politische Diskussionen und EU-Referenden, etwa in Dänemark, deutlich hervorgetreten und für die Bürger greifbar geworden, und diese sozioökonomisch und politisch angelegte Kritik habe dazu beigetragen, die politische Unterstützung der europäischen Integration von der erfolgreichen wirtschaftlichen Entwicklung zu entkoppeln (Eichenberg/Dalton 2007: 143–147).

Das Economic-Benefits-Modell

Eine weitere Gruppe von Beiträgen modifiziert das gerade vorgestellte Erklärungsmuster. Bewertungen der europäischen Integration sind aus dieser Perspektive zwar weiter soziotropisch motiviert, d. h. sie hängen ab vom Nutzen der EG/EU-Mitgliedschaft für die eigene soziale Gruppe, meist für das eigene Land. Die Bewertung orientiert sich jedoch nicht mehr vorrangig an „objektiven“ sozioökonomischen Indikatoren, sondern an der „subjektiven“ Bewertung der sozialen und ökonomischen Entwicklung durch die Bürger.

Christopher J. Anderson und Michael Shawn Reichert (1995) haben in ihrem Economic-Benefits-Modell besonders die kollektiven Vorteile der EG-Mitgliedschaft herausgestellt. Anhand einiger ausgewählter Eurobarometer-Daten der Jahre 1982, 1986 und 1990 können sie zeigen, dass diejenigen Bürger, die glauben, ihr jeweiliger Staat profitiere von der europäischen Integration, sei es durch direkte Zuwendungen oder durch indirekte ökonomische Vorteile, deutlich integrationsorientiertere Positionen einnehmen. So unterstützen etwa die Bürger derjenigen Staaten, die bedeutende Subventionen aus dem Gemeinschaftsbudget erhalten oder intensiven Handel mit anderen EG-Staaten betreiben, die europäische Integration besonders nachhaltig. Schließlich sind die Bürger derjenigen Staaten, die auf eine lange Mitgliedschaft in der EG zurückblicken, meist stärker integra-

tionsorientiert als Befragte aus neuen Mitgliedstaaten (Anderson/Reichert 1995: 245).

Das Policy-Appraisal-Modell

Neuere Ansätze haben sich jedoch meist von diesen kollektivistischen Erklärungsmustern abgewendet und sich nicht mehr allein auf makroökonomische Aggregatdaten verlassen. Sie haben vielmehr egozentrische, am utilitaristischen Eigennutz orientierte sozioökonomische Motive in den Vordergrund gerückt und die subjektive Beurteilung ökonomischer Rahmendaten durch die Bürger stärker thematisiert (Loveless/Rohrschneider 2008: 8). Inhaltlich greift die europäische Integration Teilbereiche der Wirtschaftspolitik heraus. Ihre formale Domäne liegt, mit Ausnahme des Agrarsektors, weniger im Bereich der distributiven, sondern der regulativen Politik. Dies gilt insbesondere für die Liberalisierung der Waren-, Kapital- und Arbeitsmärkte über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg. Diese Öffnung der Märkte betrifft Individuen auf unterschiedliche Weise, denn Chancen wie Risiken sind innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten ungleich verteilt.

Matthew J. Gabels (1998a) Policy-Appraisal-Modell unterscheidet sich in konzeptioneller und methodischer Perspektive deutlich von den bislang diskutierten Ansätzen. Die Begründung integrationsorientierter oder euroskeptischer Positionen wird nicht mehr an kollektiven, soziotropischen Bewertungen festgemacht, sondern durch individuelle, utilitaristische und egoistische Motivlagen begründet. Integrationsorientierte Positionen nehmen demnach diejenigen ein, die von der europäischen Integration zu profitieren glauben; euroskeptische Positionen beziehen dagegen diejenigen, die sich als (potenzielle) Verlierer des Integrationsprozesses begreifen.

In einem zweiten Schritt argumentiert Gabel (1998a: 39), dass die Bürger der Mitgliedstaaten sich in ihren Möglichkeiten, vom wirtschaftlichen Einigungsprozess zu profitieren, deutlich unterscheiden. Innerhalb der jeweils nationalen sozioökonomischen Bezugsrahmen nehmen Bürger ganz unterschiedliche Kostenrisiken und Nutzenpotenziale der europäischen Integration wahr, und diese Wahrnehmungen begründen die Unterstützung oder Ablehnung der europäischen Integration und der EG/EU. Die Öffnung der Arbeitsmärkte, die freie Mobilität des Kapitals und die Liberalisierung der Warenmärkte betreffen soziodemografische Gruppen jeweils auf ganz verschiedene Weise. Die Öffnung der Arbeitsmärkte bricht die Begrenzungen nationaler Sozial- und Wirtschaftsordnungen auf und führt tendenziell zu einem EU-weiten Wettbewerb um Arbeitsplätze und Einkommen. Diese

Reformen eröffnen hoch qualifizierten Arbeitskräften weitere Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten, sie bedrohen dagegen direkt die Beschäftigungsoptionen und mindern die potenziellen Erwerbseinkommen geringer qualifizierter Arbeitnehmer. So erhöht z. B. die Akkumulation von Humankapital durch Aus- und Weiterbildung individuelle Verdienstmöglichkeiten und verringert das Risiko von Arbeitslosigkeit.

Empirisch kann Gabel (1998a: 66–71) tatsächlich zeigen, dass gut ausgebildete Bürger zu positiven und weniger gut oder gar nicht einschlägig qualifizierte Bürger zu negativeren Bewertungen der EG-Mitgliedschaft neigen. Als Maßstab für Humankapital werden das Bildungsniveau und die Beschäftigung gewählt. Statistische Analysen von Eurobarometer-Datensätzen der Jahre von 1975 bis 1992 zeigen, dass diejenigen Bürger, die über eine gute Ausbildung verfügen und in Führungspositionen oder im Management arbeiten (bei Gabel werden diese Bürger als „professionals“ oder als „executives“ bezeichnet), die EG-Mitgliedschaft positiv bewerten. Im Gegensatz dazu nehmen diejenigen Bürger, die schlechter gebildet, als (ungelernte) Arbeiter („manual workers“) beschäftigt oder beschäftigungslos sind, häufig euroskeptische Positionen ein. Schließlich greift Gabels Analyse Gruppen heraus, denen eine besondere utilitaristische Perspektive auf die EG unterstellt wird: Bürger, die direkt an einer Staatsgrenze leben, oder Bauern, die von der spezifischen Ausrichtung der gemeinsamen Agrarpolitik profitieren, bewerten die Mitgliedschaft in der EG/EU, wenn alle übrigen Einflussfaktoren gleich bleiben, systematisch positiver als die übrigen Bürger.

Empirische Analysen der Eurobarometer- und anderer Umfragedatensätze haben gezeigt, dass Angestellte, Manager und Selbständige eher bereit sind, die europäische Integration und die Mitgliedschaft in der EG/EU zu unterstützen als Arbeiter oder Hausfrauen. Bauern dagegen weisen, wohl aufgrund ihrer Sonderinteressen, mit die höchste Integrationsorientierung aller beruflichen Statusgruppen auf. Die Entwicklung über Zeit verläuft in den meisten Gruppen eher parallel und wiederholt die übergreifenden zeitlichen Trends von Integrationsorientierung und Euroskeptizismus. Mit Blick auf den Wandel über Zeit fällt jedoch auf, dass sich etwa seit Mitte der 1990er Jahre einige Statusgruppen erkennbar auseinanderentwickeln. Bei den Managern wächst etwa seit 1995 kontinuierlich die instrumentelle Unterstützung der EU; bei den Arbeitern dagegen wächst im selben Zeitraum der Euroskeptizismus.

Der freie Kapitalverkehr innerhalb des gemeinsamen Marktes bietet zusätzliche und potenziell attraktive Optionen für Bürger mit hohen persön-

lichen Einkünften und, folglich, hoher Investitionsbereitschaft. Entwickelt sich auf diese Weise ein EU-weiter Wettbewerb um Kapitalinvestitionen, können die sozialen Konsequenzen für abhängig Beschäftigte negativ sein. Während gut ausgebildete ökonomische oder technokratische Eliten ihre Einkommen verbessern können, bleibt schlechter qualifizierten oder ungelerten Arbeitskräften häufig nur noch die Alternative zwischen (relativen wie absoluten) Einkommensrückgängen oder dem Verlust ihres Arbeitsplatzes. Die sozioökonomischen Konsequenzen der Kapitalmobilität werden durch das erzielte Einkommen der Bürger abgebildet. Die Liberalisierung der Warenmärkte, die Abschaffung von Zollgrenzen und die Einführung einer gemeinsamen Währung betreffen unmittelbar die utilitaristische Bewertung der EU-Mitgliedschaft. Diese Reformen schaffen neue Möglichkeiten für diejenigen, die in kompetitiven, exportorientierten Wirtschaftszweigen beschäftigt sind. Sie bedrohen dagegen die Interessen derjenigen, die auf staatliche Subventionen angewiesen oder von protektionistischen Politiken der nationalen Ebene abhängig sind.

Das Economic-Perceptions-Modell

Eine weitere Gruppe von Beiträgen hält am sozioökonomischen Erklärungskonzept und an egozentrischen Motiven der Bürger fest, relativiert jedoch die Bedeutung von „objektiven“ makroökonomischen Indikatoren. Wie bereits erwähnt, hat sich der Fokus der sozioökonomischen Erklärungsansätze für integrationsorientierte oder euroskeptische Einstellungen schrittweise von soziotropischen Modellen, die auf den kollektiven Nutzen der europäischen Integration und der EG/EU-Mitgliedschaft zielen, hin zu egozentrischen Modellen verschoben, die besonders auf einen individuellen sozioökonomischen Vorteil abzielen.

Das Economic-Perceptions-Modell von Matthew J. Gabel und Guy D. Whitten (1997) kann als eine direkte Entgegnung auf das Economic-Voting-Modell von Eichenberg und Dalton (1993) gelesen werden. Sie kritisieren besonders die Verwendung „objektiver“ ökonomischer Indikatoren wie Wirtschaftswachstum, Inflation und Arbeitslosigkeit. Diese auf der nationalen Ebene bestimmten ökonomischen Basisindikatoren seien nicht geeignet, die häufig bedeutsamen Unterschiede der wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb eines Staates angemessen abzubilden. Darüber hinaus sei mehr als zweifelhaft, ob die Bürger in der Lage sind, ökonomische Realdaten korrekt wahrzunehmen und auszuwerten.

Gabel und Whitten (1997: 85) benutzen für ihre Analyse einen umfangreichen Datensatz, der die Eurobarometer von 1984 bis 1989 zusammenführt. Ihre Ergebnisse werfen ein neues Licht auf die Gegensätze von soziotropischen und egozentrischen, von objektiven und subjektiven Motiven für die Herausbildung der öffentlichen Meinung. Mit einfachen Modellen, die nur objektive ökonomische Indikatoren berücksichtigen, können Gabel und Whitten zeigen, dass allein die Inflationsrate auf die Bewertung der EU-Mitgliedschaft wirkt, während Wirtschaftswachstum und Arbeitslosigkeit einen bestenfalls ambivalenten Einfluss auf die Einstellungen der Bürger haben. Zweitens können die Autoren zeigen, dass die Erklärungskraft makroökonomischer Indikatoren ansteigt, wenn innerhalb der jeweiligen Mitgliedstaaten regionale Unterschiede bei Wachstum und Beschäftigung stärker berücksichtigt werden. Drittens gelingt Gabel und Whitten (1997: 89–92) eine abwägende Bewertung von objektiven und subjektiven sozioökonomischen Indikatoren. Sie können empirisch belegen, dass individuell wahrgenommene, subjektive Bewertungen der Ökonomie einen deutlich höheren Einfluss auf Einstellungen zur europäischen Integration und zur EG haben als objektive makroökonomische Basisindikatoren. Die ökonomische Grundlage von Unterstützung und Kritik des Integrationsprojekts ist damit, so das Fazit von Gabel und Whitten (1997), weniger stabil, sondern viel wandelbarer als vormals angenommen.

2.2.2 Kulturelle Motive von Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen

Während die europäische Integration als ökonomisches, wirtschafts- und wettbewerbspolitisches Projekt begann, hat die Vertiefung der Integration, besonders seit Mitte der 1980er Jahre, mit den Marksteinen Einheitliche Europäische Akte (1987) sowie den Verträgen von Maastricht (1992), Amsterdam (1997), Nizza (2000) und Lissabon (2007) die Ausrichtung und den Charakter der EG/EU deutlich verändert.

Mit Blick auf David Eastons (1965) Unterscheidung von spezifischer und diffuser Unterstützung (siehe oben) sollte diese politische und kulturelle Perspektive besonders die Determinanten der diffusen Unterstützung betreffen, also die langfristige, normative Bindung von Individuen an eine politische Gemeinschaft. Die Bürger der Mitgliedstaaten beurteilen in diesem Sinne eine politische und ökonomische Gemeinschaft, deren Kompetenzen durch erhebliche Souveränitätstransfers von der nationalstaatlichen auf

die supranationale Ebene stetig gesteigert werden. Während die frühe Phase der EG wesentlich als ein Friedensprojekt und als ein ökonomisches Unternehmen beurteilt wurde, wird die EU nun zusätzlich aus politischer und kultureller Perspektive bewertet.

Ronald Inglehart und die „stille Revolution“ des Wertewandels

Die Theorie einer „stillen Revolution“, eines umfassenden Wertewandels in den (westlichen) Gesellschaft, die Ronald Inglehart (1970a, 1970b) theoretisch begründet und empirisch gezeigt hat, war wohl das erste und prominenteste nicht ökonomische Erklärungsangebot für die Einstellungen der Bürger zur EG/EU. Die verschiedenen im Laufe der Jahre vorgelegten Studien Ingleharts teilen einige einfache Grundannahmen: Soziale Veränderungen – etwa ein höheres Wohlstandsniveau, bessere Bildungschancen und erhöhte soziale Mobilität – bewirken einen umfassenden Wandel der Wertprioritäten der Bürger von materialistischen hin zu postmaterialistischen Einstellungen und Präferenzen. Kurz gefasst argumentiert Inglehart, dass diejenigen Generationen, die in Phasen materieller Not aufgewachsen sind und sozialisiert wurden, in erster Linie um die Garantie ihrer physischen und ökonomischen Sicherheit besorgt sind. Jüngere, im Kontext von weitgehender physischer und ökonomischer Sicherheit sozialisierte Generationen nehmen diese Faktoren dagegen als gegeben an und legen größeren Wert auf eine bessere Lebensqualität, wirksame politische Partizipation oder Chancen zur Umsetzung hedonistischer Lebensentwürfe.

Ingleharts Argument bedient sich bei psychologischen und sozialpsychologischen Theoriekonzepten. Die Mangelhypothese besagt, dass diejenigen Bedürfnisse und Wertvorstellungen besonders geschätzt werden, die nicht befriedigt und damit knapp sind. Die Sozialisationshypothese behauptet zweitens, dass grundlegende Dispositionen und Wertvorstellungen jeder Person durch individuelle Erfahrungen in der frühen Jugendzeit formiert werden und danach weitgehend stabil bleiben. Letztlich vertritt Inglehart damit ein modernisierungstheoretisches Argument, denn die wirtschaftliche Entwicklung wirkt sich auf die Formierung von alternativ materialistischen oder postmaterialistischen Wertorientierungen aus. Im Laufe der Zeit ersetzen postmaterialistisch sozialisierte materialistisch sozialisierte Kohorten.

Konzeptionell hat Inglehart seine Theorie des Wertewandels bereits frühzeitig auf ihre Konsequenzen für die Beurteilung der europäischen Integration hin befragt (Inglehart 1970a, 1970b und 1977; Inglehart/Rabier

1978). Dabei hat er die kognitive Mobilisierung und die politischen Wertprioritäten der Bürger als Erklärungsfaktoren theoretisch begründet und empirisch überprüft. Kognitive Mobilisierung bezeichnet die Fähigkeit eines Bürgers, politische Informationen aufzunehmen, mit ihnen umzugehen und sie in sozialen Netzwerken zu kommunizieren und zu verbreiten. Individuen mit hoher kognitiver Mobilisierung im Sinne von Inglehart sind politisch gut informiert, suchen politische Gespräche und Diskussionen, sind innerhalb der jeweiligen Gesellschaften gut vernetzt und versuchen, eine Meinungsführerschaft zu erreichen („opinion leaders“).

Inglehart war neben Jacques-René Rabier Begründer des Eurobarometers und hat zwei Elemente des Fragebogens entwickelt, die kognitive Mobilisierung messen sollten und bis heute regelmäßig in die Studien aufgenommen werden: Erstens erheben die Eurobarometer die Häufigkeit der Beteiligung an politischen Diskussionen und unterscheiden zwischen Bürgern, die „häufig“, „gelegentlich“ oder „nie“ über politische Themen diskutieren. Zweitens wird die kognitive Mobilisierung an der Meinungsführerschaft eines Befragten festgemacht, also daran, ob sie/er niemals oder aber sehr häufig versucht, andere von ihrer/seiner politischen Meinung zu überzeugen.

Inglehart unterstellt nun, dass ein hohes Niveau an kognitiver Mobilisierung erforderlich ist, um die häufig recht komplexe Struktur und Dynamik des europäischen Integrationsprozesses zu verstehen. Im zweiten Schritt argumentiert er, dass ein Verständnis der europäischen Integration wesentlich sei, um die Bürger mit der EG vertraut zu machen, Bedrohungsängste zu lindern und eine positive Identifikation zu ermöglichen (Inglehart 1970a und 1970b; Inglehart/Rabier/Reif 1991). Empirisch können Inglehart und seine Koautoren den Zusammenhang von öffentlicher Bewertung der europäischen Integration, gemessen an der Mitgliedschaftsfrage des Eurobarometers, mit den Indikatoren für kognitive Mobilisierung in einfachen Zusammenhangsanalysen zeigen, und weitergehende Untersuchungen konnten ähnliche Zusammenhänge in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien belegen (Janssen 1991).

Politische Wertprioritäten bezeichnen die Orientierung statistischer Kohorten und einzelner Bürger an materialistischen oder an postmaterialistischen Wertvorstellungen. Im Gegensatz zur kognitiven Mobilisierung, die den spezifischen Inhalt der wahrgenommenen und verarbeiteten Informationen ausblendet, enthält diese Dimension eine Reihe von ausdrücklich normativen Implikationen. Inglehart (1970a; 1970b) hat bereits frühzeitig

die These aufgestellt, dass Bürger mit postmaterialistischen Wertvorstellungen tendenziell das Integrationsprojekt unterstützen, während Bürger mit materialistischen Wertvorstellungen die europäische Integration und die EG kritisieren. Für ihn sind postmaterialistische Werte – besonders dann, wenn sie kosmopolitische Einstellungen und die Kritik an tradierten, hierarchisch-autoritären Gesellschaftsstrukturen einschließen – nahezu deckungsgleich mit der Unterstützung regionaler Integration und dem Souveränitätstransfer vom Nationalstaat hin zu größeren und komplexeren ökonomischen und politischen Gemeinschaften.

Ingleharts Theorie des politischen Wertewandels und seiner Wirkung auf die Einstellungen von Bürgern zur europäischen Integration und zur EG/EU illustrieren beispielhaft, dass Alter, Geschlecht, Beschäftigung oder sozioökonomischer Status bei Analysen der öffentlichen Meinung zur europäischen Integration nicht einfach als Kontrollvariablen berücksichtigt werden können, sondern Konzepte abbilden, die im Zentrum von Ingleharts theoretischem Argument stehen (Loveless/Rohrschneider 2008: 10).

Das Cultural-Threat-Modell

Neben sozioökonomischen Determinanten wirkt eine Vielzahl unterschiedlicher Einflüsse auf Einstellungen zur europäischen Integration. Neuere Beiträge haben die Bedeutung sozioökonomischer Erklärungsansätze relativiert und die alternative Erklärungskraft kultureller Motive herausgestellt (McLaren 2002 und 2007; Diez Medrano 2003). Europapolitische Präferenzen seien weniger die Konsequenz kurzfristig-rationaler, eigeninteressierter Kalküle, sondern durch längerfristige kulturelle Orientierungen, die verfestigte Bindung an exklusive nationale Identitäten, besonders die Ablehnung von oder gar Feindschaft gegenüber fremden Kulturen begründet. Empirische Analysen verwenden zur Definition einer exklusiven Bindung an nationale Identitäten meist die Konzepte von Bürgerschaft („citizenship“) und Identität („identity“). Von 1983 bis 1992 wurde im Eurobarometer in unregelmäßigen Abständen eine Frage gestellt, die die Akzeptanz einer nationalen und/oder einer europäischen Staatsbürgerschaft zu bestimmen suchte (siehe Übersicht 2.4). Seit 1992 wird nun regelmäßig eine Frage nach der nationalen und/oder europäischen Identität gestellt (siehe Übersicht 2.5).

Eine Reihe neuerer Beiträge hat die Erklärungskraft sozioökonomischer und kultureller Faktoren einander gegenübergestellt und ihren jeweiligen Einfluss abzuschätzen versucht. Hooghe und Marks (2004) relativieren etwa

Übersicht 2.4: Die Bestimmung nationaler oder europäischer Staatsbürgerschaft im Eurobarometer (1983–1992)

Frage: Verstehen Sie sich gelegentlich nicht allein als Bürger Ihres Nationalstaats, sondern auch als Bürger Europas?

(1) häufig	(2) manchmal
(3) niemals	(4) weiß nicht/keine Angabe

Übersicht 2.5: Die Bestimmung nationaler und/oder europäischer Identität im Eurobarometer (seit 1992)

Frage: Sehen Sie sich in der näheren Zukunft...?

(1) allein als Bürger des jeweiligen Nationalstaats
(2) als nationaler und europäischer Bürger
(3) als europäischer und nationaler Bürger
(4) allein als Bürger Europas
(0) weiß nicht/keine Angabe

ihre vorher publizierten, nahezu ausschließlich sozioökonomisch ausgerichteten Analysen und verweisen auf die Erklärungskraft von Identitätskonzepten, besonders von exklusiven nationalen Identitäten, für die Herausbildung euroskeptischer Positionen. Die Erosion affektiver Bindungen ist jedoch nur ein möglicher Faktor, der zwar den allmählichen Rückgang der diffusen Unterstützung des Integrationsprojekts, allerdings per se nicht die schroffen Umbrüche in der Dynamik von Zustimmung und Ablehnung, von Integrationsunterstützung oder Euroskeptizismus erklären kann. Die Grundannahme dieser neueren Studien lautet also, dass Menschen ihr Selbstverständnis aus denjenigen sozialen Kollektiven ableiten, mit denen sie sich identifizieren. Zugehörigkeit zu oder Ausschluss aus einer Gruppe bestimmen damit die Gegenüberstellung von „wir“ und „die Anderen“ – diese Mechanismen von Inklusion und Ausschluss waren und sind wesentliche Merkmale der europäischen Nationalstaatsbildung (Lipset/Rokkan 1967).

Die europäische Integration bedeutet den Transfer von Souveränität auf die europäische Ebene. Politische Kompetenzen, die vormalig Kern nationaler Politik und Ausdruck nationaler Eigenständigkeit waren, werden nun vergemeinschaftet, konkrete politische Inhalte werden über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg vereinheitlicht. Diese Integrationschritte bedrohen unmittelbar die nationale Selbstbestimmung, implizieren Multikulturalismus und erodieren die Abgrenzungsnormen, die Eckpunkte der politischen und persönlichen Identitäten vieler Bürger sind (Hooghe/Marks 2005: 423). Auf der anderen Seite kann unterstellt werden, dass diejenigen, die sich als Teil einer europäischen Bürgergemeinschaft sehen, in der Regel außerdem den Integrationsprozess und die EG/EU positiv bewerten.

Die Fragen des Eurobarometers sehen nationalstaatliche und europäische Identifikationsangebote in einem Nullsummenspiel: Bürger identifizieren sich entweder (vornehmlich) mit ihrem jeweiligen Nationalstaat, (vornehmlich) mit der EG/EU oder ein wenig mit beiden. Einige Beiträge gelangen zu der Schlussfolgerung, es entstehe tendenziell eine europäische Identität und das Bewusstsein einer europäischen Bürgerkultur (Risse 2002 und 2004; Bruter 2005). Andere Beiträge finden dagegen empirisches Material, das diese Erwartungen in Zweifel zieht, oder verweisen auf das Fehlen einiger wesentlicher Voraussetzungen für die Entwicklung einer gemeinsamen europäischen Identität (Scharpf 1999).

Die Wechselwirkungen nationaler Identität und europäischer Integration sind jedoch komplex: Nationalstaatliche und europäische Identitäten müssen nicht zwangsläufig gegeneinander ausgespielt werden, sie müssen nicht unbedingt exklusiv sein, sondern sie können sich gegenseitig ergänzen und verstärken (Van Kersbergen 2000; Risse 2002; Bruter 2005). Michael Bruter (2005) entwirft etwa ein Modell, das verschiedene Schichten von Identität als konzentrische Kreise anordnet. Somit können individuelle, lokale, regionale, nationale oder europäische Identitäten miteinander kombiniert werden und stehen nicht notwendigerweise in einem Konkurrenzverhältnis.

Im Gegensatz zu den sozioökonomischen Erklärungsansätzen liegen für diese identitätsbasierten Konzepte nur unzureichende Daten vor. Die quantitativ-vergleichende Forschung hat bislang keinen Konsens zur empirischen Messung von Identitätskonzepten gefunden und verfügt kaum über valide, hinreichend lange und aussagekräftige Zeitreihen zur Messung und zum Vergleich von Identitätsorientierungen zwischen Individuen, Regionen und Mitgliedstaaten (Kaina/Karolewski 2009: 18). Diese Konstellation hat

sicher dazu beigetragen, dass in der Literatur sehr viele inkonsistente und widersprüchliche Analysen zum Effekt von Identität auf die Unterstützung oder Ablehnung der europäischen Integration veröffentlicht wurden. Akzeptiert man die oben vorgestellten Eurobarometer-Fragen nach der Selbstwahrnehmung als Bürger des Nationalstaats und/oder Europas als einen Indikator für nationale und/oder europäische Identität, so kann wohl als minimaler Konsens der empirischen Forschung festgehalten werden, dass diejenigen, die eine ausschließlich nationale Identität angegeben („allein als Bürger des jeweiligen Nationalstaats“), sehr deutlich euroskeptischer eingestellt sind als diejenigen, die sich als nationale und europäische oder allein als europäische Bürger verstehen (Hooghe/Marks 2005; McLaren 2007; De Vries/Van Kersbergen 2007 und 2009). Auch wenn sich diese Befunde in verschiedenen Studien robust wiederholen lassen, bleibt dabei jedoch fraglich, ob dies eine erhebliche substanzielle Erklärungsleistung ist oder ob lediglich mehr oder weniger tautologische Unterstützungskonzepte statistisch aufeinander bezogen werden.

Claes H. de Vreese und Hajo G. Boomgaarden (2005) belegen empirisch, dass diejenigen, die Ressentiments gegen Immigranten pflegen, auch die europäische Integration und die EU ablehnen. Lauren McLaren (2002) zeigt, dass euroskeptische Positionen nicht nur als Konsequenz zweckrationaler Kosten-Nutzen-Kalkulationen entstehen, sondern besonders durch die Ablehnung, Feindschaft oder Furcht vor fremden Kulturen bestimmt werden. Konkret konstruiert McLaren (2002: 558) zunächst aus Eurobarometer-Daten, die im März und April 1997 erhoben wurden, zwei Indikatoren, um reale oder symbolische Fremdenfeindlichkeit zu messen. Dabei werden „realistische“ Bedrohungen durch die Frage abgebildet, ob bestimmte Minderheitengruppen das Sozialsystem ausbeuteten, und „symbolische“ Bedrohungen werden angezeigt, wenn die Befragten glauben, die religiösen Praktiken einer bestimmten Minderheitengruppe bedrohten ihre angestammte Lebensweise. Im zweiten Schritt kann McLaren nun zeigen, dass diese beiden Faktoren eindeutig auf die Unterstützung oder die Ablehnung der europäischen Integration und der EU-Mitgliedschaft wirken. Diejenigen, die realistische und/oder symbolische Bedrohungen für ihre bisherige Lebensweise vermuten, bewerten die europäische Integration viel negativer als diejenigen, die das nicht erwarten.

2.2.3 Ideologische Motive von Bürgern und gesellschaftlichen Gruppen

Dieser Abschnitt diskutiert den Zusammenhang von allgemeinen ideologischen Orientierungen der Bürger mit ihren Einstellungen zur EU. Die Erosion des permissiven Konsenses in den 1990er Jahren hat zur Politisierung der europäischen Integration innerhalb der nationalen Öffentlichkeiten und Parteiensysteme geführt (zu einer positiven Lesart dieser Politisierungsprozesse siehe Hix 2008). Europäische Politik wird nicht mehr unter dem beinahe vollständigen Ausschluss der politischen Öffentlichkeiten der Mitgliedstaaten organisiert, sondern in parlamentarischen und öffentlichen Debatten kontrovers diskutiert. Politik in der EU konfrontiert nicht mehr die jeweils als homogen begriffenen Interessen der Mitgliedstaaten, sondern wird entlang derselben ideologischen Konfliktlinien und politischen Sachfragen verhandelt, die die Innenpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten strukturieren. So haben etwa Simon Hix, Abdul Noury und Gerard Roland das Abstimmungsverhalten im Europäischen Parlament analysiert und gezeigt, dass nicht mehr der nationalstaatliche Ursprung, sondern die ideologische Orientierung einer Parlamentariergruppe das jeweilige Abstimmungsverhalten bestimmt (Hix/Noury/Roland 2007; siehe dazu Kapitel 3).

In der Literatur wird der Zusammenhang von Konflikten um die europäische Integration mit den jeweils nationalen Konfliktstrukturen jedoch unterschiedlich beurteilt. Ein wesentliches kognitives Hilfsmittel zur Vermessung der Positionen von einzelnen Bürgern, politischen Parteien, nationalen Regierungen oder bestimmten Politikfeldern sind räumliche Modelle politischer Präferenzen und des politischen Wettbewerbs. Die Darstellung politischer Akteure in räumlichen Modellen geht auf die Zeit der Französischen Revolution zurück. Die Terminologie politischer Räume wurde durch Anwendung mikroökonomischer Methoden und Modelle auf politische Akteure und Entscheidungen (im Anschluss an die Arbeiten von Downs 1957) mit einer spezifischen mathematischen Kodifikation des politischen Raums verbunden. Mit der Links-Rechts-Skala liegt eine Dimension vor, die unterschiedliche Positionen zu politischen Konflikten übergreifend integriert. Die Semantik von links und rechts bietet ein begriffliches Raster, das den Wählern hilft, Transaktionskosten zu reduzieren, politische Informationen zu verstehen, mit ihnen umzugehen und sie zu aggregieren. Während die Links-Rechts-Skala vornehmlich nationale politische Konflikte bündelt und auf einer eindimensionalen Skala darstellt, wird die Position von Akteuren

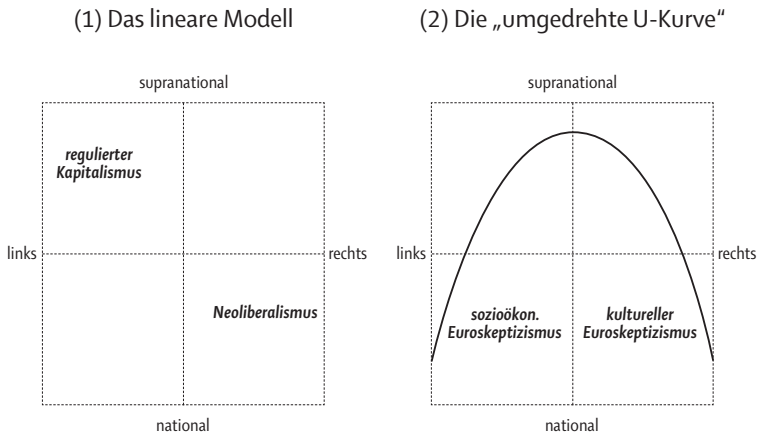
zur europäischen Integration und zur EG/EU auf einer weiteren, orthogonalen Konfliktachse erfasst (Ray 2007).

Im Folgenden wird diskutiert, ob und inwieweit allgemeine ideologische Präferenzen auf der Links-Rechts-Achse systematisch mit bestimmten Einstellungen zur europäischen Integration verbunden sind. Dabei sind in der Literatur unterschiedliche theoretische Konzepte und empirische Befunde vorgelegt worden. Einige Beiträge sprechen von linkem Euroskeptizismus und rechter Europa-Euphorie, andere verweisen auf genau den umgekehrten Zusammenhang, und weitere Autoren sehen gar keine theoretische und empirische Verbindung der nationalen mit der europapolitischen Konfliktdimension. Wie man nun den Zusammenhang beider Dimensionen darstellt, hängt erstens von der konkreten Definition von links und rechts ab. Einige Beiträge begreifen diesen Gegensatz als ein reines Abbild sozioökonomischer Konflikte, andere unterstellen, dass die Links-Rechts-Dimension einigermaßen gleichberechtigt sozioökonomische und kulturelle Themen auf einer übergreifenden Dimension zusammenfasst. Der Zusammenhang beider Dimensionen wird zweitens durch die Beurteilung der EU und ihrer Politik bestimmt. Je nach Perspektive können Bürger die EU entweder als Garant politischer Regulation der europäischen Wirtschaft oder als Wegbereiter einer neoliberalen europäischen Wirtschaftsverfassung begreifen.

In Abbildung 2.3 (links) wird das von Hooghe und Marks (1999; 2008b) eingebrachte Modell eines zweidimensionalen europäischen politischen Wettbewerbsraums dargestellt, in dem alle politischen Akteure, z. B. Bürger, politische Parteien oder Interessengruppen, verortet werden können (siehe weiterführend die Beiträge in Marks/Steenbergen 2004). Die horizontale Achse bezeichnet eine sozioökonomisch aufgefasste Links-Rechts-Dimension, die vertikale den Gegensatz von nationalen und supranationalen Positionen. Hooghe und Marks nehmen dabei eine rein sozioökonomisch verstandene Links-Rechts-Dimension zum Abbild des nationalen politischen Konflikts und setzen „mehr Integration“ mit „mehr Regulierung“ gleich. Innerhalb dieses Rasters sind beide Dimensionen nur scheinbar voneinander unabhängig, sodass zwei wesentliche Verbindungen von links-rechts und national-supranational zwei unterschiedliche „Projekte“ zu begründen helfen: (1) Das *neoliberale Projekt* verbindet (sozioökonomisch) rechte Politikpräferenzen mit der Option gegen eine weiter vorangetriebene europäische Integration und damit, so die Erwartung, gegen weitere Regulierungsschritte. (2) Das *Projekt des regulierten Kapitalismus* vereint dagegen (sozioökonomisch) linke politische Präferenzen und befürwortet weitere Integrationsschritte

zu mehr Regulierung und Wohlfahrtsstaat auf europäischer Ebene. Bei der Entwicklung und Erklärung der öffentlichen Meinung zur europäischen Integration sollten deshalb linke politische Positionen tendenziell mit integrationsorientierten und rechte mit euroskeptischen Präferenzen verbunden sein.

Abbildung 2.3: Zwei theoretische Modelle des Zusammenhangs zwischen Links-Rechts-Positionen und Einstellungen zur europäischen Integration



Anmerkung:

Die linke Abbildung ist entnommen aus Hooghe/Marks (2008b: 166).

Hooghe und Marks haben jedoch, wie bereits dargestellt, ihre Perspektive in einigen zentralen Punkten revidiert, rücken von primär sozioökonomischen Erklärungsansätzen ab und fordern eine stärkere Berücksichtigung der kulturellen Konfliktdimension ein. In Abbildung 2.3 (rechts) wird ihre neuere, alternative Hypothese zum Zusammenhang von links-rechts und national-supranational dargestellt. Dabei werden links und rechts nicht mehr allein durch sozioökonomische Inhalte gefüllt, sondern durch ganz unterschiedliche, auch kulturelle und identitätsorientierte Themen des politischen Konflikts aufgeladen. Die europäische Integration erscheint nun als ein zentristisches Projekt, denn diejenigen, die in der Mitte des politischen Meinungsspektrums stehen, unterstützen supranationale Positionen nachhaltig. Je weiter sich ein Bürger jedoch von dieser zentralen Posi-

tion entfernt, je weiter er also nach links oder nach rechts rückt, desto geringer wird die Unterstützung für die europäische Integration und für die EU. Hinter diesem Muster der umgedrehten U-Kurve steht die Überlegung, dass „linke“ Bürger wesentlich die von ihnen als neoliberale begriffene Ausgestaltung des Binnenmarkts ablehnen, während „rechte“ Bürger den Souveränitätstransfer von der nationalen auf die europäische Ebene kritisieren.

Die in dem Band von Marks und Steenbergen (2004) versammelten Beiträge zeigen theoretisch wie empirisch, dass diese Definition eines zweidimensionalen politischen Raums geeignet ist, sämtliche politische Akteure räumlich zu vermessen, ganz gleich, ob es um einzelne Bürger, Verbände, politische Parteien oder Regierungen geht. Im Hinblick auf den Zusammenhang der öffentlichen Meinung zur europäischen Integration mit allgemeinen politischen Präferenzen auf der Links-Rechts-Achse ist die umgedrehte U-Kurve durch empirische Analysen vielfach bestätigt worden (Brinegar/Jolly/Kitschelt 2004). Es besteht meist kein einfacher linearer Zusammenhang von Positionen auf der Links-Rechts- und der Nationalismus-Supranationalismus-Achse, wohl aber von extremen Positionen auf der Links-Rechts-Dimension mit euroskeptischen Orientierungen. Gleichwohl sind diese Zusammenhänge häufig nicht in allen Mitgliedstaaten dieselben, und sie hängen sehr deutlich vom nationalen Kontext und vom politischen Status quo ab.

2.2.4 Parteipolitische Einflüsse auf die öffentliche Meinung

In der modernen Massenpolitik formen einzelne Bürger ihre Präferenzen nicht unabhängig voneinander und von anderen gesellschaftlichen Akteuren. Vielmehr greifen politische Parteien einzelne Sachfragen auf, aggregieren sie zu einigermaßen programmatisch kohärenten Policy-Paketen und stellen Listen oder Kandidaten für Wahlen zu kommunalen und nationalen Vertretungen oder zum Europäischen Parlament auf. Rückwirkungen von Parteiensignalen auf die öffentliche Meinung und auf die Präferenzen der jeweiligen Unterstützer werden als eine alternative Erklärung für die Konjunkturen integrationsorientierter und euroskeptischer Positionen aufgegriffen (Ray 2003a; Gabel/Scheve 2007; Steenbergen/Edwards/De Vries 2007).

Die Entfremdung der Bürger von ihren politischen Repräsentanten ist in politischen und politikwissenschaftlichen Diskussionen häufig aufgegriffen und problematisiert worden. Manche Beobachter halten diese Entkopplung von Regierenden und Regierten für ein generelles Defizit repräsentativer

Demokratien, andere sehen darin ein Definitionskriterium ihrer „postdemokratischen“ Krise (Crouch 2008). Diese Befunde gelten auch und vielleicht besonders für politische Prozesse in der EU, wo die Distanz zwischen Bürgern und denjenigen, die sie repräsentieren sollen, regelmäßig als besonders gravierend wahrgenommen und dargestellt wird (siehe dazu Abschnitt 3.3).

In jeder repräsentativen Demokratie, auch in der EU, kann die Verbindung von Bürgern und ihren Repräsentanten durch zwei (alternative oder komplementäre) Mechanismen geleistet werden: Erstens können politische Parteien die politischen Präferenzen (potenzieller) Wähler übernehmen. Sie verhalten sich responsiv zur öffentlichen Meinung, um ihren Stimmenanteil zu maximieren (die Bottom-Up-Perspektive). So argumentiert etwa Clifford Carrubba (2001), dass die zunehmende Politisierung europapolitischer Themen Partei-Eliten animiere, ihre europapolitischen Programme stärker dem Willen der Bürger anzupassen. Er kann mit der Analyse von Eurobarometer und Manifesto-Daten⁴ der Jahre 1977 bis 1992 zeigen, dass die europapolitischen Positionen politischer Parteien meist den Präferenzen ihrer Unterstützer folgen: „that the more pro-EU the electorate is, the more pro-EU national parties tend to be“ (Carrubba 2001: 153).

Alternativ können politische Parteien die öffentliche Meinung und die politischen Präferenzen (potenzieller) Wähler beeinflussen, der Effekt kann also in die umgekehrte Richtung wirken. Partei-Eliten beziehen somit Positionen zur europäischen Integration, senden Signale an ihre potenziellen Wähler und beeinflussen damit die öffentliche Meinung (die Top-Down-Perspektive). So wird etwa argumentiert, dass die hohe Komplexität von Politik auf europäischer Ebene häufig die individuelle politische Meinungsbildung erschwere. Insbesondere sei für viele Bürger gar nicht klar, wie genau sich die Politiken der EU auf ihre konkrete Situation auswirken, sodass sie keine rationale Nutzenabwägung vornehmen können. In dieser Situation, so bei nahe der Konsens in der einschlägigen Forschung, sind die Bürger bereit,

4 Mit „Manifesto-Daten“ ist ein Ansatz zur Bestimmung der Position politischer Parteien in räumlichen Modellen gemeint. Er beruht auf der quantitativen Inhaltsanalyse von politischen Programmen, die Parteien im Vorfeld einer (meist nationalen) Wahl herausgegeben. Die umfangreichen Daten des „Comparative Manifestos Project“ (CMP) bestimmen die programmatischen Positionen politischer Parteien in „alten“ und „neuen“ Demokratien seit 1945. Diese Datensätze sind als Anhänge und CD-ROM-Beilagen der Bände von Budge et al. (2001) und Klingemann et al. (2006) publiziert worden. Neuere Updates sind über eine Website des Wissenschaftszentrums Berlin frei zugänglich (<http://www.wzb.eu/zkd/dsl/Projekte/projekte-manifesto.de.htm>).

parteipolitische Signale aufzunehmen und ihre individuelle Perspektive entsprechend zu justieren (Franklin/Marsh/McLaren 1994; Steenbergen/Jones 2002; Ray 2003b).

Besonders Liesbet Hooghe und Gary Marks (1999) haben sich für die systematische Berücksichtigung parteipolitischer Signale für den politischen Wettbewerb und die öffentliche Meinung in den Mitgliedstaaten und auf der EU-Ebene ausgesprochen. Gemeinsam mit ihren Koautoren verstehen sie politische Konflikte um die europäische Integration im Sinne des Cleavage-Ansatzes von Seymour Martin Lipset und Stein Rokkan (1967) als historisch determinierte Bruchlinien (Marks/Wilson 2000; Marks/Wilson/Ray 2002). In dieser historisch gewachsenen Konfliktstruktur passen Partei-Eliten ihre Positionen nicht mehr den Konjunkturen der öffentlichen Meinung an. Vielmehr nehmen politische Parteien die Konflikte über die Tiefe und die inhaltliche Substanz der europäischen Integration auf und integrieren diese Positionen in vorhandene, historisch entwickelte Muster von Konfliktlinien. Die europapolitischen Positionen und politischen Präferenzen der Bürger sind dagegen derart unstrukturiert, dass sie parteipolitische Signale als Kristallisationspunkte und Orientierungshilfen benötigen.

Leonard Ray (2003a) hat in einer einflussreichen Studie die Bedingungen abgesteckt, unter denen Parteisignale effektiv auf die europapolitischen Orientierungen der Bürger wirken. Europapolitische Signale politischer Parteien wirken, so der empirische Befund, besonders dann effektiv, wenn sich die Positionen der einzelnen Parteien deutlich unterscheiden, die europäische Konfliktdimension eine hohe Bedeutung aufweist und die jeweilige Partei eine einheitliche, geschlossene europapolitische Position vertritt. Diejenigen Wähler, die sich mit der jeweiligen Partei stark identifizieren, sind deutlich empfänglicher für parteipolitische Signale als andere.

Marco Steenbergen, Erica Edwards und Catherine de Vries (2007) haben in einer kombinierten Längs- und Querschnittsuntersuchung diesen Faden aufgenommen und die empirische Erklärungskraft des Top-Down- und Bottom-Up-Arguments untersucht. Mit statistischen Verfahren, die geeignet sind, Wechselwirkungen und gegenseitige Verursachung angemessen zu berücksichtigen, können sie zeigen, dass beide Mechanismen wirksam sind: Partei-Eliten verhalten sich responsiv zu den Positionen ihrer Unterstützer, sie formen diese Positionen jedoch ihrerseits mit. Bottom-Up-Effekte sind etwa im Kontext von Referendumskampagnen besonders wirksam; Top-Down-Effekte werden wesentlich durch die innerparteiliche Geschlossenheit bestimmt. Beide Vermittlungsmechanismen sind jedoch nur dann

effektiv, wenn die jeweiligen Parteien einen hohen Anteil von Unterstützern mit hoher kognitiver Mobilisierung in ihren Reihen haben.

2.2.5 Alternative Erklärungskonzepte

In einem Überblicksartikel haben Liesbet Hooghe und Gary Marks (2005) sozioökonomische Interessen, kulturelle Gemeinschaften und parteipolitische Einflüsse als grundlegende Effekte auf die öffentliche Meinung diskutiert und abgewogen. Daneben wird in der Literatur eine ganze Bandbreite teils alternativer, teils komplementärer Erklärungsansätze vertreten.

Das National-Proxies-Modell

Eine Serie von Beiträgen, etwa das National-Proxies-Modell von Christopher J. Anderson (1998), argumentiert im Grunde weiter aus der Perspektive des permissiven Konsenses. Aussagen zur Bewertung und Unterstützung der europäischen Integration und der EG/EU werden deshalb nicht mit Blick auf und mit Kenntnis von politischen Prozessen auf der EU-Ebene gebildet, sondern die Unionspolitik ist für uninformierte Wähler ein bestenfalls nachrangiges Thema. Vielmehr formulieren einzelne Bürger eine Bewertung zum Regieren in Europa im Lichte ihrer Einstellung zum jeweils nationalen politischen System.

Anderson (1998) hat als erster ein Modell vorgelegt, das die jeweils nationalen Bestimmungsfaktoren für die Herausbildung der öffentlichen Meinung zur europäischen Integration ausdrücklich herausgreift. Die Bürger der Mitgliedstaaten sind über die EU und die Politiken auf europäischer Ebene nicht ausreichend informiert. Ihre Bewertungen der europäischen Integration sind ein Abbild ihrer Zufriedenheit mit der ökonomischen und politischen Entwicklung des jeweiligen Nationalstaats. Gerade Bürger, die in europapolitischen Fragen und Politiken uninformiert sind, nutzen die nationalen Kontexte der Mitgliedstaaten, um ihre Einstellungen zur europäischen Integration und zur EU abzuleiten. Als Platzhalter („Proxies“) für europapolitische Einstellungen werden dabei besonders die Unterstützung des politischen Systems, die Unterstützung der Regierung und die Unterstützung von und Identifikation mit etablierten politischen Parteien benannt (Anderson 1998: 576–579).

Bei der empirischen Prüfung des National-Proxies-Modells greift Anderson auf Analysen eines Eurobarometer-Datensatzes vom Oktober/November 1990 zurück, der politische und sozioökonomische Indikatoren

aus Belgien, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Portugal und Westdeutschland enthält. Dabei zeigt er, wie die Unterstützung der EU-Mitgliedschaft, gemessen an der Mitgliedschaftsfrage, durch jeweils nationale politische Faktoren mitbestimmt wird. Anderson testet und bestätigt nun zunächst klassische Erklärungen für die Unterstützung der EU-Mitgliedschaft. Seine Analyse findet in den sieben Vergleichsstaaten deutliche empirische Zusammenhänge von Antworten zur Mitgliedschaftsfrage mit individuellen und soziotropischen Bewertungen der ökonomischen Entwicklung des jeweiligen Nationalstaats. Im zweiten Schritt wird die Bewertung der EU-Mitgliedschaft auf die bereits genannten Platzhalter bezogen. Und hier zeigt Anderson (1998: 586ff) besonders signifikante und robuste Effekte der Demokratiezufriedenheit, während die beiden weiteren Erklärungsmuster, Unterstützung der Regierung und Identifikation mit etablierten politischen Parteien, nur teilweise empirisch gestützt werden. Der konsistente und robuste Einfluss der Demokratiezufriedenheit verweist darauf, dass die Bürger besonders auf allgemeine Grundlinien der diffusen Unterstützung für das jeweilige politische System zurückgreifen, wenn sie ihre Bewertung der europäischen Integration herausbilden. Im dritten Schritt evaluiert Anderson das Verhältnis von etablierten, sozioökonomischen Erklärungsansätzen und von Platzhaltern auf der jeweils nationalen Ebene. Er kann zeigen, dass die Wirkungen sozioökonomischer Indikatoren auf die Bewertung der europäischen Integration mindestens teilweise durch politische Faktoren – die Unterstützung des politischen Systems, der Regierung und etablierter Parteien – moderiert und beeinflusst werden.

Sofern diese Befunde in weiteren Kontexten nachgewiesen und weiter untermauert werden können, ergeben sich aus dem National-Proxies-Modell bedeutsame Konsequenzen für die Mechanismen der öffentlichen Meinung. Einstellungen zur europäischen Integration und Bewertungen der EU-Politiken werden nicht allein mit Blick auf die EU-Ebene gebildet, sondern durch politische Faktoren auf der nationalen Ebene gebrochen. Die Bürger der EU-Mitgliedschaften beurteilen häufig gar nicht die EU an sich, sondern setzen ihre eher diffuse Zufriedenheit mit bestimmten Akteuren oder Parteien, mit der Regierung oder mit dem politischen System ganz allgemein als Platzhalter ein. Die Bürger unterschiedlicher Mitgliedsstaaten geben deshalb häufig disparate Antworten zur Unterstützung der EU, wenn sie sich eigentlich nur vordergründig auf die EU beziehen, eigentlich aber ihren jeweiligen Nationalstaat beurteilen.

Modelle institutioneller Performanz

Neben sozioökonomischen Interessen, kulturellen Identitäten und den Einflüssen politischer Parteien blicken Bürger auch und besonders auf die konkrete institutionelle Performanz eines demokratischen politischen Systems. In diesem Sinne hat z. B. Robert Rohrschneider (2002) allein auf den Output des politischen Systems konzentrierte sozioökonomische oder vorrangig auf Identitätskonzepte fokussierte kulturelle Erklärungsmodelle als verkürzt zurückgewiesen. Er schlägt vielmehr vor, stärker auf den Input des politischen Systems zu blicken und die inhaltliche und empirische Verbindung des Demokratiedefizits der EU mit der politischen Unterstützung für europäisches Regieren herzustellen (zum Demokratiedefizit siehe exemplarisch Scharpf 1999; dagegen Moravcsik 2002: 605; Hix 2008: 67-76).

Rohrschneider (2002) unterscheidet deshalb zwischen am politischen Output orientierten und am Input festgemachten, prozeduralen Motiven für die Unterstützung oder Ablehnung der EU. Mit Blick auf die prozedurale Qualität des demokratischen Prozesses, so die These, unterstützen die Bürger ein politisches System immer dann, wenn sie meinen, ihre Interessen würden bei der Entscheidungsfindung hinreichend geschützt und beachtet. Diejenigen Bürger jedoch, die mit der prozeduralen Qualität der Repräsentation unzufrieden seien, neigten dazu, weitere Integrations Schritte abzulehnen und sprechen sich gegen europäische Integration aus.

Zweitens greift Rohrschneider (2002: 465f) die Qualität des jeweils nationalen politischen Institutionensystems heraus. Dabei meint „Qualität“, dass inhaltliche Politikergebnisse den politischen Präferenzen (einer Mehrheit) der Bürger entsprechen und die Bürger sich und ihre politischen Positionen durch das politische System hinreichend repräsentiert finden. Die Qualität des politischen Institutionensystems ist dagegen gering, wenn die Entscheidungsfindung ineffizient ist, staatliche Bürokratien für korrupt gehalten werden und Bürger meinen, dass ihre politischen Interessen nirgendwo angemessen berücksichtigt werden. Rohrschneider argumentiert nun, dass Bürger, die an die hohe Qualität politischer Institutionen und Prozesse gewöhnt sind, das Demokratiedefizit der EU deutlicher wahrnehmen und ihre Bewertungen der EU stärker daran orientieren. Diejenigen Bürger, die ohnehin nicht an effektive und repräsentative politische Systeme gewöhnt sind, messen den Defiziten der Demokratie auf europäischer Ebene demgegenüber möglicherweise keine vergleichbare Bedeutung bei.

Für den empirischen Test seiner Hypothesen verwendet Rohrschneider Eurobarometer-Daten aus dem Jahr 1994. Generell beurteilen die Bürger die

repräsentativen Funktionen und Leistungen des EU-Systems negativ. Besonders unzureichend sehen regelmäßig Briten, Deutsche oder Portugiesen ihre politischen Präferenzen auf der EU-Ebene repräsentiert (Rohrschneider 2002: 467). Auch wenn die Zufriedenheit mit dem demokratischen Institutionensystem im jeweiligen Mitgliedstaat und Bewertungen der Performanz der EU in verschiedenen Politikfeldern kontrolliert werden, beeinflusst die Wahrnehmung von Repräsentation oder Ausschluss ganz erheblich die Bewertung und die Unterstützung des Integrationsprozesses. Bedenken der Bürger über die prozeduralen und repräsentativen Kanäle der EU üben somit einen erheblichen Einfluss auf die öffentliche Meinung aus. Rohrschneider belegt zudem seine zweite Hypothese mit empirischen Daten und zeigt, dass mit der Qualität des nationalen politischen Institutionensystems die Bedeutung ansteigt, die Bürger dem Demokratiedefizit bei der Bewertung der EU beimessen.

2.3 Kontexte der Mitgliedstaaten und Wandel der Unionspolitik

Die öffentliche Meinung zur europäischen Integration ist bislang überwiegend als ein Phänomen auf der Ebene einzelner Bürger aufgefasst worden. Dabei ging es um Erwartungen zum sozioökonomischen Nutzen der Mitgliedschaft in der EG/EU, um Konzepte nationalstaatlicher und/oder europäischer Identität sowie um Effekte des Systems politischer Interessenvermittlung. An unterschiedlichen Stellen wurde bereits darauf verwiesen, dass europapolitische Einstellungen und Präferenzen kontextabhängig sind und in kontextabhängigen Prozessen herausgebildet werden. Bewertungen der EU unterscheiden sich über die Kontexte der einzelnen Mitgliedstaaten hinweg, sie entwickeln sich zeitlich nicht konstant, und sie korrespondieren, wie im Folgenden gezeigt wird, mit jeweils ganz unterschiedlichen Bündeln an Kontextfaktoren. Die Darstellung wird dabei durch eine Reihe von Leitfragen strukturiert: Wie unterscheidet sich die Bewertung des Integrationsprozesses über unterschiedlich organisierte ordnungspolitische Modelle hinweg? Macht es einen Unterschied, ob die jeweils nationalen Wirtschafts- und Sozialordnungen enger oder weniger eng mit dem Regulationsregime auf der EU-Ebene korrespondieren? Welche Bedeutung kommt der politischen Kultur und tradierten Elementen des nationalstaatlichen politischen Selbstverständnisses zu?

2.3.1 Nationale Institutionen und Politiktraditionen

Wie bei der Diskussion der individuellen Motive für integrationsorientierte oder euroskeptische Bewertungen der EU kann auch bei den Kontexten auf der Makroebene einzelner Mitgliedstaaten grob zwischen sozioökonomischen und kulturellen Kontexten und ihren jeweiligen Konsequenzen für die öffentliche Meinung unterschieden werden. Die folgenden Absätze greifen diese Unterscheidung auf, skizzieren schlagwortartig sozioökonomische und kulturelle Unterschiede auf der Kontextebene der einzelnen Mitgliedstaaten, diskutieren ihre Wirkungen auf die Herausbildung von Einstellungen und politischen Präferenzen zur europäischen Integration und präsentieren überblicksartig einige empirische Belege.

Das Heckscher-Ohlin-Theorem

Die europäische Integration hat neue Formen des Wettbewerbs auf Waren-, Arbeits- und Kapitalmärkten begründet, bestehende Wettbewerbsmuster teils radikal verändert und neue Formen von Ungleichheit erzeugt. Tendenziell führt der Abbau von Handelsschranken auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhter Mobilität. Diese Entwicklung nutzt meist denjenigen, die mehr Humankapital besitzen, und schadet denjenigen, die weniger gut qualifiziert sind (Anderson/Reichert 1995; Gabel 1998a und 1998b; Hooghe/Marks 2005). Deregulierung und Liberalisierung von Arbeits-, Kapital- und Warenmärkten vereinfachen die Verlegung von Produktionsstätten in andere Länder, bedrohen die Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten und erhöhen den Druck auf schlecht ausgebildete Arbeitskräfte. Globalisierung und offene Volkswirtschaften beschneiden zudem den Spielraum nationaler Wohlfahrtsstaaten bei der sozialen Abfederung dieser Umbrüche (Scharpf 1999; Hooghe/Marks 2005).

Ökonomische Liberalisierung betrifft weiter die relative Knappheit von Arbeit, Kapital und Waren. Das Heckscher-Ohlin-Theorem postuliert, dass die Liberalisierung von Arbeits-, Kapital- und Warenmärkten denjenigen Bürgern hilft, die über Ressourcen verfügen, mit denen die nationale Volkswirtschaft gut ausgestattet ist. Deregulierung und Liberalisierung schaden dagegen denjenigen, die nur über relativ knappe, wenig verbreitete Ressourcen verfügen. Deshalb sollten in Mitgliedstaaten mit dicker Kapitaldecke ungelernete Arbeiter eher euroskeptisch und qualifizierte, hoch professionalisierte Arbeitskräfte eher integrationsorientiert sein. In Staaten

mit geringer Kapitaldecke und einem hohen Aufkommen an einfacher manueller Arbeit sollte dieser Zusammenhang genau umgekehrt sein.

Im empirischen Teil ihres Überblicksartikels, der unterschiedliche Erklärungsansätze für die öffentliche Meinung zur EU in einem Mehrebenenmodell gegeneinander abwägt, benutzen Hooghe und Marks (2005) Daten eines Eurobarometer-Datensatzes vom November/Dezember 2000. Die aus dem Heckscher-Ohlin-Theorem abgeleiteten Kontexteffekte prüfen sie durch die Wechselwirkung des Bildungs- und Beschäftigungsstatus einzelner Bürger (auf der Individualebene) mit der sozioökonomischen Entwicklung, gemessen als Bruttoinlandsprodukt (auf der nationalen Ebene). Die empirischen Befunde dieser Mehrebenenanalyse bestätigen eindeutig die Kontexteffekte des Heckscher-Ohlin-Theorems: Je reicher ein Mitgliedstaat ist, desto deutlicher befürworten Manager oder Selbständige die Mitgliedschaft in der EU. Je reicher ein Mitgliedstaat ist, desto ausgeprägter ist der Euroskeptizismus bei der Arbeiterschaft und unter Geringqualifizierten (Hooghe/Marks 2005: 434).

Die Kontexte verschiedener Kapitalismustypen und Wohlfahrtsregime

Eine weitere Gruppe von kontextsensitiven Erklärungsansätzen greift unterschiedliche Varianten des sozioökonomischen Institutionensystems heraus. Sozioökonomisch orientierte Bewertungen der europäischen Integration gehen nicht nur auf die Interessen einzelner Bürger zurück, sondern sie werden durch die Kontexte der Mitgliedstaaten und die Unterschiede von nationalstaatlicher und europäischer Politik beeinflusst.

Besonders Peter Hall und David Soskice (2001) haben die Diskussion um die institutionellen Grundlagen kapitalistischer Ökonomien mit dem Etikett „Spielarten des Kapitalismus“ („Varieties of Capitalism“) versehen und die Unterscheidung von „Koordinierten Marktwirtschaften“ und „Liberalen Marktwirtschaften“ vorgeschlagen. Konzeptioneller Ausgangspunkt dieser Typologie sind kapitalistische Unternehmen und ihre jeweiligen institutionellen Kontexte: In liberalen Marktwirtschaften agieren Unternehmen vornehmlich durch freie Vertragsvereinbarungen in einem kompetitiven, marktwirtschaftlichen Kontext. Beispiele finden wir vor allem im angelsächsischen Raum, und innerhalb der EU sind Großbritannien und mit Abstrichen Irland die einzigen marktliberal verfassten Ökonomien. In liberalen Marktökonomien haben gut ausgebildete Fachkräfte es leichter, ihre persönlichen Einkünfte durch freie Vereinbarungen zu erhöhen, während sich gering qualifizierte Arbeitskräfte in einer ökonomisch ungünstigen Position befinden.

Koordinierte Marktwirtschaften basieren dagegen auf regulierten, langfristigen und auf kleinschrittige Veränderungen gerichteten Arrangements, die wesentlich durch das Verhältnis von Arbeit und Kapital bestimmt werden. Das institutionelle Umfeld der Unternehmen wird durch nicht marktwirtschaftlich organisierte Interaktionsformen mitbeeinflusst, etwa durch korporatistische Arrangements. Koordinierte Marktwirtschaften mit zentralisierter Lohnaushandlung begrenzen die Einkommensspreizung und damit den Grad sozialer Ungleichheit effektiver. Ein höheres Maß an Sozialschutz sichert Verlierer der Marktintegration in konservativen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten ab.

Die institutionellen Grundlagen kapitalistischer Ökonomien unterscheiden sich auch unter den Mitgliedstaaten der EU. Adam P. Brinegar, Seth Jolly und Herbert Kitschelt (2004) haben z. B. drei miteinander lose verbundene Dimensionen institutioneller Strukturen unterschieden: Erstens variiert die makroökonomische Regulierung von Lohnaushandlung und Geldpolitik unter den EU-Mitgliedstaaten. So seien die Zentralisierung von Lohnverhandlungen und die Autonomie der Zentralbanken Faktoren, die makroökonomische Stabilität begünstigten und zu geringer Geldentwertung, geringer Arbeitslosigkeit und hohem Wirtschaftswachstum beitragen (siehe Scharpf 1987; Soskice/Iversen 1998 und 2000; Iversen 1999; Franzese 2001).

Zweitens unterscheiden sich die mikroökonomischen Kontexte unterschiedlich organisierter Produktionsregime zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Damit ist besonders die Unterscheidung von vollständig unkoordinierten, nur in bestimmten Wirtschaftsbereichen koordinierten und umfassend national koordinierten Marktwirtschaften gemeint. Mit David Soskice (1999) wird Koordination durch die Ausgestaltung von Arbeitsverhältnissen (kurz- oder langfristig), die Beschaffenheit der Kapitalmärkte (Finanzierung durch Eigenkapital oder durch das Bankensystem) und Strategien zur Qualifikation von Arbeitnehmern (allgemeine oder spezifische Qualifikationen) bestimmt.

Drittens unterscheidet Gøsta Esping-Andersen (1990 und 1999) mit Blick auf den jeweils vorherrschenden Grad an Sozialschutz drei unterschiedliche Modelle des Sozialstaats: (1) Das *residuale Wohlfahrtsregime* korrespondiert meist mit liberalen Marktwirtschaften. Dieses Modell koppelt die Gewährung von sozialen Transfers an strikte Bedürftigkeitsprüfungen, sieht nur ein geringes Niveau an Sozialschutz vor und lässt so nur eng begrenzte Formen der Umverteilung zu. (2) Der *christdemokratische* oder *zentris-*

tische Wohlfahrtsstaat sieht ein höheres Maß an Sozialschutz vor. Transferleistungen orientieren sich am vorher erzielten Einkommen, durch die Betonung der Familie als subsidiärer Versorgungsgemeinschaft werden häufig Frauen oder ältere Bürger ermutigt, aus dem Erwerbsleben auszuschneiden. (3) Der *sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat* zielt schließlich auf umfangreichere Verteilungseffekte, ein hohes Maß an Sozialschutz und damit auf die tendenzielle Entkopplung der Sozialleistungen vom vorherigen Erwerbseinkommen. Im Gegensatz zum zentristischen Modell werden für alle Bürger Anreize zur Partizipation im Arbeitsmarkt gesetzt.

Brinegar, Jolly und Kitschelt (2004) führen bei dem Versuch, ihre These zur Bedeutung der institutionellen Grundlagen kapitalistischer Ökonomien empirisch zu untermauern, Daten der Individualebene einzelner Bürger mit Daten der Kontextebene einzelner Mitgliedstaaten zusammen. Da Marktschaffung und -regulierung auf europäischer Ebene wesentliche Herausforderungen für die nationalen ökonomischen und sozialen Systeme darstellen, werden Individuen ihre Bewertung der EU stets im Kontext der jeweils nationalen Kapitalismusvarianten bilden. Die politischen Präferenzen der Bürger werden durch zwei ausgewählte Eurobarometer-Datensätze aus dem Frühjahr 1996 gemessen: Erstens zeigen die Befunde, dass unterschiedliche Ausgestaltungen des kapitalistischen Produktionsregimes einen Einfluss auf die Bewertung der europäischen Integration haben. Modalitäten der Lohnaushandlung, der Grad an Koordination und das Niveau des Sozial-schutzes beeinflussen die Perspektive der Bürger auf die EU nachhaltig. In stark redistributiven Wohlfahrtsstaaten opponiert die politische Linke, in residualen Wohlfahrtsstaaten spricht sich dagegen die Rechte gegen weitere Integrations-schritte aus (Brinegar/Jolly/Kitschelt 2004: 86).

Zweitens, so die Autoren, könne der Konflikt um die europäische Integration in den meisten Mitgliedstaaten durch die bestehenden Muster der Parteienkonkurrenz zwischen links-libertären und rechts-autoritären Programmatiken aufgenommen werden (siehe Marks/Wilson 2000; Marks/Wilson/Ray 2002). Besonders in liberalen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten verstärkt der Konflikt um Europa noch bestehende Lagerbildungen der nationalen Politik. Unter den konservativen Wohlfahrtsstaatsmodellen, etwa in Deutschland, Frankreich oder Spanien, liegt die europäische Dimension dagegen tendenziell rechtwinklig zur nationalen Konfliktstruktur. Sie hat dort jedoch eine vergleichsweise geringe Bedeutung (Brinegar/Jolly/Kitschelt 2004).

Das Policy-Shift-Modell als Konzept relativer Präferenzen

Das Präferenzmodell zielt auf den Zusammenhang von allgemeinen ideologischen Positionen mit der Herausbildung integrationsorientierter oder euroskeptischer Präferenzen. Links und rechts sind hier nur grobe Etiketten, deren jeweiliger Inhalt unter den EU-Mitgliedstaaten variiert und zeitlich wandelbar ist. Jede empirische Analyse muss deshalb beachten, was links und rechts im jeweils nationalen und historischen, im institutionellen und sozioökonomischen Kontext bedeuten.

Simon Hix (2007) greift bei seiner Begründung von Euroskeptizismus als „Anti-Zentralisierung“ Argumente des Rational-Choice-Institutionalismus auf. Das gilt besonders für das von Alberto Alesina und Edward L. Spolaore (2003) vorgelegte Modell zur optimalen „Größe von Nationen“. Die Autoren entwickeln ein formales Modell, das die ökonomischen und sozioökonomischen Nutzen der Größe von Staaten den Kosten ihrer internen Zersplitterung gegenüberstellt. Sie leiten die optimale Größe eines politischen Gemeinwesens aus den Präferenzen verschiedener Bürger zu verschiedenen Sachfragen und Politikfeldern ab und identifizieren darüber hinaus Bedingungen und ideologisch-programmatische Kontexte, die alternativ zur Befürwortung von Integration oder staatlicher Eigenständigkeit führen können. Bürger befürworten ein Integrationsprojekt, wenn die auf der Gemeinschaftsebene umgesetzten Politiken eher mit ihren Präferenzen korrespondieren als die Politiken der jeweils regionalen Ebene. Sie lehnen dagegen die Integration ab, wenn die erwarteten Politiken auf der Gemeinschaftsebene weiter von ihren idealen Präferenzen entfernt sind als der regionale Status quo. Angewendet auf die europäische Integration ergibt sich deshalb ein policy-orientiertes, kontextsensitives Modell der Präferenzbildung, dessen wesentliche Elemente die ökonomischen Politikpräferenzen der Bürger im Verhältnis zu institutionellen und ökonomischen Kontexten auf nationaler und auf europäischer Ebene sind.

Aus dieser einfachen Überlegung konstruiert Hix ein Modell des ökonomischen und historischen Kontexts von öffentlicher Meinung und europäischer Integration. Die Bürger sind weithin von ihren politischen Präferenzen getrieben und bilden eher integrationsorientierte Präferenzen heraus, wenn sie meinen, diese spezifischen politischen Präferenzen seien leichter auf der europäischen Ebene als im jeweiligen Nationalstaat durchsetzbar. Ein Bürger bildet tendenziell euroskeptische Präferenzen heraus, wenn er meint, bedeutsame Politikfelder seien eher auf der nationalen als auf der europäischen Ebene implementierbar. Diese Überlegungen ähneln teils dem Argu-

ment von Brinegar, Kitschelt und Jolly (2004), die die Verbindung der ideologischen Grundeinstellungen der Bürger mit ihrer Bewertung der europäischen Integration von den Kontexten unterschiedlicher Wohlfahrtsstaaten abhängig machen. Hix begrenzt seine Aussage aber nicht auf Aspekte von Wirtschaftspolitik und sozialer Sicherheit, sondern er legt ein umfassenderes Modell an, das die Passförmigkeit von Präferenzen der Bürger mit dem politischen Status quo auf der nationalen und der EG/EU-Ebene thematisiert.

Dieses Policy-Shift-Modell hat gleichermaßen Konsequenzen für die Unterstützung des Integrationsprojekts über einzelne Mitgliedstaaten hinweg und für die Entwicklung der Integrationsunterstützung im zeitlichen Verlauf, die mit den beiden folgenden Szenarien kurz skizziert werden können. Hix (2007) vermisst die politischen Präferenzen der Bürger auf einer einfachen, eindimensionalen Links-Rechts-Skala. Ihre europapolitischen Präferenzen können jedoch nicht einfach an der jeweiligen Position auf diesem eindimensionalen Kontinuum abgelesen werden, sondern sie ergeben sich aus der Passfähigkeit individueller politischer Präferenzen mit der nationalstaatlichen und/oder der europäischen Ebene: (1) Innerhalb linker, hoch regulierter Politikmodelle liegt die Präferenz der politischen Linken näher am nationalen Status quo als am Regulationsniveau auf der EU-Ebene. Im selben Kontext versteht jedoch die ökonomische Rechte das Integrationsprojekt als einen Hebel, das hohe Regulationsniveau auf nationaler Ebene aufzubrechen. Linke Akteure vertreten deshalb tendenziell euroskeptische Positionen, rechte stellen utilitaristische Unterstützung für das Integrationsprojekt bereit. (2) Im Kontext rechter, gering regulierter Politikmodelle zieht dagegen die politische Linke das höhere Regulationsniveau auf europäischer Ebene dem nationalen Modell vor, während die Rechte am liberalen Status quo des nationalen Modells festzuhalten versucht. Linke Positionen gehen deshalb, so die Hypothese, tendenziell mit Integrationsunterstützung, rechte mit Euroskeptizismus einher.

Hix (2007: 140–145) hat grundlegende Hypothesen des Policy-Shift-Modells mit einer knappen grafischen Evaluierung eines Eurobarometers vom Oktober/November 2004 illustriert. Als abhängige Variable wird die europäische Dimension des politischen Wettbewerbsraums mit einer Frage nach der Unterstützung oder Ablehnung des Verfassungsentwurfs analysiert, und die Befragten werden gebeten, ihre Position auf einer Vier-Punkte-Skala von „eindeutig dafür“ bis hin zu „eindeutig dagegen“ anzugeben. Bei der Auswertung der empirischen Befunde bezieht Hix in einem einfachen Modell die Unterstützung der europäischen Integration auf ideologische

Positionen auf der Links-Rechts-Skala. Verläuft der Zusammenhang dieser Dimensionen stets gleichförmig, über unterschiedliche Nationalstaaten hinweg, so wirken nationale Kontexte nicht auf die öffentliche Meinung und können vernachlässigt werden. Verweist die Analyse dagegen auf deutliche Unterschiede des Zusammenhangs von europäischer und nationaler Dimension zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, so können diese Unterschiede durch Eigenschaften der nationalen Kontexte erklärt werden.

Hix bestimmt die integrationsorientierte oder euroskeptische Ausrichtung eines Mitgliedstaates als die Differenz des Anteils derjenigen Bürger, die „eindeutig“ oder „eher“ für den Verfassungsvertrag eingestellt sind, und derjenigen Bürger, die „eindeutig“ oder „eher“ dagegen sind. Deutlich positive Werte bezeichnen diejenigen Mitgliedstaaten, deren Bürger im Schnitt eher integrationsorientiert sind und den Verfassungsvertrag unterstützen, deutlich negative Werte diejenigen Mitgliedstaaten, deren Bürger eher euroskeptisch sind und mehrheitlich gegen den Verfassungsvertrag opponieren. Die Befunde verweisen überdeutlich auf die Kontextabhängigkeit dieses Zusammenhangs. In einer Reihe von Mitgliedstaaten nimmt die politische Linke tendenziell euroskeptische und die Rechte integrationsorientierte Positionen ein. Die meisten dieser Staaten, z. B. Dänemark, Finnland oder Schweden, weisen linke, hoch regulierte Politikmodelle mit einer vergleichsweise hohen Staatsquote auf. In diesem Kontext bieten die europäische Integration und die EU rechten politischen Kräften die Option, eine stärker deregulierte Wirtschaftsordnung und eine stärker deregulierende Wirtschaftspolitik durchzusetzen. Die politische Linke dagegen erwartet von weiteren Integrationsschritten die sukzessive Erosion des hoch regulierten nationalen Politikmodells und sieht eine Bedrohung der sozialen Sicherungssysteme im nationalen Wohlfahrtsregime. Somit nimmt die politische Rechte tendenziell integrationsorientierte und die politische Linke tendenziell euroskeptische Positionen ein.

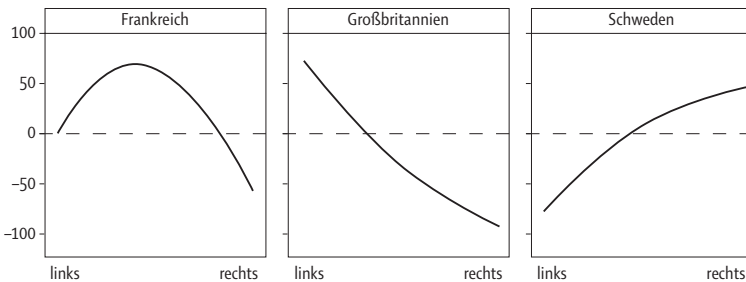
In einigen weiteren Staaten ist die politische Rechte deutlicher euroskeptisch eingestellt als die Linke. Das gilt etwa für Staaten wie Großbritannien oder Polen, die tendenziell eher rechte, wenig regulierte Politikmodelle aufweisen. In diesem Kontext, wenn das europäische Regulationsniveau eher ihren Präferenzen entspricht als das nationale, erwarten linke Bürger von forcierten Integrationsschritten eine stärkere Regulierung des Arbeitsmarktes oder die Einführung sozialer Rechte und Standards. Die politische Rechte dagegen denunziert die europäische Integration als Versuch, den Sozialismus „durch die Hintertür“ einzuführen und ein Regulationsregime

durchzusetzen, das verbriefte Eigentumsrechte bedrohe und das Wachstum der Volkswirtschaft behindere.

Eine Reihe weiterer Staaten, z. B. Deutschland, Frankreich oder Spanien, entspricht schließlich der von Marks und Steenberg (2002) identifizierten „umgedrehten U-Kurve“. Wenn das nationale und das europäische Politikmodell ungefähr deckungsgleich sind, nehmen zentristische Akteure integrationsorientierte Positionen ein, während politische Kräfte auf der (extremen) Linken und der (extremen) Rechten zunehmend euroskeptische Positionen beziehen. Die europäische Integration ist hier also nicht Angelegenheit der politischen Linken oder Sache der Rechten, sondern weitere Integrations-schritte werden vom politischen Zentrum gegen den Widerstand tendenziell extremer Akteure betrieben.

Abbildung 2.4 stellt den Einfluss ideologischer Grundorientierungen der Bürger auf die Bewertung des Vertragsentwurfs in ausgewählten Kontexten schlaglichtartig und anhand ausgewählter Beispiele dar. Exemplarisch werden Schweden (als ein Beispiel für ein linkes, hoch reguliertes Politikmodell), Frankreich (als Beispiel für ein zentristisches Politikmodell) und Großbritannien (als Beispiel eines rechten, deregulierten Politikmodells) herausgegriffen.

Abbildung 2.4: Das Policy-Shift-Modell in Frankreich, Großbritannien und Schweden



Anmerkung:
 Neuberechnung der Analyse von Hix (2007); Datengrundlage ist das Eurobarometer 62.1, das im Oktober/November 2004 erhoben wurde. Auf der y-Achse ist die durchschnittliche Zustimmung oder Ablehnung des Verfassungsvertrags dargestellt. Sie ergibt sich als die Differenz derjenigen, die „eindeutig“ oder „eher“ für, und derjenigen, die „eindeutig“ oder „eher“ gegen den Verfassungsvertrag eingestellt sind, und wird in Prozent angegeben.

Unter dem Strich ergeben sich aus dieser Abbildung einige aufschlussreiche Befunde: Die Verbindung von nationalen (verstanden als links versus rechts) und europapolitischen (verstanden als Souveränität versus Integration) Konflikten verläuft über die Kontexte unterschiedlicher Mitgliedstaaten hinweg nicht gleichförmig, sondern unterschiedlich. Dieser Befund verweist unmittelbar auf die Wirkungen nationalstaatlicher Kontexte und insbesondere sozioökonomischer Grundorientierungen und Regulationsregime. In denjenigen Staaten, die ein hoch reguliertes, linkes Regulationsregime eingerichtet haben, etwa in Dänemark, Finnland und besonders in Schweden, opponiert die ökonomische Linke gegen die europäische Integration. In denjenigen Staaten dagegen, deren Regulationsmodell rechts von der europäischen Politik steht, namentlich in Großbritannien, opponiert die ökonomische Rechte gegen weitere Integrationschritte. Für den Durchschnitt der Mitgliedstaaten der EU, der zwischen diesen Extremfällen liegt, weisen diese und ähnliche Modelle dagegen nur eine beschränkte Erklärungskraft auf.

Historisch-kulturelle Traditionen

Die Effekte nationaler Kontexte erschöpfen sich freilich nicht in der Benennung unterschiedlicher Spielarten des Kapitalismus und Wohlfahrtsregime. Vielmehr rücken neuere Analysen besonders die Wirkungen tradierter, historisch-kultureller Erfahrungen und Prägungen in den Fokus. Juan Diez Medrano (2003) hat eine umfangreiche, empirisch gesättigte Arbeit vorgelegt, die sich gleichermaßen methodisch und konzeptionell von den bislang diskutierten Beiträgen abhebt.

Im methodischen Bereich entscheidet sich Diez Medrano gegen den alleinigen Fokus auf Bevölkerungsumfragen und auf einfache, eindimensionale Indikatoren und Konzepte. Während sich die übrigen hier diskutierten Ansätze allein auf Umfragedaten stützen und mit einer jeweils eindimensionalen Abbildung des nationalen (meist links versus rechts) und europapolitischen Konflikts (meist national versus supranational) auskommen, ist der empirische und methodische Zugriff bei Diez Medrano (2003) deutlich vielschichtiger. Der Fokus auf nur drei Mitgliedstaaten und die Verwendung von umfangreichen empirischen Materialien aus Interviews, Printmedien und anderen Dokumenten erlaubt es Diez Medrano, ein vielschichtiges und vieldimensionales Bild der EU und ihrer Bürger zu zeichnen. Sein Zugriff auf das Thema öffentliche Meinung und europäische Integration schließt bei der Rahmenanalyse („Frame Analysis“) des amerikanischen Anthropologen

und Soziologen Erving Goffman an. Rahmungen sind in diesem Sinne Interpretationshilfen, die es einem Menschen ermöglichen, seine soziale Umwelt zu erfassen und zu verstehen. Aus anthropologischer Perspektive interessiert nun besonders die historisch-kulturelle Herausbildung unterschiedlicher Rahmungen einzelner sozialer oder regionaler Gruppen. Rahmungen vermitteln in diesem Sinne zwischen Mikro- und Makroebene; sie verbinden zudem Einstellungen zu unterschiedlichen Objekten, hier zur europäischen Integration, mit ihren strukturellen und kulturellen Ursachen.

Spezifischer frage Diez Medrano (2003) danach, wie die europapolitischen Einstellungen von Bürgern und politischen Eliten entstehen und wie sie durch die historischen und kulturellen Kontexte der jeweiligen Mitgliedstaaten mitbestimmt werden. Das methodische Programm besteht darin, die Einstellungen einzelner Individuen in Interviews zu bestimmen und die je spezifische Weise, wie diese Bürger die europäische Integration verstehen, also wie das Thema „gerahmt“ wird, zu ermitteln. Die historische Entstehung und Entwicklung dieser „Frames“ wird dann durch eine Analyse von Printmedien, Schulbüchern und weiteren Dokumenten erfasst. Mit Blick auf die Fallauswahl hat sich Diez Medrano (2003: 8–11) für eine vergleichende Analyse Deutschlands, Großbritanniens und Spaniens entschieden. Er konzentriert sich damit auf große Mitgliedstaaten, die gemeinsam etwa 48 Prozent der Bevölkerung der damaligen EU-15 ausmachten. Die Bürger Deutschlands und insbesondere Spaniens gelten als integrationsorientiert, während die politische Öffentlichkeit Großbritanniens der beinahe klassische Fall von Euroskeptizismus ist.

Durch die Analyse einer Vielzahl von Quellen kann Diez Medrano eine Reihe von gemeinsamen Rahmungen unter den drei Vergleichsstaaten bestimmen. Die Bürger Deutschlands, Großbritanniens und Spaniens unterstützen gleichermaßen den Binnenmarkt und erwarten von der fortschreitenden Integration ökonomische Wohlfahrtsgewinne und die Option, eine wirtschaftliche und politische Gemeinschaft zu entwickeln, die z. B. mit den USA oder asiatischen Staaten konkurrenzfähig ist. Negativ gewendet kritisieren die Bürger aller drei Mitgliedstaaten die EU als überbürokratisiert, überambitioniert, nicht hinreichend demokratisch und mindestens potenziell korrupt. Neben diesen Gemeinsamkeiten legt die Analyse von Diez Medrano jedoch auch interessante historisch-kulturelle Differenzen unter den einzelnen „Frames“ frei: Westdeutsche sehen die europäische Integration als ein Projekt, das darauf abzielt, internationales Ansehen und Vertrauen zurückzugewinnen. Sie sind jedoch über das Demokratiedefizit der EU besorgt und

fürchten besonders die Konkurrenz fremder, billiger Arbeitskräfte. Briten dagegen machen sich mehr Sorgen um den Verlust nationaler Identität und Kultur. Spanier begreifen die EU schließlich als ein Vehikel zur Umsetzung politischer und vor allem sozioökonomischer Modernisierung.

Das von Diez Medrano (2003) ausgearbeitete Konzept europäischer Integration geht somit über die bloße Gegenüberstellung von Anhängern und Gegnern des Integrationsprojekts hinaus und unterscheidet insgesamt vier Modelle entlang der Dimensionen „Transfer von Kompetenzen“ und „Transfer von Souveränität“: (1) *Zentralisierte Integration* bedeutet, dass wesentliche Regierungskompetenzen auf die europäische Ebene übertragen und Entscheidungen durch (qualifizierte) Mehrheitsentscheidungen getroffen werden. (2) *Zentralisierte Kooperation* steht dagegen für ein alternatives Modell, das zwar den Transfer wesentlicher Kompetenzen auf die europäische Ebene, jedoch eine Entscheidungsfindung durch lose Koordinierung oder das Prinzip der Einstimmigkeit vorsieht. (3) Das Modell der *dezentralisierten Integration* sieht zwar vor, dass wesentliche Kompetenzen auf der Ebene der Nationalstaaten verbleiben. Dennoch werden die wenigen vergemeinschafteten Politiken per Mehrheit entschieden. (4) *Dezentralisierte Kooperation* bedeutet schließlich, dass alle wesentlichen Kompetenzen auf der Ebene der Mitgliedstaaten verbleiben und die wenigen vergemeinschafteten Politiken nur durch lose Koordinierung oder durch Einstimmigkeit entschieden werden.

Diez Medrano zeigt nun durch Interviews mit Bürgern und Mitgliedern politischer Eliten, dass die polaren Alternativen *zentralisierte Integration* und *dezentralisierte Kooperation* die „populärsten“ Modelle sind. Außerhalb Großbritanniens sind Unterstützer des Modells *zentralisierte Integration* regelmäßig besser ausgebildet und progressiver eingestellt. Sie betonten die Notwendigkeit, transnationale Probleme zu lösen, eine soziale Marktwirtschaft zu verteidigen, den Frieden zu erhalten und auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu bleiben. Unterstützer des restriktiven Konzepts *dezentralisierte Kooperation* betonten dagegen die Notwendigkeit, nationale Eigenständigkeit und Kultur zu verteidigen, nationale Interessen und staatliche Souveränität zu wahren. Hinter diesen individuellen Perspektiven stehen, so Diez Medrano (2003: 106–156), jeweils stabile nationale „Frames“: Die britische Presse und Literatur belegen die europäische Integration und die EU regelmäßig mit deutlich negativeren Begriffen als ihre deutschen Pendanten. In Spanien ist die Situation dagegen uneinheitlicher, wenn Mitte-Links-Kräfte das Modell *zentralisierte Integration* unterstützen, das konservative Spektrum sich dagegen für *dezentralisierte Kooperation* ausspricht.

2.3.2 Europäische Politik zwischen Regulierung und Liberalisierung

Kontexteffekte gehen nicht nur von sozioökonomischen Institutionen, tradierten kulturellen Identitäten und unterschiedlichen historisch-politischen „Rahmungen“ des Integrationsthemas aus. Von der Gründung der EG über die Vertragsrevisionen hinweg haben sich Charakter und Struktur der EG/EU grundlegend gewandelt. Zweitens hat die Politisierung der europäischen Integration die Entscheidungsverfahren und den politischen Wettbewerb auf der europäischen Ebene grundlegend verändert.

Die Reichweite und die Tiefe des Integrationsprozesses

Die historische Entwicklung von der EG hin zur EU wird mit der Erweiterung um neue Mitgliedstaaten und der Hinzunahme neuer substanzieller Kompetenzen nicht hinreichend charakterisiert. Parallel wurden auch die politischen Entscheidungsverfahren auf EU-Ebene reformiert, um der Komplexität der EU-27 zumindest einigermaßen gerecht zu werden. Daraus resultierten ein Zurückdrängen der intergouvernementalen, auf Einstimmigkeit angelegten Entscheidungen und eine stetige Zunahme qualifizierter Mehrentscheidungen in diversen Politikfeldern – hinzu kommt außerdem die ideologische Politisierung der europäischen Politik. In der Kommission und im Europäischen Parlament werden Entscheidungsprozesse längst nicht mehr von mitgliedstaatlichen Gegensätzen dominiert, sondern durch diejenigen ideologischen Konflikte bestimmt, die auch innerhalb der Mitgliedstaaten wirksam sind (Hix/Noury/Roland 2007; Hix 2008).

Diese Umbrüche betreffen fraglos eigeninteressierte, rationale Abwägungen der Bürger zum Nutzen oder Nachteil der EG/EU-Mitgliedschaft, und sie haben gleichermaßen Auswirkungen auf ihre Fähigkeit und Bereitschaft, sich mit dem Integrationsprojekt und der EG/EU zu identifizieren. Zudem sollte die stetig forcierte Politisierung der EU und ihrer Politiken den Stellenwert des Integrationsthemas erhöhen und ein wirksamer Katalysator für parteipolitische Einflüsse auf die öffentliche Meinung sein. Politikwissenschaftliche Beiträge zur politischen Unterstützung der EU haben sich bislang auf einzelne, isolierte Zeitpunkte konzentriert und meist diejenigen Eurobarometer herausgegriffen, die geeignete Daten zur Beantwortung der jeweils gewählten Forschungsfrage enthielten. Systematische Längsschnitte zum Wandel über Zeit liegen dagegen kaum vor.

Wandel über Zeit findet in spezifischen Kontexten statt, und einschlägige Modelle beginnen mit einer Typologie von Integrationsphasen, die als

Kontexteffekte die Entstehung und den Wandel der öffentlichen Meinung mitbestimmen. Das wohl simpelste dieser Modelle beginnt stets mit der Aussage, der permissive Konsens sei spätestens mit dem Vertrag von Maastricht erodiert, und vergleicht die EG vor Maastricht mit der EU nach Maastricht. Vor Maastricht war die EG ein ökonomischer Zweckverband, der weitgehend außerhalb des Fokus der politischen Öffentlichkeit operierte und vom Interessengegensatz der Mitgliedstaaten bestimmt war. Nach Maastricht ist die EU eine ökonomische und politische Union, die weithin sichtbar und identifizierbar ist und durch politische Konflikte entlang ideologisch-programmatischer Bruchlinien bestimmt wird.

Sabri Ciftci (2005) hat bei seiner Analyse der auf Länderebene aggregierten politischen Unterstützung eine systematischere Typologie einzelner Phasen ausgearbeitet, die als Kontexteffekte wirken. Er teilt den Prozess der europäischen Integration, mit Blick auf unterschiedliche Verträge, die qualitative Brüche im Integrationsprozess bedeuteten, in drei wesentliche Perioden: (1) Die erste Periode (1971–1985) war durch die sogenannte „Euro-sklerose“ und die Stagnation des Integrationsprozesses bestimmt; hier wird ein systematisches Absinken der aggregierten Unterstützung für die EG erwartet. (2) Die zweite Phase (1985–1991) beginnt mit der Einheitlichen Europäischen Akte und ist von einer stetig zunehmenden Dynamik des Integrationsprozesses geprägt; hier wird angenommen, dass die aggregierte Unterstützung der EG im Zeitverlauf stetig ansteigt. (3) Die dritte Periode (seit 1991) in Ciftcis Modell schließlich ist von Debatten im Gefolge des Maastricht-Vertrags gekennzeichnet; der Autor erwartet hier ein erneutes Einbrechen der aggregierten Unterstützung der EU.

Bei seiner empirischen Analyse verwendet Ciftci aggregierte Daten des „Mannheim Eurobarometer Trend File“ (1970–1999), und ihm gelingt ein überzeugender Nachweis der eben benannten Kontexteffekte. Er kann nicht nur zeigen, dass die durch verschiedene Vertragsrevisionen bestimmten Phasen des jüngeren Integrationsprozesses jeweils durch die skizzierten Entwicklungen der politischen Unterstützung gekennzeichnet sind. Die Analyse von Ciftci illustriert darüber hinaus, dass diese Effekte robust erhalten bleiben, wenn Ländereffekte berücksichtigt und alternative Erklärungen, wie etwa die Inflation, Arbeitslosigkeit, Wirtschaftswachstum oder die EU-internen Handelsbilanzen der Mitgliedstaaten, in die Modelle aufgenommen werden.

Die Politisierung der Europäischen Union

Die politische Unterstützung der Bürger gegenüber der EU wird jedoch nicht nur am politischen System festgemacht, sondern auch an der inhaltlichen Ausrichtung der EU-Politik. Hix (2008: 90–98) unterscheidet z. B. zwei Zeiträume: Die erste Phase der Politik in der EG sei durch effizienzorientierte Politik geprägt gewesen, die sich an der Maximierung der gemeinschaftlichen Wohlfahrt orientierte. Inhaltlich ging es dabei um den Aufbau eines effizienten europäischen Regierungssystems und eines effizienten gemeinsamen Marktes; diese Phase regulativer Politik wurde weitgehend isoliert von politischen Debatten durch technokratische Eliten vorangetrieben. Eine zweite Phase der Politik in der EU betrifft politische Verhandlungen innerhalb des bereits vereinbarten Institutionensystems und des regulierten Binnenmarkts. Dies ist eine Phase redistributiver Politik, die klar identifizierbare Gewinner und Verlierer erzeugt, wesentlich schärfer umstritten und deshalb nachhaltig politisiert ist. Ein markantes Beispiel für die Ablösung technokratischer durch politische Eliten sieht Hix etwa in der Zusammensetzung und der Politik der Europäischen Kommission. Während die meisten bisherigen EG/EU-Kommissionen eindeutig zentristische Politikinhalt vertreten haben, seien die Kommissionen Barroso I (2004–2009) und Barroso II (seit 2009) eindeutig dem rechten Spektrum zuzurechnen und implementieren eine neoliberale Wirtschaftspolitik.

Hix (2008: 98–109) argumentiert nun, dass eine Politisierung nicht nur in der Natur des Integrationsprozesses angelegt sei, sondern ein effektives Heilmittel gegen die politisch-institutionelle Blockade, den Einbruch der öffentlichen Unterstützung und das Demokratiedefizit der EU sei. Dabei berühren die von Hix entwickelten Argumente gleichermaßen die Grundlagen für spezifische und für diffuse Unterstützung im Sinne von David Easton: (1) Die Einführung eines genuinen politischen Wettbewerbs fördere innovative und auf praktische Problemlösungen hin angelegte Politiken; zudem erhöhe ein transparenter Wettbewerb um politische Inhalte die Qualität demokratischen Regierens in der EU. (2) Verschärfter politischer Wettbewerb fördere politische Koalitionen über unterschiedliche politische Institutionen hinweg. Somit werde die Vereinbarung politischer Inhalte erleichtert und die politisch-institutionelle Blockade der Unionspolitik gemildert. (3) Sichtbarer politischer Wettbewerb in der EU erzeuge eine höhere Aufmerksamkeit in den Medien und steigere somit den Stellenwert der europäischen Politik. (4) Politische Verhandlungen ermöglichten den Bürgern, eigenständig begründete und stabile politische Einstellungen und Präferenzen herauszubilden.

den. Mit der EU vertraute, gut informierte Bürger seien jedoch das zentrale Bollwerk gegen die Ausbeutung affektiven Euroskeptizismus durch politische Unternehmer oder radikale Parteien. (5) Allein Politisierung und Wettbewerb berechtigten die Mehrheit zur Umsetzung ihres politischen Programms, denn nur ein politisches Programm, das sich in einem geregelten, kompetitiven und transparenten demokratischen Prozess gegen andere durchgesetzt habe, sei hinreichend legitimiert. (6) Schließlich wirke der politische Wettbewerb auf die Herausbildung einer genuin europäischen Identität. Die europaweite Diskussion über Europapolitik helfe Bürgern, ihre exklusive Bindung an den jeweiligen Nationalstaat abzustreifen und eine gemeinsame europäische Identität zu entwickeln (dazu weiterführend Kaina/Karolewski 2009).

Die von Hix idealtypisch skizzierte und eindringlich herbeigewünschte Politisierung der gegenwärtigen Politik in der EU betrifft damit gleichermaßen utilitaristische Kalkulationen der Bürger wie ihre Bereitschaft, sich mit der EU zu identifizieren. Politischer Wettbewerb wirkt sich deshalb unmittelbar auf die Grundlagen spezifischer und diffuser Unterstützung nach Easton (1965 und 1975) aus.

2.4 Öffentliche Meinung und die Legitimation europäischen Regierens

Die Analyse, Interpretation und demokratietheoretische Bewertung der politischen Unterstützung der europäischen Integration und/oder der EU schließt beim Forschungsstand der vergleichenden Politikwissenschaft an und diskutiert die in der politischen Kulturforschung etablierten Konzepte der politischen Unterstützung (David Easton) und der subjektiven empirischen Legitimität (Seymour Martin Lipset).⁵ Diese klassischen Perspektiven und Analysekonzepte betonen die zentrale Bedeutung politischer Unterstützung für die fortlaufende Bereitstellung politischer Legitimität für ein staatlich verfasstes Gemeinwesen. Die folgenden Bemerkungen versuchen nun zu klären, ob und in welcher Weise diese Theorieansätze sinnvoll

⁵ Die politische Kulturforschung untersucht die Einstellungen der Bürger zur politischen Gemeinschaft, zum politischen Regime und zu den konkreten Trägern staatlicher Herrschaft. Eine systematische Einführung haben z. B. Gert und Susanne Pickel (2006) vorgelegt.

auf die europäische Ebene übertragen werden können: Welche Bedeutung hat die in vielen Staaten geringe öffentliche Unterstützung der europäischen Integration für die Stabilität und die Legitimität der EU? Gibt es in der EU einen sinnvollen und legitimen Mechanismus zur Repräsentation und Umsetzung politischer Präferenzen der Bürger? Und wie stellt sich der Zusammenhang von öffentlicher Unterstützung und politischer Legitimität mit dem Demokratiedefizit der EU dar?

2.4.1 Politische Unterstützung und subjektive Legitimität

In der vergleichenden Politikwissenschaft werden Analysen zu politischer Unterstützung und politischer Legitimität meist aus einer systemtheoretischen Perspektive eingebracht. In diesem Kontext bewerten moderne Klassiker, wie etwa die Arbeiten David Eastons und Seymour Martin Lipsets, Einstellungen der Bürger mit Blick auf die Legitimität politischer Ordnungen und zielen mindestens implizit auf ihren Beitrag zur Stabilität (demokratischer) politischer Systeme ab.

David Easton und das Konzept politischer Unterstützung

In der politischen Theorie werden seit jeher verschiedene Legitimitätsbegriffe breit diskutiert. Die partizipative Demokratietheorie greift besonders die aktive Teilhabe der Bürger an einer politischen Ordnung heraus und erhebt sie zum zentralen Kriterium für die Beurteilung ihrer Legitimität. Die empirische Untersuchung der Unterstützung für ein politisches System gehört deshalb zu den Kerngebieten der politischen Kulturforschung. Die Integrationsforschung kann aus diesem Ansatz Elemente aufnehmen und auf die EU anwenden, die zwar alle Definitionsmerkmale eines politischen Systems, jedoch keine genuine Staatlichkeit aufweist (zu den Kriterien siehe Easton 1965). Dennoch hängt mindestens seit der Erosion des permissiven Konsenses und der umfassenden Politisierung des Integrationsprojekts auch die Zukunft der EU von der Akzeptanz und Unterstützung durch die Bürger ab.

Das Konzept der politischen Unterstützung zerfällt bei Easton (1965: 171–225) in zwei wesentliche Komponenten: (1) *Spezifische* Unterstützung bezieht sich auf die eher kurzfristige, instrumentell-rationale Bewertung des politischen Prozesses und seiner Resultate, (2) *diffuse* Unterstützung charakterisiert dagegen langfristiges, affektives und wertgebundenes Vertrauen. Easton (1975: 437) betont die Querverbindungen beider Modi und Dimen-

sionen politischer Unterstützung. Überträgt man dieses Modell auf die EU, können etwa fortgesetzt positive utilitaristische Bewertungen des Integrationsprojekts „gerinnen“ und eine affektive Bindung an das Projekt Europa und eine europäische politische Gemeinschaft erzeugen, wenn spezifische in diffuse Unterstützung umschlägt. Auf der anderen Seite beschädigt die stetig negative utilitaristische Bewertung des Integrationsprozesses die langfristigen Grundlagen des affektiven Vertrauens: „if discontent with performance continues over a long time, it may gradually erode even the strongest underlying bond of attachment“ (Easton 1975: 445).

Akzeptiert man das von Easton (1965 und 1975) eingebrachte Konzept der politischen Unterstützung, können zwei Erklärungen für den Einbruch integrationsorientierter und die Konjunktur euroskeptischer Positionen formuliert werden. Erstens betreffen utilitaristische Bewertungen europäischer Politiken direkt die spezifische Unterstützung für die EU. Diejenigen, die von den auf Unionsebene vereinbarten und umgesetzten Politiken zu profitieren glauben, sollten die EU unterstützen. Diejenigen, die sich durch dieselben Politiken bedroht fühlen, sollten der EU skeptisch gegenüberstehen. Zweitens verändern Erweiterung und Vertiefung unmittelbar die Struktur der EU. Sie wirken auf die Grundstruktur des Integrationsprozesses und damit auf die Determinanten diffuser Unterstützung.

Die klassische politische Kulturforschung, wie sie von Easton (1965 und 1975) vertreten wird, bewertet Einbrüche bei Vertrauen und Unterstützung stets als ein Risiko für die Stabilität eines politischen Systems. Damit ist nicht allein ein revolutionärer Umbruch gemeint, sondern auch die schleichende Erosion demokratischer Verfahren, zunehmende Verstöße gegen demokratische Prinzipien durch einzelne Akteure und schließlich die pauschale Preisgabe demokratischer Werte und Normen. Damit werden Maßstäbe zur Beurteilung der empirischen Legitimität eines politischen Systems bereitgestellt. Dennoch hat die klassische politische Kulturforschung nirgendwo konkret gezeigt, wie viel Unterstützung für die Stabilität und das reibungslose Funktionieren demokratischer Verfahren notwendig ist und welche spezifischen Konsequenzen ihr Ausbleiben hat. Genau hier setzt naturgemäß die Kritik aus der Rational-Choice-Perspektive an, die auf den fehlenden Brückenschlag von individuellen und kollektiven Einstellungen hin zum politischen Verhalten abzielt. Aus dieser Sicht ist die Stabilität eines politischen Systems nicht bereits durch das Ausbleiben politischer Unterstützung gefährdet, sondern durch das Auftreten einer politischen Alternative in Form einer organisierten und handlungsfähigen Opposition.

Der letzte Punkt betrifft die Übertragbarkeit dieser Argumente auf die EU. Die EU ist für ihre Bürger nicht das zentrale Modell und die zentrale Erfahrung demokratischer Prozesse und Strukturen, sondern allenfalls ein weiterer Bezugsrahmen zusätzlich zum Nationalstaat. Die hier behandelten Beiträge unterstellen stets, dass das politische System der EU mit denselben Methoden und Indikatoren beurteilt werden kann, die sich für die Beurteilung nationaler politischer Systeme bewährt haben. Dennoch ist der Kontext hier facettenreicher: Es ist sicher richtig, dass diejenigen, die dem Nationalstaat und seinen Akteuren die Unterstützung verweigern, diese Haltung meist auch auf die EU übertragen werden. Viele Bürger werden aber ihre europapolitische Einstellung im direkten Vergleich mit dem jeweils nationalen Modell bilden. Gerade Bürger, die von bestimmten Eigenschaften ihres nationalen politischen Systems besonders eingenommen sind, finden diese Vorzüge auf der europäischen Ebene möglicherweise nicht wieder und entziehen der EU ihre politische Unterstützung.

Seymour Martin Lipset und das Konzept subjektiver Legitimität

Noch deutlicher als Easton orientiert Seymour Martin Lipset (1981) seine Aussagen an den Wechselbeziehungen von kurz- und langfristigen Unterstützungsmotiven. Dabei greift er besonders Aspekte der endogenen Stabilität politischer Systeme heraus. Lipsets Beitrag basiert auf der Unterscheidung von zwei grundlegenden Eigenschaften politischer Systeme: (1) *Effektivität* bezeichnet die Leistungsfähigkeit eines ökonomischen und politischen Systems. Beurteilungen politischer Effektivität sind primär ökonomisch orientiert und regelmäßig kurzfristig angelegt: „Effectiveness means actual performance, the extent to which the system satisfies the basic functions of government“ (Lipset 1981: 64). (2) *Legitimität* meint das Vermögen eines politischen Systems, Loyalitäten in der Öffentlichkeit zu begründen, die etwa über kurzfristige Effektivitätsprobleme hinweg helfen können: „Legitimacy involves the capacity of the system to engender and maintain the belief that the existing political institutions are the most appropriate ones for the society“ (Lipset 1981: 64).

Aus einer normativen und theoretischen Perspektive begründet die Legitimität einer politischen Ordnung somit die Stabilität des gesamten Systems und die Basis für die erfolgreiche Organisation (demokratischer) politischer Herrschaft. Die angewandte politische Kulturforschung prüft diese konzeptionellen Überlegungen durch empirische Indikatoren. Diese Argumentation macht Aussagen über die Legitimität einer politischen Ord-

nung von der Anerkennung und Zustimmung der Bürger abhängig. Empirische Legitimitätstheorien wurden von Max Weber vertreten und kodifiziert. Ihr grundlegendes Kriterium ist die Akzeptanz, mindestens jedoch die Tolerierung einer politischen Ordnung durch die ihrem Herrschaftsanspruch unterworfenen Bürger.

Unterstützungsobjekte im dynamischen Mehrebenensystem

Die politische Kulturforschung misst die politischen Orientierungen der Bevölkerung. Sie tut dies freilich nicht in einem luftleeren Raum, sondern bezieht sich auf unterschiedliche Dimensionen der politisch-institutionellen Sphäre. Wird die in Abschnitt 2.1.1 mit Easton eingeführte Unterscheidung von Unterstützungsobjekten auf Bewertungen des europäischen Einigungsprozesses und der EU bezogen, sind jedoch einige weitere Bemerkungen erforderlich: Im nationalstaatlichen Kontext beziehen Bürger ihre Einschätzungen, mindestens in etablierten, westlichen Demokratien, regelmäßig auf ein System stabiler, langfristig verankerter politischer Institutionen. Während dort die demokratischen „rules of the game“ fixiert und in ihrer konkreten Form meist akzeptiert sind, sind sie im Institutionensystem der EU häufig weder fixiert noch allgemein anerkannt. Im Gegenteil: Reformen des politischen Systems der EU erfolgen stetig. Seine konkrete Ausgestaltung, also die demokratischen Verfahrensregeln, nach denen Politiken auf europäischer Ebene entschieden und umgesetzt werden, sind ihrerseits Gegenstand erbitterter Auseinandersetzungen zwischen der EU-Kommission, den Regierungen der Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament, sodass die demokratischen Spielregeln veränderlich und häufig nicht allgemein akzeptiert sind.

Damit entwickeln sich die Herstellung und Stabilisierung allgemein akzeptierter politischer Verfahrensregeln selbst zu unmittelbar bedeutsamen Zielstellungen der Politik auf europäischer Ebene. Eine breite öffentliche Zustimmung – und zwar gleichermaßen durch soziodemografische Gruppen, parteipolitische Interessen, über Länderkontexte und politökonomische Konjunkturen hinweg – ist somit nicht nur ein Desiderat der politischen Theorie. Sie interessiert nicht nur diejenigen, die einen empirischen Legitimitätsbegriff akzeptieren, etwa im Anschluss an Max Weber, sondern die öffentliche Meinung wird durch direkte Wahlen zum Europaparlament und besonders durch die in den Mitgliedstaaten organisierten Referenden zu einer notwendigen Bedingung von Politik und Reform auf europäischer Ebene.

2.4.2 Politische Repräsentation in der EU

Die Qualität politischer Repräsentation und die (behauptete) Entkopplung der politischen Präferenzen von Bürgern und politischen Eliten wird als Merkmal der repräsentativen Demokratie in der EG/EU analysiert und als ein Indiz für das Demokratiedefizit der EU diskutiert (Hooghe 2003; Schmitt/Thomasen 1999b; siehe dazu auch Abschnitt 3.4). Politische Eliten, gleichermaßen innerhalb der einzelnen Mitgliedstaaten und innerhalb des politischen Systems der EU, gelten als deutlich integrationsorientierter als die Mehrheit der Bürger der Mitgliedstaaten. Hooghe (2003: 283) präsentiert zunächst einige grobe deskriptive Befunde: Gemessen an der Mitgliedschaftsfrage des Eurobarometers waren 93 Prozent der politischen Eliten, jedoch nur 53 Prozent der Bürger davon überzeugt, die Mitgliedschaft ihres jeweiligen Landes in der EU sei „eine gute Sache“. Gemessen an der Nutzenfrage fanden 89 Prozent der politischen Eliten, das jeweilige Land habe von der Mitgliedschaft „Vorteile“, gleichzeitig teilten jedoch nur 52 Prozent der Bürger diese Auffassung.

Genau diese Diagnosen dienen Kritikern des Integrationsprozesses als Beleg für die Entkopplung von Eliten und Bürgern, und damit auch für Defizite der Demokratie und politischen Verantwortlichkeit, in der EU. Politik auf der Unionsebene habe sich schlicht zu weit vom Bürger entfernt, sodass technokratische Insider der Unionspolitik stets weitere Integrations Schritte forcierten, während die Bürger entweder uninformiert oder in der Opposition gegen diese Schritte blieben. Diese Kritik ist eng verbunden mit dem Policy-Drift-Argument aus der Diskussion des Demokratiedefizits der EU: Durch Defizite in der Qualität der politischen Repräsentation und bei der Kontrolle politischer Amtsträger werden durch die Organe der EU Politiken implementiert, die nicht den Präferenzen der Mehrheit der Bürger in den meisten Mitgliedstaaten entsprechen und von ihnen abgelehnt werden (Hix 2008; Føllesdal/Hix 2006).

Der Beitrag von Hooghe (2003) legt noch eine etwas differenziertere Perspektive auf die Korrespondenz von Bürger- und Elitenpositionen in der europäischen Politik frei. Blickt man nicht auf die pauschale Akzeptanz oder Ablehnung des Integrationsprojekts und der EU, sondern vergleicht, wie politische Kompetenzen aus der Perspektive von Bürgern und politischen Eliten auf die Mitgliedstaaten und die EU verteilt werden sollen, sind die Unterschiede weniger dramatisch. Konkret vergleicht Hooghe (2003) Daten aus einer von ihr selbst durchgeführten Befragung leitender Kom-

missionsmitarbeiter mit den Umfragedaten des Eurobarometers. Sie konzentriert sich auf einige Fragen, die ermitteln, welche Politikfelder politische Eliten und Bürger im Nationalstaat und welche sie durch die EU behandelt sehen möchten. Von insgesamt 13 Politikfeldern nehmen politische Eliten in sieben und die Bürger der Unionsstaaten in sechs stärker integrationsorientierte Präferenzen ein. Die Unterschiede der Präferenzen von Bürgern und politischen Eliten sind nun weit geringer (siehe die Details bei Hooghe 2003: 284).

Markant ist jedoch die systematische Abweichung bei der Substanz der Politiken, die entweder vergemeinschaftet oder auf der nationalstaatlichen Ebene verbleiben sollen. Politische Eliten in der Kommission und in den Nationalstaaten befürworten deutlich stärker als die Bürger die Vergemeinschaftung von „harten“ Bereichen wie Agrar-, Asyl-, Außen-, Immigrations-, Umwelt-, Verteidigungs- oder Währungspolitik. Die Bürger befürworten stärker als die politischen Eliten die Vergemeinschaftung von (potenziell) redistributiven und sozialstaatlichen Bereichen wie Bildung und Forschung, Beschäftigungs-, Gesundheits-, Regional- und Sozialpolitik. Unter dem Strich, so Hooghe (2003: 296), seien sowohl politische Eliten als auch Bürger tendenziell gegen die Europäisierung teurer Politikfelder wie Bildung und Erziehung, Gesundheit oder Soziales. Politische Eliten drängten dagegen weiter auf die Europäisierung funktionaler Politikfelder, während die politischen Öffentlichkeiten eher eine Vergemeinschaftung sozialer, die Marktintegration flankierender Politiken forderten. Damit entstehen nachhaltige Unterschiede von politischen Eliten und öffentlicher Meinung erstens bei der pauschalen Ablehnung oder Befürwortung eines (weiteren) Souveränitätstransfers auf die europäische Ebene und zweitens bei der spezifischen Auswahl der Politikfelder, die Eliten und Bürger auf europäischer Ebene vergemeinschaftet oder subsidiär auf der nationalstaatlichen Ebene behandelt sehen wollen. Dieser Befund von Hooghe kann durchaus als ein Hinweis auf das häufig aus sozialdemokratischer Perspektive vorgetragene Policy-Drift-Argument zum Demokratiedefizit der EU verstanden werden (Scharpf 1999; Moravcsik 2002: 605; dagegen Hix 2008: 67–76).

2.4.3 Stellenwert demokratischer Unterstützung

Die in diesem Kapitel vorgetragenen empirischen Befunde zeigen, dass die Bürger der EU und der von ihr vertretenen Politiken zu einem erheblichen Teil kritisch gegenüberstehen. Zwar kann in den allermeisten Mitgliedstaaten

nicht von einem dramatischen Anstieg euroskeptischer Orientierungen gesprochen werden, aber dennoch misslingt es den europäischen Institutionen nun seit langer Zeit, viele Bürger und die politischen Öffentlichkeiten ganzer Mitgliedstaaten zu überzeugen und so umfassende politische Unterstützung zu generieren. Einbrechende politische Unterstützung kann an eher kurzfristiger und utilitaristischer Unzufriedenheit mit den Politiken oder an eher langfristiger und fundamentaler Unzufriedenheit mit der Struktur und den Wertvorstellungen der EU orientiert sein. Bürger können der EU aufgrund von Defiziten bei der effektiven Durchsetzung politischer Programme oder durch die schwindende Bindung an das politische System der EU empirische Legitimität entziehen.

Zur Bedeutung politischer Unterstützung

Wenn sozialwissenschaftliche Analysen oder die mediale Berichterstattung die öffentliche Unterstützung für eine politische Ordnung als defizitär bezeichnen, wird diese Orientierung, die letztlich auf Max Webers empirischen Legitimitätsbegriff zurückgeht, jedoch nicht überall akzeptiert. Fundamentale Gegenpositionen bestreiten generell jede Verkopplung politischer Legitimität mit der empirischen Unterstützung durch die Bürger. In demokratischen Systemen werde politische Macht auf Zeit und durch allgemeine, gleiche, freie und geheime Wahlen legitimiert. Die fortwährende, beinahe tägliche und auf jedes einzelne Politikfeld und politische Vorhaben bezogene Unterstützung durch die Bürger sei deshalb nicht erforderlich, um politische Legitimität zu begründen. Vielmehr sei die politische Führung in „stürmischen Zeiten“ gefordert, nicht dem „Druck der Straße“ nachzugeben, sondern an denjenigen programmatischen Inhalten festzuhalten, mit denen sie die Wahl bestritten und gewonnen habe.

Eher pragmatisch angelegte Kritiken des empirischen Legitimitätsbegriffs bestreiten nicht prinzipiell die Bedeutung des Indikators politische Unterstützung, relativieren jedoch seine Bedeutung im Hinblick auf die häufig abgeleitete Diagnose einer allgemeinen Legitimitätskrise des Staates, der EU oder gar der westlichen Demokratie an sich. Unter dem Stichwort „Why worry?“ bieten etwa Robert D. Putnam, Susan J. Pharr und Russel J. Dalton (2000: 21ff) eine alternative und weniger bedrohliche Perspektive auf die oben genannten Phänomene an: Der Vertrauensverlust der Bürger sei weniger dramatisch, wenn man bedenke, dass besonders in Zeiten knapper Ressourcen und bei weitgehender Überforderung der politischen Institutionen und des politischen Personals, staatliche Institutionen oder

die EU ohnehin nicht entworfen wurden, um sämtliche Bedürfnisse der Bürger zu bedienen. Andere Bürger dagegen hätten sich längst an Beteiligungsformen und inhaltlichen Problemlösungsmechanismen orientiert, die jenseits des Staates funktionierten. Schließlich, so Putnam, Pharr und Dalton, sei zunehmende Kritik der Bürger nicht als politisches Problem, sondern als Ideal einer lebendigen politischen Kultur zu begreifen. Gesteigerte Kritik an und erodierte Unterstützung von politischen Gemeinschaften, Regimen und Herrschaftsträgern bezeichne damit zunächst die gesteigerten Anforderungen der Bürger an staatliche Institutionen. Der Einbruch von politischer Unterstützung in Bevölkerungsumfragen signalisiere darüber hinaus die Rücknahme blinder, unreflektierter Unterstützung (Stichwort: permissiver Konsens) und die gesteigerte Rolle kritischer, mündiger Bürger, die ihre politischen Kontrollfunktionen nachhaltig wahr- und ernst nehmen. Besonders dieser Kritikpunkt korrespondiert eng mit der von Hix (2008) vehement vertretenen These von der längst überfälligen Politisierung der EU.

Diese Einwände sind gut begründet und nehmen der Diskussion einiges an Brisanz und Aufgeregtheit. Dennoch kann sicher festgehalten werden, dass ein hohes Maß an politischer Unterstützung mit Blick auf die Funktion und Legitimität der EU wünschenswerter wäre als eine politische Öffentlichkeit, die sich zunehmend von der Idee der europäischen Integration distanzieren lässt.

Zur Bedeutung politischer Repräsentation und des Demokratiedefizits

Die Forderung nach einer ideologischen und programmatischen Entsprechung von Bürgern und ihren Repräsentanten ist in der politischen und in der politikwissenschaftlichen Diskussion nicht unbestritten geblieben. Prinzipielle Einwände gegen diese Perspektive werden mit dem Verweis auf etablierte Eckpfeiler der repräsentativen Demokratie wie etwa das freie Mandat begründet. Mindestens aus einer stärker mehrheitsdemokratischen Perspektive wird ohnehin weniger auf die politisch-inhaltliche Kongruenz von Bürgern und ihren Repräsentanten geachtet, sondern auf die Korrespondenz von politischer Exekutive und Politikergebnissen mit dem Medianwähler (Powell 2000). Mit anderen Worten: Die konsensdemokratische Perspektive blickt auf die Zusammensetzung des Parlaments und auf Aspekte der politischen Repräsentation; die mehrheitsdemokratische Perspektive blickt auf die Regierung und auf die von ihr durchgesetzten politischen Inhalte.

Wie bereits angedeutet, korrespondieren die Befunde Hooghes (2003) zur politischen Repräsentation in der EU mit einigen Linien der Argumenta-

tion zum Demokratiedefizit der Union. Bürger und Repräsentanten sind nur noch lose miteinander verbunden. Erst einmal gewählt, koppeln sich Volksvertreter im Europaparlament und Regierungsvertreter in Rat und Kommission zunehmend von den Bürgern und von ihrer Wählerschaft ab. Gerade bei der europäischen Integration entstehen hier systematische Unterschiede, wenn etwa politische Eliten deutlich integrationsorientierter sind als die Bürger, die sie ins Amt gebracht haben, oder wenn politische Eliten Maßnahmen der negativen Integration einseitig vorantreiben, die, so der Kern von Scharpfs Policy-Drift-Argument, jeweils weder auf der EU-Ebene noch innerhalb der meisten Mitgliedstaaten durchsetzungs- und mehrheitsfähig sind. Repräsentanten entfernen sich deshalb nicht nur von ihren eigenen Wählern, sondern der Wille des Medianwählers wird systematisch verzerrt und missrepräsentiert (Scharpf 1999).

Giandomenico Majone (2000) und besonders Andrew Moravcsik (2002 und 2008) sind diesen Problemdiagnosen dezidiert entgegengetreten. Majone argumentiert im Wesentlichen, ein „regulativer Staat“ wie die EU benötige weniger Legitimation als etwa ein redistributiver Wohlfahrtsstaat. Bei der EU könne deshalb kaum von einem Demokratiedefizit, sondern schlimmstenfalls von einer Vertrauenskrise die Rede sein; geeignete Gegenmittel seien formale und prozedurale Reformen und die verbesserte Transparenz politischer Entscheidungsverfahren. Moravcsik kritisiert die Debatte zum Demokratiedefizit aus seiner spezifischen Perspektive, die besonders die Rolle nationaler Regierungen in der EU herausstellt. Die Legitimität europäischen Regierens werde so durch die Legitimität der nationalen Regierungen begründet. Als Replik auf die etwa von Scharpf (1999) vertretene „sozialdemokratische Kritik“ verweist Moravcsik auf die Gewaltenteilung im politischen System der EU. Diese Kontrollmechanismen verhinderten, dass auf europäischer Ebene eine durch die Bürger und Regierungen nicht gedeckte Politik umgesetzt werde. Schließlich, so gibt er zu bedenken, sei die marktliberale Rechte mit den zentristischen Politikergebnissen aus Brüssel ebenso unzufrieden wie die auf Umverteilung ausgerichtete Linke.

Auch (reale oder vermeintliche) Defizite von Repräsentation und Demokratie im politischen System der EU sollten deshalb nicht dramatisiert und überbewertet werden. Dennoch kann sicher festgehalten werden, dass bei aller Perspektivenvielfalt so gut wie jeder Beitrag zur Qualität politischer Repräsentation unterstellt, dass es einen klaren und transparenten Zusammenhang geben sollte zwischen dem, was Bürger wollen, und dem, was ihre Repräsentanten tun (Weßels 1999: 137). Wird dieser Mindeststandard

nicht erfüllt, so werden über kurz oder lang die Qualitäten des politischen Personals und die repräsentative Demokratie an sich infrage gestellt.

2.5 Zusammenfassung und Diskussion

Die öffentliche Meinung zur europäischen Integration und das Ausbleiben von breiter politischer Unterstützung der EG/EU dominieren die gegenwärtige Debatte um die Zukunft der europäischen Integration. Politische Diskussionen und Berichterstattungen in den Medien greifen regelmäßig Abwärtstrends bei der Bewertung der Unionsmitgliedschaft heraus oder verweisen auf die politischen Öffentlichkeiten von Mitgliedstaaten, die einer ökonomischen und politischen Integration Europas und/oder der Mitgliedschaft in der EG/EU besonders skeptisch gegenüberstehen. Tatsächlich stürzte die politische Unterstützung für die EU-Mitgliedschaft seit der Euphorie von 1990/91 in nahezu allen Mitgliedstaaten schroff ab und stagniert nun seit vielen Jahren auf einem vergleichsweise geringen Niveau. In einigen eher euroskeptischen Mitgliedstaaten, dazu gehören vor allem Großbritannien, aber auch Österreich oder Schweden, sinkt dabei die Unterstützung der Mitgliedschaft häufig sogar unter 50 Prozent.

Die Bürger der Mitgliedstaaten bewerten die europäische Integration aus verschiedenen Blickwinkeln: Einige begreifen die EG/EU weiterhin primär als ein wirtschaftliches Integrationsprojekt und schauen deshalb vorrangig darauf, ob und wie stark entweder ihre eigenen Ziele oder die kollektiven Interessen ihres jeweiligen Nationalstaats durch die Mitgliedschaft in der EG/EU gefördert werden. Andere Bürger nehmen alternative Perspektiven ein und orientieren ihre Bewertung der europäischen Integration an eher kulturellen Motiven. Sie gleichen Merkmale ihrer individuellen oder kollektiven Identität mit denjenigen Politiken ab, für die die EU gemeinhin steht. Sie identifizieren sich mit der EU, wenn ihnen beides kompatibel erscheint, oder sie lehnen die EU ab, wenn ihre nationale mit einer europäischen Identität nicht vereinbar erscheint.

Perspektiven auf die europäische Integration und die EG/EU werden aber nicht nur durch individuelle Entscheidungen oder Merkmale der Bürger bestimmt. Vielmehr erfolgt die Bewertung der Mitgliedschaft immer aus dem Blickwinkel des jeweiligen Nationalstaates. Bürger bewerten z. B. die Wirtschaftspolitik der EU vor dem Hintergrund der nationalen Wirtschafts-

ordnungen und im Vergleich mit der wirtschaftspolitischen Position ihrer nationalen Regierungen. Im Bereich kultureller Orientierungen, etwa der Durchsetzung eher liberaler oder eher autoritärer gesellschaftspolitischer Werte und Programme, greifen die Bürger gleichermaßen den Status quo ihres Heimatlandes als Referenzpunkt auf und bewerten aus dieser Perspektive die EU-Mitgliedschaft ihres Landes. Die Einstellungen der Bürger zur EU hängen also nicht nur von ihren individuellen Merkmalen ab, sondern integrationsorientierte oder euroskeptische Orientierungen werden ganz wesentlich durch diese nationalstaatlichen „Container“ mitbestimmt.

Nicht nur die öffentliche Meinung, sondern auch ihre sozialwissenschaftliche Erforschung ist komplex und vielstimmig angelegt. Vor diesem Hintergrund hat dieses Kapitel die enorme Vielfalt von teils alternativen, teils komplementären Erklärungsansätzen für die öffentliche Meinung über die EG/EU aufgezeigt. Tatsächlich besteht in diesem Forschungsbereich kein Mangel an Erklärungsansätzen, die alle durch jeweils passendes empirisches Material gestützt werden. Vielmehr besteht die eigentliche Schwierigkeit darin, die unterschiedlichen und häufig gegensätzlichen Befunde einzelner sozialwissenschaftlicher Perspektiven und Schulen zu vergleichen und gegeneinander abzuwägen. Dies ist häufig nicht ohne weiteres möglich und scheitert nur zu oft an vielen methodischen Fallstricken. Dennoch muss am Ende der Bewertung unterschiedlicher Erklärungsansätze nicht zwingend eine Synthese stehen. Mit diesen Vorbehalten kann festgehalten werden, dass die aktuelle Forschung die Entwicklung von der EG hin zur EU wahrgenommen und beim Zuschnitt ihrer Perspektiven beachtet hat. Bürgerperspektiven auf die europäische Integration werden nicht mehr allein ökonomisch erklärt, sondern die neuere Forschung hat die Vielschichtigkeit des Integrationsprojekts erkannt und die Erklärungsleistung von kulturellen und identitätsbasierten Ansätzen herausgestellt.

Dieses Kapitel hat gezeigt, dass politische Unterstützung (oder ihr Ausbleiben) wesentlich für die Legitimität eines politischen Systems ist. Ein Fazit dieser Besprechung unterschiedlicher Perspektiven auf die öffentliche Meinung zur europäischen Integration und zur EU lautet, dass nicht nur Institutionen und Strukturen bedeutsam sind, sondern dass auch und besonders die Meinungen der Bürger zentral für die europäische Politik und ihre wissenschaftliche Aufarbeitung sind. Kritische Einwände sind gegen diese Einschätzung besonders aus der Rational-Choice-Perspektive formuliert worden. Analysen der öffentlichen Meinung und die politische Kulturforschung gelinge es nicht, eine sinnvolle Perspektive auf politisches Handeln

zu entwickeln. Stattdessen erlaubten die alleinige Konzentration auf Einstellungen der Bürger und der vorrangig auf die Systemstabilität gerichtete Fokus der politischen Kulturforschung keinen systematischen Brückenschlag zur Analyse politischen Verhaltens und politischen Wandels (so bereits Eckstein 1988). Die beiden folgenden Kapitel werden diese Verbindung herstellen und die Perspektive auf das Verhalten der Bürger bei Wahlen zum Europäischen Parlament und bei EU-Referenden erweitern.

3 Europawahlen und politische Repräsentation im Europäischen Parlament

Das Europäische Parlament ist das einzige Organ der EU, das über direkte demokratische Legitimation verfügt. Seit 1979 werden die Abgeordneten des Europäischen Parlaments von den Bürgern der EU für jeweils fünf Jahre direkt gewählt. Damit sind die Wahlen zum Europäischen Parlament neben der Beteiligung an EU-Referenden (siehe Kapitel 4) das wichtigste Instrument der Bürger, um direkt Einfluss auf die europäische Politik zu nehmen.

Dieses Instrument der direkten Einflussnahme auf die europäische Politik hat im Laufe der Zeit immer mehr an Bedeutung gewonnen. Die Gesetzgebungskompetenzen des Europäischen Parlaments wurden seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 bei jeder Vertragsreform ausgeweitet – so stieg das Parlament nach und nach zu einem gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Ministerrat auf. Im Vergleich zu den meisten nationalen Parlamenten kommt dem Europäischen Parlament zudem eine deutlich unabhängigere Rolle im Gesetzgebungsprozess zu. Anders als viele Nationalstaaten verfügt die EU nicht über ein parlamentarisches Regierungssystem, in dem Regierung und Parlament in der Regel von denselben politischen Parteien kontrolliert werden. Während nationale Parlamente aus diesem Grund wenig grundsätzliche Änderungen an den legislativen Vorschlägen ihrer jeweiligen Regierungen vornehmen, hat das politisch von der EU-Kommission und vom Ministerrat unabhängige Europäische Parlament eine deutlich eigenständigere Rolle in der EU-Gesetzgebung. Angesichts dieses eigenständigen legislativen Einflusses halten einige Beobachter das Europäische Parlament sogar für eines der mächtigsten Gesetzgebungsorgane der Welt (Hix/Noury/Roland 2007: 21).

Vor diesem Hintergrund befasst sich das folgende Kapitel mit dem Wahlverhalten der Bürger bei Europawahlen und mit der Beziehung zwischen Abgeordneten und Wählern. Der nächste Abschnitt gibt zunächst einen Überblick über Wahlbeteiligung und Wahlergebnisse der Europawahlen seit 1979 (3.1). Danach stellen wir die wichtigsten theoretischen Erklärungs-

ansätze für das Wahlverhalten der Bürger bei Europawahlen vor und diskutieren ihre jeweilige Aussagekraft (3.2). Der daran anschließende Abschnitt wendet sich dann der Frage zu, inwiefern die gewählten Europaparlamentarier die Interessen und Einstellungen der Bürger repräsentieren (3.3). Abschließend diskutieren wir die wesentlichen Befunde vor dem Hintergrund der Debatte um das „Demokratiedefizit“ der EU (3.4) und fassen die wesentlichen Ergebnisse des Kapitels zusammen (3.5).

3.1 Daten und Fakten: Europawahlen im Zeit- und Ländervergleich

Im Jahr 2009 fanden zum mittlerweile siebten Mal Direktwahlen zum Europäischen Parlament statt. Kämpften bei den ersten Wahlen im Jahr 1979 noch Parteien aus neun Mitgliedstaaten um die damals 410 Sitze, waren es im Jahr 2009 Kandidaten aus 27 Ländern, die sich um insgesamt 736 Mandate bewarben. Damit ist das Europäische Parlament mittlerweile zur größten direkt gewählten parlamentarischen Kammer der Welt herangewachsen. Die Europawahlen sind jedoch keineswegs europaweit einheitlich stattfindende Urnengänge, in denen die Bürger der EU sich zwischen europaweit antretenden Kandidaten auf europäischen Parteilisten entscheiden. Vielmehr handelt es sich um national organisierte Wahlen, in denen die Bürger der einzelnen Mitgliedstaaten jeweils eine bestimmte Anzahl an Abgeordneten ihres Landes bestimmen. Die Wahlen werden nach unterschiedlichen Wahlsystemen abgehalten, die Kandidaten werden von einer Vielzahl verschiedener nationaler Parteien nominiert, und die Urnengänge finden insgesamt vor dem Hintergrund unterschiedlicher politischer Kulturen in den jeweiligen Ländern statt.

Der folgende Abschnitt beschreibt zunächst die formalen Rahmenbedingungen der Europawahlen. Welche Länder entsenden wie viele Abgeordnete? Nach welchem Wahlrecht wird in den verschiedenen Mitgliedstaaten gewählt? Und welche Veränderungen gab es diesbezüglich in den vergangenen drei Jahrzehnten? Danach stellen wir die Entwicklung der Wahlbeteiligung im Ländervergleich sowie im Zeitverlauf dar und vergleichen die Beteiligung bei Europawahlen mit der bei nationalen Parlamentswahlen. Schließlich geben wir einen Überblick über die Wahlergebnisse der sieben Europawahlen seit 1979.

3.1.1 Wahlsystem

Die Wahlen zum Europäischen Parlament finden auf der nationalen Ebene statt. In jedem Mitgliedstaat wird ein bestimmtes Kontingent an Abgeordnete gewählt. Grundsätzlich richtet sich die Größe der nationalen Kontingente nach der jeweiligen Einwohnerzahl der Länder. Größere Länder entsenden mehr Abgeordnete als kleinere. Angesichts der erheblichen Größenunterschiede würde die Anwendung des reinen Proportionalitätsprinzips jedoch dazu führen, dass die kleinsten Mitgliedstaaten Malta, Luxemburg und Zypern nur mit je einem Abgeordneten im Parlament vertreten wären, während mehr als die Hälfte aller Sitze auf die größten Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien entfielen (siehe Tabelle 3.1).

Um dies zu verhindern, weicht die Sitzverteilung zum Teil deutlich vom Prinzip der reinen Bevölkerungsproportionalität ab. Gemäß dem System der degressiven Proportionalität sind die kleineren Länder relativ gesehen überrepräsentiert, während die großen Mitgliedstaaten weniger Sitze haben, als es ihrer Bevölkerungsstärke entspräche. Ein deutscher, britischer, französischer, italienischer oder spanischer Abgeordneter repräsentiert rund zehnmal so viele Bürger wie ein Abgeordneter aus Malta oder Luxemburg. Anders ausgedrückt, hat eine Stimme, die in einem der kleinsten Länder abgegeben wird, etwa zehnmal so viel Gewicht wie eine Stimme, die in einem der fünf größten Länder abgegeben wird. Diese Ungleichheit der Stimmengewichte ist zwar aus Sicht der kleinen Länder politisch durchaus nachvollziehbar, stellt aber ein grundsätzliches Problem für die demokratische Gleichheit bei Europawahlen dar (siehe dazu ausführlicher Abschnitt 3.4).

Die Größe der nationalen Kontingente und die Gesamtzahl der Abgeordneten wurden im Laufe der Jahre immer wieder verändert. Dies geschah vorwiegend als Reaktion auf die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten oder, wie im Fall der deutschen Vereinigung, auf die Vergrößerung des Territoriums und der Gesamtbevölkerung eines Mitgliedstaates (siehe Online-Anhang: Tabelle A.1). Während die Erweiterungen um Griechenland, Portugal und Spanien durch eine entsprechende Vergrößerung des Parlaments gelöst wurde, führte die deutsche Einheit zu einer ersten Neuordnung der Sitzverteilung. Um dem einigungsbedingten Bevölkerungszuwachs Deutschlands Rechnung zu tragen, durften die Bundesbürger 1994 bei der Europawahl 18 Abgeordnete mehr wählen als fünf Jahre zuvor. Zugleich wurde auch die Zahl der Sitze der anderen größeren Staaten erhöht, sodass die Gesamtzahl der Abgeordneten des Parlaments insgesamt auf 567 anstieg (Corbett/Jacobs/Shackleton 2007: 27).

Tabelle 3.1: Sitzverteilung im Europäischen Parlament
und Bevölkerungsgröße 2009

	Bevölkerung 2009 (in Mio)	Reale Sitzver- teilung 2009	Proportionale Sitzverteilung	Differenz	Einwohner pro MdEP
Deutschland	82,0	99	120	-21	828.000
Frankreich	64,4	72	95	-23	894.000
Großbritannien	61,6	72	91	-19	856.000
Italien	60,1	72	88	-16	834.000
Spanien	45,8	50	67	-17	917.000
Polen	38,1	50	56	-6	763.000
Rumänien	21,5	33	32	+1	651.000
Niederlande	16,5	25	24	+1	659.000
Griechenland	11,3	22	17	+5	512.000
Belgien	10,8	22	16	+6	489.000
Portugal	10,6	22	16	+6	483.000
Tschechien	10,5	22	15	+7	476.000
Ungarn	10,0	22	15	+7	456.000
Schweden	9,3	18	14	+4	514.000
Österreich	8,4	17	12	+5	491.000
Bulgarien	7,6	17	11	+6	447.000
Dänemark	5,5	13	8	+5	424.000
Slowakei	5,4	13	8	+5	416.000
Finnland	5,3	13	8	+5	410.000
Irland	4,5	12	7	+5	372.000
Litauen	3,3	12	5	+7	279.000
Lettland	2,3	8	3	+5	283.000
Slowenien	2,0	7	3	+4	290.000
Estland	1,3	6	2	+4	223.000
Zypern	0,8	6	1	+5	132.000
Luxemburg	0,5	6	1	+5	82.000
Malta	0,4	5	1	+4	83.000
EU-27	499,7	736	736	0	679.000

Anmerkung:

Quelle: http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/de/hist_number_of_members_de.html, letzter Zugriff: 28. 3. 2011; Eurostat; eigene Berechnungen.

Der nächsten Erweiterung um Finnland, Österreich und Schweden im Jahr 1995 wurde wieder durch lineare Vergrößerung auf 626 Sitze Rechnung getragen. Erst die EU-Osterweiterung im Jahr 2004 führte zu einer neuerlich-

chen Anpassung der Sitzverteilung. Während Deutschland seine 99 Sitze behielt, wurden die Kontingente aller anderen Länder bis auf die Luxemburgs verkleinert. Zu einer ähnlichen Veränderung kam es nach dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens 2007. Deutschland und die vier kleinsten Länder behielten ihre Sitze, während alle anderen ihre Kontingente erneut reduzieren mussten. Nachdem die Gesamtzahl der Sitze nach der Erweiterung 2007 kurzzeitig auf das Rekordniveau von 785 Sitzen angestiegen war, verkleinerte sich das Parlament bei der Wahl 2009 wieder auf 736 Sitze (Corbett/Jacobs/Shackleton 2007: 27).

Der Vertrag von Lissabon veränderte die Sitzverteilung abermals. Es wurde beschlossen, die Gesamtzahl der Abgeordneten auf 751 auszudehnen. Nach den neuen Vorschriften darf Deutschland bei der nächsten Wahl drei Abgeordnete weniger wählen, dafür erhalten einige andere große und mittelgroße Staaten sowie einzelne kleine Staaten zusätzliche Sitze. Da der Vertrag von Lissabon erst zum 1. Dezember 2009 in Kraft trat, wurden die Europawahlen im Juni 2009 noch nach den alten Regeln abgehalten. Gemäß den beschlossenen Übergangsbestimmungen wurde jedoch festgelegt, dass in Ländern, denen das neue System zusätzliche Abgeordnete zuweist, Nachrücker ins Parlament aufgenommen werden. Die drei überzähligen deutschen Abgeordneten können dagegen ihr volles Mandat von fünf Jahren wahrnehmen, sodass das Parlament vorübergehend auf 754 Abgeordnete anwachsen wird. Ein entsprechendes Protokoll, das diese Regelungen in Kraft setzt, wurde vom Rat im Juni 2010 verabschiedet. Bevor es in Kraft treten kann, muss es jedoch erst von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Bis dahin erhalten die 18 neu hinzukommenden Abgeordneten Beobachterstatus (Malta Department of Information 2010).

Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments werden für fünf Jahre gewählt. Zur Wahl stehen aber keine europaweiten Listen, sondern Kandidaten, die von nationalen Parteien nominiert werden. Wie die Wahlen im Einzelnen ablaufen, wird von den Mitgliedstaaten festgelegt. Anfangs gab es dafür so gut wie keine europaweit verbindlichen Normen. Die meisten Länder orientierten sich bei der Durchführung der Europawahlen am Wahlsystem für ihr eigenes nationales Parlament. Daher überwogen von Anfang an Verhältniswahlsysteme. Auch Frankreich, das sonst ein Mehrheitswahlsystem hat, wählte seine Abgeordneten zum Europäischen Parlament von Anfang an auf Grundlage des Verhältniswahlrechts.

Die einzige Ausnahme bildete lange Zeit Großbritannien, das sein Kontingent an Europaabgeordneten traditionell gemäß dem auch bei Unterhaus-

wahlen üblichen System der relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen bestimmte. In diesem System wird das Land in so viele Wahlkreise aufgeteilt, wie es Sitze zu verteilen gibt. In jedem Wahlkreis wird der Kandidat mit den meisten Stimmen gewählt. Alle anderen Stimmen bleiben bei der Sitzvergabe unberücksichtigt. Durch die Anwendung dieses Wahlsystems kann es zu erheblichen Verzerrungen zwischen Stimmabgabe und Sitzverteilung kommen. Erst die 1997 an die Macht gekommene Labour-Regierung zeigte sich aufgeschlossen für einen vom Europäischen Parlament mehrfach geforderten Wechsel hin zum Verhältniswahlsystem bei Europawahlen. Seit der Wahl 1999 werden die britischen Europaabgeordneten ebenfalls nach dem Verhältniswahlsystem bestimmt (Corbett/Jacobs/Shackleton 2007: 15 ff).

Die neue Haltung der britischen Regierung ermöglichte schließlich die Verabschiedung von gemeinsamen Regeln für die Europawahlen. Ein „Beschluss des Rates“ von 2002 legt nunmehr fest, dass die Europaabgeordneten in allen Mitgliedstaaten nach dem Verhältniswahlsystem bestimmt werden müssen.⁶ Der Beschluss enthält noch einige weitere Bestimmungen über das anzuwendende Wahlrecht, die allerdings überwiegend die bestehende Praxis in den Mitgliedstaaten bestätigen. So können etwa Sperrklauseln in Höhe von bis zu fünf Prozent vorgesehen werden, wodurch Parteien oder Listen, die geringere Stimmenanteile erhalten, von der Sitzvergabe ausgeschlossen werden (Corbett/Jacobs/Shackleton 2007: 21f).

Abgesehen von diesen europaweiten Vorschriften existieren nach wie vor große Unterschiede zwischen den nationalen Wahlsystemen hinsichtlich des aktiven und passiven Wahlrechts, der Wahlkreiseinteilung, der Möglichkeit Vorzugstimmen für einzelne Kandidaten zu vergeben, des Wahltages, des Verfahrens zur Sitzzuteilung und der Anwendung von Sperrklauseln (siehe Online-Anhang: Tabelle A.2). Hinsichtlich des *Mindestalters*, ab dem gewählt werden darf, sind die nationalen Regelungen relativ ähnlich. 26 der 27 Mitgliedstaaten legen dieses Alter auf 18 Jahre fest. Lediglich Österreich hat ein niedrigeres Wahlalter von 16 Jahren. Dieses wurde 2007 für nationale Wahlen ebenso wie für Europawahlen eingeführt. Beim Mindestalter zur Erlangung des passiven Wahlrechts bei Europawahlen klaffen die natio-

⁶ Beschluss des Rates vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002 zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (2002/772/EG, Euratom). ABl. L 283 vom 21.10.2002, S. 1.

nalen Regeln stärker auseinander. Die Altersschwelle, ab dem man für das Europaparlament kandidieren darf, reicht in den 27 EU-Mitgliedstaaten von 18 bis zu 25 Jahren.

Andere Aspekte des *aktiven und passiven Wahlrechts* werden seit 1993 durch eine EU-Richtlinie geregelt.⁷ Gemäß der Richtlinie genießen EU-Bürger, die in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Heimatland leben, das aktive und passive Wahlrecht in ihrem Wohnsitzland. Europaweit handelt es sich bei dieser Gruppe um rund zwei Prozent der Wahlberechtigten (Kommission 2004). Beide Rechte werden allerdings nicht sehr intensiv genutzt. Bei der Wahl 1999 kandidierten beispielsweise lediglich 62 EU-Bürger in einem anderen Mitgliedstaat, und nur vier dieser Kandidaten wurden tatsächlich gewählt (Kommission 2000: 8). Das aktive Wahlrecht wird von EU-Bürgern, die im EU-Ausland ansässig sind, ebenfalls kaum in Anspruch genommen. Bei den Wahlen 1994 waren nur etwa sechs Prozent aller EU-Ausländer in das Wählerregister ihres Wohnsitzlandes eingetragen. Bei der darauffolgenden Wahl stieg der Anteil zwar an, belief sich aber immer noch auf nur neun Prozent. Dies dürfte neben mangelnder Vertrautheit mit der Rechtslage vor allem darauf zurückzuführen sein, dass viele in einem anderen EU-Land lebende Bürger auch noch einen Wohnsitz in ihrem Heimatland unterhalten, daher häufig auch noch dort wahlberechtigt sind und es aus Gründen der Bindung an ihr gewohntes politisches System vorziehen, in ihrer Heimat zur Wahl zu gehen.

Ein weiterer Aspekt des Wahlsystems ist in den Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt: *die Einteilung der Wahlkreise*. In den meisten Ländern wird in einem einheitlichen nationalen Wahlkreis gewählt, was im Sinne der Proportionalität zwischen Stimmen und Sitzen am wenigsten Probleme bereitet und kleinen Parteien die besten Chancen einräumt. In sechs Mitgliedstaaten gibt es dagegen mehrere regionale Wahlkreise. In zweien dieser Länder, Italien und Polen, findet die grundsätzliche Umrechnung von Stimmen in Mandate allerdings dennoch auf nationaler Ebene statt, sodass die Wahlkreiseinteilung nur bei der Stimmabgabe eine Rolle spielt, bei der Stimmenverrechnung jedoch faktisch von untergeordneter Bedeutung ist (Nohlen 2009: 402). Letztlich sind also nur Belgien, Frankreich, Großbritannien und Irland in

⁷ Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen. ABl. L 329 vom 30. 12. 1993, S. 34.

mehrere Wahlkreise aufgeteilt, in denen die Mandatsvergabe stattfindet.

Die Unterteilung in regionale Wahlkreise hat vor allem in Ländern mit kulturellen Unterschieden zwischen einzelnen Landesteilen den Vorteil, dass regionale Belange bei der Wahl besser berücksichtigt werden können. Das gilt insbesondere für Belgien, wo es mittlerweile keine national organisierten Parteien mehr gibt, sondern nur noch Parteien mit bestimmten Regional- und Sprachgemeinschaftsidentitäten, die in verschiedenen Wahlkreisen antreten. In abgeschwächter Form trifft dies auch auf das Vereinigte Königreich zu. In Spanien dagegen war es gerade die Furcht der Zentralregierung vor einer Stärkung separatistischer Kräfte, die bislang eine Regionalisierung der Wahlkreiseinteilung verhindert hat (Corbett/Jacobs/Shackleton 2007: 19).

Weitere Unterschiede zwischen den nationalen Wahlsystemen gibt es hinsichtlich der Frage, ob die Wähler lediglich eine starre Parteiliste wählen oder sich auch für einzelne Kandidaten aussprechen können. In den Augen vieler Experten erzeugen Wahlsysteme, die den Wählern die Möglichkeit zur Vergabe von Vorzugsstimmen für einzelne Kandidaten geben, eine stärkere Bindung zwischen Wählern und Gewählten (Carey/Shugart 1995; Hix/Hagemann 2009).

Bei Europawahlen gibt es in 13 Ländern, darunter auch in Deutschland, keinerlei Möglichkeit für Vorzugsstimmen. Gewählt werden stattdessen festgelegte Parteilisten. In elf Ländern ist es möglich, seine Präferenz für bestimmte Kandidaten innerhalb einer Parteiliste auszudrücken, unter anderem in Österreich. Die stärkste Form der personalisierten Stimmabgabe, die Vergabe von listenübergreifenden Vorzugsstimmen, ist in einer Minderheit von drei Ländern sowie in einem Wahlkreis des Vereinigten Königreichs, in Nordirland, möglich. In Irland, Malta und Nordirland kommt das System übertragbarer Einzelstimmen („single transferable vote“) zur Anwendung. Dabei vergeben die Wähler mehrere in eine Rangordnung gebrachte Wahlpräferenzen auf die in einem Wahlkreis antretenden Kandidaten. Bei der Auszählung werden nicht nur die Erstpräferenzen, sondern auch die weiteren Wahlpräferenzen berücksichtigt. Ähnliche personalisierende Effekte hat das System des Panaschierens, das bei der Europawahl in Luxemburg zur Anwendung kommt. Hier haben die Wähler so viele Stimmen, wie es Sitze zu verteilen gibt. Diese können entweder gesammelt einer Liste oder listenübergreifend einzelne Kandidaten gegeben werden (Nohlen 2009: 402f).

Auch die *Umrechnung von Stimmen in Sitze* erfolgt in den Mitgliedstaaten nach verschiedenen Systemen. Während alle diese Systeme dem Grundprin-

zip der Proportionalität entsprechen, bevorzugen manche eher größere Parteien, vor allem das in 14 Ländern angewandte Verfahren nach d'Hont, während andere wie etwa das Verfahren nach Hare/Niemeyer eher kleinere Parteien stärken (Nohlen 2009: 114–123).

In zwölf Ländern gibt es darüber hinaus *Sperrklauseln*, die Parteien, auf die weniger als ein bestimmter Anteil an Stimmen entfällt, von der Sitzvergabe ausschließen. In Deutschland, Frankreich, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, der Slowakei, Tschechien und Ungarn liegt die Sperrklausel bei fünf Prozent der Stimmen. In Italien, Österreich und Schweden gilt dagegen eine Vier-Prozent-Hürde. Bei der Diskussion von rechtlich festgelegten Sperrklauseln darf allerdings nicht vergessen werden, dass es angesichts der zum Teil sehr geringen Zahl der zu vergebenden Sitze pro Wahlkreis auch hohe effektive Hürden für die Erlangung eines Mandats gibt. In Estland, Luxemburg und Zypern benötigt eine Partei rund 17 Prozent der Stimmen, um einen der sechs in diesen Ländern zu vergebenden Sitze zu erhalten. Die kleinen Wahlkreise in Irland, in denen jeweils nur drei Abgeordnete gewählt werden, bringen ebenfalls hohe Eintrittshürden für kleinere Parteien mit sich. In Deutschland könnte dagegen ohne die rechtliche Sperrklausel bereits eine Splitterpartei mit etwa einem Prozent der Stimmen einen der 99 Sitze erringen. In manchen Ländern liegen die effektiven Hürden sogar deutlich höher als die rechtlichen, sodass die Sperrklauseln in Lettland, Litauen, Österreich, Schweden und der Slowakei eigentlich überflüssig sind.

Ein weiterer Aspekt, in dem sich die Wahlsysteme der Mitgliedstaaten unterscheiden, betrifft die Frage der *Wahlpflicht*. In drei der 27 Mitgliedstaaten sind die Wahlberechtigten verpflichtet, ihre Stimme abzugeben: in Belgien, Luxemburg und Zypern. Es ist zwar in allen drei Ländern möglich, sich aus wichtigen Gründen (etwa Krankheit oder Auslandsaufenthalt) von der Teilnahme an den Wahlen freistellen zu lassen; wird dies jedoch versäumt, drohen durchaus empfindliche Bußgelder. In Belgien betragen diese 25 bis 50 Euro für erstmalige Nichtteilnahme; bei wiederholter Verletzung der Wahlpflicht erhöht sich das Bußgeld auf 125 Euro. In Luxemburg müssen Nichtwähler mit einem Bußgeld von 100 bis 250 Euro rechnen, bei mehrmaliger Missachtung der Wahlpflicht innerhalb von fünf Jahren sind sogar 500 bis 1000 Euro fällig. In Zypern liegt die Höhe des Bußgeldes bei rund 350 Euro. In Belgien schließlich können Wähler, die innerhalb von 15 Jahren vier Mal nicht zur Wahl gehen, ihr Wahlrecht sogar für zehn Jahre entzogen bekommen. In Griechenland herrscht zwar formell Wahlpflicht. Seit einer

im Jahr 2000 beschlossenen Verfassungsreform werden Verstöße jedoch nicht mehr geahndet, sodass die Wahlpflicht seither faktisch nicht mehr existiert. Bis 1993 war darüber hinaus die Teilnahme an Wahlen in Italien verpflichtend (International IDEA 2009). In allen anderen Mitgliedstaaten ist die Teilnahme an den Europawahlen freiwillig.

Schließlich sollte erwähnt werden, dass es noch nicht einmal einen europaweit einheitlichen *Wahltag* für die Europawahlen gibt. Stattdessen erstrecken sich die 27 nationalen Abstimmungen über vier Tage. Die Niederlande und Großbritannien wählen traditionell donnerstags, daher finden auch die Europawahlen in diesen beiden Ländern am Donnerstag statt. Als nächstes folgen Irland am Freitag und Tschechien, wo am Freitagnachmittag und am Samstagvormittag gewählt wird. Am Samstag finden die Wahlen in Lettland, Malta, der Slowakei und Zypern statt. Italien wählt am Samstag und Sonntag, während die restlichen 18 Mitgliedstaaten alle am Sonntag wählen. Ein gewisses Problem ergibt sich bei diesem zeitlich gestaffelten System dadurch, dass die Ergebnisse der früher wählenden Länder eigentlich bis zur Schließung der Wahllokale am Sonntagabend geheim gehalten werden müssten, um die später stattfindenden Abstimmungen nicht zu beeinflussen. Sowohl 2004 als auch 2009 waren aber die Ergebnisse aus den Niederlanden bereits am Donnerstagabend bekannt (Corbett/Jacobs/Shackleton 2007: 24; Spiegel Online 2009).

3.1.2 Wahlbeteiligung

Einer der markantesten Unterschiede zwischen Europawahlen und nationalen Wahlen ist die Tatsache, dass bei Europawahlen deutlich weniger Wahlberechtigte ihre Stimme abgeben als bei Wahlen zu nationalen Parlamenten. Betrachtet man alle 118 bislang abgehaltenen nationalen Wahlen zum Europaparlament seit 1979 und vergleicht die Beteiligung mit der bei den jeweils vorangegangenen Wahlen zu den nationalen Parlamenten (siehe Tabelle 3.2), so lassen sich in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle signifikante Abweichungen nach unten feststellen.

Im Durchschnitt ist die Wahlbeteiligung bei Europawahlen nur etwas mehr als zwei Drittel so hoch wie bei den jeweils vorangegangenen nationalen Parlamentswahlen (70 Prozent). Lässt man alle Fälle außer Acht, bei denen die Wahlbeteiligung durch Wahlpflicht oder die zeitgleiche Abhaltung europäischer und nationaler Wahlen künstlich in die Höhe getrieben

wird, so sinkt der durchschnittliche Anteil der Wahlbeteiligung bei Europawahlen sogar auf lediglich 63 Prozent der Wahlbeteiligung bei den jeweils zuvor abgehaltenen nationalen Wahlen.

Tabelle 3.2: Wahlbeteiligung bei europäischen und nationalen Wahlen 1979–2009

	EP 1979	NW	EP 1984	NW	EP 1989	NW	EP 1994	NW	EP 1999	NW	EP 2004	NW	EP 2009	NW
EG/EU gesamt	62,0		59,0		58,4		56,7		49,5		45,5		43,0	
Belgien	91,4	94,9	92,2	94,6	90,7	93,4	90,7	92,7	91,0	90,6	90,8	91,6	90,4	91,1
Bulgarien											29,2 ²	55,8	39,0	55,8
Dänemark	47,8	88,7	52,4	88,4	46,2	85,7	52,9	82,8	50,4	85,9	47,9	87,1	59,5	86,6
Deutschland	65,7	90,7	56,8	89,1	62,3	84,3	60,0	77,8	45,2	82,2	43,0	79,1	43,3	77,7
Estland											26,8	58,2	43,9	61,9
Finnland							57,6 ¹	68,6	30,1	65,3	39,4	66,7	38,6	65,0
Frankreich	60,7	71,6	56,7	70,9	48,7	66,2	52,7	68,9	46,8	68,0	42,8	60,3	40,6	60,0
Griechenland	78,6 ⁴	81,5	77,2	81,5	79,9	84,3	80,4	83,0	75,3	76,3	63,4	76,6	52,6	74,1
Großbritannien	32,3	76,0	32,6	72,8	36,2	75,4	36,4	77,8	24,0	71,5	38,2	59,4	34,7	61,4
Irland	63,6	76,3	47,6	72,9	68,3	68,5	44,0	68,5	50,2	66,1	58,6	62,6	58,6	67,0
Italien	84,9	90,4	83,4	89,0	81,0	88,9	74,8	86,1	70,8	82,9	73,6	81,4	65,1	80,5
Lettland											41,3	71,2	53,7	61,0
Litauen											48,4	58,2	21,0	32,4
Luxemburg	88,9	88,9	88,8	88,8	87,4	87,4	88,5	88,3	85,8	86,5	90,8	91,7	90,8	90,9
Malta											82,4	95,7	78,8	93,3
Niederlande	58,1	88,0	50,6	81,0	47,2	85,8	35,6	78,7	29,9	73,2	39,3	80,0	37,0	80,4
Österreich							67,7 ¹	86,0	49,0	86,0	42,4	84,3	46,0	81,7
Polen											20,9	46,2	24,6	53,9
Portugal			72,4 ³	72,6	51,2	72,6	35,5	68,2	40,4	66,3	38,6	62,8	36,8	64,3
Rumänien											29,5 ²	58,5	27,4	39,2
Schweden							41,6 ⁵	86,8	38,8	81,4	37,9	80,1	45,5	82,0
Slowakei											17,0	70,1	19,6	54,7
Slowenien											28,4	70,4	28,3	63,1
Spanien			68,9 ³	70,4	54,6	70,4	59,1	77,0	64,4	78,1	45,1	75,7	44,9	75,3
Tschechien											28,3	57,9	28,2	64,5
Ungarn											38,5	73,5	36,0	64,4
Zypern											72,5	91,8	59,4	89,0

Anmerkung:

EP: Europawahl; NW: nationale Wahl.

¹ EP-Wahl 1996; ² EP-Wahl 2007; ³ EP-Wahl 1987; ⁴ EP-Wahl 1981; ⁵ EP-Wahl 1995.

Fett gesetzte Zahlen bezeichnen Fälle, bei denen europäische und nationale Wahlen zeitgleich stattfanden. Kursivsetzungen bezeichnen Fälle, bei denen Wahlpflicht herrschte.

Quelle: Döring/Manow (2010); International IDEA (2009); <http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009>, letzter Zugriff: 28. 3. 2011.

Bemerkenswert sind die großen Unterschiede zwischen den Beteiligungsraten verschiedener Länder sowie im Zeitverlauf. Mit 17 Prozent wurde die insgesamt niedrigste Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2004 in der Slowakei erreicht. Umgekehrt wurde die höchste Wahlbeteiligung mit 92,2 Prozent bei der Europawahl 1984 in Belgien erzielt. Lässt man Fälle von Wahlpflicht und gleichzeitiger nationaler Wahl außen vor, dann wurde die relativ höchste Wahlbeteiligung mit immer noch sehr beachtlichen 82,4 Prozent bei der Europawahl 2004 in Malta erreicht.

Die größte Abweichung zwischen europäischer und nationaler Wahl wurde bei der Europawahl 2004 in der Slowakei registriert, wo im Vergleich zur vorangegangenen nationalen Wahl nur rund ein Viertel der Wähler ihre Stimme abgaben. Am geringsten waren die Abweichungen bei Wahlen mit Wahlpflicht sowie bei Europawahlen, die gleichzeitig mit nationalen Wahlen abgehalten wurden. Unter diesen Bedingungen gaben sogar bei zwei Wahlen geringfügig mehr Bürger ihre Stimme bei der europäischen wie bei der nationalen Wahl ab: Belgien 1999 und Luxemburg 1994. Ohne diese begünstigenden Faktoren wurde die geringste Abweichung bei der ersten in Spanien abgehaltenen Europawahl 1987 erzielt.

Im Zeitverlauf lässt sich ein deutlicher Rückgang der Wahlbeteiligung beobachten. Lag die durchschnittliche Gesamtwahlbeteiligung bei der ersten Europawahl 1979 noch bei 62 Prozent, verringerte sich die Beteiligungsrate kontinuierlich bei jeder Europawahl. 1999 ging europaweit erstmals weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten zur Europawahl. Bei der letzten Wahl 2009 lag die Beteiligung dann nur noch bei 43 Prozent (siehe Tabelle 3.2). Allerdings muss berücksichtigt werden, dass die Beteiligung an nationalen Wahlen ebenfalls stetig sinkt. Selbst wenn diesem Trend Rechnung getragen wird, lässt sich feststellen, dass die Wahlbeteiligung bei Europawahlen relativ gesehen immer noch stärker sinkt als bei nationalen Wahlen. Setzt man die jeweiligen europäischen und nationalen Wahlbeteiligungsraten ins Verhältnis und berechnet für jede Europawahl den jeweiligen Durchschnitt über alle Mitgliedstaaten, so lag die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei der Europawahl 1979 noch bei 79 Prozent der durchschnittlichen Wahlbeteiligung der jeweils vorangegangenen nationalen Wahlen. Im Jahr 2009 lag diese Rate nur noch bei 65 Prozent (siehe Online-Anhang: Tabelle A.3). Der Abwärtstrend scheint aber seit 1999 deutlich abgeflacht zu sein. Bei der Wahl 2009 lag der Anteil der durchschnittlichen europäischen an der nationalen Wahlbeteiligung sogar wieder etwas höher als bei der Wahl 2004.

3.1.3 Wahlergebnisse

Als Folge des nationalen Wahlmodus und der wachsenden Zahl von Mitgliedstaaten ist die Zahl der im Europäischen Parlament vertretenen nationalen Parteien in den vergangenen 30 Jahren erheblich gestiegen. Nach der ersten Direktwahl 1979 waren 41 Parteien aus neun Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament repräsentiert. Nach den Europawahlen 2009 lag die Zahl dagegen schon bei 165 Parteien aus 27 Mitgliedstaaten.⁸ Um die Ergebnisse der Europawahlen übersichtlich darzustellen, können daher nicht die Resultate aller einzelnen Parteien angegeben werden. Als Bezugspunkt bieten sich stattdessen die Fraktionen des Europäischen Parlaments an, zu denen sich Angehörige ideologisch relativ ähnlicher Parteifamilien zusammengeschlossen haben. Seit 1979 variierte die Zahl der Fraktionen zwischen sieben und zehn. Allerdings fand im Laufe der Zeit eine ganze Reihe von Umorganisationen, Umbenennungen und Erweiterungen der Fraktionen im Zuge des Eintritts neuer Parteien statt. Im Folgenden werden daher die Wahlergebnisse für die wichtigsten Parteigruppierungen angegeben. In diesen Gruppierungen sind in der Regel 90 bis 95 Prozent aller Abgeordneten organisiert. Der Rest entfällt auf eine wechselnde Anzahl sonstiger Fraktionen sowie auf eine kleine Zahl fraktionsloser Abgeordneter (siehe Tabelle 3.3).

Das Europäische Parlament wird von zwei großen Fraktionen dominiert: die Fraktionen der Sozialdemokraten auf der moderaten linken und der Christdemokraten auf der gemäßigt rechten Seite des politischen Spektrums. Lange Zeit bildeten die *Sozialdemokraten* die stärkste Fraktion. Nach der Wahl 1994 hatten sie fast 35 Prozent der Sitze im Parlament inne. Seither sank ihr Anteil aber; im 2009 gewählten Europaparlament entfielen nur noch 25 Prozent der Sitze auf die „Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament“. Die meisten Mitglieder der Fraktion kamen von der deutschen SPD, gefolgt vom spanischen Partido Socialista Obrero Español und dem italienischen Partito Democratico.

Die *Christdemokraten* übernahmen erstmals nach der Wahl 1999 die Rolle der größten Fraktion. Mit 37,2 Prozent hatten sie damals zugleich den größten Sitzanteil, der jemals auf eine einzelne Fraktion entfiel. Auch bei den beiden darauffolgenden Wahlen konnten sie ihre Stellung als stärkste Fraktion verteidigen. Im 2009 neu gewählten Parlament verfügte die „Fraktion der Europäischen Volkspartei“ (EVP) über 36 Prozent der Sitze. Die meisten

⁸ Quelle: Colomer (2008: 289); http://de.wikipedia.org/wiki/Europawahl_2009 (Zugriff: 28. 3. 2011).

Abgeordneten innerhalb dieser Fraktion kamen von den beiden deutschen christdemokratischen Parteien CDU und CSU, gefolgt vom italienischen Popolo della Libertà und der polnischen Platforma Obywatelska.

Tabelle 3.3: Wahlergebnisse der wichtigsten politischen Gruppierungen 1979–2009

	1979	1984	1989	1994	1999	2004	2009
Kommunisten/Linke	44 (10,7)	43 (9,9)	42 (8,1)	28 (4,9)	42 (6,7)	41 (5,6)	35 (4,8)
Sozialdemokraten	113 (27,6)	130 (30,0)	180 (34,7)	198 (34,9)	180 (28,8)	200 (27,3)	184 (25,0)
Grüne	— —	— —	30 (5,8)	23 (4,1)	48 (7,7)	42 (5,7)	55 (7,5)
Liberales	40 (9,8)	31 (7,1)	49 (9,5)	43 (7,6)	51 (8,1)	88 (12,0)	84 (11,4)
Christdemokraten	107 (26,1)	110 (25,3)	121 (23,4)	157 (27,7)	233 (37,2)	268 (36,6)	265 (36,0)
Konservative	86 (21,0)	79 (18,2)	54 (10,4)	53 (9,3)	30 (4,8)	27 (3,7)	54 (7,3)
Europaskeptiker/Rechte	— —	16 (3,7)	17 (3,3)	19 (3,4)	16 (2,6)	37 (5,1)	32 (4,3)
Sonstige	11 (2,7)	19 (4,4)	13 (2,5)	19 (3,4)	18 (2,9)	— —	— —
Fraktionslose	9 (2,2)	6 (1,4)	12 (2,3)	27 (4,8)	8 (1,3)	29 (4,0)	27 (3,7)
Anteil linker Parteien	38,3	39,9	48,6	43,9	43,1	38,7	37,2
Anteil rechter Parteien	47,1	43,5	33,8	37,0	42,0	40,3	43,3
Anteil pro-europäischer Parteien	63,4	62,4	73,4	74,3	81,8	81,7	79,9
Gesamt	410	434	518	567	626	732	736

Anmerkung:

Die angegebenen Zahlen bezeichnen die Anzahl der Sitze pro politische Gruppierung im jeweils neukonstituierten Parlament; Zahlen in Klammern geben die jeweiligen Prozentanteile an der Gesamtzahl der Sitze an.

Erfasste Fraktionen der verschiedenen politischen Gruppierungen:

Kommunisten/Linke:

Fraktion der Kommunisten (1979, 1984); Koalition der Linken, Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken (1989); Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken (1994); Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (1999, 2004, 2009).

Sozialdemokraten:

Sozialistische Fraktion (1979, 1984); Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas (1989, 1994, 1999, 2004); Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten (2009).

Grüne:

Fraktion der Grünen (1989, 1994); Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz (1999, 2004, 2009).

Liberaler:

Liberaler und Demokratische Fraktion (1979, 1984, 1989); Fraktion der Liberalen und Demokratischen Partei Europas (1994, 1999); Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (2004, 2009).

Christdemokraten:

Fraktion der Europäischen Volkspartei (1979, 1984, 1989, 2009); Fraktion der Europäischen Volkspartei und Europäischer Demokraten (1994, 1999, 2004).

Konservative:

Fraktion der Europäischen Demokraten, Fraktion der Europäischen Demokraten für den Fortschritt (1979); Fraktion der Europäischen Demokraten, Fraktion der Sammlungsbewegung der Europäischen Demokraten (1984, 1989); Fraktion der Sammlungsbewegung der Europäischen Demokraten, Fraktion Forza Europa (1994); Fraktion Union für ein Europa der Nationen (1999, 2004); Europäische Konservative und Reformisten (2009).

Europaskeptiker/Rechte:

Fraktion der Europäischen Rechten (1984, 1989); Fraktion für ein Europa der Nationen (1994); Fraktion für das Europa der Demokratien und der Unterschiede (1999); Fraktion Unabhängigkeit/Demokratie (2004); Fraktion Europa der Freiheit und der Demokratie (2009).

Sonstige:

Fraktion für die technische Koordinierung (1979); Regenbogen-Fraktion (1984, 1989); Fraktion der Radikalen Europäischen Allianz (1994); Technische Fraktion der unabhängigen Abgeordneten (1999).

Linke Parteien: Kommunisten/Linke, Sozialdemokraten, Grüne.

Rechte Parteien: Christdemokraten, Konservative.

Pro-europäische Parteien: Sozialdemokraten, Grüne, Liberaler, Christdemokraten.

Quelle: Corbett/Jacobs/Shackleton (2007: 70–113); Hix/Noury/Roland (2007: 24–25); <http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009>, letzter Zugriff: 28.3.2011.

Dieser relative Aufschwung der Christdemokraten im Vergleich zu den Sozialdemokraten spiegelt nicht nur einen allgemeinen Trend in den Parteiensystemen Europas wider, sondern kam auch durch Erweiterungen der Mitgliederbasis der christdemokratischen Fraktion zustande. Die EVP-Fraktion erhielt im Laufe der Jahre vor allem Zulauf von *konservativen Parteien*, die sich

zuvor in einer Reihe separater Fraktionen organisiert hatten. Die stärkste dieser konservativen Gruppierungen war die „Fraktion der Europäischen Demokraten“. Darin organisierten sich im Wesentlichen Abgeordnete konservativer Parteien aus Großbritannien und Dänemark, später dann auch aus Spanien. Nachdem die dänischen und spanischen Mitglieder nach und nach zur EVP abgewandert waren, schlossen sich die verbleibenden britischen Konservativen 1992 ebenfalls der christdemokratischen Fraktion an, allerdings bildeten sie dort eine euroskeptischere Untergruppierung. Nach der Wahl 2009 spaltete sich diese Untergruppe wieder von der EVP-Fraktion ab und bildete die „Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformisten“, die sich im Wesentlichen aus Abgeordneten der konservativen Parteien Großbritanniens, Polens und der Tschechischen Republik rekrutierte. Diese Fraktion verfügte im 2009 gewählten Parlament über etwas mehr als 7 Prozent der Stimmen und war somit die fünftgrößte politische Gruppierung.

Seit der Europawahl 1989 bilden die *Liberalen* die drittgrößte Kraft hinter den beiden großen Fraktionen der Christdemokraten und Sozialdemokraten. Im 2009 gewählten Parlament kamen der „Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa“ rund elf Prozent der Sitze zu. Die meisten Abgeordneten innerhalb dieser Gruppierung stellten die britischen Liberal Democrats und die deutsche FDP.

Die Gruppe der *kommunistischen und linken Parteien* ist ebenfalls seit der ersten Direktwahl im Europäischen Parlament vertreten. Diese Gruppierung schrumpfte allerdings von einem Sitzanteil von über zehn Prozent im ersten direkt gewählten Parlament auf eine Größe von knapp fünf Prozent der Sitze im 2009 gewählten Parlament. Ursprünglich wurde die Fraktion von den großen kommunistischen Parteien Italiens und Frankreichs, später dann auch Griechenlands getragen. Als Folge des Niedergangs dieser Parteien und diverser Erweiterungsrounden verschoben sich jedoch die Gewichte innerhalb der Fraktion. Im 2009 gewählten Parlament stellte die deutsche Linkspartei das größte Abgeordnetenkontingent innerhalb der mittlerweile unter dem Titel „Vereinte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke“ firmierenden Fraktion, gefolgt von der französischen Linksfront und der tschechischen kommunistischen Partei.

Die Gründung *grüner Parteien* in den 1980er Jahren schlug sich erstmals 1984 im Ergebnis der Europawahlen nieder. Die deutschen Grünen erreichten bei dieser Wahl mehr als acht Prozent der Stimmen und zogen mit sieben Abgeordneten ins Europaparlament ein. Daneben wurden zwei Abgeordnete der beiden belgischen grünen Parteien ins Parlament gewählt. Die

Gründung einer eigenen grünen Fraktion fand allerdings erst nach der Wahl 1989 statt. Der Beitritt finnischer, österreichischer und schwedischer Abgeordneter im Gefolge der Norderweiterung führte zu einer erheblichen Stärkung der grünen Fraktion. Darüber hinaus schloss sich 1999 eine Reihe regionalistischer Parteien der grünen Fraktion an. Als Resultat vereinigte die nunmehr als „Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz“ firmierende Gruppierung knapp acht Prozent der Sitze auf sich und stieg zur viertgrößten Fraktion auf, knapp hinter den Liberalen.

Die Osterweiterung brachte allerdings relative Einbußen für die Grünen. Unter allen politischen Gruppierungen profitierten die Grünen und Regionalisten am wenigsten von der Osterweiterung. Bei der Wahl 2009 erholten sich die Grünen aber wieder. Im neu gewählten Parlament 2009 stellen sie mit 7,5 Prozent der Sitze die viertgrößte Fraktion. Diese Erholung geht vor allem auf das Rekordergebnis des französischen Wahlbündnisses Europe Écologie zurück. Die größten nationalen Kontingente an Abgeordneten stellen nunmehr die deutschen Grünen und die französische Europe Écologie.

1984 formierte sich schließlich auch erstmals eine kleine, explizit *euro-skeptische Fraktion* aus rechten Parteien um den französischen Front National und die italienischen Neofaschisten. Diese Gruppierung löste sich jedoch nach der Wahl 1994 auf, als die mittlerweile stärker in die Mitte gerückten italienischen Neofaschisten beschlossen, sich der konservativen Fraktion anzuschließen. Nach dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens gab es zwar ein kurzes Revival der Rechtsaußen-Fraktion um den französischen Front National, den belgischen Vlams Belang, die österreichische FPÖ und weitere rechtspopulistische Parteien aus Italien, Bulgarien und Rumänien. Nach fremdenfeindlichen Bemerkungen der Vorsitzenden der italienischen Alternativa Sociale, der Enkelin des früheren italienischen „Duce“ Alessandra Mussolini, gegenüber den in Italien lebenden Rumänen kündigten die Abgeordneten der rumänischen Groß-Rumänien-Partei die Zusammenarbeit auf, sodass die Gruppierung ihren Fraktionsstatus wieder einbüßte (Corbett/Jacobs/Shackleton 2007: 95f; Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15. 11. 2007).

Das Lager euroskeptischer Parteien wurde daher seit 1999 vor allem durch ein ideologisch durchaus heterogenes Bündnis repräsentiert, das sich zunächst „Fraktion für ein Europa der Nationen“ nannte, später dann als „Fraktion für das Europa der Demokratien und der Unterschiede“ sowie als „Fraktion Unabhängigkeit/Demokratie“ auftrat und mittlerweile unter dem Namen „Fraktion Europa der Freiheit und der Demokratie“ firmiert. Zunächst waren darin vor allem französische und dänische Euroskeptiker organisiert.

Später kamen dann Vertreter der britischen UK Independence Party (UKIP), der italienischen Lega Nord sowie vorübergehend der Liga polnischer Familien hinzu. Im 2009 neu gewählten Parlament kamen der euroskeptischen Fraktion etwas mehr als vier Prozent der Sitze zu. Das größte Abgeordnetenkontingent stammte von der UKIP, gefolgt von der Lega Nord.

Betrachtet man sich das Gewicht der verschiedenen im Europaparlament vertretenen politischen Lager, so lässt sich zunächst feststellen, dass anfänglich die rechten Parteien stärker waren als die linken. 1989 drehte sich die Situation jedoch um und es kam zu einer relativen Übermacht des linken Lagers, die 15 Jahre lang Bestand hatte. 2004 drehte sich das Blatt dann erneut, seither sind wieder die rechten Parteien stärker als die linken. Zu keiner Zeit hatte jedoch eine der beiden Seiten eine Mehrheit im Parlament. Im Gesetzgebungsprozess müssen daher traditionell Mehrheiten über die politischen Lager hinweg gesucht werden. Mindestens müssen die Liberalen gemeinsam mit einem der beiden anderen Blocks abstimmen, um Mehrheiten zustande zu bringen.

Blickt man neben der klassischen Links-Rechts-Dimension auch auf die integrationspolitischen Grundhaltungen der Parteigruppierungen, so zeigt sich, dass es seit 1979 einen starken Überhang an proeuropäischen Parteien gibt. Zählt man Sozialdemokraten, Grüne, Liberale und Christdemokraten zu den eindeutig proeuropäischen Parteigruppierungen, so ist der Anteil des Prointegrationslagers von etwas mehr als 60 Prozent der Sitze in den 1980er Jahren auf rund 80 Prozent im Jahr 2009 gestiegen. Gemäßigte Formen des Euroskeptizismus sind traditionell in den Reihen der Konservativen zu finden, etwa bei den britischen Tories oder lange Zeit auch bei den französischen Gaullisten. Grundsätzlichere Skepsis gegenüber der europäischen Integration ist dagegen vor allem unter den Kommunisten und radikalen Linken einerseits sowie den radikalen Rechten andererseits anzutreffen. Als Folge der grundsätzlichen Ablehnung der europäischen Integration vonseiten der radikalen Linken wie auch der extremen Rechten ist die häufigste Koalition, die im Europäischen Parlament anzutreffen ist, die zwischen den proeuropäischen Fraktionen der Sozialdemokraten, Christdemokraten und Liberalen (Hix 2005: 98).

Nach diesem Überblick über die verschiedenen Wahlsysteme in den Mitgliedstaaten, die Entwicklung der Wahlbeteiligung bei den bislang sieben Europawahlen sowie die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament seit 1979 wendet sich der folgende Abschnitt der Erklärung des Wahlverhaltens der EU-Bürger zu.

3.2 Erklärung des Wahlverhaltens: National oder europäisch?

Seit der ersten Direktwahl zum Europäischen Parlament 1979 hat sich die politikwissenschaftliche Forschung intensiv mit der Frage beschäftigt, wie Beteiligung und Wahlverhalten der Bürger bei Europawahlen zu erklären sind. Zu diesem Zweck wurde mit Ausnahme der Wahl von 1984 zu jeder Wahl eine Europawahlstudie durchgeführt. Im Kern bestand jede dieser Wahlstudien aus repräsentativen Befragungen von Bürgern in den Mitgliedstaaten zu ihrem Wahlverhalten und ihren Wahlmotiven. Darüber hinaus standen die Wahlprogramme der Parteien, die Eigenschaften der zur Wahl stehenden Kandidaten und die Medienberichterstattung über die Wahlkämpfe ebenfalls im Mittelpunkt des Forschungsinteresses. Die Breite der verfügbaren empirischen Informationen führte zu einem rasanten Aufschwung der Forschung zum Charakter von Europawahlen.

Im Folgenden werden die beiden wichtigsten theoretischen Erklärungsansätze vorgestellt und im Hinblick auf ihre empirische Erklärungskraft diskutiert. Sind die Wahlen zum Europäischen Parlament Abstimmungen, die nach nationalen Kriterien stattfinden und daher aus der Logik der jeweiligen nationalen politischen Arenen heraus erklärt werden müssen? Oder handelt es sich dabei um Abstimmungen über europäische Themen, in denen die Bürger Parteien und Abgeordnete nach ihren jeweiligen europapolitischen Programmen und Leitbildern auswählen, um die EU so in die von ihnen präferierte Richtung zu steuern? Gibt es bestimmte institutionelle Kontexte in den Mitgliedstaaten, die dafür sorgen, dass die Bürger bei Europawahlen ihre Stimme eher nach nationalen oder nach europäischen Kriterien abgeben?

3.2.1 Europawahlen als nationale Nebenwahlen

Die bis heute bestimmende Interpretation von Europawahlen besagt, dass die Urnengänge zur Auswahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments zweitrangige nationale Wahlen sind. Grundlegend für diese Sichtweise von Europawahlen ist die Unterscheidung zwischen Hauptwahlen und Nebenwahlen. Als Hauptwahlen werden die jeweils wichtigsten Wahlen in einer politischen Arena bezeichnet. Auf der nationalen Ebene sind dies die Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen, je nach dem, ob es sich um ein parlamentarisches oder ein präsidentielles Regierungssystem handelt. Diese Wahlen sind von zentraler Bedeutung, weil sie darüber entscheiden,

wer die Regierungsverantwortung übernimmt. Von diesen Hauptwahlen sind verschiedene Arten von Nebenwahlen zu unterscheiden, bei denen es um weniger wichtige politische Entscheidungen in untergeordneten Arenen geht. Diese Nebenwahlen werden jedoch von den politisch wichtigen Fragen in der Hauptwahlarena beeinflusst.

Aufbauend auf theoretischen Modellen zur Analyse amerikanischer „mid-term elections“, d. h. der Kongresswahlen, die zwischen den jeweiligen Präsidentschaftswahlen abgehalten werden (Tuftte 1975), und deutscher Landtagswahlen (Dinkel 1977), interpretierten Karl-Heinz Reif und Hermann Schmitt (1980) die ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament 1979 als nationale Nebenwahlen. Die Theorie geht davon aus, dass Europawahlen aus der Logik der nationalen Wahlaränen erklärt werden müssen. Sie zeichnen sich durch folgende Besonderheiten aus: Die Wahlbeteiligung ist niedriger als bei nationalen Hauptwahlen, Regierungsparteien und große Parteien verlieren Stimmen und Wahlkampagnen sowie Medienberichterstattung sind weniger intensiv und drehen sich um nationale, nicht um europäische Themen.

Seit der Pionierstudie von Reif und Schmitt (1980) zur Europawahl 1979 wurde die Gültigkeit dieser theoretischen Argumente in regelmäßigen Abständen empirisch bestätigt (Reif 1984; Marsh 1998; Schmitt 2005; Hix/Marsh 2007; De Vreese/Lauf/Peter 2007). Im Folgenden werden die wichtigsten Elemente der Theorie näher ausgeführt.

Niedrigere Wahlbeteiligung

Da es bei Europawahlen nicht um die Bestimmung der nationalen Regierung geht, nehmen die Wähler diese Wahlen als weniger wichtig wahr. Dementsprechend setzen Parteien weniger Ressourcen für den Wahlkampf ein und die Medien berichten weniger intensiv darüber als bei nationalen Hauptwahlen. Daher haben die Wähler weniger Anreize, tatsächlich ihre Stimme abzugeben, weshalb die Wahlbeteiligung bei Europawahlen deutlich geringer ist als etwa bei Bundestagswahlen in Deutschland oder bei Nationalratswahlen in Österreich (Reif/Schmitt 1980: 9).

Wie bereits im letzten Abschnitt gezeigt wurde, ist die Wahlbeteiligung bei Europawahlen tatsächlich deutlich niedriger als bei den jeweils vorangegangenen nationalen Wahlen. Bei den letzten drei Europawahlen war die Wahlbeteiligung im Schnitt nur rund zwei Drittel so hoch wie bei den jeweils davor abgehaltenen nationalen Parlamentswahlen. Bei den Europawahlen davor war der Abstand zwar etwas geringer, dennoch lag die durch-

schnittliche Wahlbeteiligung bei Europawahlen nie höher als 80 Prozent der Beteiligungsraten bei den vorangegangenen nationalen Hauptwahlen (siehe Online-Anhang: Tabelle A.3).

Aus Sicht der Sekundärwahl-Theorie ist die niedrigere Wahlbeteiligung nicht als Zeichen mangelnden Vertrauens der Bürger gegenüber dem Europäischen Parlament zu werten. Sie ist schlicht Ausdruck der Tatsache, dass hier für die Wähler weniger auf dem Spiel steht als bei nationalen Primärwahlen (Schmitt 2005: 651). Auch der Rückgang der Wahlbeteiligung im Zeitverlauf deutet aus dieser Sicht nicht auf europäische Legitimationsdefizite hin. Sie ist vielmehr durch institutionelle und strukturelle Kontextbedingungen auf der nationalen Ebene zu erklären. Wie Mark Franklin (2001) gezeigt hat, ist der Großteil der Unterschiede zwischen den Beteiligungsraten in den einzelnen Mitgliedstaaten und im Zeitverlauf auf die Auswirkungen der Wahlpflicht, den Unterschied zwischen der ersten und den weiteren Europawahlen in einem Land und die zeitliche Lage der Europawahlen im jeweiligen nationalen Primärwahlzyklus zurückzuführen.

Der Effekt der Wahlpflicht ist aus den Daten, die im vorigen Abschnitt (siehe insbesondere Tabelle 3.2) präsentiert wurden, leicht ersichtlich. Wahlen, bei denen Wahlpflicht herrschte, haben eine deutlich höhere Wahlbeteiligung als andere Wahlen, und es gibt nur relativ geringe Abweichungen in der Beteiligung im Vergleich zu den jeweils vorangegangenen nationalen Wahlen. Dieser Faktor erklärt auch einen Teil des Rückgangs der Gesamtwahlbeteiligung bei Europawahlen. Unter den neun Mitgliedstaaten, die im Jahr 1979 Europawahlen abhielten, waren immerhin drei, in denen Wahlpflicht herrschte. 1981 trat mit Griechenland ein weiteres Land mit Wahlpflicht bei, seither sind bis auf das kleine Zypern keine Länder mit Wahlpflicht mehr hinzugekommen. Zugleich wurde die Wahlpflicht in zwei Mitgliedstaaten, Griechenland und Italien, inzwischen (faktisch) abgeschafft. Ein immer größer werdender Teil der Mitgliedstaaten wählt die Europaabgeordneten also ohne Wahlpflicht, daher sinkt auch die Gesamtwahlbeteiligung bei Europawahlen (Franklin 2001: 318).

Ein weiterer Faktor, der die Wahlbeteiligung beeinflusst, betrifft die Frage, ob eine Wahl die erste Europawahl ist, an der das jeweilige Land beteiligt ist. Bei solchen Erstwahlen sind insgesamt höhere Beteiligungsraten zu beobachten, da die Wahlen von den Wählern als wichtiger wahrgenommen werden. Auch dieser Effekt kann einen Teil der abnehmenden Gesamtwahlbeteiligung im Zeitverlauf erklären. Franklin (2001: 316 und 318) hebt schließlich noch einen weiteren Mechanismus hervor, der die Wahlbetei-

gung bei Europawahlen beeinflussen kann: der Zeitpunkt der Europawahl im jeweiligen nationalen Wahlzyklus. Entsprechend der Nebenwahl-Theorie steigt die Beteiligung an Europawahlen, je kürzer sie vor der nächsten nationalen Hauptwahl abgehalten werden. Eine Europawahl, die unmittelbar im Vorfeld einer nationalen Parlamentswahl stattfindet, kann als Stimmungsbarometer für die nationale Wahl interpretiert werden und findet daher – so das theoretische Argument – mehr Interesse bei den Wählern als eine Wahl, die mehrere Monate oder gar Jahre vor der nächsten nationalen Primärwahl stattfindet.

Für die Wahlen bis 1999 besitzen diese drei Faktoren eine sehr hohe Erklärungskraft – mit dem Beitritt von zehn Staaten aus Mittel- und Osteuropa und dem Mittelmeerraum 2004 änderte sich das Bild allerdings drastisch. Insbesondere die sehr niedrige Wahlbeteiligung in fünf der neu beigetretenen Staaten lässt sich mit diesem Modell nicht in Einklang bringen. Diese Länder hätten eine insgesamt deutlich höhere Wahlbeteiligung aufweisen müssen, zumal es sich bei den Wahlen 2004 um die allerersten Europawahlen für diese Staaten handelte. Bernhard Weßels und Mark Franklin (2009) schlagen daher ein erweitertes Modell vor, das neben den erwähnten strukturellen Kontextbedingungen auch individuelle Eigenschaften der Wähler wie insbesondere ihre Sicht der Wichtigkeit der Europawahlen, ihre persönliche Einstellung zur europäischen Integration oder das Ausmaß, in dem sie die Wahlkampagnen in ihrem Land rezipierten, mit in die Analyse einbezieht. Mit diesem Modell lässt sich die Wahlbeteiligung 2004 auch unter Einbezug der fünf Länder mit sehr niedriger Wahlbeteiligung erklären. Kurz gesagt: Der Anteil der Bürger, die den Europawahlen keine reale Bedeutung beimaßen, die der europäischen Integration und den europäischen Institutionen skeptisch gegenüberstanden und an denen die jeweiligen Wahlkampagnen mehr oder weniger unbemerkt vorbeigegangen waren, lag in diesen Ländern besonders hoch (Weßels/Franklin 2009: 621–624). Diese Ergebnisse verweisen auf die abnehmende Erklärungskraft des reinen Second-Order-Elections-Modells seit der Osterweiterung. Sie zeigen, dass auch Einstellungen zur europäischen Integration mit in die Erklärung einbezogen werden müssen (siehe Abschnitt 3.2.2).

Regierungsparteien verlieren

Europawahlen gehen gemäß dem Second-Order-Elections-Modell mit Verlusten der nationalen Regierungsparteien einher, da sie den Bürgern eine Gelegenheit bieten, den Regierenden ihre Unzufriedenheit zu signalisieren,

indem sie entweder gar nicht zur Wahl gehen oder die Opposition wählen. Das Ausmaß des Stimmenwechsels zu Lasten von Regierungsparteien hängt vom Wahltermin im nationalen Wahlzyklus ab. Damit greift die Nebenwahl-Theorie auf Erkenntnisse über politische Popularitätszyklen aus der amerikanischen Forschung zurück (Tufté 1975). Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist, dass die Beliebtheit von Regierungen einem zyklischen Muster folgt. Von einer kurzen Phase der Beliebtheit nach der Hauptwahl fällt die Zustimmung zur Regierung ab, um vor der nächsten Hauptwahl wieder anzusteigen (Reif/Schmitt 1980: 9f). Für diese These werden zwei Begründungen angeführt (Schmitt 2005: Anm. 3). Die erste ist wahltaktischer Natur: Demnach versuchen Regierungen, unpopuläre Reformen relativ früh in der Legislaturperiode umzusetzen, während sie vor den nächsten Wahlen dann wieder Wahlgeschenke verteilen. Die zweite Begründung zielt auf unterschiedliche Grade der Wählermobilisierung im nationalen Wahlzyklus ab. Diese erreicht zu den Hauptwahlen ihren Höhepunkt und fällt dazwischen deutlich geringer aus.

Die Wahlergebnisse seit 1979 bestätigen diese Erwartung: Im Durchschnitt erhielten Regierungsparteien bei allen Europawahlen zwischen 1999 und 2004 mehr als drei Prozentpunkte weniger Stimmen als bei der jeweils vorangegangenen nationalen Wahl (Hix/Marsh 2007: 501). Bei den Europawahlen von 2009 schnitten die meisten Regierungsparteien ebenfalls wieder deutlich schlechter ab als bei der davor abgehaltenen nationalen Wahl (Schmitt 2009: 527f). Umstritten ist in der Literatur allerdings, ob die Verluste einem politischen Popularitätszyklus folgen, wie ihn Reif und Schmitt (1980: 9f) ursprünglich annahmen. Auf der Grundlage der Wahlergebnisse von 1979 und 1984 zeigt Reif (1984) einen zyklischen Verlauf der Popularität von Regierungsparteien bei Europawahlen auf. Nach einer anfänglichen „Honeymoon“-Phase kurz nach den nationalen Wahlen erreicht die Popularität von Regierungsparteien in der Mitte der nationalen Wahlperiode ihren Tiefststand, um danach bis zur nächsten nationalen Wahl wieder leicht anzusteigen. Ähnliche Ergebnisse legt Schmitt (2005: 659–662) für die Wahl von 2004 vor.

Untersuchungen, die längere Zeiträume umfassen, legen allerdings den Schluss nahe, dass die Popularität von Regierungsparteien nach einer anfänglichen Schonfrist generell absinkt und sich bis zum Ende der nationalen Wahlperiode nicht wieder erholt. So kommt Marsh (1998) auf der Grundlage von Wahlergebnissen aller Europawahlen zwischen 1979 und 1994 zu dem Ergebnis, dass die Popularität von Regierungsparteien zur Mitte des je-

weiligen nationalen Wahlzyklus zwar am geringsten ist, danach aber nicht wieder ansteigt, sondern bis zum nächsten Wahltag auf niedrigem Niveau verharrt. Dieses Ergebnis konnte auf der Grundlage der Wahlergebnisse von 1979 bis 2004 erneut bestätigt werden (Hix/Marsh 2007: 500f).

Ein alternativer, wenngleich grundsätzlich durchaus mit der Nebenwahl-Theorie kompatibler Erklärungsansatz für die Verluste von Regierungsparteien speist sich aus Erkenntnissen der Economic-Voting-Theorie. Diese in der allgemeinen Wahlforschung überaus prominente Theorie geht davon aus, dass Wähler bei der Stimmabgabe ihre Zufriedenheit mit der Wirtschaftspolitik der amtierenden Regierung zum Ausdruck bringen: Beurteilen sie die wirtschaftspolitische Leistung der Regierung als schlecht, ist zu erwarten, dass sie sich für eine Oppositionspartei entscheiden, sind sie dagegen der Meinung, der Wirtschaft gehe es gut, werden sie ihre Stimme den im Amt befindlichen Regierungsparteien geben (Kramer 1971; Duch/Stevenson 2008; siehe auch Abschnitt 2.2.1). Ebenso wie in der Nebenwahl-Theorie werden also vorwiegend nationale Wahlmotive angenommen. Allerdings machen die Anhänger des Economic-Voting-Ansatzes nicht mehr oder weniger gesetzmäßig verlaufende nationale Popularitätszyklen für das Abschneiden von Regierungsparteien bei Europawahlen verantwortlich, sondern die relative ökonomische Entwicklung eines Landes vor den Wahlen bzw. die subjektive Zufriedenheit der Bürger mit der wirtschaftspolitischen Leistungsbilanz ihrer Regierung.

Empirische Analysen aggregierter Wahlergebnisse und individueller Wahlmotive liefern tatsächlich Hinweise darauf, dass Europawahlen bis zu einem gewissen Grad Abstimmungen über die Wirtschaftspolitik nationaler Regierungen sind. Thaddeus Kousser (2004: 8–11) zeigt mithilfe von Wahlergebnissen der Europawahlen zwischen 1979 und 1999, dass Regierungsparteien in Ländern, in denen sich die Wirtschaftslage vor den Wahlen verschlechtert hatte, von den Wählern abgestraft wurden, während ihre Amtskollegen in Ländern mit ansteigenden Wirtschaftsindikatoren bei den Wahlen Stimmen gewannen.

Besser nachweisbar ist das ökonomisch motivierte Wahlverhalten auf der Individualebene. So zeigen Clifford Carrubba und Richard Timpono (2005: 267–271) mithilfe von Daten aus einer Befragung im Anschluss an die Europawahl 1994, dass ungünstige ökonomische Rahmenbedingungen vor der Wahl dazu führten, dass viele Wähler, die in der Befragung angaben, in der vorangegangenen nationalen Wahl Regierungsparteien gewählt zu haben, bei der Europawahl zur Opposition wechselten. War die Arbeitslosigkeit vor

der Europawahl hoch, so erhöhte dies die Wahrscheinlichkeit für einen Wechsel von einer Regierungs- zu einer Oppositionspartei um das Dreieinhalbfache (Carrubba/Timpone 2005: 270; ähnlich auch Kousser 2004: 14ff).

Auch auf Grundlage der Umfragedaten aus der Europawahlstudie 2004 konnten ökonomische Wahlmotive nachgewiesen werden. James Tilley, John Garry und Tessa Bold (2008) konzentrieren sich in ihrer Untersuchung allerdings nicht auf die Auswirkungen objektiver Wirtschaftsdaten, sondern auf die Frage, welchen Einfluss subjektive Einschätzungen der Wirtschaftslage auf die Wahlentscheidung haben. Im Ergebnis finden sie selbst bei einer sehr eng umgrenzten Definition ökonomischer Wahlmotive immer noch statistisch nachweisbare Effekte (Tilley/Garry/Bold 2008: 676–679). Ein Teil der Stimmenverluste von Regierungsparteien bei Europawahlen scheint also nicht nur auf generelle Popularitätsschwankungen von Regierungsparteien im Verlauf von Legislaturperioden zurückzugehen, sondern auch auf konkrete ökonomische Wahlmotive der Bürger.

Große Parteien verlieren

Eine weitere Erwartung der Nebenwahl-Theorie ist, dass große Parteien bei Europawahlen gegenüber kleinen Parteien Stimmen einbüßen. Dahinter steht folgende Überlegung: Da es bei Europawahlen aus Sicht vieler Bürger um weniger wichtige politische Entscheidungen geht als bei nationalen Hauptwahlen, spielen strategische Erwägungen bei der Wahlentscheidung eine geringere Rolle. Bei nationalen Hauptwahlen entscheiden sich viele Wähler nicht für kleine Parteien, auch wenn diese ihren Präferenzen am nächsten stehen, sondern für ideologisch gegebenenfalls weiter entfernte große Parteien, weil diese eine größere Chance haben, an der Regierung beteiligt zu werden. Stimmen für kleinere Parteien wären aus dieser strategischen Sichtweise tendenziell „vergeudete“ Stimmen. Bei Europawahlen spielt das Motiv der strategischen Beeinflussung der Regierungsbildung keine Rolle, weil es dort nicht um die Bildung einer Regierung geht, daher stimmen mehr Wähler „mit dem Herzen“ anstatt „mit dem Verstand“. Somit sollten kleine Parteien bei Europawahlen relativ gesehen mehr Stimmen bekommen als bei nationalen Hauptwahlen (Reif/Schmitt 1980: 9; Schmitt 2005).

Die Wahlergebnisse der vergangenen 30 Jahre bestätigen diese Erwartung weitgehend. Bereits für die Europawahlen 1979 und 1984 konnte Reif (1984: 248ff) nachweisen, dass kleine Parteien, vor allem solche aus der Umweltbewegung, besser abschnitten als bei den jeweils vorangegan-

genen nationalen Parlamentswahlen, während größere Parteien fast überall Stimmen einbüßten. Dieser Trend zugunsten von kleinen Parteien hielt auch in der Folgezeit an. Simon Hix und Michael Marsh (2007: 502f) zeigen anhand der Wahlergebnisse zwischen 1979 und 2004, dass Parteien mit weniger als zehn Prozent Stimmenanteil bei der zuvor abgehaltenen nationalen Wahl bei Europawahlen am meisten hinzugewannen, während größere Parteien relative Stimmeneinbußen hinnehmen mussten. Hix und Marsh weisen aber darauf hin, dass es bei den großen Parteien zu einer Überlagerung mit dem schlechteren Abschneiden von Regierungsparteien kommt. Alle großen Parteien verlieren bei Europawahlen Stimmen, aber große Regierungsparteien verlieren deutlich mehr als große Oppositionsparteien.

Zudem hat sich der Wählertrend zugunsten von kleineren Parteien seit den Europawahlen 2004 immer mehr abgeschwächt. Dafür sind teilweise die neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa verantwortlich, die sich insgesamt nicht so gut wie die Altmitglieder in das Bild der Nebenwahl-Theorie einfügen (Schmitt 2005; siehe auch Hix/Marsh 2007). Das könnte an der geringeren Stabilität der Parteiensysteme und der insgesamt höheren Volatilität des Wahlverhaltens in den postkommunistischen Staaten liegen (Schmitt 2005: 664ff), definitive Ergebnisse dazu liegen bislang aber noch nicht vor. Bei den Europawahlen 2009 ließen sich die von der Nebenwahl-Theorie erwarteten Gewinne kleinerer Parteien schließlich nur noch in 13 der 27 Mitgliedstaaten beobachten, wobei keine klaren Ost-West-Unterschiede vorlagen (Schmitt 2009). Dieser Befund deutet möglicherweise auf eine insgesamt abnehmende Erklärungskraft der Nebenwahl-Theorie hin.

Geringe Intensität der Wahlkämpfe und Dominanz nationaler Themen

Zwei weitere Aspekte der Nebenwahl-Theorie, die in der ursprünglichen Formulierung der Theorie bei Reif und Schmitt (1980) nur nebenbei erwähnt wurden, betreffen den Charakter der Wahlkämpfe bei Europawahlen und die Medienberichterstattung über die Kampagnen der Parteien. Reif und Schmitt (1980: 9) gehen davon aus, dass Parteien weniger Energie und Ressourcen in den Wahlkampf stecken als bei nationalen Hauptwahlen, da für sie bei Europawahlen weniger auf dem Spiel steht. Auch die Medienberichterstattung sollte daher weniger intensiv sein als bei nationalen Parlamentswahlen. Insgesamt tragen diese beiden Effekte neben dem ohnehin schon geringeren Interesse der Wähler zu einer geringeren Wahlbeteiligung bei. Da es sich bei Europawahlen gemäß der Nebenwahlen-Theorie um nationale

Wahlen handelt, ist schließlich auch davon auszugehen, dass die Wahlkämpfe und die Medienberichterstattung sich nicht um europäische, sondern um nationale Themen drehen (Reif 1984: 245).

Die verfügbaren Informationen bestätigen die Erwartungen der Nebewahl-Theorie bezüglich der Intensität der Wahlkämpfe. Zwar liegen keine systematischen ländervergleichenden Daten über die Ausgaben der Parteien für Europawahlkämpfe im Vergleich zu nationalen Wahlkämpfen vor, doch aus den Informationen zu einzelnen Ländern lässt sich ableiten, dass die Parteien deutlich weniger Geld in die Wahlkampagnen für Europawahlen stecken als in Wahlkämpfe zu nationalen Hauptwahlen. In Deutschland gab die CDU für den Bundestagswahlkampf 2002 rund 20 Millionen Euro aus, ihr Budget für den Europawahlkampf 1999 war dagegen mit zehn Millionen Euro nur halb so hoch. Fünf Jahre später gab die CDU sogar nur acht Millionen Euro für den Europawahlkampf aus – zwei Fünftel ihres Budgets für die Bundestagswahlkampagne. Die Ausgaben der anderen deutschen Parteien für den Europawahlkampf 2004 lagen ebenfalls zwischen 50 und 80 Prozent niedriger als bei der Bundestagswahl zwei Jahre zuvor. Zudem war der deutsche Europawahlkampf 2004 deutlich kürzer als etwa der Bundestagswahlkampf 2002 (Tenscher 2005: 39ff). Für Österreich lässt sich ein ähnliches Muster feststellen: Die beiden Großparteien SPÖ und ÖVP wendeten für den Europawahlkampf 2009 jeweils rund 3,5 Millionen Euro auf, das war jeweils rund die Hälfte ihrer Wahlkampfbudgets für die Nationalratswahl 2008. Die Budgets der restlichen Parteien lagen noch einmal deutlich unter diesen Werten (Die Presse, 12. 5. 2009).

Angesichts des mäßigen Engagements der Parteien und des ohnehin schon geringen Interesses der Wähler ist es wenig überraschend, dass die Medien nicht allzu ausführlich über Europawahlen berichten. Eine ländervergleichende Studie von Claes de Vreese, Edmund Lauf und Jochen Peter (2007) über die Fernsehberichterstattung zur Europawahl 1999 kommt zu dem Ergebnis, dass die Fernsehsender der Europawahl insgesamt wenig Aufmerksamkeit schenkten. Im Durchschnitt entfielen nur acht Prozent der Sendezeit in den untersuchten Nachrichtensendungen auf die Europawahl. Meist wurde über die Europawahl auch nicht zu Beginn der Nachrichtensendungen berichtet, sondern in der zweiten Hälfte. Aus dem Vergleich dieser Ergebnisse mit Studien über die Medienberichterstattung zu nationalen Wahlen folgern die Autoren, dass Europawahlen deutlich weniger Medienecho finden als nationale Hauptwahlen (De Vreese/Lauf/Peter 2007: 122).

Nachfolgestudien zu den Europawahlen 2004 und 2009 kommen zu ähnlichen Ergebnissen, allerdings stellen sie einen langsamen, aber stetigen Trend hin zu erhöhter medialer Aufmerksamkeit in fast allen Mitgliedstaaten fest (De Vreese et al. 2006; Schuck et al. 2011). Interessant ist, dass das mediale Interesse nicht nur im Zeitverlauf ansteigt, sondern dass es auch große Länderunterschiede in der Intensität der Medienberichterstattung über die Europawahlen gibt. Tendenziell lässt sich sagen, dass die Europawahlen in Ländern, in denen die europäische Integration zwischen den Parteien umstritten ist, ein stärkeres Medienecho finden als in Ländern, in denen „Europa“ parteipolitisch nicht umkämpft ist. Die Intensität der Medienberichterstattung über Europawahlen stimmt also insgesamt durchaus mit den Erwartungen der Nebenwahl-Theorie überein, allerdings gibt es Anzeichen für einen allmählichen Bedeutungsgewinn, vor allem in Ländern, in denen die europäische Integration ein politisch umstrittenes Thema ist.

Auch die verfügbaren Informationen über die inhaltliche Ausrichtung der Wahlkämpfe und der Medienberichterstattung stehen im Einklang mit den Erwartungen der Nebenwahl-Theorie. Die bereits erwähnte Untersuchung von De Vreese und seinen Kollegen (2007: 124f) über die Fernsehberichterstattung zur Europawahl 1999 kommt eindeutig zu dem Schluss, dass überwiegend nationale Themen behandelt wurden. In weniger als sieben Prozent der auf die Europawahlen bezogenen Beiträge wurde tatsächlich über europäische Akteure berichtet, stattdessen ging es in mehr als 80 Prozent der Beiträge um nationale Akteure. Die Studie untersuchte außerdem, ob sich die Medienberichte auf Ereignisse auf der europäischen oder nationalen Ebene bezogen. Das Ergebnis verweist wieder auf einen sehr starken Fokus der Berichte auf die nationale Arena, denn in mehr als 85 Prozent der Europawahlbeiträge wurde über Ereignisse berichtet, die im eigenen Land stattfanden und deren Auswirkungen innenpolitischer Natur waren.

Ein etwas differenzierteres Bild ergibt sich aus der Analyse der Medienberichterstattung über die Europawahl 2004. Wie De Vreese und seine Kollegen (2006) zeigen, wurde mehr über EU-Akteure und weniger über nationale Akteure berichtet als fünf Jahre zuvor, obwohl den nationalen Akteuren in den Europawahlbeiträgen nach wie vor der meiste Raum eingeräumt wurde. Diese Beobachtung verweist darauf, dass „Europa“ in der öffentlichen Diskussion im Vorfeld der Europawahl 2004 eine etwas höhere Bedeutung zukam als noch fünf Jahre zuvor. Dies könnte auf eine schrittweise Europäisierung von Europawahlen hinweisen. Dennoch bleibt festzuhalten, dass 2004 nach wie vor nationale Akteure in der Berichterstattung dominierten.

Schließlich verweisen Umfrageergebnisse, die im Zuge verschiedener Europawahlstudien gesammelt wurden, darauf, dass es den Wählern bei Europawahlen ebenfalls vorwiegend um nationale Themen geht. Aus einer repräsentativen Befragung in Deutschland im Vorfeld der Europawahl 1989 geht hervor, dass die überwiegende Mehrzahl der Themen, die von den Befragten als zentrale politische Probleme angegeben wurden, einen nationalen Hintergrund hatte (Schmitt 1994: 72). Die Umfrageergebnisse der Europawahlstudie 1999 ergeben ein ähnliches Bild. Über alle Länder hinweg gaben die Befragten als wichtigstes politisches Problem die Arbeitslosigkeit an. Danach folgten mit großem Abstand innere Sicherheit, Wirtschaft, Gesundheitsschutz, Renten, Migration, Steuern, Bildung, Kosovo und Drogen (Schmitt/Binder 2011: Tabelle 1). Zwar haben einige dieser Themen durchaus einen EU-Bezug, allerdings betrifft die Mehrzahl doch Regelungsbereiche, in denen nach wie vor die Nationalstaaten entscheiden. Explizite EU-Themen rangieren in der Prioritätenliste der Befragten auf den hinteren Plätzen.

Aus all diesen empirischen Ergebnissen ergibt sich, dass die Nebenwahl-Theorie ein erhebliches Maß an Erklärungskraft für das Wahlverhalten bei Europawahlen hat. Es scheint also viel dafür zu sprechen, dass die Wahlen zum Europäischen Parlament nationale Nebenwahlen sind, die von Parteien, Medien und Bürgern für weniger wichtig gehalten werden als nationale Hauptwahlen, bei denen es um die Vergabe nationaler Regierungsämter geht. Allerdings scheint das Second-Order-Elections-Modell große Probleme zu haben, die Wahlergebnisse der Europawahlen in einigen der neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas zu erklären. Und auch einige Aspekte der jüngsten Europawahlergebnisse 2004 und 2009 sind mit den Erwartungen der Nebenwahl-Theorie nicht in Einklang zu bringen. Aus diesem Grund mehren sich in den letzten Jahren kritische Stimmen, die Europawahlen nicht oder jedenfalls nicht nur als unwichtige nationale Sekundärwahlen sehen, sondern zumindest teilweise als Abstimmungen über die Zukunft der europäischen Integration interpretieren.

3.2.2 Zur Europäisierung von Europawahlen

Die wichtigste Gegenposition zum nationalen Nebenwahl-Modell geht von der Grundannahme aus, dass Europawahlen mehr sind als nationale Testwahlen, bei denen die Bürger ihren Regierungsparteien signalisieren können, ob sie zufrieden oder unzufrieden mit ihrer bisherigen Arbeit sind.

Diese Sichtweise betont stattdessen den genuin europäischen Charakter von Europawahlen. Unterschiedliches Wahlverhalten zwischen Europawahlen und nationalen Hauptwahlen lässt sich aus dieser Perspektive darauf zurückgeführt, dass die Wähler bei Europawahlen spezifisch auf die EU bezogene Einstellungen zum Ausdruck bringen, die in der nationalen Hauptwahlarena eine geringere Rolle spielen. Dieser Ansatz wird in der Literatur häufig als EU-Issue-Voting-Ansatz bezeichnet. Er geht davon aus, dass Europawahlen durch folgende Eigenschaften gekennzeichnet sind: Parteien mit stark auf die EU ausgerichteten Programmen gewinnen an Stimmen, Parteien mit einheitlichen EU-Positionen schneiden besser ab als gesplante Parteien, die Verluste von Regierungsparteien sowie die geringere Wahlbeteiligung bei Europawahlen sind ganz wesentlich auf euroskeptische Einstellungen der Bürger zurückzuführen. Diese Argumente werden im Folgenden näher erläutert.

Stimmengewinne für Parteien mit stark auf die EU ausgerichteten Programmen

In einer der ersten systematischen Studien zum themenbezogenen Entscheiden bei Wahlen zum Europäischen Parlament argumentieren Federico Ferrara und Timo Weishaupt (2004: 289f), dass Parteien, die mit deutlich auf die EU ausgerichteten Programmen in die Wahl gehen, gegenüber eher auf nationale Themen abzielenden Parteien an Stimmen gewinnen sollten, wenn den Wählern bei Europawahlen vor allem europäische Themen am Herzen liegen. Ihre empirische Untersuchung der Europawahlergebnisse von 1989, 1994 und 1999 liefert allerdings keine Bestätigung dieser Erwartung. Auf Grundlage einer (mit anderen Methoden durchgeführten) Analyse der Wahlergebnisse zwischen 1979 und 2004 kommen Hix und Marsh (2007: 503) dagegen zu positiven Ergebnissen. Sie zeigen, dass sowohl Anti-EU-Parteien als auch Pro-EU-Parteien bei Europawahlen mehr Stimmen gewinnen als bei den vorangegangenen nationalen Wahlen, wobei der Stimmengewinn euroskeptischer Parteien größer ist als der von proeuropäischen Parteien. Parteien mit starken EU-Positionen zählen daher zu den Gewinnern bei Europawahlen, während Parteien, die der EU neutral gegenüberstehen oder sie kaum thematisieren, Stimmen verlieren.

Einen weiteren Beleg für die Bedeutung starker EU-Positionen bei Europawahlen liefern explizite Anti-EU-Parteien, die in einigen Ländern nur bei Europawahlen antreten und zum Teil große Wahlerfolge verbuchen können. Dies trifft traditionell vor allem auf Dänemark zu, wo es schon seit dem Beitritt zur EU eine euroskeptische Partei gibt, die sich zunächst Volksbewegung

gegen die EG nannte und heute unter dem Namen Volksbewegung gegen die EU auftritt. Die Volksbewegung tritt in Dänemark nur bei Europawahlen, nicht aber bei nationalen Parlamentswahlen an (Raunio 2007). Sie gewann in den ersten drei Europawahlen um die 20 Prozent der Stimmen und war mit jeweils vier Abgeordneten im Europäischen Parlament vertreten. Bei den Wahlen seit 1994 erhielt sie allerdings deutlich weniger Zuspruch, sodass die Volksbewegung heute nur noch mit einem Abgeordneten im Europaparlament vertreten ist. Die geringere Popularität seit Anfang der 1990er Jahre hängt mit der Abspaltung einer weiteren, etwas gemäßigeren euroskeptischen Partei zusammen, der sogenannten Junibewegung (Raunio 2007). Sie kandidierte ebenfalls nur bei Europawahlen und errang 1994, 1999 und 2004 zwischen neun und 16 Prozent der Stimmen. Nach internen Querelen schaffte die Junibewegung bei der Wahl 2009 aber nicht mehr den Einzug ins Europaparlament, woraufhin sich die Partei auflöste.

Vergleichbare euroskeptische Parteien, die nur bei Europawahlen antreten oder bislang jedenfalls nur dort erfolgreich waren, gibt es auch in Österreich und Großbritannien. In Österreich errang die Liste Hans-Peter Martin 2004 rund 14 Prozent der Stimmen und konnte zwei Abgeordnete nach Straßburg entsenden. 2009 konnte die Liste Martin ihren Stimmenanteil auf knapp 17 Prozent steigern und ist seither mit drei Abgeordneten im Europaparlament vertreten. Bei den Nationalratswahlen 2006 trat die Liste zwar ebenfalls an, scheiterte aber an der Vier-Prozent-Hürde und konzentriert sich seither auf die Europawahlen.

In Großbritannien gelang der euroskeptischen United Kingdom Independence Party (UKIP) 1999 erstmals der Einzug ins Europäische Parlament, als die Partei mehr als sechs Prozent der Stimmen errang und drei Abgeordnete nach Straßburg entsenden konnte. Die UKIP besteht vorwiegend aus ehemaligen Politikern der britischen Konservativen Partei, die sich 1993 im Zuge der Ratifizierung des Maastricht-Vertrags in Großbritannien zu einer eigenständigen Partei zusammengeschlossen hatten. Bei den Europawahlen 2004 und 2009 errang die UKIP jeweils mehr als 16 Prozent der Stimmen und konnte so zwölf bzw. 13 Abgeordnete nach Straßburg entsenden. Die Partei tritt zwar auch bei den britischen Parlamentswahlen an, konnte dort aber – nicht zuletzt aufgrund des Mehrheitswahlrechts, das die Wähler davon abhält, ihre Stimme kleinen Parteien zu geben – zuletzt nur rund drei Prozent der Stimmen auf sich vereinigen.

Über diese qualitativen Hinweise aus einzelnen Ländern hinaus liefert die Studie von Hix und Marsh (2007: 501ff) systematische empirische Be-

lege dafür, dass die Europawahlerfolge von „neuen“ Parteien, d. h. von Parteien, die bei den vorherigen nationalen Wahlen keine Sitze errangen, fast die Hälfte der Stimmenverluste von großen Parteien und Regierungsparteien erklären können, die bei den Europawahlen zwischen 1979 und 2004 beobachtet wurden. Da die überwiegende Mehrzahl dieser „neuen“ Parteien deutlich euroskeptischer ist als die restlichen Parteien, weist dieser Befund darauf hin, dass die Wähler bei Europawahlen zumindest teilweise auch aus europäischen Motiven heraus wählen.

Stimmengewinne für Parteien mit einheitlichen EU-Positionen

Ein weiteres Argument, das von Ferrara/Weishaupt (2004: 290–293) vorgebracht wurde, um empirisch beobachtbare Erwartungen zur Bestätigung des Ansatzes themenbezogener Wahlentscheidungen zu formulieren, betrifft die interne Geschlossenheit von Parteien im Hinblick auf ihre Positionen zur EU-Politik. Wenn EU-Themen bei der Wahlentscheidung eine wichtige Rolle spielen, dann ist zu erwarten, dass Wähler sich eher für Parteien entscheiden, die eine einheitliche Position zur europäischen Integration vertreten. Parteien, die intern über ihren Europakurs zerstritten sind, sollten hingegen weniger Stimmen erhalten, da die Wähler bei diesen Parteien nicht wissen, für welche Position diese Parteien wirklich stehen.

Die von den beiden Autoren durchgeführte empirische Analyse der Europawahlen von 1989, 1994 und 1999 bestätigt diese Erwartung. Methodisch gehen Ferrara und Weishaupt etwas anders als die meisten anderen Untersuchungen von Aggregatdaten zu Europawahlen vor. Während sonst meistens versucht wird, die Differenz zwischen den Stimmenanteilen der einzelnen Parteien bei einer bestimmten Europawahl und der jeweils davorliegenden nationalen Wahl zu erklären, vergleichen Ferrara und Weishaupt die Europawahlergebnisse mit den Ergebnissen einer hypothetischen nationalen Parlamentswahl zum Zeitpunkt der Europawahl. Die Wahlergebnisse dieser hypothetischen nationalen Parlamentswahl extrapolieren sie aus den Wahlergebnissen der einzelnen Parteien in der jeweils zuvor und danach abgehaltenen nationalen Parlamentswahl. Dabei nehmen die Autoren an, dass die Popularität einer Partei zwischen zwei Wahlterminen linear verläuft (Ferrara/Weishaupt 2004: 294). Auf dieser Grundlage zeigen die Autoren, dass Parteien, die intern über ihre Position zur EU zerstritten sind, bei den Wahlen signifikant schlechter abschneiden als Parteien, bei denen über die EU-Politik intern Einigkeit besteht (Ferrara/Weishaupt 2004: 299f).

Angesichts der von Ferrara und Weishaupt angewendeten Methoden ist dieser Befund allerdings kritisch zu hinterfragen, denn es ist zweifelhaft, ob die Popularität von Parteien zwischen zwei Wahlterminen tatsächlich linear verläuft. Dass Parteien mit geschlossenen europapolitischen Positionen besser abschneiden als Parteien, in denen das EU-Thema umkämpft ist, wurde bislang in keiner anderen uns bekannten Studie nachgewiesen. Daher sind gewisse Zweifel an der empirischen Haltbarkeit dieses Arguments angebracht.

Verluste für Regierungsparteien und geringe Wahlbeteiligung wegen Euroskeptizismus

Wie bereits gezeigt, sollten euroskeptische Parteien gemäß der Theorie themenzentrierten Entscheidens bei Europawahlen mehr Stimmen als bei nationalen Wahlen erhalten, da es bei Europawahlen gemäß der Theorie ja vor allem um Europa geht, während nationale Wahlen sich stärker entlang des klassischen Links-Rechts-Schemas abspielen. Anti-EU-Parteien sind aber aufgrund ihrer geringen Größe und ihrer zumeist marginalen Stellung im nationalen politischen Raum (entweder auf der extremen Linken oder der extremen Rechten, siehe Hooghe/Marks/Wilson 2002) selten an der Regierung beteiligt (Manow/Döring 2008). Daher sorgen Anti-EU-Wähler vor allem für Stimmenverluste bei Regierungsparteien. Aus Sicht der EU-Issue-Voting-Theorie ist außerdem zu erwarten, dass EU-kritische Wähler eher dazu neigen, den Europawahlen ganz fernzubleiben, da nicht in jedem Land profilierte euroskeptische Parteien zur Wahl antreten (Ferrara/Weishaupt 2004: 290).

Diese Erwartung ist mithilfe von Aggregatdaten, d. h. von Informationen über die Wahlergebnisse einzelner Parteien und die Beteiligungsraten bei Europawahlen, nur schwer von den Erwartungen der Nebenwahl-Theorie zu unterscheiden. Beide theoretische Ansätze gehen davon aus, dass Europawahlen von einer geringeren Wahlbeteiligung und von Verlusten für Regierungsparteien gekennzeichnet sind. Der Unterschied liegt in den angenommenen Motiven der Wähler. Ob Wahlberechtigte aber am Wahltag zu Hause bleiben, weil sie die Europawahlen für unwichtig halten oder keine Partei auf dem Wahlzettel finden, die ihren euroskeptischen Einstellungen entspricht, ist auf Grundlage von Aggregatdaten nur schwer zu bestimmen. Ebenso ist es kaum möglich, aus den reinen Wahlergebnissen der Parteien abzulesen, ob die Wähler aufgrund ihrer Unzufriedenheit mit der nationalen Regierung eher zu Oppositionsparteien wechseln oder ob sie dies tun, weil ihnen die Regierungsparteien zu proeuropäisch sind. Aus diesem Grund

liegt der eigentliche Schlüssel für ein angemessenes Verständnis der Wahlmotive der Bürger bei Europawahlen und damit für eine Antwort auf die Frage, ob die beobachtbaren Wahlergebnisse eher auf nationale oder europäische Motive zurückzuführen sind, in Studien, die mit individuellen Umfragedaten über die Wahlentscheidungen der Bürger arbeiten. Solche empirischen Informationen werden im Rahmen von Europawahlstudien regelmäßig gesammelt. Zudem liegen zu einzelnen Europawahlen zusätzliche Nachwahlbefragungen im Rahmen des Eurobarometers vor.

Eine der ersten Studien, die auf der Grundlage von Individualdaten empirische Belege dafür lieferte, dass europäische Motive Einfluss auf Europawahlen haben, wurde von Jean Blondel, Richard Sinnott und Palle Svensson (1997) vorgelegt. Auf der Grundlage von Umfragedaten der Europäischen Wahlstudie 1994 zeigen die Autoren, dass die Einstellungen der Befragten zur EU Einfluss auf deren Entscheidung hatte, an der Europawahl teilzunehmen oder nicht. Euroskeptischere Bürger neigten eher dazu, der Wahlurne fernzubleiben als Wahlberechtigte, die eine positive Einstellung zur europäischen Integration hatten.

Ähnliche Hinweise auf den Einfluss europäischer Einstellungen auf das individuelle Wahlverhalten bei Europawahlen liefert eine bereits im Zusammenhang mit der Nebenwahl-Theorie erwähnte Studie von Weißels und Franklin (2009). Die beiden Autoren analysieren Eurobarometerdaten, die im Anschluss an die Europawahl 2004 erhoben wurden, und fragen nach den Gründen für die individuellen Entscheidungen der Befragten, an der Wahl teilzunehmen oder nicht. Sie kommen dabei zu dem Schluss, dass die Wahlbeteiligung zwar immer noch sehr stark von institutionellen Faktoren, insbesondere der Wahlpflicht, und von Nebenwahl-Effekten wie vor allem der zeitlichen Lage der Europawahl im nationalen Wahlzyklus beeinflusst wird. Dennoch spielen auch individuelle Einstellungen zur EU eine nicht unerhebliche Rolle: Wähler, die davon ausgehen, dass ihre Stimme unwichtig ist, enthalten sich eher der Stimme; dasselbe gilt für Wähler, die keine Notiz von den jeweiligen Wahlkampagnen der Parteien genommen hatten. Diese Effekte wären durchaus noch mit der Nebenwahl-Theorie vereinbar, allerdings beeinflussen auch die persönlichen Einstellungen zur europäischen Integration die Wahlbeteiligung. Wahlberechtigte, die der europäischen Integration und den EU-Institutionen negativ gegenüberstehen, bleiben der Wahlurne eher fern als Bürger mit proeuropäischen Einstellungen.

Sara Hobolt, Jae-Jae Spoon und James Tilley (2009) schließlich analysieren Umfragedaten, die im Rahmen der Europawahlstudien 1999 und 2004

gesammelt wurden, und ihre Ergebnisse weisen in dieselbe Richtung. Sie vergleichen das Wahlverhalten von euroskeptischen und proeuropäischen Wählern, die bei den vorherigen Wahlen eine Regierungspartei gewählt hatten. Die euroskeptischen Wähler blieben bei den darauffolgenden Europawahlen eher zu Hause oder wählten eine andere Partei als die proeuropäischen Wähler. Dieser Befund weist darauf hin, dass euroskeptische Grundhaltungen für Phänomene wie geringere Wahlbeteiligung und Verluste für Regierungsparteien mitverantwortlich sind.

Aus diesen empirischen Ergebnissen lässt sich schlussfolgern, dass Europawahlen zumindest seit der stärkeren Politisierung der europäischen Integration in den 1990er Jahren im Gefolge kontroverser Referenden anlässlich der Ratifikation des Maastricht-Vertrags (siehe dazu auch Kapitel 4) nicht mehr nur reine nationale Nebenwahlen sind. Vielmehr spielen neben Motiven, die im Kern nationale Primärwahlen betreffen, auch individuelle Einstellungen der Bürger zur europäischen Integration bei Europawahlen eine zunehmend wichtige Rolle. Das reine Nebenwahl-Modell scheint vor allem für die letzten beiden Europawahlen an Erklärungskraft eingebüßt zu haben – nicht zuletzt in Bezug auf die neuen EU-Mitgliedstaaten, deren Wahlergebnisse und Beteiligungsraten einigen der Annahmen der Nebenwahl-Theorie widersprechen. Besonders der wachsende Euroskeptizismus in der Bevölkerung (siehe Kapitel 2) führt dazu, dass euroskeptische Parteien bei Europawahlen Stimmen gewinnen und dass Bürger, denen keine euroskeptische Partei als Wahloption zur Verfügung steht, der Wahlurne fernbleiben. Auf diese Weise werden Tendenzen, die schon von der Nebenwahl-Theorie ins Spiel gebracht wurden, wie insbesondere Verluste von (zumeist proeuropäischen) Regierungsparteien und geringe Beteiligungsraten, durch die Europäisierung der Europawahlen noch einmal verstärkt.

3.2.3 Kontextbedingungen für die Anwendbarkeit der beiden theoretischen Ansätze

Angesichts der gemischten Ergebnisse vieler empirischer Untersuchungen sowohl für die Nebenwahl-Theorie als auch für den EU-Issue-Voting-Ansatz stellt sich abschließend die Frage: Gibt es bestimmte Kontextbedingungen, unter denen beide Theorien besser funktionieren als unter anderen Bedingungen? Anders gefragt: Gibt es Länder, deren Wahlsysteme, Parteiensysteme oder politische Kulturen dafür sorgen, dass die Bürger bei Europawahlen eher nach nationalen oder nach europäischen Kriterien entscheiden? In

der Forschung wurde diese Frage noch nicht in theorievergleichender Perspektive behandelt. Allerdings gibt es Beiträge, die sich mit Kontextbedingungen für die Anwendbarkeit der einzelnen Ansätze beschäftigt haben.

Günstige Bedingungen für das Nebenwahl-Modell

Im Zuge einer kritischen Bestandsaufnahme der empirischen Gültigkeit der Nebenwahl-Theorie formulierte einer der „Erfinder“ der Theorie, Karl-Heinz Reif (1997: 118), eine wichtige Randbedingung für die Gültigkeit der Theorie. Den Ausgangspunkt bildet die Annahme der Theorie, dass die Wähler bei nationalen Wahlen ihre Stimme im Hinblick auf potenzielle Regierungskonstellationen abgeben und dabei durchaus strategisch vorgehen, während derlei strategische Erwägungen bei Europawahlen keine Rolle spielen. Daher sollte es Unterschiede geben zwischen Ländern mit bipolaren Parteiensystemen, in denen vollständige Regierungswechsel üblich sind und in denen deshalb Wahlen eng mit der Regierungsbildung zusammenhängen, und Ländern, in denen es dauerhafte große Koalitionen oder dominante Parteien gibt, sodass echte Regierungswechsel nur in Ausnahmefällen vorkommen. In Ländern des ersten Typs, zu denen Reif exemplarisch Deutschland und Großbritannien zählte, sollte der von der Theorie erwartete Unterschied zwischen Haupt- und Nebenwahlen deutlicher zu Tage treten, während die Nebenwahl-Effekte in Ländern des zweiten Typs, unter anderem Belgien, die Niederlande, Luxemburg oder Italien, weniger deutlich zum Tragen kommen sollten.

Andere Autoren bauten auf diese Überlegungen auf und überprüften sie empirisch. So unterscheidet Marsh (1998) Alternanz-Länder, d. h. Länder mit einer Tradition von echten Regierungswechseln, von Nicht-Alternanz-Ländern, die über keine solche Tradition des parteipolitischen Wechsels verfügen. Die Benelux-Länder und Italien bis 1994 zählt er zu Letzteren, alle anderen damaligen Mitgliedstaaten zu den Alternanz-Ländern. Seine empirische Analyse der Wahlergebnisse bis 1994 kommt zu dem Ergebnis, dass in Alternanz-Ländern die Effekte der Nebenwahl-Theorie tatsächlich stärker sind als in Nicht-Alternanz-Ländern. In Letzteren zeigen sich weniger starke Verluste von Regierungsparteien, weniger deutliche Gewinne von kleinen zulasten großer Parteien und daher insgesamt weniger Unterschiede zwischen nationalen und europäischen Wahlen. Hix und Marsh (2007) konnten diese Ergebnisse für die Wahlen bis 2004 bestätigen. Es scheint also tatsächlich so zu sein, dass das Nebenwahl-Modell in Ländern weniger gut funktioniert, in denen die Wähler bei nationalen Wahlen, genauso wie

bei Europawahlen, keine unmittelbare Perspektive des Regierungswechsels vor Augen haben.

Günstige Bedingungen für themenbezogene Wahlentscheidungen

Lassen sich auch Bedingungen benennen, unter denen es eher wahrscheinlich ist, dass die Bürger bei Europawahlen nach europäischen Kriterien wählen? Catherine de Vries, Erica Edwards und Erik Tillman (2011) schließen an einen Zweig der Wahlforschung an, der sich mit dem Einfluss institutioneller Bedingungen, die es den Wählern ermöglichen, politische Entscheidungen klar bestimmten Parteien zuzurechnen, auf das Wahlverhalten beschäftigt (siehe insbesondere Powell/Whitten 1993). Dabei wird davon ausgegangen, dass Wähler in Ländern, in denen die Verantwortlichkeiten klar zuzurechnen sind, eher fähig sind, die Regierungspartei(en) bei Wahlen für ihre Leistungen zu belohnen oder zu bestrafen. Wenn die Verantwortlichkeiten unklar sind, ist solch ein Wahlverhalten nur schwer möglich. Die Autoren gehen nun davon aus, dass auch europäisch ausgerichtetes Wählen in Ländern mit klaren Verantwortlichkeiten eher vorkommen sollte, denn wenn die Bürger bei Europawahlen nach europäischen Gesichtspunkten wählen, bedeutet dies unter anderem, dass sie die europapolitische Leistung ihrer Regierung beurteilen. In Ländern, in denen die Regierung nicht autonom über europäische Fragen entscheiden kann oder in denen die Regierungsverantwortung zwischen mehreren Koalitionspartnern aufgeteilt ist, ist eine solche Beurteilung dagegen schwer durchzuführen, daher sollte es hier in geringerem Maße zu europäischem Wahlverhalten kommen.

Die Autoren bilden drei Ländergruppen mit jeweils geringer, mittlerer und hoher Zurechenbarkeit von Verantwortlichkeit. Diese Kategorisierung ist abhängig davon, ob in einem Land das Verhältnis- oder Mehrheitswahl-system gilt, ob es in der Regel Einparteien- oder Koalitionsregierungen gibt, ob Oppositionsparteien über Vetomacht in der Politikgestaltung verfügen und wie hoch die Fragmentierung des Parteiensystems ist. Eine Analyse der individuellen Wahlmotive bei den Europawahlen 2004 bestätigt die Annahme, dass Wähler in Ländern, in denen politische Verantwortlichkeit leicht zurechenbar ist, eher nach europäischen Kriterien abstimmen als Wähler in Ländern mit mittlerer oder geringer Zurechenbarkeit von Verantwortlichkeit.

Daraus ergibt sich die paradoxe Situation, dass offenbar sowohl das Nebenwahl-Modell als auch der Ansatz themenzentrierten Wählens in denselben Ländern besonders erklärungskräftig sind. Denn die Ländergruppe,

in denen nach De Vries und ihren Kollegen (2011) die Zurechenbarkeit politischer Verantwortlichkeit und damit auch das Wählen gemäß europapolitischer Kriterien besonders stark ausgeprägt sind, umfasst mit Griechenland, Großbritannien, Portugal und Spanien Länder, in denen es nach Reif (1997), Marsh (1998) sowie Hix und Marsh (2007) eine Tradition echter parteipolitischer Regierungswechsel gibt, sodass die Effekte des Nebenwahl-Modells ebenfalls besonders deutlich hervortreten. Es scheint demnach so zu sein, dass beide Theorien vor allem in Ländern funktionieren, die Ähnlichkeit mit dem britischen Modell der Mehrheitsdemokratie aufweisen, während beide Ansätze Probleme mit Ländern haben, die von diesem Modell abweichen. Andersherum ausgedrückt, kann man aus diesen Befunden folgern, dass die Forschung bislang noch keine angemessene Theorie zur Erklärung des europäischen Wahlverhaltens in Ländern gefunden hat, die dem Modell der Konkordanzdemokratie entsprechen, in dem politische Macht nicht in den Händen weniger konzentriert, sondern auf viele Schultern verteilt wird (Lijphart 1999).

Nach diesem Überblick über die verschiedenen theoretischen Ansätze zur Erklärung des Wahlverhaltens bei Europawahlen wird sich der folgende Abschnitt mit den daraus resultierenden Beziehungen zwischen den Bürgern der EU und ihren gewählten Repräsentanten im Europäischen Parlament beschäftigen.

3.3 Politische Repräsentation im Europäischen Parlament

Ein weiterer entscheidender Aspekt der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit den Wahlen zum Europäischen Parlament betrifft die Frage, welche Repräsentationsbeziehungen zwischen den Abgeordneten des Europäischen Parlaments und ihren Wählern bestehen. Diese Frage hat in der bisherigen politikwissenschaftlichen Forschung zu den Europawahlen deutlich weniger Raum eingenommen als die Suche nach theoretischen Erklärungen des Wahlverhaltens. Dennoch gibt es eine ganze Reihe von Beiträgen, die empirisch untersucht haben, inwiefern die Abgeordneten des Europäischen Parlaments die Einstellungen, Werte und politischen Zielvorstellungen der EU-Bürger repräsentieren.

Theoretische Grundlage für diese Untersuchungen bildet das sogenannte „Responsible Party Model“, das im folgenden Abschnitt erläutert

und von anderen theoretischen Ansätzen politischer Repräsentation abgegrenzt wird. Darauf aufbauend werden dann die vorliegenden empirischen Ergebnisse zu den Repräsentationsbeziehungen zwischen Abgeordneten und Bürgern vorgestellt. Dabei wenden wir uns zunächst der „Angebotsseite“ des Repräsentationssystems zu: Inwiefern bieten die bei Europawahlen antretenden politischen Parteien den Bürgern klar unterscheidbare politische Alternativen an und treten im Europäischen Parlament als geschlossene Einheiten auf? Danach konzentrieren wir uns auf die „Nachfrageseite“: Welche politischen Einstellungen haben die Bürger der EU und inwiefern können sie die Programme der Parteien einigermaßen realistisch einschätzen? Schließlich vergleichen wir Angebots- und Nachfrageseite: Inwiefern sind die politischen Zielvorstellungen von Bürgern und Parteien kongruent?

3.3.1 Zur theoretischen Erfassung politischer Repräsentation

Politische Repräsentation zählt zu den umstrittensten Konzepten der Politikwissenschaft. Ganz allgemein bezieht sich politische Repräsentation auf Situationen, in denen politische Akteure für andere politische Akteure sprechen, handeln oder sich anderweitig für deren Belange einsetzen (Dovi 2008). Dies kann sich auf das Verhältnis zwischen König und Untertanen in einer Monarchie ebenso beziehen wie auf die Beziehungen zwischen gewählten Parlamentsabgeordneten oder Regierungsvertretern und dem Volk in Demokratien. Gerade innerhalb der Literatur zur politischen Repräsentation in Demokratien, die in unserem Zusammenhang im Mittelpunkt des Interesses steht, herrscht aber keine Einigkeit darüber, wie die Beziehungen zwischen Repräsentanten und Bürgern beschaffen sein müssen, um von einem funktionierenden, normativ akzeptablen System politischer Repräsentation sprechen zu können (siehe etwa Pollak 2007 für einen Überblick).

Das hängt nicht zuletzt mit unterschiedlichen Demokratietheorien bzw. Formen der Demokratie zusammen, die wiederum unterschiedliche Repräsentationsmodelle erfordern. Ausgangspunkt vieler normativer Überlegungen zur politischen Repräsentation bildet die berühmte Rede des britischen Politikers und Vordenkers des Konservatismus, Edmund Burke, an die Wähler von Bristol aus dem Jahr 1774 (Burke 1774/1996). Darin wendet sich Burke gegen die Auffassung, gewählte Abgeordnete sollten sich bei ihrer Arbeit im Parlament so eng wie möglich an die politischen Zielvorstellungen der Wähler in ihrem Wahlkreis anlehnen. Stattdessen plädiert er für

ein freies Mandat, das es den Abgeordneten ermögliche, den Willen der gesamten Nation zu repräsentieren. Aufbauend auf diese Rede unterscheiden Walter Eulau und seine Kollegen (1959) verschiedene Stile und Bezugspunkte der Repräsentation. Die Repräsentationsstile bewegen sich auf einem Kontinuum zwischen den Polen „Delegate“ und „Trustee“. Nimmt der Repräsentant die Rolle eines Trustee ein, so ist er vorwiegend seinem eigenen Gewissen verpflichtet und sieht sich somit eher als ungebundener Treuhänder, der die ihm anvertraute politische Macht zwar im Sinne seiner Auftraggeber, der Wähler, einsetzt, die Entscheidung über sein Verhalten im Einzelfall aber nach eigenem Gutdünken trifft. Agiert der Repräsentant als Delegate, so lehnt er sich eng an die politischen Zielvorstellungen derer an, die er vertritt. Er fungiert also als weisungsgebundener Delegierter, der versucht, das Mandat der Wähler auszuführen (Eulau et al. 1959: 749f). Diese Rolle wird daher auch häufig als „Mandate“-Repräsentation bezeichnet (Manin/Przeworski/Stokes 1999).

Jacques Thomassen (1994) hat diese älteren, vorwiegend aus dem anglo-amerikanischen Raum stammenden Repräsentationsmodelle weiterentwickelt, indem er auf die zentrale Bedeutung politischer Parteien für den Repräsentationsprozess vor allem in den parlamentarischen Regierungssystemen europäischen Zuschnitts hinwies. In seinem Modell der Parteidemokratie („Responsible Party Model“) stehen nicht einzelne Abgeordnete und ihre Beziehungen zu den Wählern im Mittelpunkt, sondern politische Parteien, die als zentraler Transmissionsriemen zwischen den Interessen der Bürger und dem Verhalten der Abgeordneten fungieren. Gemäß dem Modell treten Parteien zu Wahlen mit klar unterscheidbaren politischen Programmen an. Die Bürger sind sich dieser unterschiedlichen Programme bewusst und entscheiden sich bei der Stimmabgabe für dasjenige Programm, das am ehesten ihren eigenen politischen Zielvorstellungen entspricht. Die siegreiche Partei oder die siegreiche Koalition von Parteien übernimmt die Regierungsverantwortung und sorgt mithilfe von Fraktionsdisziplin im Parlament für die nötige Abstimmungskohärenz, damit die bei der Wahl angebotenen politischen Absichtserklärungen in politische Entscheidungen umgewandelt werden können. Mithilfe dieser durch Parteien vermittelten elektoralen Verknüpfung garantiert das Modell, dass politische Entscheidungen im Einklang mit den mehrheitlichen Zielvorstellungen der Wähler stehen.

Dieses Modell scheint zwar auf den ersten Blick nicht auf die EU zu passen, da die EU, anders als die Mitgliedstaaten, nicht über eine Regierung

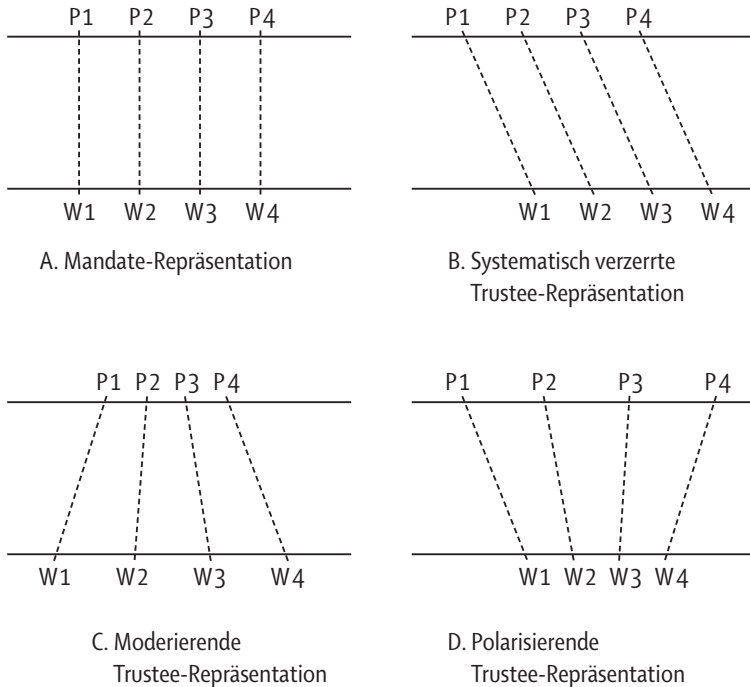
verfügt, deren Bildung von den Mehrheitsverhältnissen im Parlament abhängig und somit unmittelbar an die Europawahlen gekoppelt ist. Auch das Vorhandensein eines einheitlichen europäischen Volkes, das als Bezugspunkt der Repräsentation dienen könnte, ist alles andere als unstrittig – dennoch wählte die bislang gründlichste und umfangreichste Studie zum Thema Repräsentation im Europäischen Parlament genau dieses Modell als Ausgangspunkt (Schmitt/Thomassen 1999b). In ihrem Einleitungsbeitrag plädieren die beiden Herausgeber dafür, das Modell als Grundlage für die Untersuchung der Beziehungen zwischen EU-Bürgern und Abgeordneten des Europäischen Parlaments heranzuziehen. Als Begründung verweisen sie auf den damaligen Artikel 138a (später Artikel 191) des EG-Vertrags, in dem es heißt: „Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen.“ Parteien werden also in den Verträgen als wichtige Instanzen betrachtet, um den Präferenzen der EU-Bürger auf der europäischen Ebene Gehör zu verschaffen.

Der Vertrag von Lissabon geht noch einen Schritt weiter. In Artikel 10 des Vertrags über die Europäische Union wird nun auch die repräsentative Demokratie als Grundlage für die Arbeitsweise der EU ausgewiesen. Parteien wird eine wichtige Rolle in dieser repräsentativen Demokratie zugesprochen. Sie „tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei“. Damit lehnen sich die Verträge in der Tat eng an das Modell der Parteien-demokratie an. Somit erscheint eine Orientierung an diesem Modell durchaus sinnvoll, um die Repräsentationsbeziehungen zwischen Bürgern und Abgeordneten des Europäischen Parlaments zu analysieren (siehe dazu Thomassen/Schmitt 1999a: 17ff).

Ein Vorschlag, wie das parteienzentrierte Verständnis von Repräsentation aus der neueren europäischen Forschung mit den unterschiedlichen Repräsentationsmodellen der älteren Literatur fruchtbar verbunden werden könnte, haben Herbert Kitschelt und seine Mitautoren (1999: 77–87) vorgelegt: Sie konzentrieren sich auf das Verhältnis zwischen den Positionen von Bürgern und politischen Parteien und unterscheiden dabei grundsätzlich zwischen Mandate- und Trustee-Repräsentation. Bei Mandate-Repräsentation stehen die politischen Präferenzen verschiedener Wählergruppen und der dazu passenden politischen Parteien in einem engen Kongruenzverhältnis (siehe Typus A in Abbildung 3.1). Die Trustee-Repräsentation zeichnet

sich dagegen durch eine größere Varianz zwischen den Positionen beider Seiten aus, allerdings nur bis zu einem gewissen Grad und vorausgesetzt, es lassen sich überhaupt noch systematische Beziehungsmuster kennen. Andernfalls muss von einem Fehlen funktionierender Repräsentationsbeziehungen gesprochen werden.

Abbildung 3.1: Vier idealtypische Formen der politischen Repräsentation



Anmerkung:

Abgewandelte Darstellung von vier idealtypischen Formen der Repräsentation nach Kitschelt et al. (1999: 82).

Kitschelt und seine Mitautoren (1999) unterscheiden drei wichtige Unterformen der Trustee-Repräsentation: die systematisch verzerrte, die moderierende und die polarisierende Trustee-Repräsentation (siehe Typus B, C und D in Abbildung 3.1). Im ersten Fall weichen die Positionen von Parteien und Wählern deutlich voneinander ab, allerdings auf eine systematische

Weise. Auf beiden Ebenen wird ein ähnlich breites ideologisches Spektrum abgedeckt, lediglich die jeweiligen Positionen sind verschoben, sodass die Parteien die Positionen der Wähler systematisch verzerrt repräsentieren. Beim Typus der moderierenden Trustee-Repräsentation sind die Positionen der Parteien deutlich weniger extrem als die Positionen der Wähler; die Programmangebote der Parteien haben also einen moderierenden Einfluss auf die Repräsentationsbeziehungen. Beim Typus der polarisierenden Trustee-Repräsentation schließlich ist es genau umgekehrt: Die Parteien positionieren sich extremer als die Bürger; das programmatische Angebot wirkt sich daher polarisierend auf die Repräsentationsbeziehungen aus.

Die von Thomassen (1994) vorgeschlagenen Kriterien des Parteien-demokratie-Modells politischer Repräsentation und die von Kitschelt und seinen Kollegen entworfenen Formen der Repräsentation sollen im Folgenden genutzt werden, um die Repräsentationsbeziehungen zwischen den EU-Bürgern und ihren Abgeordneten im Europaparlament zu analysieren. Dabei wenden wir uns zunächst der Angebotsseite des Repräsentationssystems zu: den Parteien, ihren politischen Programmen und ihrer internen Geschlossenheit. In einem zweiten Schritt geht es dann um die Nachfrageseite des Repräsentationssystems: die Bürger und ihre politischen Einstellungen sowie um die Frage, inwiefern die Wahlentscheidungen der Bürger auf die programmatische Passgenauigkeit zwischen ihren eigenen Positionen und den Positionen der Parteien zurückzuführen sind. Schließlich überprüft der letzte Abschnitt die Kongruenz zwischen den politischen Zielvorstellungen der Bürger und denen ihrer Repräsentanten im Europäischen Parlament.

Hauptgrundlage der folgenden empirischen Abschnitte bildet die Studie von Schmitt und Thomassen (1999b). Sie enthält die Ergebnisse einer breit angelegten europäischen Repräsentationsstudie, die im Zusammenhang mit der europäischen Wahlstudie 1994 durchgeführt wurde. Zusätzlich zu der auch bei anderen Europawahlen durchgeführten Wählerbefragung wurden die bei der Europawahl 1994 antretenden Kandidaten sowie, zwei Jahre später, die gewählten Abgeordneten des Europäischen Parlaments und die Abgeordneten nationaler Parlamente befragt (siehe Thomassen/Schmitt 1999a: 20f für einen Überblick). Mit diesen umfassenden Daten ist es möglich, die Einstellungen der Bürger mit denen der Europaabgeordneten zu vergleichen und zur Kontrolle dasselbe mit den Einstellungen nationaler Parlamentarier zu tun, um am Ende gegebenenfalls Besonderheiten des Repräsentationssystems auf europäischer Ebene herauszuarbeiten.

3.3.2 Die Angebotsseite: Parteien, Programme und Abgeordnete

In einem ersten Schritt wenden wir uns den Abgeordneten des Europäischen Parlaments und den im Parlament vertretenen Parteien und Fraktionen zu. Zunächst soll geklärt werden, inwiefern die politischen Fraktionen des Europäischen Parlaments unterscheidbare Programme vertreten, damit die Bürger bei Wahlen überhaupt „eine Wahl haben“. Im Anschluss daran geht es um die Frage, ob die Fraktionen in der alltäglichen politischen Arbeit im Parlament geschlossen genug auftreten, um von den Bürgern als handlungsfähige politische Akteure wahrgenommen zu werden.

Unterscheidbare Programme?

Grundlage für die Untersuchung der programmatischen Profile der im Europäischen Parlament vertretenen Parteien und Fraktionen bilden Befragungen von Europaabgeordneten und von Abgeordneten nationaler Parlamente, die im Rahmen der europäischen Repräsentationsstudie 1994/1996 durchgeführt wurden. Alle untersuchten Abgeordneten wurden nach ihrer Position auf der klassischen Links-Recht-Achse und nach ihrer Meinung zu ihren zentralen politischen Themen der damaligen eu-Politik befragt (Schaffung einer gemeinsamen europäischen Währung oder Bewahrung der eigenen nationalen Währung, weitere Öffnung oder Bewahrung nationaler Grenzen, Schaffung eines ambitionierten europäischen Programms zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oder Konzentration auf die Vollendung des Binnenmarktes). Daneben wurden sie gefragt, welche Themen ihnen besonders wichtig sind. Unter den möglichen Antworten waren allgemeine Themen wie die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, der Schutz der Umwelt und der Kampf gegen Kriminalität, aber auch die Frage nach der Bedeutung der Einigung Europas (Schmitt/Thomassen 1999a: 117).

Der Vergleich der Positionierungen auf der Links-Rechts-Achse zeigt, dass die Europaabgeordneten der verschiedenen Fraktionen im Europaparlament ein sehr breites Spektrum von ganz links bis ganz rechts abdeckten. Am weitesten links fanden sich die Ex-Kommunisten, gefolgt von der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas. Im Zentrum waren die Liberalen sowie die aus verschiedenen Euroskeptikern bestehende Fraktion für ein Europa der Nationen und, etwas rechts der Mitte, die Christdemokraten von der Fraktion der Europäischen Volkspartei zu finden. Ganz rechts außen schließlich waren einige unabhängige Abgeordnete angesiedelt, die überwiegend rechtspopulistischen nationalen Parteien angehörten. Der Ver-

gleich zu den Links-Rechts-Positionen der Parteien in den nationalen Parlamenten zeigt, dass die Parteien im Europaparlament ein minimal schmaleres ideologisches Spektrum abdeckten als der Durchschnitt der nationalen Parteien. Betrachtet man dagegen nur die beiden größten Parteien, also die Fraktionen der Sozialdemokraten und der Christdemokraten im Europaparlament sowie die beiden größten Parteien in den jeweiligen nationalen Parlamenten, so zeigt sich, dass die beiden großen Fraktionen im Europäischen Parlament ideologisch etwas weiter auseinanderlagen als der Durchschnitt der jeweiligen beiden Hauptparteien in den nationalen Parlamenten (Schmitt/Thomassen 1999a: 119–123).

Im Hinblick auf die Positionen zu den drei zentralen Fragen der EU-Politik ergibt sich ein ganz anderes Bild. Betrachtet man die gesamten Parteiensysteme, so wiesen sowohl die Parteien im Europäischen Parlament als auch diejenigen in den nationalen Parlamenten deutliche Positionsunterschiede auf, wenngleich die Gesamtspanne weniger breit war als bei der Links-Rechts-Frage. Wichtig ist aber, dass die ideologische Heterogenität fast ausschließlich auf kleine Parteien zurückzuführen ist, während sich die beiden großen Parteien bei diesen Fragen so gut wie überhaupt nicht voneinander unterschieden. Nimmt man die Frage der Schaffung einer gemeinsamen Währung oder der Beibehaltung der nationalen Währungen als Beispiel heraus, so zeigt sich, dass die beiden großen Fraktionen im Europaparlament sehr eng beieinander am prointegrationistischen Ende des Spektrums lagen. Am entgegengesetzten Ende fand sich einzig und allein die kleine euroskeptische Fraktion für ein Europa der Nationen. In der Mitte dazwischen positionierten sich noch einige kleinere Parteien. Zwar ergaben die Befragungen der nationalen Parlamentarier ein ähnliches Bild, d. h. die nationalen Großparteien unterschieden sich ebenfalls kaum in ihren Positionen zu wichtigen Themen der EU-Politik, und die Gesamtdiversität der Parteien auf der nationalen Ebene war deutlich geringer als bei der Links-Rechts-Positionierung (Schmitt/Thomassen 1999a: 121ff). Dennoch ist als wichtiges Zwischenergebnis festzuhalten, dass sich die Positionen der großen Parteien in der Mitte des politischen Spektrums sowohl auf der europäischen als auch auf der nationalen Ebene in Fragen der EU-Politik deutlich weniger unterschieden als in der Links-Rechts-Dimension (Schmitt/Thomassen 1999a: 124).

Dieser Befund deckt sich mit den Ergebnissen anderer Untersuchungen. So haben Liesbet Hooghe, Gary Marks und Carole Wilson (2002: 968) auf der Grundlage regelmäßig durchgeführter Expertenbefragungen über die

Positionen politischer Parteien zur europäischen Integration und zu verschiedenen anderen Aspekten der politischen Auseinandersetzung den Zusammenhang zwischen der Position auf der Links-Rechts-Achse und den integrationspolitischen Programmen von Parteien als umgedrehte U-Kurve („inverted U curve“) beschrieben. Demnach stehen die Parteien in der Mitte des politischen Spektrums – Sozialdemokraten, Liberale, Christdemokraten und Konservative – der europäischen Integration allesamt positiv gegenüber, während die Parteien am linken und am rechten Rand zumeist euroskeptische Positionen vertreten (Hooghe/Marks/Wilson 2002; siehe auch Abschnitt 2.2).

Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Cees van der Eijk und Mark Franklin (2007) auf der Grundlage von Umfragedaten aus der Europawahlstudie 1999. Die befragten Bürger wurden gebeten, die jeweiligen nationalen Parteien auf der Links-Rechts-Achse zu verorten und ihre Haltungen zur europäischen Integration einzuschätzen. Auch aus diesen Daten lässt sich folgern, dass sich vor allem die großen Parteien hinsichtlich ihrer Haltungen zur europäischen Integration wesentlich weniger unterscheiden als in Bezug auf ihre Position auf der Links-Rechts-Achse. Aggregiert man die Angaben der Befragten und trägt sie in einem zweidimensionalen Raum gegeneinander ab, so ergibt sich wiederum das bekannte Bild einer umgedrehten U-Kurve. Auch in der Wahrnehmung der Bürger sind zentristische Parteien der Integration gegenüber einhellig positiv eingestellt, während sich euroskeptische Haltungen vorwiegend unter links- und rechtsextremen Parteien finden (Van der Eijk/Franklin 2007: 197–203).

In Bezug auf die Voraussetzungen des Parteiendemokratie-Modells ist dieser Befund allerdings zunächst weniger bedeutend als die Frage, ob sich die Parteienlandschaft auf der europäischen Ebene ideologisch von der auf der nationalen Ebene unterscheidet. Und dies ist gemäß den Ergebnissen von Schmitt und Thomassen (1999a) nicht der Fall. Nimmt man die ideologische Spannweite der nationalen Parteien als Maßstab, so lässt sich folgern, dass die Fraktionen im Europäischen Parlament ähnlich weit gefächerte und klar unterscheidbare Programme vertreten wie die Parteien auf der nationalen Ebene. Dieses Kriterium des Parteiendemokratie-Modells ist auf der europäischen Ebene also erfüllt (Schmitt/Thomassen 1999a: 126).

Ideologische Geschlossenheit der Parteien

Aus den Befragungen von europäischen und nationalen Parlamentariern im Rahmen der Repräsentationsstudie 1994/1996 lassen sich ebenfalls

Rückschlüsse über das zweite Kriterium des Parteiendemokratie-Modells ziehen: die relative ideologische Geschlossenheit der Parteien (Schmitt/Thomassen 1999a: 124ff). Da davon auszugehen ist, dass kleinere Parteien per se ideologisch geschlossener sind als große Parteien, konzentriert sich die Analyse hier lediglich auf die jeweiligen Großparteien beider Ebenen.

Die Ergebnisse der Abgeordnetenbefragung zeigen, dass die Einstellungen der Abgeordneten innerhalb der beiden großen Fraktionen im Europäischen Parlament sowohl auf der Links-Rechts-Skala als auch in Bezug auf die drei zentralen Fragen der EU-Politik ähnlich kohäsiv waren wie die Positionen innerhalb der jeweiligen Großparteien auf der nationalen Ebene. Daraus folgern die beiden Autoren, dass die europäischen Parteien auch hinsichtlich der ideologischen Geschlossenheit nicht weit hinter den auf der nationalen Ebene üblichen Standards zurückbleiben. Diese Voraussetzung des Parteiendemokratie-Modells kann somit ebenfalls als erfüllt gelten (Schmitt/Thomassen 1999a: 126).

Diese Schlussfolgerungen über die Geschlossenheit der Fraktionen im Europäischen Parlament lassen sich auch mit den Ergebnissen von Studien über das Abstimmungsverhalten der Europaabgeordneten erhärten. Wird im Europäischen Parlament namentlich angestimmt, was ungefähr bei einem Drittel aller Abstimmungen der Fall ist, so wird das Abstimmungsverhalten jedes einzelnen an der Abstimmung teilnehmenden Abgeordneten registriert. Diese Informationen sind der Wissenschaft zugänglich und wurden in den vergangenen Jahren auf breiter Basis analysiert. Dabei tritt eine hohe Geschlossenheit im Abstimmungsverhalten der einzelnen Fraktionen zu Tage. So registriert Jeon-Hung Han (2007: 486) für den Zeitraum von 1999 bis 2001 eine Fraktionskohäsion von knapp unter 90 Prozent; nur etwas mehr als 10 Prozent der namentlich abgegeben Stimmen wichen von der jeweiligen Linie der Fraktion ab. In einer groß angelegten Studie über das Abstimmungsverhalten im Europäischen Parlament kommen Simon Hix, Abdel Noury und Gérard Roland (2007) zu ähnlichen Ergebnissen. Auf Grundlage einer Auswertung aller fast 15.000 namentlichen Abstimmungen zwischen 1979 und 2004 stellen sie ebenfalls fest, dass die Fraktionen insgesamt sehr geschlossen abstimmen. Im Laufe der Zeit nahm die Fraktionskohäsion sogar zu, während das Ausmaß einheitlichen Abstimmungsverhaltens unter den Abgeordneten derselben Länder immer mehr zurückging. Diesen Ergebnissen zufolge stimmen die Abgeordneten also immer mehr gemäß ihrer Zugehörigkeit zu Fraktionen ab und immer weniger gemäß ihrer nationalen Herkunft (Hix/Noury/Roland 2007: 93ff).

Aus diesen Untersuchungen ergibt sich ein relativ klares Bild: Die Fraktionen im Europäischen Parlament sind in ihren Positionen und in ihrem Abstimmungsverhalten ähnlich geschlossen wie parteipolitische Gruppierungen in nationalen Parlamenten, sodass die Bürger grundsätzlich fähig sein müssten, diese Gruppierungen als relevante politische Akteure wahrzunehmen, wie es das Parteiendemokratie-Modell voraussetzt.

3.3.3 Die Nachfrageseite: Wahrnehmungen, Einstellungen und Wahlmotive der Bürger

Im vorangegangenen Abschnitt wurde gezeigt, dass es auf der europäischen Ebene bzw. im Europäischen Parlament tatsächlich relativ geschlossen auftretende Parteienblocks gibt, die den Bürgern zumindest in Bezug auf klassische Fragen staatlicher Politik, die aus dem nationalen Rahmen bekannt sind, deutlich unterscheidbare Zielvorstellungen anbieten. Bei Fragen der Europapolitik unterscheiden sich die Positionen der Großparteien allerdings kaum voneinander; diesbezüglich werden den Bürgern nur von kleinen, radikaleren Parteien Angebote gemacht, die vom proeuropäischen Mainstream abweichen. Dennoch scheinen die Parteien die Anforderungen des Parteiendemokratie-Modells in Bezug auf Geschlossenheit und programmatische Vielfalt weitgehend zu erfüllen.

Darauf aufbauend wenden wir uns nun der Nachfrageseite des europäischen Repräsentationssystems zu: den Bürgern und ihrem Verhältnis zu den Abgeordneten im Europäischen Parlament. Gemäß den Anforderungen des Parteiendemokratie-Modells soll geklärt werden, ob die Bürger eine einigermaßen realistische Vorstellung von den programmatischen Positionen der Parteien haben, inwiefern sie selbst klare politische Zielvorstellungen haben und inwiefern beides zusammengenommen Einfluss auf ihre Wahlentscheidungen bei Europawahlen hat.

Einschätzung der Parteipositionen durch die Bürger

Wenn davon ausgegangen wird, dass die Bürger sich für diejenigen Parteien entscheiden, die ihren eigenen politischen Zielvorstellungen am nächsten stehen, so müssen die Bürger zunächst einmal in der Lage sein, die Positionen der Parteien realistisch einzuschätzen. Aus der Wählerbefragung, die im Rahmen der Europawahlstudie 1994 durchgeführt wurde, geht hervor, dass die Bürger diese Leistung lediglich in Bezug auf die traditionelle Links-Rechts-Achse erbringen konnten, während sie große

Probleme mit der Identifikation und Zuordnung europapolitischer Positionen hatten.

Europaweit machten mehr als 80 Prozent der Befragten Angaben zu den Parteipositionen auf der Links-Rechts-Achse, nur etwa 20 Prozent waren dazu nicht in der Lage. Deutlich weniger gut gelang es den Befragten, die Positionen der Parteien bezüglich europäischer Fragen wie der Schaffung einer gemeinsamen Währung oder einer europäischen Beschäftigungspolitik einzuschätzen. Hier lag der Anteil derer, die dazu keine Angaben machten, mehr als doppelt so hoch. Mit anderen Worten: Rund 40 Prozent der befragten Bürger konnten die Positionen ihrer nationalen Parteien zu wichtigen Fragen der europäischen Politik offenbar nicht gut genug einschätzen, als dass sie sich in der Lage gesehen hätten, dazu entsprechende Antworten zu geben (Van der Brug/Van der Eijk 1999: 133–136). Ein ähnliches Bild ergibt sich in Bezug auf die Streuung der Einschätzungen, die die Bürger abgaben. Relativ einig waren sich die Befragten hinsichtlich der Positionen der Parteien auf der Links-Rechts-Achse. Ein sehr viel höheres Maß an Uneinigkeit unter den Bürgern herrschte dagegen bei der Positionierung der Parteien zu wichtigen Fragen der EU-Politik (Van der Brug/Van der Eijk 1999: 137–140).

Deutliche Unterschiede bezüglich der Links-Rechts-Positionierung und der Einschätzung europapolitischer Positionen werden schließlich auch deutlich, wenn man sich der Frage zuwendet, inwiefern die Meinungen der Befragten mit den tatsächlichen Positionen der Parteien übereinstimmen. Als Indikator für die tatsächlichen Positionen ziehen Van der Brug und Van der Eijk (1999) die Einschätzungen der in einer anderen Teiluntersuchung der Europawahlstudie 1994 befragten Kandidaten für die Europawahl heran. In der Tat sollten Kandidaten, die sich selbst auf einer Parteiliste für die Europawahl befinden, als hochgradig gut informierte Experten für derartige Fragen betrachtet werden können, sodass ihre Einschätzungen den tatsächlichen Positionen der Parteien relativ nahe kommen müssten. Vergleicht man nun die Angaben der Kandidaten mit denen der Bürger, so zeigt sich erneut, dass es den Bürgern leichter fiel, die Parteien einigermaßen realitätsgetreu auf der Links-Rechts-Achse zu verorten, während ihre Einschätzungen der europapolitischen Positionen zum Teil deutlich von denen der mit Expertenwissen ausgestatteten Bewertungen der Kandidaten abwichen (Van der Brug/Van der Eijk 1999: 144–150).

Angesichts der traditionellen Dominanz des Links-Rechts-Gegensatzes in der politischen Auseinandersetzung auf nationaler Ebene, der insgesamt

geringen politischen Bedeutung von Fragen der europäischen Integration bei nationalen wie bei europäischen Wahlen und der wenig konturierten Programme der Parteien zu europapolitischen Fragen können diese Befunde kaum verwundern. Das Problem scheint jedenfalls weniger in mangelnder Information der Bürger als vielmehr in der fehlenden programmatischen Klarheit der Parteien und der geringen politischen Bedeutung europapolitischer Fragen zu liegen (Van der Eijk/Franklin/Van der Brug 1999: 140). Festzuhalten bleibt jedenfalls, dass die Bürger lediglich eine einigermaßen zutreffende Vorstellung von den Positionen ihrer jeweiligen Parteien auf der altbekannten Links-Rechts-Skala haben. Die europapolitischen Positionen der Parteien können sie dagegen – vor allem wegen der fehlenden programmatischen Konturen dieser Positionen – kaum realistisch einschätzen. Programmatisch begründete Wahlentscheidungen breiter Wählerschichten lassen sich also nach diesen Ergebnissen lediglich im Hinblick auf die Positionen der Parteien auf der Links-Rechts-Achse erwarten, nicht jedoch in Bezug auf die europapolitischen Positionen.

Politische Präferenzen der Bürger und ihr Einfluss auf Wahlentscheidungen

Nach diesem Überblick über die Einschätzungen der Parteipositionen durch die Wähler können wir uns nun den eigenen politischen Einstellungen der Bürger zuwenden. Dabei ist zunächst zu klären, in welchem Ausmaß die Bürger überhaupt dezidierte Meinungen zu zentralen Fragen der politischen Auseinandersetzung im europäischen Mehrebenensystem haben. Gemäß dem Parteiendemokratie-Modell ist damit auch die Frage verbunden, ob die Bürger bei der Stimmabgabe diejenigen Parteien auswählen, die ihren politischen Zielvorstellungen programmatisch am nächsten stehen.

Aus der Europawahlstudie 1994 geht hervor, dass die überwiegende Mehrzahl der befragten Bürger tatsächlich Meinungen zu den untersuchten politischen Themen hatte. Europaweit machten weniger als zehn Prozent der Befragten keine Angaben zu Fragen nach ihrer Position auf der Links-Rechts-Skala sowie zu ihren persönlichen Einstellungen gegenüber europäischen Themen wie dem weiteren Abbau nationaler Grenzen, der Schaffung einer europäischen Beschäftigungspolitik oder der Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung (Van der Eijk/Franklin/Van der Brug 1999: 163ff). Ähnliche Ergebnisse lassen sich aus den Daten der Europawahlstudie 1999 ableiten (Van der Eijk/Franklin 2007: 194f).

Wichtig für das Funktionieren des Parteiendemokratie-Modells ist allerdings die Frage, ob die Bürger bei Europawahlen gemäß ihren thema-

tischen Präferenzen abstimmen. Schließlich geht das Modell davon aus, dass die Bürger diejenigen Parteien wählen, die ihnen thematisch am nächsten stehen, und diese dann das Mandat der Wähler dazu nutzen, um ihre politischen Programme in die Tat umzusetzen. Um diese Frage zu klären, nutzen Cees van der Eijk, Mark Franklin und Wouter van der Brug (1999) Ergebnisse der Europawahl-Studie 1994. Im Rahmen dieser Studie wurden die Befragten gebeten, für jede der in ihrem Land vertretenen Parteien anzugeben, wie wahrscheinlich es ist, dass sie diese Partei jemals wählen würden. Daraus lassen sich generelle individuelle Parteipräferenzen ableiten, die in engem Zusammenhang mit den tatsächlichen Wahlabsichten der Befragten stehen. So gaben in allen untersuchten Ländern mehr als 90 Prozent der Befragten auf die Frage, welche Partei sie bei der bevorstehenden Europawahl wählen würden, genau die Partei an, der sie die höchste Parteipräferenz zugewiesen hatten (Van der Eijk/Franklin/Van der Brug 1999: 168).

Die Frage ist nun: Welchen Einfluss hat die Nähe der einzelnen Parteien zu den thematischen Zielvorstellungen der Bürger auf die Parteipräferenzen der Bürger? Entscheiden sich die Befragten für die Partei, die ihnen in Bezug auf die Links-Rechts-Dimension am nächsten steht, oder für die Partei, deren Programm ihren eigenen Ansichten zu wichtigen europäischen Themen am ehesten entspricht? Eine statistische Analyse der angegebenen Parteipräferenzen ergibt, dass die thematische Verortung der Parteien in Bezug auf europäische Themen kaum einen Einfluss auf die Parteipräferenzen der Bürger hatte. Auch auf die generelle Befürwortung oder Ablehnung der EU und die entsprechenden Positionen der Parteien dazu lassen sich die Parteipräferenzen der Bürger nur sehr eingeschränkt zurückführen. Als erklärungskräftigster Faktor erweist sich dagegen die Nähe der Parteien zu den Positionen der Befragten auf der Links-Rechts-Skala (Van der Eijk/Franklin/Van der Brug 1999: 169–180). Diese Befunde wurden von denselben Autoren mit Daten aus der Europawahlstudie 1999 erneut bestätigt (Van der Brug/Van der Eijk/Franklin 2007).

Daraus lässt sich folgern, dass einzelne politische Themen, vor allem solche europäischer Natur, kaum Einfluss auf die Wahlentscheidungen der Bürger haben. Die Wähler entscheiden sich stattdessen am ehesten für Parteien, deren Programme den eigenen Positionen auf der Links-Rechts-Skala entsprechen. Nach allem, was wir im vorigen Abschnitt über den Charakter von Europawahlen als nationale Nebenwahlen gelernt haben, ist dieses Ergebnis wenig überraschend. Wenn es stimmt, dass Europawahlen überwiegend einer nationalen Logik folgen, so ist es nur konsequent, dass

die Bürger sich bei der Stimmabgabe an Kriterien der nationalen Politik orientieren. Die Unterteilung der politischen Lager nach „links“ und „rechts“ ist seit der Französischen Revolution das bestimmende Strukturmerkmal der politischen Auseinandersetzung in den Staaten Europas (Lipset/Rokkan 1967). Der Befund, dass die Bürger sich bei Europawahlen für Parteien entscheiden, die ihnen auf dem Links-Rechts-Spektrum am nächsten sind, sagt somit nichts anderes, als dass Europawahlen im Wesentlichen nationale Wahlen sind, in denen die Bürger Parteien aus nationalen Erwägungen heraus wählen. Europäische Themen spielen dabei nach wie vor nur eine untergeordnete Rolle, daher sind sie auch für die Parteipräferenzen der Bürger nur von geringer Bedeutung. Der nationale Nebenwahlcharakter von Europawahlen ist somit ein ganz wesentlicher Teil des Problems des europäischen Repräsentationssystems.

Wouter van der Brug, Cees van der Eijk und Mark Franklin (2007: 183) weisen noch auf einen weiteren Faktor hin, der die hohe Bedeutung des Links-Rechts-Gegensatzes und die geringe Bedeutung europapolitischer Erwägungen bei den Wahlentscheidungen der Bürger erklären könnte: das Fehlen klar konturierter und eindeutig voneinander unterscheidbarer europapolitischer Positionen der Parteien. Wie wir bereits in unserer Analyse der Angebotsseite des europäischen Repräsentationssystems gezeigt haben, unterscheiden sich vor allem die großen Parteien in der Mitte des politischen Spektrums hinsichtlich ihrer Positionen zur EU sowie zur europäischen Integration insgesamt kaum voneinander. Bürgern, die aus ideologischen Gründen davor zurückschrecken, ihre Stimme für extreme Parteien an den Rändern des politischen Spektrums abzugeben, fehlen also möglicherweise wählbare Alternativen, um ihren europapolitischen Haltungen Ausdruck zu verleihen. Der nächste Abschnitt wird sich mit dieser Frage näher beschäftigen.

3.3.4 Kongruenz zwischen den Einstellungen der Bürger und ihrer Repräsentanten

Der letzte Schritt der Untersuchung des Repräsentationsverhältnisses zwischen den Bürgern der EU und ihren Repräsentanten im Europäischen Parlament dreht sich um die Frage, inwiefern die politischen Zielvorstellungen der Abgeordneten mit denen der Bürger übereinstimmen. Dabei greifen wir die idealtypischen Formen der Repräsentation wieder auf, die wir im Zuge unserer Auseinandersetzung mit Konzepten zur Erfassung von Reprä-

sentationsbeziehungen herausgearbeitet haben. Wir wenden uns zunächst den Positionen zu nationalen politischen Themen zu, insbesondere den Positionen auf der Links-Rechts-Achse, bevor wir dann die Übereinstimmung der politischen Zielvorstellungen hinsichtlich europäischer Themen untersuchen. Im Anschluss daran diskutieren wir, welche Schlussfolgerungen aus diesen Ergebnissen für das Repräsentationssystem der EU gezogen werden können.

Kongruenz der Links-Rechts-Positionen

Aufbauend auf Daten der Repräsentationsstudie 1994/1996 vergleichen Thomassen und Schmitt (1999b) die im Rahmen der Wählerbefragung erhobenen Einstellungen der Bürger mit den parallelen Ergebnissen der Befragung von gewählten Mitgliedern des Europäischen Parlaments. Dabei kommen sie zu dem Ergebnis, dass die Positionen der Abgeordneten auf der klassischen Links-Rechts-Achse nur wenig von denen der Bürger abweichen. Europaweit lässt sich allerdings feststellen, dass der durchschnittliche Abgeordnete etwas weiter links steht als der durchschnittliche Bürger. Dieses Phänomen ist allerdings aus dem nationalen Kontext wohlbekannt und stellt daher keine Besonderheit des EU-Repräsentationssystems dar (Thomassen/Schmitt 1999b). Vergleicht man die Links-Rechts-Positionen der Abgeordneten und der Bürger nicht europaweit, sondern getrennt nach den einzelnen nationalen Parteien und den zugehörigen Wählern, ändert sich wenig an diesem Bild. Es besteht durchweg ein klarer Zusammenhang mit nur wenigen Abweichungen, allerdings positionieren sich die Abgeordneten der meisten Parteien im Durchschnitt etwas weiter links als ihre Wähler (Thomassen/Schmitt 1999b: 198ff).

Dieser Befund lässt sich auf Grundlage neuerer, etwas anders beschaffener empirischer Informationen bestätigen. Mithilfe von Befragungsergebnissen der Europawahlstudie 2004 vergleichen Mikko Mattila und Tapio Raunio (2006) die Links-Rechts-Positionen, die die Befragten sich selbst zuwiesen, mit denen, die sie der jeweiligen Partei zuschrieben, die sie bei der Europawahl 2004 gewählt hatten. Aus diesem Abgleich lässt sich erneut folgern, dass die Parteien in Bezug auf ihre Positionen auf der Links-Rechts-Achse relativ nahe an den Positionen ihrer jeweiligen Wähler lagen. Auch hier zeigt sich allerdings wieder, dass die Parteien tendenziell etwas weiter links stehen als ihre Wähler. Beide Befunde gelten für die alten genauso wie für die neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas (Mattila/Raunio 2006: 437ff).

Aus diesen Ergebnissen lässt sich ableiten, dass die politischen Repräsentationsbeziehungen zwischen den Bürgern und ihren europäischen Abgeordneten hinsichtlich der Links-Rechts-Dimension der politischen Auseinandersetzung gut funktionieren. Es gibt insgesamt nur geringe Abweichungen zwischen den Parteien und ihren Wählern, sodass man für die Vertretung von Links-Rechts-Positionen von einem nur leicht verzerrten Mandate-Modell der Repräsentation sprechen kann.

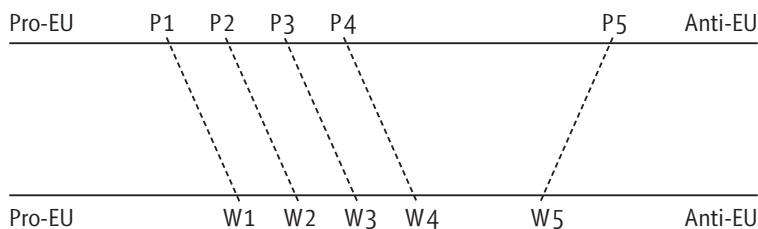
Kongruenz der Positionen zu EU-Themen

Die empirischen Ergebnisse zum Verhältnis zwischen den europapolitischen Positionen der Parteien und ihrer Wähler stellen sich völlig anders dar. Auf Grundlage der Repräsentationsstudie 1994/1996 lassen sich die Positionen von Bürgern und Abgeordneten im Hinblick auf einige zum damaligen Zeitpunkt virulente politische Themen der europäischen Politik vergleichen. Setzt man die Positionen der Abgeordneten und der Bürger zu diesen Themen miteinander ins Verhältnis, ergeben sich sowohl in der europaweiten Betrachtung als auch hinsichtlich der einzelnen Parteien und ihrer Wähler deutliche Abweichungen. Europaweit lagen Bürger und Abgeordnete bei der Frage der gemeinsamen Währung besonders weit auseinander. Mehr als 60 Prozent der befragten Europaabgeordneten verortete sich auf einer Skala von eins (Beibehaltung nationaler Währungen) bis zehn (Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung) auf dem Wert zehn, der uneingeschränkte Befürwortung einer gemeinsamen europäischen Währung bedeutet; bei den Bürgern lag der Anteil der uneingeschränkten Befürworter lediglich bei rund 20 Prozent. Am anderen Ende der Skala wollten knapp 30 Prozent der Wähler, aber nur knapp zehn Prozent der Abgeordneten ihre jeweilige nationale Währung behalten.

Ähnlich, wenngleich etwas weniger stark ausgeprägt, stellt sich die Diskrepanz bei der Frage weiterer Maßnahmen zum Abbau nationaler Grenzen dar: Knapp die Hälfte der Abgeordneten, aber nur etwas weniger als ein Viertel der Bürger war eindeutig für weitere Grenzöffnung. Am anderen Ende des Spektrums waren knapp 20 Prozent der Bürger, aber weniger als zehn Prozent der Abgeordneten für eine deutliche Politik der Wiedererrichtung nationaler Grenzen (Thomassen/Schmitt 1999b: 192–195). Vergleicht man die Kongruenz der Positionen zwischen den einzelnen nationalen Parteien und ihren jeweiligen Wählern, ergibt sich ein ähnliches Bild: Die Positionen der Parteien waren systematisch proeuropäischer als diejenigen ihrer Wähler (Thomassen/Schmitt 1999b: 198–202).

Abbildung 3.2 bietet eine vereinfachte Illustration des Verhältnisses zwischen den Bürgern und ihren Repräsentanten im Europäischen Parlament hinsichtlich der Vertretung europapolitischer Zielvorstellungen zu Fragen wie der Schaffung einer gemeinsamen Währung oder der weiteren Öffnung nationaler Grenzen. Wendet man sich zunächst dem linken Teil der Abbildung zu, der die Beziehungen zwischen Mainstream-Parteien (P1–P4), und ihren Wählern darstellt, so entspricht das Verhältnis zwischen Repräsentanten und Bürgern hier am ehesten dem Modell der systematisch verzerrten Trustee-Repräsentation. Es besteht durchaus ein Zusammenhang zwischen den Positionen der Parteien und denen ihrer Wähler, allerdings sind die Parteien deutlich proeuropäischer als ihre Wähler. Das ist der wichtigste Zusammenhang, denn Mainstream-Parteien machen den Großteil der Parteien in Europa aus. Interessant ist dennoch auch ein Blick auf die rechte Seite der Abbildung, in der das Verhältnis zwischen einer der wenigen, in der Regel kleinen euroskeptischen Parteien und ihren Wählern dargestellt ist. Hier scheint es so zu sein, dass die Parteipositionen extremer sind als die Positionen der Wähler, d. h. Wähler, denen die anderen Parteien zu proeuropäisch sind, finden nur bei relativ radikalen Anti-EU-Parteien eine politische Alternative zu den Mainstream-Parteien. Dabei müssen sie sich aber für deutlich extremere Positionen als ihre eigenen entscheiden, da es wenig gemäßigte euroskeptische Parteien gibt.

Abbildung 3.2: Systematisch verzerrte Repräsentation europapolitischer Positionen



Anmerkung:

Stilisierte Darstellung der Repräsentationsbeziehungen zwischen Wählern und Parteien hinsichtlich der Vertretung europapolitischer Positionen zu Themen wie der Schaffung einer gemeinsamen Währung oder der weiteren Grenzöffnung nach Thomassen/Schmitt (1999b: 201).

Eine ganze Reihe weiterer Studien belegt das Vorhandensein der dargestellten europapolitischen Repräsentationslücke zwischen überwiegend proeuropäischen Mainstream-Parteien und deutlich euroskeptischeren Wählerschaften. So weisen neuere Daten auf eine signifikante Kluft zwischen Bürgern und Parteien nicht nur hinsichtlich spezifischer europapolitischer Sachthemen, sondern auch bezüglich der generellen Ausrichtung der Europapolitik hin. In den Europawahlstudien 1999 und 2004 wurden die befragten Bürger gebeten, ihre eigene Position hinsichtlich der Frage, ob die europäische Integration weiter vorangetrieben werden solle oder bereits zu weit fortgeschritten sei, auf einer Skala von eins bis zehn zu verorten. Zugleich sollten sie ihre jeweiligen nationalen Parteien auf derselben Skala verorten. Beiden Studien ergeben dasselbe Bild: Europaweit existiert eine deutliche Kluft zwischen Parteien und Bürgern in der Integrationsdimension, während deutlich geringere Abweichungen zwischen den Links-Rechts-Positionen beider Seiten zu Tage traten. Insgesamt sind die Bürger deutlich euroskeptischer als die zur Wahl stehenden Parteien (Van der Eijk/Franklin 2007; Mattila/Raunio 2006).

Aus dem Gesagten lässt sich folgern, dass die Repräsentationsbeziehungen zwischen EU-Bürgern und Abgeordneten des Europäischen Parlaments hinsichtlich der Vertretung sozio-ökonomischer Zielvorstellungen, wie sie sich im traditionellen Links-Rechts-Schema niederschlagen, relativ problemlos funktionieren. Rekapituliert man noch einmal die einzelnen Kriterien des Parteiendemokratie-Modells politischer Repräsentation, so lassen sich viele Übereinstimmungen erkennen: Die Parteien bieten ein breites Spektrum klar unterscheidbarer programmatischer Alternativen an und die Bürger selbst haben festgefügte sozio-ökonomische Zielvorstellungen sowie eine einigermaßen realistische Vorstellung von den programmatischen Angeboten der Parteien. Bei Europawahlen geben sie ihre Stimme überwiegend gemäß der Nähe der antretenden Parteien zu ihren eigenen Positionen auf der Links-Rechts-Achse ab. Dadurch entsteht eine relativ hohe Kongruenz zwischen den Positionen der Bürger und denen ihrer Repräsentanten. Dies gilt trotz des nationalen Wahlmodus und der überwiegend national ausgerichteten Wahlmotive der Bürger sogar europaweit, da die politischen Konfliktlinien in den Mitgliedstaaten hinsichtlich des Links-Rechts-Gegensatzes relativ ähnlich sind, wodurch die Präferenzen der Bürger auch im europaweiten Aggregat durch die Abgeordneten des Europäischen Parlaments gut abgebildet werden.

Wesentlich problematischer ist die Repräsentation europapolitischer Positionen. Die Bürger haben zwar klare Zielvorstellungen über Art und

Ausmaß der europäischen Integration, allerdings treffen diese Zielvorstellungen nicht auf ein ebenso klar konturiertes programmatisches Spektrum der Parteien, weshalb sich viele Bürger schwertun, die Parteipositionen richtig einzuschätzen. Schwerer wiegt allerdings, dass ein immer größer werdender Teil der europäischen Bürger der weiteren Abgabe nationaler Souveränitätsrechte an die EU skeptisch gegenübersteht, während die Mehrzahl der politischen Parteien proeuropäische Ziele vertreten, insbesondere die großen Parteien in der Mitte des politischen Spektrums. Angesichts des proeuropäischen Konsenses der großen Parteien rangiert das Europa-Thema in deren Europawahlkampagnen weit hinter nationalen Themen, weshalb die Wahlen nach wie vor schwerpunktmäßig einer nationalen Logik folgen. Viele Bürger ignorieren also bei der Stimmabgabe ihre skeptischen europapolitischen Zielvorstellungen und wählen stattdessen ihre gewohnten nationalen Parteien, vorwiegend gemäß der jeweiligen programmatischen Nähe zu ihren eigenen Positionen auf der Links-Rechts-Achse. Auf diese Weise entsteht eine veritable Repräsentationslücke europapolitischer Einstellungen der Bürger. Gerade die immer zahlreicher werdenden Euroskeptiker in der EU-Bevölkerung sind im Europaparlament eklatant unterrepräsentiert.

Von diesem Befund ausgehend, wendet sich der nächste Abschnitt der Frage zu, was diese Repräsentationslücke für die demokratische Legitimation des Europäischen Parlaments bedeutet und ob eine stärkere Politisierung europapolitischer Themen bei Europawahlen der Demokratie in der EU förderlich wäre.

3.4 Europawahlen und die Legitimation europäischen Regierens

Nachdem die vorangegangenen Abschnitte dieses Kapitels die Wahlen zum Europäischen Parlament empirisch beschrieben, theoretisch diskutiert und im Hinblick auf ihre Repräsentationsleistungen analysiert haben, wenden wir uns nun der Frage zu, welchen Beitrag das Europäische Parlament zur demokratischen Legitimation europäischen Regierens derzeit leistet und in Zukunft leisten könnte. Dabei geht es zunächst um eine Bestandsaufnahme der Debatte über das Demokratiedefizit der EU und um die Rolle des Europäischen Parlaments in dieser Debatte. Darauf aufbauend wenden wir

uns dann möglichen Strategien zur Steigerung der demokratischen Legitimation europäischer Entscheidungsprozesse zu. Hat die Stärkung des Europäischen Parlaments zur Demokratisierung der EU beigetragen? Welche demokratietheoretischen Probleme konnten dadurch nicht gelöst werden? Und was kann das Europäische Parlament leisten, um das Demokratiedefizit europäischen Regierens in Zukunft weiter abzubauen?

3.4.1 Status quo: Demokratiedefizit trotz Stärkung des Europäischen Parlaments

Ausgangspunkt vieler Überlegungen zur Lage der Demokratie in der EU bildet die Beobachtung, dass die zunehmende Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene zu einer Stärkung nationaler Regierungen und Verwaltungen gegenüber ihren jeweiligen Parlamenten und Öffentlichkeiten geführt hat. Nationale Regierungschefs, Fachminister und Verwaltungsbeamte spielen eine zentrale Rolle bei der Aushandlung europäischer Politik. Diese Verhandlungen finden aber zumeist hinter verschlossenen Türen statt und erregen daher kaum öffentliche Aufmerksamkeit, sodass die Überwachung durch die Medien nur sehr eingeschränkt gewährleistet ist. Den nationalen Parlamenten fehlt es häufig an brauchbaren Informationen, ausreichenden personellen Ressourcen und hinreichender Zeit, um ihre Regierungen effektiv instruieren und überwachen zu können. So bleibt den Parlamenten auf der nationalen Ebene meist nicht viel mehr, als die von ihren Regierungen ausgehandelten Vereinbarungen zu ratifizieren bzw. in nationales Recht zu überschreiben. Eine echte Kurskorrektur ist zu diesem späten Zeitpunkt nicht mehr oder nur noch unter Inkaufnahme hoher politischer Kosten möglich (Weiler/Halter/Mayer 1995; Andersen/Burns 1996; Raunio 1999).

Diese schleichende Aushöhlung der nationalen parlamentarischen Demokratie ist das wichtigste Argument dafür, dass es neben der indirekten demokratischen Rückbindung europäischer Politik durch die nationalen Regierungen zusätzlich einer direkten demokratischen Legitimation europäischer Entscheidungsprozesse bedarf. Hinzu kommt, dass die indirekte Legitimation europäischer Politik durch die Regierungen der Mitgliedstaaten spätestens dann an ihre Grenzen stößt, wenn im Rat mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt wird und es so zur Überstimmung einzelner Regierungen kommen kann.

Hier kommt nun das von den Bürgern der Mitgliedstaaten direkt gewählte Europäische Parlament ins Spiel. Als Kompensation für den Verlust national vermittelter Legitimation durch die Parlamente der Mitgliedstaaten sollte das Europäische Parlament europäischen Entscheidungen direkte demokratische Legitimation verleihen. Diese Kompensation war allerdings lange Zeit nur sehr partiell möglich, da das Europäische Parlament nur an relativ wenigen Entscheidungen überhaupt beteiligt war. Dort, wo das Parlament ein gewisses Mitspracherecht genoss, konnte sich darüber hinaus der Ministerrat im Konfliktfall über das Votum des Parlaments hinwegsetzen. Diese Situation hat sich allerdings durch die Vertragsrevisionen der vergangenen 25 Jahre grundlegend geändert, in deren Rahmen die Mitspracherechte des Europäischen Parlaments nach und nach deutlich ausgeweitet wurden. So führte der Vertrag von Maastricht 1992 mit dem Mitentscheidungsverfahren erstmals ein Gesetzgebungsverfahren ein, das dem Parlament eine ebenbürtige Stellung neben dem Rat einräumte. Der Anwendungsbereich dieses Verfahrens wurde in den folgenden Vertragsrevisionen immer weiter ausgedehnt. Seit dem Lissabon-Vertrag wird das Verfahren als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ bezeichnet und auf fast alle Regelungsbereiche angewendet, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Damit ist das Parlament in vielen wichtigen Bereichen der EU-Politik zu einem gleichberechtigten Gesetzgebungsorgan neben dem Rat aufgestiegen (Hofmann/Wessels 2007: 12; Wessels 2008: 122–125).

Es lassen sich allerdings drei Argumente anführen, weshalb der bemerkenswerte Bedeutungszuwachs des Europäischen Parlaments nicht in der Lage ist, das Demokratiedefizit der EU zu beseitigen: (1) Bei den Europawahlen geht es vorwiegend um nationale Themen, daher kann das Europäische Parlament nicht als Träger europapolitisch ausgerichteter Mandate der Bürger betrachtet werden und trägt somit nicht zur demokratischen Legitimation von EU-Entscheidungen bei. (2) Die Sitzverteilung im Europäischen Parlament führt dazu, dass die Stimmen der Bürger in großen und kleinen Mitgliedstaaten sehr ungleiches Gewicht haben. Dies verstößt gegen den Grundsatz der demokratischen Gleichheit der Bürger. (3) Es gibt kein europäisches Volk mit einer gemeinsamen kollektiven Identität, daher kann das Europäische Parlament nicht zur demokratischen Legitimierung des europäischen Regierens beitragen.

Das erste Argument schließt unmittelbar an die Diskussion des Charakters der Europawahlen in diesem Kapitel an. Wir haben gezeigt, dass die Europawahlen im Wesentlichen nationale Nebenwahlen sind; sie werden

im Vergleich zu nationalen Parlamentswahlen als weniger wichtig betrachtet und drehen sich vorwiegend um nationale statt um europäische Themen. Da es bei Europawahlen nicht um die Bestellung der nationalen Exekutive geht, machen sich viele Wähler erst gar nicht die Mühe, bei der Wahl ihrer Europaabgeordneten mitzustimmen. Daher liegt die Wahlbeteiligung bei Europawahlen im Schnitt rund ein Drittel niedriger als bei nationalen Parlamentswahlen (siehe Abschnitt 3.1). Die Bürger, die trotzdem zur Wahl gehen, nutzen diese Gelegenheit häufig, um ihrer jeweiligen Regierung zu signalisieren, dass sie mit ihrer Arbeit nicht zufrieden sind. Zum Teil lassen sich diese Verhaltensweisen zwar auch auf europapolitische Motive zurückführen, und insgesamt scheinen europäische Themen bei Europawahlen an Bedeutung zu gewinnen (siehe Abschnitt 3.2), dennoch sind die Europawahlen immer noch weit davon entfernt, zu echten Abstimmungen über die Zukunft der EU und die auf der europäischen Ebene zu verfolgenden Politikziele zu werden.

Das lässt sich vor allem an der eklatanten Repräsentationslücke zwischen der Vielzahl euroskeptisch gesinnter Bürger und den überwiegend integrationsfreundlichen Parteien im Europäischen Parlament ablesen (siehe Abschnitt 3.3). Es gibt also keine funktionierende elektorale Verknüpfung zwischen den Bürgern und den gewählten Abgeordneten hinsichtlich europapolitisch relevanter Themen – und deshalb können die Europaabgeordneten auch nur sehr bedingt für sich reklamieren, den Willen der Bürger auszuführen, wenn sie über EU-Gesetze mitentscheiden. Die Reformen der vergangenen Jahrzehnte haben so zwar zu einer Parlamentarisierung der EU-Gesetzgebung geführt, aber nicht unbedingt zu einer Stärkung der demokratischen Legitimation.

Das zweite Argument wurde im Laufe dieses Kapitel ebenfalls bereits gestreift. In Abschnitt 3.1 haben wir festgestellt, dass die degressiv-proportionale Sitzverteilung im Europäischen Parlament kleine Mitgliedstaaten relativ zu ihrem Bevölkerungsanteil bevorzugt, während große Länder deutlich weniger Vertreter ins Europäische Parlament entsenden, als es ihrem jeweiligen Bevölkerungsanteil entspricht. Dies ist zwar politisch durchaus erklärbar, da es sicher schwer wäre, eine bevölkerungsproportionale Sitzverteilung einstimmig zu verabschieden und zu ratifizieren, die kleinen Ländern wie Malta, Luxemburg, Zypern oder Estland nur noch einen statt bisher fünf oder sechs Sitze zugestehen würde, während große Länder wie Deutschland, Frankreich oder Großbritannien jeweils etwa 20 Sitze hinzubekämen (siehe Tabelle 3.1 in Abschnitt 3.1). Ebenso schwer vorstellbar ist

eine weitere signifikante Vergrößerung des mit 736 Abgeordneten ohnehin schon sehr großen Europäischen Parlaments, um den kleinen Staaten weniger Sitze wegnehmen zu müssen und trotzdem dem Prinzip der Bevölkerungsproportionalität Genüge tun zu können.

Dennoch läuft das derzeit gültige System der Sitzverteilung letztlich darauf hinaus, dass die Stimme eines maltesischen oder luxemburgischen Wählers in etwa zehnmals so viel Gewicht hat wie die Stimme eines Wählers aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien oder Spanien. Damit verstoßen die Wahlen zum Europäischen Parlament einem wichtigen Grundsatz demokratischer Wahlen, der beispielsweise in Artikel 38 des deutschen Grundgesetzes oder in Artikel 26-1 des österreichischen Bundes-Verfassungsgesetzes verankert ist: Sie sind nicht gleich, da die Stimmen der Bürger verschiedener Mitgliedstaaten sehr unterschiedliches Gewicht haben. Ein besonders prominenter Vertreter dieser Kritik ist das deutsche Bundesverfassungsgericht. In seinem Urteil über die Verfassungsgemäßheit des Lissabon-Vertrags hat das Gericht den Mangel an demokratischer Gleichheit wiederholt als Argument für die enge Begrenztheit der durch das Europäische Parlament vermittelten demokratischen Legitimation angeführt und daraus gefolgert, dass die Legitimierung europäischer Entscheidungen nach wie vor aus den nationalen Arenen kommen müsse.⁹

Das dritte Argument ist mit den anderen beiden verknüpft, setzt aber grundlegender an, indem es auf die gesellschaftlichen Voraussetzungen der Demokratie verweist. Ausgangspunkt dieser Sichtweise bildet die Überlegung, dass es ohne eine Staatsbürgergemeinschaft, einen „demos“, keine funktionierende Volksherrschaft, keine Demokratie, geben könne. Damit sich Individuen als Teil eines Staatsvolkes definierten, sei aber ein ausgeprägtes Wir-Gefühl unter den Bürgern nötig, denn ohne eine belastbare kollektive Identität bestehe die Gefahr, dass Mehrheitsentscheidungen von der unterlegenen Minderheit nicht als legitimes Ergebnis eines demokratischen Entscheidungsprozesses, sondern als illegitime Fremdherrschaft wahrgenommen würden. Eine solche kollektive Identität sei unter den Bürgern der EU allerdings nicht vorhanden, daher könne man nicht auf die demokratische Legitimation europäischer Entscheidungsprozesse durch das Europäische Parlament setzen (siehe etwa Scharpf 1997: 20).

Manche Vertreter dieser Position implizieren, dass eine Wir-Identität von objektiven ethnisch-kulturellen Vorbedingungen abhängig sei – etwa

⁹ Siehe Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30.9.2009, BVerfGE 123, 267.

von einer gemeinsamen Sprache, einer gemeinsamen Religion, gemeinsamen kulturellen Werten oder einer gemeinsamen Geschichte. Joseph Weiler (1995a und 1995b) hat dem deutschen Bundesverfassungsgericht unterstellt, das Maastricht-Urteil der Karlsruher Richter aus dem Jahr 1993 fuße auf dieser Sichtweise, wengleich sich die Kritik im engeren Sinne vor allem gegen den berichterstattenden Verfassungsrichter Paul Kirchhof richtete, der diese Position tatsächlich mit einiger Vehemenz vertreten hat (Kirchhof 1992), während das Urteil selbst lediglich auf das Fehlen eines europäischen Volkes hinwies, ohne genaue Angaben über die Ursachen oder mögliche Abhilfen zu machen.¹⁰ Teilt man die strikte Version der von Weiler als No-Demos-These bezeichneten Sichtweise, so wäre die Herausbildung einer europäischen Identität und somit auch die Konstituierung eines europäischen Volkes angesichts der sprachlichen und kulturellen Unterschiede zwischen den Bevölkerungen der 27 Mitgliedstaaten unmöglich.

Andere Anhänger dieses Arguments teilen zwar die Ansicht, es gebe derzeit keine „politisch belastbare Identität der Europäer als Europäer“ (Kielmansegg 1996: 54), betrachten die Herausbildung eines solchen Wir-Gefühls allerdings selbst unter ethnisch-kulturell heterogenen Bedingungen als grundsätzlich möglich (Habermas 1996; Kielmansegg 1996: 54f; Scharpf 1997). Dabei wird etwa auf die erfolgreiche Nationsbildung in ethnisch heterogenen Gesellschaften wie den USA und der Schweiz (Scharpf 1997: 20) und insgesamt auf die Möglichkeit einer schrittweisen Identitätsbildung im Zuge einer europäischen „Erfahrungsgemeinschaft“ (Kielmansegg 1996: 56) verwiesen, die den Bürgern die Vorteile einer gemeinsamen Politikgestaltung im Rahmen der politischen Institutionen der EU vor Augen führen könnte.

Allerdings sind die meisten Vertreter dieser Sichtweise skeptisch, dass sich in absehbarer Zeit eine belastbare europäische Identität entwickeln könnte, die geeignet sei, die historisch gewachsenen nationalen Identitäten zu überformen. Eine wichtige Rolle bei der Herausbildung kollektiver Identitäten wird der Entstehung europaweiter Kommunikationszusammenhänge, d. h. einer europäischen Öffentlichkeit, zugesprochen (siehe vor allem Habermas 1996). Angesichts fehlender europaweiter Medien und öffentlicher Diskurse (Sifft et al. 2007) sowie erheblicher transnationaler Kommunikationsbarrieren aufgrund der Sprachenvielfalt in Europa (Wimmel 2006) müssen die Chancen, eine kollektive Identität auf dem Wege diskur-

¹⁰ Siehe Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.10.1993, BVerfGE 89, 155.

siver Verständigung zwischen den EU-Bürgern herbeizuführen, nach Meinung vieler Autoren skeptisch eingeschätzt werden (Kielmansegg 1996: 55f; siehe aber Habermas 1996). Auch aus der nicht ethnisch begründeten Variante der No-Demos-These ergeben sich somit erhebliche Zweifel an der Vorstellung, politische Entscheidungen der EU könnten in absehbarer Zeit durch die Mitwirkung des Europäischen Parlaments demokratisch legitimiert werden.

3.4.2 Mögliche Abhilfen: Politisierung und institutionelle Reformen

Aus der Summe dieser drei Kritikpunkte ergibt sich, dass die EU trotz der signifikanten Aufwertung des Europäischen Parlaments nach wie vor an einem erheblichen Demokratiedefizit leidet. Besonders aus dem Fehlen einer belastbaren kollektiven Identität und der Abwesenheit einer funktionierenden transnationalen Öffentlichkeit wird häufig gefolgert, dass sich die demokratische Legitimation europäischer Politik nach wie vor aus den nationalen Arenen speisen müsse. Um diese zu stärken, müssten vor allem die nationalen Parlamente besser in die EU-Gesetzgebung eingebunden werden. In diese Richtung weist beispielsweise die Einführung eines Frühwarnsystems zur Verhinderung von EU-Gesetzesvorschlägen, die über die Kompetenzen der Union hinausgehen, im Rahmen des Lissabon-Vertrags. Die entsprechenden Passagen finden sich in Artikel 12 des Vertrags über die Europäische Union und in einem dem Vertrag beigefügten Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Gemäß diesen Vorschriften kommt den nationalen Parlamenten das Recht zu, Einspruch gegen Gesetzesvorschläge einzulegen, die ihrer Meinung nach nicht von den Zuständigkeiten der EU gedeckt sind. Sofern eine bestimmte Anzahl von Einsprüchen zusammenkommt (in der Regel ein Drittel der Stimmen der nationalen Parlamente), muss die Kommission den Vorschlag noch einmal überprüfen, kann die Einsprüche aber verwerfen. Spricht sich sogar eine Mehrheit der nationalen Parlamente gegen einen Vorschlag aus und wird dieser von der Kommission dennoch weiterverfolgt, kann der kritisierte Vorschlag vom Rat oder vom Europäischen Parlament mit relativ niedrigen Mehrheiten abgelehnt werden.

Derlei defensive Maßnahmen können zwar möglicherweise dazu beitragen, weitreichende Kompetenzüberschreitungen der EU im Einzelfall zu verhindern, sie lösen jedoch nicht das grundsätzliche Problem, dass die

Legitimationsleistungen nationaler Parlamente aufgrund der inhärenten Exekutivlastigkeit europäischer Politik und vor allem aufgrund der Anwendung von Mehrheitsentscheidungen im Rat deutlich begrenzt sind. Glaubt man gleichzeitig nicht an die Möglichkeit, die direkte demokratische Legitimation über das Europäische Parlament stärken zu können, muss man zu dem Schluss kommen, dass die EU lediglich für den Erlass relativ unkontroverser Regelungen ohne drastische Umverteilungseffekte legitimiert ist, die im Konsens beschlossen werden und daher nicht mehr als den kleinsten gemeinsamen Nenner der nationalen Regierungsinteressen darstellen. Für ideologisch hochgradig umstrittene Interventionen mit spürbaren Umverteilungswirkungen, die nur mit Mehrheitsentscheidungen getroffen werden können, ist die EU aus dieser Sicht nicht legitimiert. Diese Themen, insbesondere der gesamte Komplex der Sozialpolitik, müssten aus dieser Sicht besser den Mitgliedstaaten überlassen werden (Scharpf 1997 und 2004).

Diejenigen, die im Gegensatz zu Scharpf und anderen daran glauben, dass eine kollektive europäische Identität schrittweise herausgebildet werden kann oder sogar bereits im Entstehen begriffen ist (Bruter 2005), sind nicht auf solch defensive Zukunftsszenarien beschränkt. So gibt es eine ganze Reihe von Vorschlägen, wie die demokratische Rückbindung europäischer Entscheidungen durch das Europäische Parlament gestärkt werden könnte, um so das Demokratiedefizit der EU zu verringern. Die diskutierten Zukunftsszenarien setzen allesamt am Nebenwahlcharakter der Europawahlen und an der Repräsentationslücke bei der Vertretung integrationspolitischer Einstellungen der EU-Bürger an. Ziel ist es, die Europawahlen stärker zu Hauptwahlen zu machen, bei denen die Bürger zudem nicht mehr primär nach nationalen Gesichtspunkten wählen, sondern ihre europapolitischen Ziele zum Ausdruck bringen.

Eine der effektivsten Mittel, um die Europawahlen aus ihrem Schatten-dasein als nachgeordnete nationale Wahlen zu befreien, wäre eine stärkere Verknüpfung der Europawahlen mit der Besetzung wichtiger Posten in der EU-Exekutive. Gemäß der Nebenwahl-Theorie ist ja das zentrale Merkmal von Nebenwahlen, dass sie nicht mit der Bestellung der Exekutive in der Hauptwahlarena verknüpft sind. In diesem Zusammenhang wurde beispielsweise vorgeschlagen, das Regierungssystem der EU gänzlich in Richtung auf ein parlamentarisches System umzugestalten, indem man die Bestellung der Kommission aus den Händen der Staats- und Regierungschefs lösen und allein von einer entsprechenden Mehrheit im Europäischen Parlament abhängig machen würde. Dieser Vorschlag war bereits im stark föderalis-

tisch ausgerichteten „Spinelli-Entwurf“ des Europäischen Parlaments von 1984 enthalten (Europäisches Parlament 1984) und wurde im Europäischen Verfassungskonvent erneut diskutiert (Hix 2005: 62). Angesichts der damit verbundenen Entmachtung der nationalen Regierungen bei der Bestellung der Kommission erlangte der Vorschlag jedoch bislang nie die erforderliche einstimmige Billigung der Regierungen.

Ein mögliches funktionales Äquivalent, das ohne Vertragsrevision zu bewerkstelligen wäre, wurde jüngst von Vernon Bogdanor (2007) ins Spiel gebracht. Er argumentiert, dass die Ernennung des Kommissionspräsidenten und der einzelnen Kommissare bereits heute von der Zustimmung des Europäischen Parlaments abhängig sei, wenngleich sowohl der Kommissionspräsident als auch die einzelnen Kommissare von den Regierungschefs nominiert werden müssen. Um aus dem jetzigen Mischsystem zwischen parlamentarischem und (semi-)präsidentiellem System ein reines parlamentarisches Regierungssystem zu machen, müsste das Europäische Parlament sich lediglich weigern, Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten und Kandidaten für die Posten der einzelnen Kommissare zu bestätigen, die nicht den parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen im Parlament entsprechen.

In ähnlicher Weise hat auch Simon Hix (2008) darauf hingewiesen, dass es selbst unter Beibehaltung der geltenden institutionellen Regeln möglich sei, die Europawahlen stärker zu politisieren. Seiner Meinung nach würde es schon reichen, wenn die politischen Parteienbünde auf der europäischen Ebene im Rahmen der Europawahlen einen offeneren politischen Wettkampf um die Ernennung des Kommissionspräsidenten austragen würden. Hix schlägt gleichzeitig vor, bei der Vergabe von wichtigen Posten im Europäischen Parlament, wie Ausschutsvorsitzende und Berichterstatter, weniger auf den Proporz zwischen den Fraktionen zu setzen, wie dies bisher der Fall ist, sondern der stärksten Fraktion mehr solcher Posten zukommen zu lassen. Das würde es den Wahlgewinnern erleichtern – also der Mehrheit im Parlament und dem mit dieser Parlamentsmehrheit politisch verbundenen Präsidenten der Kommission –, nach den Wahlen ihr jeweiliges politisches Programm in die Tat umzusetzen.

Wie auch immer eine stärkere Bindung der Kommission an eine parteipolitische Mehrheit im Europäischen Parlament bewerkstelligt würde, eine solche Maßnahme würde mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Aufwertung der Europawahlen führen. Es ist zu erwarten, dass sich jedenfalls die beiden großen europäischen Parteibündnisse der Sozialdemokraten und

Christdemokraten schon im Vorfeld der Wahlen jeweils auf einen Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten einigen würden, der dann das jeweilige europapolitische Programm seines Parteibündnisses öffentlichkeitswirksam vertreten könnte. Auf diese Weise stünden klare personelle und programmatische Alternativen zur Wahl. Da die Europawahlen somit über die politische Ausrichtung von zwei wichtigen EU-Organen entscheiden würden, hätten die Bürger auch eher das Gefühl, dass ihre Stimmen erkennbare Auswirkungen auf die von der EU betriebene Politik haben (Bogdanor 2007; Hix 2008).

Durch eine solche Entwicklung würde sich ein weiteres Problem der heutigen Europawahlen verringern: die überwiegend nationalen Wahlmotive der meisten Bürger. Sofern es durch mehr politischen Wettbewerb um Spitzenposten der Exekutive und ein stärkeres „Durchregieren“ der Wahlgewinner gelänge, den Bürgern zu verdeutlichen, dass sich durch ihre Stimmabgabe die von der EU verfolgte Politik spürbar beeinflussen lässt, sollten sie auch mehr Interesse an den EU-bezogenen Zielen der zur Wahl stehenden Parteien entwickeln und ihre Wahlentscheidungen stärker an diesen Zielen ausrichten.

Wie in Abschnitt 3.2 gezeigt wurde, ist ein solcher Prozess bereits im Gang, denn die Anzeichen, dass die Europawahlen nach und nach tatsächlich zu europäischen politischen Auseinandersetzungen werden, werden von Wahltermin zu Wahltermin stärker. Die Bedeutung europäischer Themen in den Wahlkämpfen nimmt stetig zu, die individuellen Wahlentscheidungen der Bürger werden mehr und mehr von europapolitischen Motiven beeinflusst, und es treten in immer mehr Ländern Parteien auf, deren Programme stark oder sogar ausschließlich auf europäische Themen ausgerichtet sind. In dem Maße, wie dieser Prozess weiter voranschreitet, sollten sich manche der demokratie- und repräsentationstheoretisch problematischen Aspekte der Europawahlen von selbst auflösen.

Ein wichtiger Aspekt der Umwandlung der Europawahlen von nationalen zu europäischen Wahlen könnte in der stärkeren Politisierung von pro- und antiintegrationistischen Zielvorstellungen durch entsprechende politische Parteien liegen. Wie in Abschnitt 3.3 gezeigt wurde, besteht in den Parteiensystemen Europas ein erhebliches Missverhältnis zwischen den überwiegend integrationsfreundlichen Programmen der meisten Parteien und der Vielzahl euroskeptischer Bürger. Dieses euroskeptische Wählerpotenzial liegt derzeit häufig brach, da es oftmals keine Parteien gibt, die diesen Wählern entsprechende programmatische Angebote machen. Viele dieser Wähler

nehmen daher entweder gar nicht an den Europawahlen teil, oder sie wählen Parteien, die ihren sonstigen politischen Präferenzen entsprechen, wenngleich sie dadurch ihre europapolitischen Ziele hintanstellen müssen. Cees van der Eijk und Mark Franklin (2007) sprechen in diesem Zusammenhang von einem „schlafenden Riesen“, der nur darauf wartet, durch entsprechende programmatische Angebote politischer Parteien geweckt zu werden.

Als Folge einer solchen stärkeren Politisierung sollte sich die Bedeutung europäischer Themen in den Wahlkämpfen erhöhen, die bislang aufgrund fehlender programmatischer Angebote von den Urnen ferngehaltenen euroskeptischen Wähler sollten sich stärker für die Europawahlen interessieren, wodurch tendenziell die Wahlbeteiligung steigen müsste; letztlich müsste sich auf diese Weise die Repräsentationslücke hinsichtlich euroapolitischer Zielvorstellungen schließen lassen. Betrachtet man Länder, in denen erst zu nehmende euroskeptische Parteien bei den Europawahlen antraten, so lassen sich Anzeichen dafür finden, dass die Politisierung des EU-Themas beispielsweise zu einer Erhöhung der Wahlbeteiligung führt. Das gilt zuerst für Dänemark, wo euroskeptische Parteien schon seit dem Beitritt des Landes zur damaligen EG erfolgreich bei Europawahlen antraten. Im Vergleich zu vielen anderen Ländern ist der Abstand zwischen der Beteiligung an europäischen und nationalen Wahlen in Dänemark geringer. Anders als in anderen Ländern weist der Trend sogar nach oben. So wurde bei der dänischen Europawahl 2009 mit knapp 60 Prozent die höchste Wahlbeteiligung aller Europawahlen in Dänemark gemessen. Die dänische Beteiligungsrate 2009 war zudem eine der höchsten unter den Ländern, in denen es keine Tradition der Wahlpflicht gibt und in denen die Europawahl nicht gleichzeitig mit einer nationalen Parlamentswahl abgehalten wurde.

Auch die Beispiele der Niederlande, Großbritanniens und Österreichs weisen darauf hin, dass eine stärkere Politisierung des EU-Themas zu höherer Wahlbeteiligung führt. In diesen drei Ländern traten zu den letzten beiden Europawahlen prominente euroskeptische Parteien zur Wahl an: die UK Independence Party in Großbritannien, die Liste Pim Fortuyn und die PVV von Geert Wilders in den Niederlanden sowie die FPÖ, das BZÖ und vor allem die Liste Hans-Peter Martin in Österreich. Diese euroskeptischen Parteien konnten zum Teil beachtliche Erfolge erzielen. Wichtiger für unser demokratietheoretisches Argument ist aber, dass bei diesen Wahlen auch die Wahlbeteiligung höher lag als bei den Europawahlen zuvor, bei denen das EU-Thema noch nicht so stark politisiert war (siehe Tabelle 3.2 im Abschnitt

3.1). Gerade die Erfolge von Parteien wie der Liste Hans-Peter Martin, der UK Independence Party oder der beiden dänischen euroskeptischen Parteien Volksbewegung gegen die EU und Junibewegung weisen außerdem darauf hin, dass die Kombination von relativ radikalen euroskeptischen Programmen mit ansonsten eher zentristischen Positionen besonders gute Aussichten auf Wahlerfolge bietet, da sich damit euroskeptische Wähler ansprechen lassen, deren politische Heimat traditionell bei den gemäßigten Mainstream-Parteien liegt, die aber unzufrieden mit deren proeuropäischem Kurs sind.

Viele der bislang diskutierten Vorschläge zielen auch darauf ab, dem Grundproblem des bislang nicht vorhandenen Wir-Gefühls der Europäer als Europäer nach und nach beizukommen. Verkürzt gesagt: Autoren wie Bogdanor (2007) oder Hix (2008) setzen auf die gemeinschaftsbildende Wirkung verstärkter politischer Auseinandersetzung auf der europäischen Ebene. Dadurch sollte die unmittelbare Bedeutung der EU für die Einzelnen und gegebenenfalls auch ihr Nutzen klarer werden, und so sollte sich nach und nach ein staatsbürgerlicher Demos mit hinreichendem Wir-Gefühl herauskristallisieren, der Mehrheitsentscheidungen über umstrittene politische Fragen normativ akzeptabel machen würde. Ebenso sollte sich aus dieser Sicht das Problem einer fehlenden Medienöffentlichkeit und relativ schwacher politischer Parteien auf der europäischen Ebene durch mehr politischen Wettbewerb nach und nach abbauen lassen: Die europäischen politischen Parteien würden durch eine stärkere Verzahnung zwischen Europawahlkampagnen und der Bestellung der Kommission zweifellos gestärkt. Und die zu erwartende Verschärfung politischer Auseinandersetzungen um die „richtigen“ Strategien für Europa sowie die mit dem Kampf um das Amt des Kommissionspräsidenten verbundene stärkere Personalisierung der Europawahlen sollten auch zu erhöhtem Interesse der Medien an der Politik der EU führen.

Sofern diese Strategie einmal von Erfolg gekrönt sein sollte und sich tatsächlich nach und nach eine belastbare kollektive Identität der Europäer als Europäer herausbilden würde, könnte auf dieser Grundlage möglicherweise auch das Problem der verzerrten Stimmgewichte zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt werden. Um einem solchen Schritt zustimmen zu können, müssten sich die Luxemburger oder Malteser eben nicht mehr primär als Luxemburger und Malteser betrachten, sondern als Mitglieder eines europäischen Volkes. Und wenn dieser Punkt einmal erreicht sein sollte, könnte man schließlich die nationale Aufteilung der Europawahlen insgesamt aufgeben und zu einem europaweiten Wahlsystem übergehen.

3.5 Zusammenfassung und Diskussion

Dieses Kapitel befasste sich mit einem der beiden Formen direkter Bürgerbeteiligung an der EU-Politik: den Wahlen zum Europäischen Parlament. Im nächsten Kapitel geht es dann um EU-Referenden als zweitem demokratischem Einflusskanal der Bürger. Der erste Abschnitt gab einen Überblick über das Wahlsystem, die Wahlbeteiligung und die Wahlergebnisse aller Europawahlen seit 1979 im Zeit- und Ländervergleich. Im zweiten Abschnitt wurden die wichtigsten theoretischen Ansätze zur Erklärung des Wahlverhaltens der Bürger diskutiert. Der dritte Abschnitt behandelte die aus den Europawahlen resultierenden Repräsentationsbeziehungen zwischen Europaabgeordneten und Bürgern. Im vierten Abschnitt wurde schließlich die Frage diskutiert, inwiefern die Wahlen zum Europäischen Parlament zur Verringerung des Demokratiedefizits der EU beitragen und was getan werden könnte, um die über diesen Mechanismus vermittelte demokratische Legitimation zu stärken.

Der erste Abschnitt gab zunächst einen Überblick über die Größe der nationalen Sitzkontingente, die bei Europawahlen auf Grundlage jeweils unterschiedlicher nationaler Wahlsysteme gewählt werden. Dabei zeigte sich, dass die degressiv-proportionale Sitzverteilung zu erheblichen Verzerrungen in den Stimmengewichten führt. Die nationalen Wahlsysteme unterscheiden sich hinsichtlich einer Vielzahl rechtlicher und mathematischer Details. Seit dem Wechsel Großbritanniens vom Mehrheits- zum Verhältniswahlsystem ist jedoch der gravierendste Unterschied ausgeräumt: Seit 2002 ist sogar europaweit rechtlich vorgeschrieben, dass die Europawahlen gemäß dem Verhältniswahlsystem abgehalten werden müssen. Unter den verbleibenden Unterschieden sticht vor allem die Wahlpflicht hervor, die in einigen wenigen Mitgliedstaaten angewendet wird und für eine signifikante Erhöhung der Wahlbeteiligung sorgt. Auch die Tatsache, dass die Wähler in einigen Ländern Vorzugsstimmen vergeben können, mit denen sie sich nicht nur für eine Partei, sondern auch für einzelne Kandidaten aussprechen können, gilt als durchaus bedeutsamer Einflussfaktor, vor allem weil es Anzeichen dafür gibt, dass die Beziehungen zwischen Wählern und Gewählten in Ländern mit Vorzugsstimmen enger sind als anderswo.

Daran anschließend beschrieb der Abschnitt die Beteiligungsraten und die Ergebnisse der wichtigsten Parteigruppierungen bei den Europawahlen seit 1979. Dabei wurde vor allem auf die deutlich geringeren Beteiligungs-

raten bei Europawahlen im Vergleich zu nationalen Parlamentswahlen und die im Zeitverlauf sinkende Wahlbeteiligung im europaweiten Durchschnitt hingewiesen. Die Wahlergebnisse und relativen Kräfteverhältnisse unterschiedlicher politischer Gruppierungen spiegeln vor allem Trends wider, die aus den Nationalstaaten bekannt sind: die zahlenmäßige Dominanz der Sozialdemokraten und der Christdemokraten, die Liberalen als drittgrößte Kraft in der Mitte, der relative Abstieg der Kommunisten und der Aufstieg der Grünen seit den 1980er Jahren. Auffallend ist, dass die überwiegende Mehrzahl der im Europäischen Parlament vertretenen Parteien eindeutig proeuropäisch ausgerichtet ist. Es gab zwar von Anfang an dezidiert euroskeptische Parteigruppierungen, diese waren aber immer deutlich in der Minderheit. Im Zeitverlauf nahm die zahlenmäßige Bedeutung euroskeptischer politischer Kräfte im Europaparlament sogar eher ab als zu.

Im zweiten Abschnitt ging es dann um die Diskussion unterschiedlicher theoretischer Erklärungsversuche für diese Befunde. Dabei wurde zunächst das in der Literatur traditionell dominante Nebenwahl-Modell beschrieben, dem gemäß Europawahlen nachgeordnete nationale Wahlen sind, bei denen deutlich weniger auf dem Spiel steht als bei den nationalen Hauptwahlen, von denen die Bildung der Regierung abhängt. Daher, so die Theorie, geben bei Europawahlen deutlich weniger Bürger ihre Stimme ab als bei nationalen Parlamentswahlen, und diejenigen, die sich die Mühe machen, zur Wahl zu gehen, nutzen die Gelegenheit vor allem dazu, ihre Unzufriedenheit mit ihrer jeweiligen nationalen Regierung zum Ausdruck zu bringen oder kleinere, politisch extremere Parteien zu wählen, denen sie bei nationalen Wahlen aus strategischen Erwägungen heraus nicht ihre Stimme geben würden. Dem gegenüber stellt der EU-Issue-Voting-Ansatz die genuin europäischen Motive der Wähler in den Mittelpunkt. Europawahlen sind in dieser Sichtweise keine nationalen Wahlen, sondern Abstimmungen über die politische Ausrichtung der EU. Die geringere Wahlbeteiligung bei Europawahlen wird von Anhängern dieses Ansatzes zumindest teilweise als Folge der weit verbreiteten Unzufriedenheit mit der EU gedeutet; die häufig zu beobachtenden Verluste von Regierungsparteien werden jedenfalls zum Teil als Protest euroskeptischer Wähler gegen die in der Regel sehr proeuropäischen Programme von Regierungsparteien interpretiert. Empirisch gibt es viele Anzeichen, die auf eine wachsende Erklärungskraft dieses Ansatzes, d. h. eine tendenzielle „Europäisierung“ der Europawahlen in den vergangenen zehn bis 15 Jahren hindeuten.

Daran anschließend diskutierte der dritte Abschnitt die aus den Europawahlen resultierenden Repräsentationsbeziehungen zwischen den Abgeordneten des Europäischen Parlaments und den EU-Bürgern. Dabei wurde das Modell der Parteiendemokratie als analytischer Bezugspunkt gewählt. Dieses Modell geht davon aus, dass Parteien als zentraler Transmissionsriemen zwischen Wählern und Gewählten fungieren. Gemäß dem Modell bieten Parteien politische Programme an, aus denen sich die Bürger bei der Wahl das am besten zu ihren Präferenzen passende Programm aussuchen. Die mit einer Mehrheit ausgestatteten Parteien setzen dann ihre Wahlprogramme in politische Entscheidungen um. Dadurch entsteht eine elektorale Verknüpfung zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, die sicherstellt, dass politische Entscheidungen im Einklang mit den mehrheitlichen Zielvorstellungen der Bürger stehen. Eine Diskussion der verfügbaren empirischen Beiträge ergab, dass das Parteiendemokratie-Modell trotz einiger nicht ganz erfüllter Annahmen relativ gut auf die Repräsentationsbeziehungen zwischen Europaparlamentariern und EU-Bürgern anwendbar ist.

Als Ergebnis des gesamten Repräsentationsprozesses ergab die Analyse, dass die (nationalen) politischen Zielvorstellungen der Bürger, wie sie in den jeweiligen Positionen auf der Links-Rechts-Achse zum Ausdruck kommen, im Europaparlament relativ gut repräsentiert sind. Dagegen offenbarte der Blick auf die europapolitischen Positionen eine systematische Repräsentationslücke zwischen relativ euroskeptischen Bürgern und überwiegend integrationsfreundlichen Parteien. Diese Befunde lassen sich unmittelbar mit dem immer noch überwiegend nationalen Charakter von Europawahlen in Verbindung bringen: Die Wähler suchen sich ihre Parteien vorwiegend nach nationalen Kriterien aus, dadurch kommt die hohe Kongruenz in der Links-Rechts-Dimension zustande. Bei den europapolitischen Zielvorstellungen finden viele euroskeptische Bürger keine adäquaten Angebote, insbesondere unter den Mainstream-Parteien. Daher gehen viele dieser Bürger gar nicht zur Wahl – oder sie wählen ihre angestammten Parteien, die ihnen auf der Links-Rechts-Achse am nächsten stehen, müssen dabei aber häufig ihre europapolitischen Positionen verleugnen, sodass die gewählten Repräsentanten insgesamt die EU-bezogenen Einstellungen der Bürger nur sehr unvollkommen repräsentieren.

Der vierte Abschnitt setzte sich schließlich mit der Frage auseinander, inwiefern die Direktwahl des Europäischen Parlaments durch die EU-Bürger zur Demokratisierung des Regierens auf der europäischen Ebene beiträgt.

Dabei wurden drei Argumente herausgearbeitet, die den Schluss nahelegen, dass die EU trotz der erheblichen Ausdehnung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments immer noch über ein eklatantes Demokratiedefizit verfügt. Erstens führt der Nebenwahlcharakter und das mangelnde Angebot an wählbaren europakritischen Parteien zu einer erheblich verzerrten Repräsentation euroapolitischer Zielvorstellungen, sodass man nicht davon sprechen kann, dass die Europaabgeordneten mit klaren Mandaten der Bürger zur Umsetzung bestimmter europäischer Politiken ausgestattet sind. Zweitens sind die Stimmgewichte von Wählern großer und kleiner Mitgliedstaaten deutlich verzerrt, sodass das gegenwärtige Europawahlssystem gegen den Grundsatz demokratischer Gleichheit verstößt. Und drittens gibt es keine belastbare kollektive Identität der Europäer als Europäer, sodass die Gefahr besteht, dass Mehrheitsentscheidungen im Europäischen Parlament von den unterlegenen politischen Kräften als Fremdbestimmung wahrgenommen werden.

Bei der Frage möglicher Abhilfen scheiden sich die Geister an der Frage, ob der Aufbau einer kollektiven europäischen Identität in absehbarer Zeit für möglich gehalten wird oder nicht. Den Skeptikern, die eine solche Entwicklung aufgrund der sprachlichen und kulturellen Heterogenität der EU-Bevölkerung für unrealistisch halten, bleibt letztlich nur der defensive Verweis auf die Sicherung und möglicherweise Stärkung der über die nationalen Parlamente vermittelten indirekten Legitimation. Die Optimisten dagegen gehen davon aus, dass sich im Laufe der Zeit ein europaweites Wir-Gefühl entwickeln könnte. Sie plädieren daher für eine stärkere Verknüpfung der Europawahlen mit der Bestellung der Kommission, d. h. letztlich für einen endgültigen Übergang zu einem parlamentarischen Regierungssystem in der EU. Das würde den Erwartungen zufolge das Interesse der Bürger an den Europawahlen stärken, sodass die Europawahlen nach und nach ihren Nebenwahlcharakter verlören. Um der konstatierten europapolitischen Repräsentationslücke beizukommen, müssten zudem vor allem euroskeptische Zielvorstellungen von den Parteien stärker politisiert werden, um den Bürgern bei Europawahlen passende programmatische Angebote zu machen. Als langfristiger Nebeneffekt dieser Entwicklungen, so die Hoffnung der Optimisten, könnte dann eine europäische Identität unter den Bürgern entstehen, die es langfristig vielleicht sogar ermöglichen würde, die nationalen Stimmgewichtsverzerrungen auszuräumen oder sogar zu einem wirklich europäischen Wahlmodus ohne nationale Kontingentierung überzugehen.

Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass die Europawahlen aus heutiger Sicht eine eigentümliche Zwitterstellung zwischen vollkommen nachrangigen, nach einer ausschließlich nationalen Logik funktionierenden Nebenwahlen und echten Abstimmungen über die politische Ausrichtung der EU-Politik einnehmen. Zwar ist ein allmählicher Trend zu beobachten: hin zu einer Stärkung europapolitischer Programme, zu Wahlkämpfen, die vermehrt auf europäische Themen hin ausgerichtet sind, zu höherer Sichtbarkeit in den Medien und zu einer Verstärkung europäischer Wahlmotive. Angesichts des eklatanten Missverhältnisses zwischen den proeuropäischen Positionen der meisten Parteien und den immer zahlreicher werdenden euroskeptischen Einstellungen vieler Bürger liegt eine gänzliche Europäisierung der Europawahlen aber nicht im Interesse vieler Mainstream-Parteien, weshalb die Hoffnung auf grundlegende Veränderungen allein schon am Widerstand der etablierten Parteien scheitern dürfte. Daran kranken auch die meisten der diskutierten Reformvorschläge, denn sie müssten ja von Parteien beschlossen und mitgetragen werden, die in der Folge erhebliche elektorale Einbußen zu erwarten hätten.

So paradox dies klingen mag, muss sich das Augenmerk all jener, die den bisherigen Zustand nicht als wünschenswert erachten, auf kleine euroskeptische Randparteien richten, die versuchen könnten, das in vielen Ländern schlummernde euroskeptische Wählerpotenzial zu aktivieren und auf diese Weise bei den Bürgern mehr Interesse an den Europawahlen zu wecken. Das könnte auch die etablierten Parteien dazu bewegen, sich wieder näher an den europapolitischen Zielvorstellungen vieler Wähler zu positionieren, wodurch die Repräsentationslücke jedenfalls etwas verkleinert werden könnte.

Eine stärkere Politisierung und Europäisierung der Europawahlen würde somit wohl bedeuten, dass auf der europäischen Ebene mehr Entscheidungen getroffen würden, die gegen weitere Integrationsschritte gerichtet und stattdessen auf den Schutz nationaler Reservatrechte, möglicherweise sogar auf eine Renationalisierung bestimmter Zuständigkeiten ausgerichtet wären. Auf diese Weise würde mehr Demokratie zunächst einmal weniger Europa bedeuten. Es wäre allerdings auch denkbar, dass bei manchen Bürgern, die der EU heute grundsätzlich ablehnend gegenüberstehen, die Möglichkeit, ihre eigenen Präferenzen stärker in den EU-Politikprozess einzuspeisen, langfristig vielleicht sogar zu einer stärkeren Akzeptanz der EU führen könnte – allerdings einer EU, die zur Not auch dazu gebracht werden kann, bestimmte Eingriffe in die Autonomie der Nationalstaaten zu unterlassen.

4 Referenden zur europäischen Integration

Viele wichtige Entscheidungen zur europäischen Integration, insbesondere Änderungen von EU-Verträgen oder Beschlüsse zur Mitgliedschaft des eigenen Landes, müssen in der Regel von den jeweiligen nationalen Parlamenten ratifiziert werden. Während bei Sachentscheidungen in Politikfeldern, die auf EU-Ebene verhandelt werden, häufig nur Vertreter der Regierungen im Ministerrat zustimmen müssen, verlangen Grundsatzbeschlüsse zur Europapolitik die Zustimmung von Parlamentsmehrheiten auf der nationalen Ebene. Diese Verfahren gelten als zentrale Bausteine von Demokratie in der Europapolitik, weil Regierungen nicht unabhängig von nationalen und regionalen Legislativen folgenreiche Integrationsschritte vollziehen können.

In einigen Ländern sind diese wegweisenden Entscheidungen zur europäischen Integration bislang ausschließlich parlamentarisch ratifiziert worden, z. B. in Griechenland oder Deutschland. In den meisten EU-Mitgliedstaaten (und einigen anderen Ländern wie Norwegen oder der Schweiz) wurden jedoch einmalig oder mehrmals Volksentscheide in Form von Referenden durchgeführt, in denen die Bürger auf eine konkret formulierte Frage mit Ja oder Nein antworten konnten. Je nach Verbindlichkeit des Referendums wurde diese Art direkter Bürgerbeteiligung an der Europapolitik zu einem machtvollen Instrument, um EU-Entscheidungen unmittelbar zu beeinflussen. Reformen der EU-Grundlagenverträge setzen eine Ratifikation in allen Mitgliedstaaten voraus, sodass Vertragsänderungen nicht in Kraft treten können, wenn die Bevölkerung nur eines Mitgliedstaates seiner nationalen Regierung die Unterstützung verweigert.

Dieses Kapitel führt in die Theorie und Praxis von nationalen Referenden zur europäischen Integration ein. Im ersten Abschnitt werden Daten und Fakten zu allen bisherigen EU-Referenden im Zeit- und Ländervergleich präsentiert, die wichtigsten Unterscheidungsmerkmale von EU-Referenden vorgestellt und die Rolle politischer Eliten in diesen Verfahren beispielhaft nachgezeichnet (4.1). Der zweite Abschnitt beschreibt verschiedene Erklä-

rungsansätze, die nach den Ursachen fragen, warum einige EU-Referenden scheiterten, während andere erfolgreich verlaufen sind (4.2). Im dritten Abschnitt werden ergänzend dazu die EU-Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden zwei kleinen Fallstudien unterzogen, um den Verlauf dieser beiden sehr prominenten und folgenreichen Ereignisse nachvollziehen zu können (4.3). Im vierten Abschnitt wird abschließend die Frage diskutiert, ob und unter welchen Voraussetzungen die demokratische Legitimität europäischen Regierens durch nationale oder durch europaweite EU-Referenden verbessert werden kann, und das neue Instrument der Europäischen Bürgerinitiative vorgestellt (4.4). Im letzten Abschnitt werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und diskutiert (4.5).

4.1 Daten und Fakten: EU-Referenden im Zeit- und Ländervergleich

In der frühen Phase des europäischen Integrationsprojekts spielten Formen der direkten Demokratie noch keine Rolle. Das erste Referendum zur europäischen Integration wurde erst 1972 in Frankreich durchgeführt, seitdem folgten 50 weitere Volksabstimmungen zu unterschiedlichen Aspekten von Europapolitik in 25 verschiedenen europäischen Staaten bzw. Regionen (Stand: 01/2011; siehe Online-Anhang: Tabelle A.4). Trotz der anhaltenden Euroskepsis in den Bevölkerungen vieler EU-Mitgliedsländer, die sich nach wie vor auf einem teilweise hohen Niveau bewegt (siehe Kapitel 2), hat sich die Anzahl an EU-Referenden in den letzten Jahrzehnten sukzessive gesteigert.¹¹

Bemerkenswert ist vor allem die lange Liste an Ländern, die Erfahrungen mit EU-Referenden gesammelt haben, und die sich in den letzten Jahren erheblich verlängert hat. Während z. B. in Irland oder Dänemark regelmäßig Referenden zu EU-Fragen abgehalten werden, fanden in Spanien und den Niederlanden erstmals Volksentscheide zur europäischen Integration statt,

¹¹ Dieser Trend geht einher mit einer generellen Zunahme von Referenden in Europa: Während in den 18 größten europäischen Staaten bis Ende der 1960er Jahre nur vergleichsweise wenig Volksentscheide durchgeführt wurden (1940–1949: 26 Referenden; 1950–1959: 50 Referenden; 1960–1969: 40 Referenden), stieg ihre Anzahl im Zeitraum von 1990 bis 1998 auf 140 an. Dieser starke Anstieg ist jedoch in erster Linie auf eine Zunahme von Volksabstimmungen und Referenden in Italien und der Schweiz zurückzuführen, während diese Entwicklung in anderen Ländern kaum zu beobachten ist (Setälä 1999: 333).

um über den EU-Verfassungsvertrag abzustimmen. Und während die sechs Gründungsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) noch ausschließlich parlamentarisch über ihre Mitgliedschaften entschieden haben, wurden in neun von zehn Ländern, die im Rahmen der Osterweiterung im Mai 2004 der EU beigetreten sind, zuvor die Bürger um ihre Zustimmung gebeten (siehe dazu Szczerbiak/Taggart 2005).

In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten Daten und Fakten zu den bislang durchgeführten EU-Referenden präsentiert und verschiedene Eigenschaften beschrieben, anhand derer sie unterschieden werden können, bevor abschließend die Rolle politischer Eliten diskutiert wird, die in der Regel über die Abhaltung von Referenden entscheiden: Was genau sind „EU-Referenden“ und zu welchen Entscheidungen haben sie in welchen Ländern mit welchem Ausgang bisher stattgefunden? Warum wurden in einigen Ländern öfter EU-Referenden abgehalten als in anderen, welche Rolle spielen dabei Faktoren wie der Grad an verfassungsrechtlicher Verbindlichkeit oder nationale Pfadabhängigkeiten? Wie lässt sich erklären, dass proeuropäische Regierungen einiger Staaten freiwillig das Volk befragen und somit ohne Not eine Ablehnung riskieren, obwohl sie die Parlamentsmehrheit auf ihrer Seite haben, während andere ausschließlich parlamentarische Ratifikationen durchführen und auf direktdemokratische Elemente verzichten? Und welche Konsequenzen und Folgewirkungen resultierten aus gescheiterten EU-Referenden?

4.1.1 Bestimmung und Eingrenzung von EU-Referenden

EU-Referenden können im weitesten Sinne definiert werden als amtlich-offizielle Volksentscheide oder Volksabstimmungen der Bürger zu einem bestimmten Aspekt der europäischen Integration in einem Nationalstaat (oder einer Region/Provinz). Dieser zur Abstimmung stehende Aspekt kann entweder die Beziehung eines einzelnen Nationalstaates zur EU betreffen, also z. B. die EU-Mitgliedschaft des eigenen Landes oder die Einführung des Euro als nationale Währung, oder eine Entscheidung, die alle anderen Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen direkt betrifft, z. B. Änderungen der gemeinsamen EU-Verträge oder die Aufnahme eines oder mehrerer anderer Länder in die EG/EU. Während durch Referenden der ersten Kategorie nur das eigene Land unmittelbar betroffen ist und andere Länder oder die EU lediglich indirekt berührt werden, weil etwa weiterhin bestimmte Handelsbeschränkungen zu diesem Land bestehen, resultieren aus Referenden der

zweiten Kategorie unter Umständen außergewöhnlich weit reichende Folgen für andere Mitgliedstaaten und vor allem die EU insgesamt.

4.1.2 Unterscheidungsmerkmale von EU-Referenden

Nationalstaaten bzw. nationale Regierungen entscheiden nicht nur unabhängig voneinander, ob und wann sie EU-Referenden abhalten wollen, sondern können von Fall zu Fall festlegen, nach welchen Regeln die Bürger konsultiert werden sollen. Diese nationale Autonomie hat zur Folge, dass sich EU-Referenden mitunter erheblich unterscheiden, da die konkreten Modalitäten in den meisten Ländern jedes Mal neu ausgehandelt und beschlossen werden. Wichtige Unterscheidungsmerkmale sind die Entscheidungsgegenstände, also über welche Frage abgestimmt wird, die Verfahrensformen bzw. die Regeln, nach denen abgestimmt wird, und die Verbindlichkeit, also inwieweit die nationale Regierung an das Ergebnis des Referendums gebunden ist.

Entscheidungsgegenstände

Das wichtigste Merkmal von EU-Referenden betrifft die Frage, über welchen Gegenstand abgestimmt werden soll. Auch wenn jedes Referendum als Einzelfall zu betrachten ist, lassen sich drei Kategorien unterscheiden: 22 und damit die meisten Volksabstimmungen zur europäischen Integration betrafen den EG/EU-Beitritt, also die Mitgliedschaft des eigenen Landes, in 16 Referenden wurde über diverse EG/EU-Vertragsreformen abgestimmt und zwölfmal wurden die Bürger zu anderen Fragestellungen der Europapolitik an die Wahlurnen gerufen (siehe Tabelle 4.1).

Die meisten Referenden zur europäischen Integration betrafen die EU-Mitgliedschaft des eigenen Landes bzw. den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). Immerhin 14 der 27 aktuellen Mitgliedstaaten sind der EG/EU bzw. dem EWR erst beigetreten, nachdem die Mehrheit der Bürger diesem Vorhaben direkt zugestimmt hatte. Während sich zunächst nur Irland (1972) und Dänemark (1972) ihre Beitritte zur EWG durch das Volk bestätigen ließen, setzte mit den EU-Beitritten von Österreich, Finnland und Schweden (1994) ein Referendumstrend ein, der bis zur EU-Osterweiterung anhielt, als neun von zehn Beitrittskandidaten die direkte Zustimmung ihrer Bevölkerungen einholten. Lediglich in zwei EU-Referenden wurde nicht über den Beitritt, sondern den Austritt aus der Gemeinschaft abgestimmt, nämlich in Großbritannien und auf Grönland, das mit Dänemark der EWG beigetreten

war. Das britische Referendum 1975 zum Verbleib in der EG geht auf eine Zusage der Labour-Regierung zurück, die im Wahlkampf eine Volksabstimmung versprochen hatte, um nach einem Wahlsieg den von den Konservativen bereits vollzogenen EG-Beitritt gegebenenfalls wieder rückgängig machen zu können (Balsom 1996). Während die Briten sich dafür aussprachen, an einer Mitgliedschaft festzuhalten, nutzten die Grönländer ihr regionales Referendum, um aus der EWG auszutreten.

Tabelle 4.1: Entscheidungsgegenstände bei EU-Referenden

Mitgliedschaft in der EG/EU (22)	EG/EU-Vertragsreformen (16)	Sonstige EG/EU-Referenden (12)
EG/EU-Beitritt: IRL (1972), NOR (1972)*, DNK (1972), AUT (1994), FIN (1994), SWE (1994), Åland-Inseln (1994, mit FIN), NOR (1994)*, MLT (2003), SVN (2003), HUN (2003), LTU (2003), SVK (2003), POL (2003), CZE (2003), EST (2003), LVA (2003)	Einheitliche Europäische Akte: DNK (1986), IRL (1987) Maastricht-Vertrag: DNK I (1992)*, IRL (1992), FRA (1992), DNK II (1993) Vertrag von Amsterdam: IRL (1998), DNK (1998) Vertrag von Nizza: IRL I (2001)*, IRL II (2002) eu-Verfassungsvertrag: ESP (2005), FRA (2005)*, NLD (2005)*, LUX (2005)	Erweiterung ewg (um DNK, GBR, IRL, NOR): FRA (1972) Bilaterale Abkommen mit EG/EU: SUI (1972), SUI (2000), SUI (2005a), SUI (2005b), SUI (2009a), SUI (2009b) Übertragung von Kompetenzen an das Europäische Parlament: ITA (1989) EU-Beitrittsverhandlungen: SUI (1997)*, SUI (2001)*
Verbleib in der EG: GBR (1975)		
ewg-Mitgliedschaft: Grönland (1982, mit DNK)*		
Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum: SUI (1992)*, LIE (1992), LIE (1995)	Vertrag von Lissabon: IRL I (2008)*, IRL II (2009)	Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion: DNK (2000)*, SWE (2003)*

Anmerkung:

Mit * versehene Referenden sind gescheitert; alle anderen wurden angenommen.

Quelle: European Election Database (http://www.nsd.uib.no/european_election_database/index.html); Suchmaschine für direkte Demokratie (<http://www.sudd.ch>), letzter Zugriff: 15. 4. 2011.

Von den 19 Beitrittsreferenden, in denen über die erstmalige Mitgliedschaft entschieden wurde, verliefen immerhin 16 erfolgreich. Mit 92,5 Prozent fand der Beitritt der Slowakei die größte Unterstützung (allerdings bei einer geringen Wahlbeteiligung von nur 52,2 Prozent); am knappsten positiv war

bislang der schwedische Beitritt 1994, den bei einer hohen Wahlbeteiligung von über 80 Prozent nur 52,7 Prozent der Bürger befürworteten. Zwei der drei negativen Referendumsergebnisse gehen auf das Konto von Norwegen, wo die Bürger zweimal knapp ihrer Regierung die Gefolgschaft verweigerten: Sie sorgten 1972 für das erste negative EU-Referendum überhaupt, als sich nur 46,5 Prozent für einen Beitritt aussprachen, und blieben auch 20 Jahre später bei ihrer ablehnenden Haltung, obwohl sich kurz zuvor die beiden skandinavischen Nachbarn Finnland und Schweden für eine Mitgliedschaft entschieden hatten (Jahn/Storsved 1995). Für die dritte Ablehnung zeichnen sich die Schweizer verantwortlich, die 1992 den Beitritt ihres Landes zum Europäischen Wirtschaftsraum sehr knapp mit 49,7 Prozent ablehnten und seitdem von einer erneuten Volksabstimmung zu einer EU-Mitgliedschaft, die obligatorisch und bindend wäre, abgesehen haben.

Bis zu den Referenden zum europäischen Verfassungsvertrag 2005 hatten lediglich drei Länder überhaupt Referenden zu EU-Vertragsreformen durchgeführt, nämlich Irland, Dänemark und Frankreich, wobei nur die beiden Erstgenannten durch restriktive Verfassungsvorgaben (siehe unten) dazu verpflichtet waren. Während in Irland, angefangen bei der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) bis zum Vertrag von Lissabon (2008/2009), über alle Vertragsreformen obligatorische und bindende Volksabstimmungen abgehalten wurden, verzichtete das dänische Parlament zumindest beim Vertrag von Nizza und auch beim Vertrag von Lissabon auf ein direktes Votum der Bürger, weil es in beiden Fällen gemäß juristischer Auslegung verfassungsrechtlich nicht dazu gezwungen war. Anlässlich des in Frankreich stark umstrittenen Maastricht-Vertrages ließ der damalige Präsident François Mitterrand im September 1992 ein Referendum durchführen, das hauchdünn mit 51,1 Prozent positiv entschieden wurde.

Erst mit dem EU-Verfassungsvertrag erweiterte sich die Gruppe der Länder, die ihre Bevölkerungen über EU-Verträge abstimmen lassen, um Spanien, Luxemburg und die Niederlande, die alle drei erstmals EU-Referenden durchführten. Die Regierungen aller anderen Mitgliedsländer haben bislang aus verschiedenen Gründen auf Volksabstimmungen zu EU-Verträgen verzichtet und die mitunter komplizierten Vertragswerke ausschließlich parlamentarisch ratifiziert.

Von den 16 EU-Referenden zu Gemeinschaftsverträgen scheiterten bislang lediglich fünf: das erste dänische Referendum zum Vertrag von Maastricht (1992), das erste irische Referendum zum Vertrag von Nizza (2001), die Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden

(2005) sowie das erste irische Referendum zum Vertrag von Lissabon (2008). Allerdings waren diese Ereignisse für die weitere Entwicklung der europäischen Integration besonders folgenreich und haben die EU zeitweilig in eine Krise gestürzt, weil die jeweiligen Verträge nicht planmäßig ratifiziert werden konnten. Bislang glückte jedoch immer im zweiten Versuch ein positives Ergebnis, u. a. weil den Dänen beim Maastricht-Vertrag und den Iren beim Nizza- und Lissabon-Vertrag bestimmte Zugeständnisse gemacht wurden. Nur die Verfassungsreferenden wurden bekanntlich nicht wiederholt, da die Idee einer „Europäischen Verfassung“ danach als gescheitert galt. Daraufhin haben beide Länder davon abgesehen, den Lissabon-Vertrag einer Volksabstimmung zu unterziehen und ratifizierten ihn parlamentarisch, obwohl er sich inhaltlich nur unwesentlich vom abgelehnten Verfassungsvertrag unterscheidet. Den geringsten Zuspruch aller EU-Vertragsreferenden erhielt der Verfassungsvertrag mit 38,4 Prozent von den Niederländern, während die Spanier ihn mit 76,7 Prozent unterstützten und damit für die bislang höchste Zustimmungsratesorgten, die je bei einem Vertragsreferendum erzielt wurde.

Die übrigen zwölf EU-Referenden betrafen teilweise ganz unterschiedliche Aspekte der europäischen Integration. Allein acht dieser Volksentscheide wurden in der Schweiz abgehalten, in denen die Bürger vor allem in jüngster Vergangenheit über bestimmte bilaterale Verträge und Abkommen mit der EG/EU direkt entscheiden konnten, z. B. über die Ausdehnung eines Freizügigkeitsabkommens auf neue EG-Mitgliedstaaten (2005) oder eine EG-Verordnung zur Einführung von biometrischen Pässen und Reisedokumenten (2009). Zweimal wurden in der Schweiz zudem Referenden zur Einleitung bzw. Blockierung von EU-Beitrittsverhandlungen durchgeführt, die auf Volksinitiativen zurückzuführen sind. Einen sehr speziellen und bisher einmaligen Gegenstand hatte das allererste EU-Referendum überhaupt, als die Franzosen aufgerufen waren, zur geplanten EWG-Erweiterung um Dänemark, Großbritannien, Irland und Norwegen Stellung zu beziehen. Den Hintergrund dieses Referendums bildete die Sorge linksgerichteter französischer Parteien, dass aus der EG nach einem Beitritt Großbritanniens und Irlands nicht viel mehr werden könnte als eine reine Freihandelszone, die mit ihren Vorstellungen eines integrierten Europas nicht zu vereinbaren war. Seitdem hat kein anderes Referendum mehr stattgefunden, in dem über die EU-Mitgliedschaften anderer Staaten abgestimmt wurde – allerdings haben Parteien aus verschiedenen Ländern, u. a. aus Frankreich und Österreich, bereits eine Volksabstimmung über einen eventuellen EU-Beitritt der Türkei gefordert.

Vier dieser sonstigen EU-Referenden hatten einen negativen Ausgang: Die beiden Volksinitiativen in der Schweiz zum Verfahren der Einleitung von EU-Beitrittsverhandlungen wurden auf Empfehlung der Regierung mit nur 25,9 Prozent (1997) und 23,2 Prozent (2001) sehr deutlich abgelehnt, während die sonstigen fakultativen Referenden zu diversen bilateralen Abkommen mit der EU, die von der Regierung unterstützt wurden, alle knappe Mehrheiten fanden. Die beiden anderen abgelehnten EU-Referenden betrafen die von den nationalen Regierungen jeweils unterstützte Einführung des Euro in Dänemark (2000) und in Schweden (2003). Die Bürger wollten jedoch nicht ihre vertraute Krone aufgeben, sodass in diesen beiden EU-Mitgliedsländern bis heute die nationalen Währungen gelten. Die größte Mehrheit in dieser letzten Kategorie von EU-Referenden fand mit 88,1 Prozent das erste und bislang einzige Referendum zur europäischen Integration in Italien, als die Bürger sehr frühzeitig und vorsorglich über eine Verfassungsänderung abstimmen sollten, um den italienischen Europaabgeordneten ein Mandat zur Erarbeitung einer Europäischen Verfassung erteilen zu können (Weber 1994: 20).

Verfahrensformen

Obwohl bei den meisten Referenden auf den ersten Blick sehr ähnliche Verfahrensformen angewendet wurden, können nationale Regierungen durch diverse Vorgaben und Abstimmungsregeln indirekt versuchen, das Ergebnis in ihrem Sinne zu steuern. Insbesondere die Verfahrensformen zur Initiierung und Einberufung von Referenden, die benötigten Mehrheiten sowie eventuelle Vorgaben zur Mindestbeteiligung sind wichtige Determinanten, die sich erheblich unterscheiden und den Ausgang eines Referendums beeinflussen können (siehe Online-Anhang: Tabelle A.4).

EU-Referenden können verfassungsrechtlich obligatorisch sein und sind immer dann durchzuführen, wenn eine wichtige Entscheidung zur Europapolitik ansteht, ohne dass Regierungen oder Parlamente jeweils gesondert zustimmen müssen. Diese Verfahrensform kam streng genommen nur bei allen irischen Referenden und bei zwei Volksentscheiden in der Schweiz (1972/1992) zur Anwendung, weil die nationalen Verfassungen dies in diesen Fällen explizit vorgeschrieben haben. In der Literatur werden manchmal auch der österreichische EU-Beitritt im Juni 1994 und einige Beitritte im Rahmen der EU-Osterweiterung als obligatorische Referenden bezeichnet, weil für eine EU-Mitgliedschaft die Verfassung geändert werden musste und Verfassungsänderungen obligatorischen Referenden unterliegen. Allerdings

war hier jeweils die notwendige Verfassungsänderung der Auslöser für ein obligatorisches Referendum und nur in zweiter Linie der EU-Beitritt, der dann gesondert beschlossen wurde (Kaiser et al. 1995).

Bei einer ersten großen Gruppe von fakultativen EU-Referenden war zumindest die Zustimmung bestimmter Parlamentsmehrheiten oder des Regierungschefs bzw. des Präsidenten erforderlich, um eine Volksabstimmung zu initiieren und einzuberufen. Außer den erwähnten irischen und schweizerischen EU-Referenden fallen alle anderen Referenden in diese Kategorie, was nicht überraschen sollte, schließlich entscheiden Regierungen und Parlamente in repräsentativen Demokratien üblicherweise über alle wichtigen politischen Fragen. Ein zweiter Typ von fakultativen EU-Referenden ist auf den Beschluss von bestimmten parlamentarischen Minderheiten zurückzuführen, die ein Referendum gegen den Willen von Regierungen und Parlamentsmehrheiten erzwungen hatten. Diese Verfahrensform wurde jedoch bislang ausschließlich bei dänischen EU-Referenden angewendet, weil laut der dänischen Verfassung Minderheiten eine bindende Volksabstimmung über internationale Verträge einfordern können, wenn im Parlament keine Fünf-Sechstel-Mehrheit erreicht wird.

Nationale EU-Referenden, die komplett auf Volksinitiativen der Bürger zurückzuführen sind, haben bisher zweimal in der Schweiz stattgefunden: Die Volksinitiative „EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk!“ hatte im Juni 1997 verlangt, dass nicht nur ein endgültiger Beitritt der Schweiz zur EU einer obligatorischen Volksabstimmung unterliegen müsste, sondern bereits Verhandlungen über einen möglichen Beitritt nur mit der direkten Zustimmung des Volkes aufgenommen werden dürfen. Demgegenüber forderte die proeuropäische Volksinitiative „Ja zu Europa“ im März 2001 die unverzügliche Aufnahme von Beitrittsverhandlungen. Die Befürworter argumentierten, dass die Schweiz zwar wegen bilateraler Abkommen an verschiedene Gesetze der EU gebunden sei, jedoch kein Mitsprache- und Entscheidungsrecht hätte. Beide Initiativen scheiterten deutlich, nachdem Parlament und Bundesrat den Bürgern eine Ablehnung empfohlen hatten (Linder 2005: 381). Die Grundlage der anderen schweizerischen EU-Referenden bildete eine fakultative Referendums Klausel, mit der bestimmte Parlamentsbeschlüsse nachträglich einer Volksabstimmung unterstellt werden müssen, wenn 50 000 stimmberechtigte Bürger diese einfordern.

Verbindlichkeit

Während die Unterscheidung zwischen obligatorischen und fakultativen Referenden die Frage der Initiative und Einberufung von EU-Referenden betrifft, also unter welchen Bedingungen eine Volksabstimmung zu Aspekten der europäischen Integration überhaupt zustande kommt, unterscheidet man bei der Verbindlichkeit zwischen verbindlichen und konsultativen Referenden (siehe Online-Anhang: Tabelle A.4). Die Verbindlichkeit eines Referendums betrifft die Frage, ob die Regierung bzw. das Parlament verfassungsrechtlich gezwungen ist, das Ergebnis der Volksabstimmung zu respektieren, oder ob das Ergebnis für die Regierung bzw. das Parlament lediglich eine konsultative, beratende Funktion hat und sie auch gegen den Mehrheitswillen des Volkes entscheiden könnten.

Siebzehn der bisherigen EU-Referenden hatten formal lediglich konsultativen Charakter, während die übrigen 33 Volksabstimmungen zur europäischen Integration für die Regierung rechtlich bindend waren. Allerdings entfallen 22 der 33 bindenden Referenden allein auf Irland, Dänemark und die Schweiz, weil in diesen Ländern alle Volksabstimmungen zur Europapolitik bislang fast ausnahmslos für die Regierung verpflichtend waren. In anderen Ländern wie Frankreich, Norwegen, Finnland oder Schweden hatten die bisherigen EU-Referenden demgegenüber eine konsultative Funktion, entweder weil die nationalen Verfassungen dies ausdrücklich vorsehen oder keine expliziten Vorgaben zur Verbindlichkeit enthalten.

Faktisch haben sich die Parteien dieser Staaten jedoch meistens trotz dieser „Hintertür“ im Vorfeld von EU-Referenden darauf geeinigt und ihren Bürgern öffentlich zugesichert, sich an das Resultat halten zu wollen, um nicht ihre Glaubwürdigkeit aufs Spiel zu setzen und das Instrument der direkten Demokratie zu entwerten. So haben sich bislang alle Regierungen unabhängig von der rechtlichen Verbindlichkeit an das Ergebnis von EU-Referenden gebunden, selbst wenn sie sich einen anderen Ausgang gewünscht hätten: Zum Beispiel hat sich die norwegische Regierung wie selbstverständlich an die Ergebnisse der Beitrittsreferenden gehalten, obwohl sie formal konsultativ waren, fast alle norwegischen Parteien eine EU-Mitgliedschaft befürwortet hatten und beide Entscheidungen mit 46,5 Prozent (1972) und 47,8 Prozent (1994) Ja-Stimmen denkbar knapp ausfielen (Wyller 1996: 143). Auch in Schweden hatten alle Parteien zugesichert, die Abstimmungsergebnisse der Referenden sowohl zum EU-Beitritt (1994) als auch zur Euro-Einführung (2003) zu respektieren, sodass sie zwar nicht rechtlich, aber politisch bindenden Charakter hatten (Jann/Tiessen 2008:

120). Insofern stellt die formale Verbindlichkeit praktisch nicht mehr dar als einen theoretischen Faktor, der bislang noch keinen Einfluss auf die anschließenden Entscheidungen der politischen Eliten hatte. Vor diesem Hintergrund drängt sich umso mehr die Frage auf, warum sich Regierungen und Parlamente überhaupt für die Durchführung von EU-Referenden entscheiden, obwohl sie in fast allen EU-Mitgliedsländern rechtlich nicht dazu gezwungen sind.

Zustimmungsquoren/Beteiligungsquoren

Bei fast allen EU-Referenden galt die Verfahrensregel, dass ein Referendum positiv verlaufen ist bzw. angenommen war, wenn die Mehrheit der Bürger, die sich an der Abstimmung beteiligt haben, mit Ja gestimmt hat (siehe Online-Anhang: Tabelle A.4). Das heißt im Umkehrschluss, dass es in der Regel kein gesondertes Zustimmungsquorum gab, wonach z. B. mehr als nur die Hälfte der abgegebenen Stimmen, etwa eine Zweidrittelmehrheit, für den Vorschlag ausfallen muss. Dieses Festhalten an der einfachen Mehrheitsregel bei Volksentscheiden entspricht zwar der gängigen Praxis direkter Demokratie, ist aber bei näherer Betrachtung durchaus bemerkenswert. Immerhin sollen so mitunter extrem folgenreiche Entscheidungen zur europäischen Integration selbst dann legitimiert werden, wenn fast die Hälfte der teilnehmenden Bürger dezidiert mit Nein abstimmt, während Parlamentsabstimmungen zu EU-Beitritten oder EU-Verträgen häufig eine Zweidrittelmehrheit erfordern. Dänemark stellt hier einen Ausnahmefall dar, denn laut Verfassung (Art. 42 Abs. 1) gilt ein Referendum nur dann als abgelehnt, wenn nicht nur die Mehrheit der abgegebenen Stimmen negativ ausfällt, sondern mindestens 30 Prozent aller Stimmberechtigten tatsächlich gegen die Vorlage gestimmt haben (negatives Zustimmungsquorum). So soll verhindert werden, dass Volksabstimmungen nur deswegen scheitern, weil die Wahlbeteiligung niedrig ist oder die Befürworter nicht mobilisiert werden konnten, sich an der Abstimmung zu beteiligen (Svensson 1996: 39).

Positive Zustimmungsquoren wurden bislang nur beim ungarischen und litauischen EU-Beitrittsreferendum eingesetzt. Hier galt die Volksabstimmung dann als bindend, wenn mindestens 25 Prozent der stimmberechtigten Ungarn bzw. mindestens 33 Prozent der stimmberechtigten Litauer tatsächlich mit Ja gestimmt haben, was jedoch in beiden Fällen trotz geringer Wahlbeteiligung glückte. Beim Verfassungsreferendum in den Niederlanden verständigte sich die Regierung im Vorfeld darauf, das

Ergebnis nur bei einer klaren Mehrheit von mindestens 55 Prozent für oder gegen den Verfassungsvertrag definitiv anerkennen zu wollen.

Ein Beteiligungsquorum bedeutet, dass zusätzlich zur Mehrheit der abgegebenen Ja-Stimmen eine bestimmte Wahlbeteiligung erreicht werden muss, damit das Referendumsergebnis als bindend angesehen wird. Auch Beteiligungsquoren wurden bislang bei EU-Referenden äußerst selten eingesetzt, was ebenfalls nicht ganz unproblematisch sein kann, weil bei einer extrem niedrigen Wahlbeteiligung die Gefahr besteht, dass die Mehrheit der abgegebenen Stimmen nur eine Minderheit der Bevölkerung repräsentiert. Lediglich die Regierungen einiger osteuropäischer Staaten, die im Rahmen der Osterweiterung beigetreten waren, hatten Beteiligungsquoren erlassen, die in allen Ländern knapp erreicht wurden: In Slowenien, Litauen, Polen und der Slowakei mussten jeweils mindestens 50 Prozent der Wahlberechtigten tatsächlich ihre Stimme abgeben, um dem Ergebnis verbindliche Geltung zu verschaffen. In Lettland galt die Regel, dass mindestens 50 Prozent der Wahlbeteiligung bei der letzten nationalen Parlamentswahl erreicht werden muss.

Im Vorfeld des Verfassungsreferendums in den Niederlanden einigten sich die Parteien per Parlamentsbeschluss, das Votum des Volkes nur dann definitiv zu akzeptieren, wenn die Wahlbeteiligung bei mindestens 30 Prozent liegt.

4.1.3 Die Rolle von Parteien und nationalen Regierungen

Die Forschung zu EU-Referenden konzentriert sich in der Regel sehr stark auf das Entscheidungsverhalten der Bürger, während die Rolle politischer Eliten in diesen Prozessen oft unterbelichtet bleibt. Vor allem wird in der Literatur selten thematisiert, warum nationale Regierungen überhaupt bereit sind, organisatorisch und finanziell sehr aufwändige Referenden durchzuführen und damit eine Ablehnung riskieren, die sie auf europäischer Ebene verantworten müssen, obwohl sie selbst einen EU-Beitritt oder eine Vertiefung der europäischen Integration befürworten. Kein Referendum wird „einfach nur so“ abgehalten, sondern ist immer das Ergebnis politischer Verhandlungen und Abwägungen. Regierungen oder Parlamente und nicht die Bürger selbst entscheiden in letzter Instanz, ob ein EU-Referendum stattfinden soll, wie die Fragestellung formuliert ist und welche Mehrheiten zustimmen müssen. Insofern ist das Handeln politischer Eliten elementar wichtig, um die Praxis direkter Demokratie in der EU verstehen und nachvollziehen zu können.

Politische Kulturen und Pfadabhängigkeiten

Ein Vergleich nationaler Verfassungen verdeutlicht, warum in manchen Ländern regelmäßig Referenden zur europäischen Integration durchgeführt werden (müssen), während dies in anderen nicht der Fall ist. Verfassungsrechtliche Analysen lassen jedoch offen, warum sich die Regierungen vieler Länder in der Vergangenheit ohne rechtliche Verpflichtung für EU-Referenden entschieden haben. Hinzu kommt, dass die einschlägigen Artikel aus bestimmten Gründen in die Verfassungstexte aufgenommen wurden – zudem sind auch Verfassungen nicht in Stein gemeißelt, sondern können geändert werden. Ein Einflussfaktor zur Erklärung des stark länderabhängigen Einsatzes von EU-Referenden verweist auf verschiedene nationale Kulturen, Pfadabhängigkeiten und historische Erfahrungen. Länder, die eine lange Tradition in direkter Demokratie haben, so die These, werden auch bei gewichtigen Entscheidungen, die den europäischen Integrationsprozess betreffen, Referenden durchführen, während repräsentative Demokratien ohne plebiszitäre Elemente in der nationalen Politik auch bei wichtigen EU-Entscheidungen darauf verzichten (siehe Tabelle 4.2).

Tabelle 4.2: Nationale Volksabstimmungen und EU-Referenden

Nationale Referenden (1945–2010)	EU-Referenden (bis 2010)			
	Keine	1–2	3–5	Mehr als 5
Keine	DEU (0/0)	GBR (0/1), FIN (0/1), LUX (0/1), NLD (0/1), CZE (0/1), NOR (0/2)		
1–10	BEL (1/0), BUL (2/0), POR (3/0), CYP (2/0), GRC (4/0), ROU (7/0)	AUT (1/1), MLT (2/1), EST (3/1), SWE (3/2), ESP (5/1), LVA (7/1)		
11–20		HUN (11/1), POL (11/1), SVN (13/1), SVK (14/1), LTU (18/1)	FRA (11/3)	DNK (11/6)
Mehr als 20		ITA (67/1), LIE (68/2)		IRL (23/8), SUI (407/9)

Anmerkung:

Quelle: European Election Database (http://www.nsd.uib.no/european_election_database/index.html); Suchmaschine für direkte Demokratie (<http://www.sudd.ch>), letzter Zugriff: 15. 4. 2011.

Wenn man also wissen möchte, warum manche Länder EU-Referenden durchführen, lohnt ein Blick auf die Rolle direkter Demokratie im nationalen Kontext. Besonders treffsicher ist diese These für die Schweiz, in der bekanntlich wie in keinem anderen Land der Welt verschiedenste Formen direkter Demokratie regelmäßig zur Anwendung kommen – insofern verwundert es nicht, dass bei allen wichtigen Entscheidungen zur europäischen Integration die Zustimmung des Volkes erforderlich ist. Aber auch Dänemark und Irland haben ausgeprägte direktdemokratische Traditionen, die bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts zurückreichen und sich heute in der Praxis obligatorischer EU-Referenden widerspiegeln. Neben Souveränitätsübertragungen an internationale Einrichtungen wie die EU (sofern eine Fünfechstelmehrheit verfehlt wird) unterliegen laut dänischer Verfassung z. B. Verfassungsänderungen (Art. 88) und Änderungen des Wahlalters (Art. 29 Abs. 2) grundsätzlich bindenden Volksentscheiden. Zudem können parlamentarische Gesetzesvorlagen jeder Art einem Referendum unterzogen werden, wenn mindestens ein Drittel der Mitglieder des Folketing dies beantragt (Art. 42 Abs. 1). Auch im kleinen Liechtenstein werden regelmäßig Volksabstimmungen durchgeführt, die zudem von der Bevölkerung initiiert werden können, so dass die beiden Beitrittsreferenden zum Europäischen Wirtschaftsraum nicht überraschend kamen.

Irland hat ebenfalls eine starke plebiszitäre Kultur: Seit 1945 bis zum zweiten Lissabon-Referendum im Herbst 2009 wurden immerhin 23 nationale Volksabstimmungen durchgeführt, u. a. zu höchst umstrittenen Themen wie Schwangerschaftsabbruch, Scheidung oder Abschaffung der Todesstrafe. Außerdem können einfache Gesetzesvorlagen ohne Verfassungsrang an das Volk verwiesen werden, wenn dies von bestimmten Parlamentsmehrheiten gefordert und vom Präsidenten unterstützt wird (Art. 27 Abs. 1). Frankreich hat ebenfalls eine lange Tradition an Verfassungsreferenden, die bis zu den ersten Verfassungsdokumenten nach der Französischen Revolution im späten 18. Jahrhundert zurückreicht (Morel 1996: 68). Insofern war es letztlich nicht überraschend, dass die Franzosen über den Vertrag von Maastricht und später den EU-Verfassungsvertrag abstimmen durften. Ähnliche Regelmäßigkeiten finden sich u. a. auch in Estland, Malta, Schweden und insbesondere in Litauen, Polen, Slowenien, Ungarn und der Slowakei, wo nach 1990 nicht nur wichtige Entscheidungen zur europäischen Integration wie der EU-Beitritt einem Volksentscheid unterlagen, sondern auch diverse Beschlüsse zur nationalen Politik.

Auf der anderen Seite verzichteten viele Länder ohne direktdemokratische Traditionen auch bei EU-Entscheidungen auf die Durchführung von Volksabstimmungen. Das beste Beispiel für diese Pfadabhängigkeit ist die Bundesrepublik Deutschland, die bislang alle wichtigen EU-Verträge parlamentarisch ratifiziert hat und in der auf Bundesebene noch nie ein nationaler Volksentscheid durchgeführt wurde. Trotzdem wurde auch in Berlin diskutiert, ob nicht angesichts der symbolischen Tragweite der Europäischen Verfassung erstmals ein Volksentscheid abgehalten werden sollte. Insbesondere die Grünen und die FDP, die zwei Gesetzentwürfe zur Änderung des Grundgesetzes in den Bundestag eingebracht hatten, um ein bindendes EU-Verfassungsreferendum zu ermöglichen, machten sich für diese Idee stark. Letztendlich setzten sich jedoch die Skeptiker in den damaligen Regierungsparteien CDU/CSU und SPD durch, sodass einmal mehr eine zentrale Entscheidung zur europäischen Integration ohne breite öffentliche Debatte und ohne große Anteilnahme der Bürger parlamentarisch vollzogen wurde (Closa 2007: 1323).

In Griechenland und Belgien ist direkte Demokratie sogar untrennbar mit traumatischen Erfahrungen verknüpft: Ein belgisches Referendum über die Fortsetzung der Monarchie König Leopolds III. hätte 1950 fast das ganze Land gespalten, da 72 Prozent der Flamen, aber nur 42 Prozent der Wallonen dafür gestimmt hatten. Eine ähnliche Abstimmungsfrage führte 1974 zu tumultartigen Konflikten in Griechenland, als sich nur eine knappe Mehrheit für die Beibehaltung der Republik als Staatsform ausgesprochen hatte, sodass fortan nur noch bei drei Staats- und Verfassungsreformen auf direkte Demokratie zurückgegriffen wurde (Closa 2007: 1311). Viele der neuen EU-Mitgliedsländer in Osteuropa haben ebenfalls keine direktdemokratischen Traditionen, obwohl einige von ihnen, wie u. a. Bulgarien, vielfältige plebiszitäre Elemente in ihren neuen Verfassungen verankert haben (Albi 2005), die jedoch – abgesehen von den EU-Beitrittsreferenden – von Parlamenten, Regierungen und Bürgern bislang kaum genutzt wurden.

Trotz dieser Fälle, auf die die oben aufgestellte These relativ gut zutrifft, gibt es einige Gegenbeispiele von Ländern, die trotz einer ausgeprägten direktdemokratischen Tradition bei Fragen der europäischen Integration auf Referenden verzichten, oder die EU-Referenden durchgeführt haben, obwohl sie keine großen Erfahrungen mit Volksabstimmungen in der nationalen Politik vorweisen können bzw. diese sehr lange zurückliegen.

Italien ist das beste Beispiel für eine Abweichung von der ersten Regel, denn obwohl Italien nach der Schweiz und Liechtenstein die meisten nationalen Referenden in Europa durchgeführt hat und seinen Bürger viele Chancen

eröffnet, durch eigene Initiativen selber Volksentscheide zu erwirken und mit diesen sogar bereits beschlossene Gesetze wieder aufzuheben (Uleri 2002), hat es dort bis heute erst ein Referendum mit Bezug zur EU (Übertragung von Kompetenzen an das Europaparlament) im Mai 1989 gegeben – und das, obwohl Italien zu den Gründungsmitgliedern der EG zählt. Auf der nationalen Ebene hingegen wurden seit den 1970er Jahren auf der Grundlage von Art. 75, nach dem eine Aufhebung eines Gesetzes oder ein Gesetzgebungsakt durch einen Volksentscheid erwirkt werden kann, wenn 500 000 Wahlberechtigte oder fünf Regionalräte dies verlangen, mehr als 60 bindende Volksentscheide durchgeführt (Uleri 1996: 107). Der Grund für den Verzicht auf EU-Referenden ist weniger die Sorge, dass diese scheitern und den gesamten Integrationsprozess zum Stillstand bringen könnten, da gerade die Italiener vergleichsweise proeuropäisch eingestellt sind. Die nationalen Verfassungsregeln zur direkten Demokratie verbieten Volksabstimmungen zu internationalen Verträgen und damit zu EU-Verträgen generell. Gleiches gilt auch für einige osteuropäische Staaten wie Estland oder Lettland, die in ihren Verfassungen diverse Formen nationaler Volksentscheide erlauben, allerdings ausdrücklich nicht zur Ratifikation internationaler Verträge.

Auf der anderen Seite haben Länder wie Luxemburg oder die Niederlande mit ihren EU-Verfassungsreferenden sowie die meisten mittel- und ost-europäischen Staaten, in denen Beitrittsreferenden stattgefunden haben, nicht nur zum ersten Mal ein Referendum zur europäischen Integration abgehalten, sondern überhaupt erstmalig seit Ende des Zweiten Weltkrieges einen landesweiten Volksentscheid durchgeführt. Während das letzte luxemburgische Referendum vor dem EU-Verfassungsreferendum, mit dem ein Verbot revolutionärer Parteien wie vor allem der Kommunistischen Partei erreicht werden sollte, bereits 1937 stattfand, war das Verfassungsreferendum im Juni 2005 die erste nationale Volksabstimmung in den Niederlanden überhaupt. Das britische Referendum 1975 zu einem möglichen Austritt aus der EG war die bislang einzige nationale Volksabstimmung in ganz Großbritannien, ansonsten haben bis heute lediglich regionale Referenden in Nordirland, Schottland und Wales zum Verbleib im Königreich und zur Einrichtung lokaler Parlamente stattgefunden (Balsom 1996: 215). In Finnland wäre die Einberufung konsultativer Volksabstimmungen durch einfache Gesetze relativ unkompliziert, aber trotzdem hat vor und nach dem EU-Beitrittsreferendum 1994 überhaupt erst eine nationale Volksabstimmung stattgefunden, nämlich 1931 zur Abschaffung des Prohibitionsgesetzes (Suksi 1996: 53). Sofern sie die Verfassungs- und Beitrittsreferenden nicht

in strategischer Absicht nutzen wollten (siehe unten), scheinen also die politischen Eliten in diesen Ländern überzeugt gewesen zu sein, dass bestimmte zentrale EU-Entscheidungen aus demokratischen Gründen in einem Volksentscheid bestätigt werden sollten, auch wenn in der nationalen Politik ansonsten weitgehend auf Elemente direkter Demokratie verzichtet wird.

Carlos Closa (2007: 1325f) hat zudem auf den „Mimesis-Effekt“ hingewiesen, wonach die Entscheidung eines Landes, ein EU-Referendum durchzuführen, andere nationale Regierungen unter öffentlichen Druck setzt und zu Nachahmern werden lässt. Dieser Faktor scheint eine gewisse Rolle bei der Entscheidung des niederländischen Ministerpräsidenten Jan Peter Balkenende gespielt zu haben, der anfänglich strikt gegen ein EU-Verfassungsreferendum war, dann aber einlenken musste, weil sich Frankreich sowie andere Beneluxländer wie Luxemburg und zuerst noch Belgien, die ebenfalls über keine direktdemokratische Traditionen verfügen, für ein Referendum aussprachen. Als die kritischen Stimmen immer lauter wurden, dass nicht einzusehen sei, warum dann nicht auch die Niederländer abstimmen dürften, willigte er schließlich ein und sagte zu, sich an der Resultat halten zu wollen, sofern die Wahlbeteiligung über 30 Prozent liegt (siehe Abschnitt 4.3.2).

Ein ähnlicher Mechanismus ist dann wirksam, wenn in einem Land bereits Referenden zu wichtigen EU-Fragen durchgeführt wurden und damit ein gewisser Standard gesetzt worden ist, der nicht ohne schwerwiegende Gründe wieder rückgängig gemacht werden kann: Norwegen hat ebenfalls keine ausgeprägte nationale Tradition in direkter Demokratie, aber der erneute Anlauf 1994 zu einem EU-Beitritt wäre ohne Volksentscheid nahezu undenkbar gewesen, nachdem die Bürger schon 1972 in einem Referendum über die Frage der Mitgliedschaft ihres Landes abstimmen konnten – und dagegen votierten (Wyller 1996).

Strategisches Handeln und politisches Kalkül

Nationale Erfahrungen mit direkter Demokratie geben uns erste konkrete Anhaltspunkte, um die beachtliche Länderabhängigkeit von EU-Referenden zu verstehen. Trotzdem fällt auf, dass sich die Regierungen einiger Staaten nur manchmal für die Durchführung von EU-Referenden entscheiden, während sie bei anderen EU-Fragen davon absehen. Frankreich hatte vor dem Verfassungsreferendum im Mai 2005 zum letzten Mal anlässlich des Maastricht-Vertrages einen Volksentscheid durchgeführt, während bei den Verträgen von Nizza und Amsterdam darauf verzichtet wurde. Diese Abweichungen sind auf den ersten Blick erstaunlich, da sich nationale Pfad-

abhängigkeiten kurzfristig kaum ändern dürften. Insofern legen diese Differenzen die Vermutung nahe, dass nationale Regierungen nicht nur Referenden durchführen, weil sie diesen Schritt aus demokratischen Gründen für angemessen oder notwendig halten, sondern weil sie sich strategische Vorteile erhoffen.

In der Literatur sind einige Thesen formuliert worden, welche machtpolitischen Kalküle hinter der Entscheidung von nationalen Regierungen stecken könnten, sich trotz erheblicher Unsicherheiten dem Willen des Volks zu unterwerfen (Setälä 1999; Morel 2001). Erstens könnten Regierungen versuchen, kontroverse EU-Themen aus nationalen Wahlkämpfen herauszuhalten, um ihre Stellung im politischen System zu stärken. Dieses Motiv wurde vor allem Jacques Chirac unterstellt, nachdem er sich auf Druck der Oppositionsparteien, eine Niederlage billigend in Kauf nehmend, für ein EU-Verfassungsreferendum in Frankreich ausgesprochen hatte. Zweitens könnten Regierungen versuchen, EU-Referenden als Streitschlichter zu benutzen, um Konflikte innerhalb der eigenen Partei oder einer Regierungskoalition durch das Volk entscheiden zu lassen. Die Labour Party war in der Europapolitik intern gespalten, als sie 1974 kurz nach dem britischen EG-Beitritt in die Regierung gewählt wurde; sie ließ daraufhin nachträglich ein Referendum zum Verbleib in der EG abhalten, nicht zuletzt um diese Kontroverse zu lösen (Balsom 1996).

Drittens kann die Situation gegeben sein, dass nationale Regierungen gegen eine EU-Entscheidung sind, sich aber eine Parlamentsminderheit dafür ausspricht und durch ein positives Referendum versucht, sie zur Ratifikation zu drängen, wie dies in Dänemark 1986 anlässlich der Einheitlichen Europäischen Akte der Fall war. Viertens wäre zumindest denkbar, dass nationale Regierungen insgeheim auf ein negatives Referendum hoffen, weil sie in Wahrheit selbst gegen eine Vertiefung der Integration sind, aber sich auf europäischer Ebene nicht durchsetzen konnten und nun auf diesem Umweg ihre Interessen durchsetzen wollen. In all diesen Fällen waren Demokratieargumente nur vorgeschoben, in Wahrheit verfolgten die politischen Eliten ganz andere Ziele (Closa 2007: 1316ff).

In einer vergleichenden Studie hat Gemma Mateo González (2006) analysiert, ob die Entscheidungen nationaler Regierungen, ein Referendum zum EU-Verfassungsvertrag abhalten zu wollen, wirklich in erster Linie auf normative Legitimationsgründe zurückgeführt werden können oder ob nicht teilweise ganz andere Motive ausschlaggebend waren. Ihre Ergebnisse legen nahe, dass politische Eliten EU-Referenden mitunter in einer strategi-

schen Art und Weise nutzen, wenn sie annehmen, dadurch ihre Position in der nationalen Politik stärken zu können (siehe dazu Crum 2007; Finke/König 2009). Selbst wenn sie die EU-Verfassung befürworteten, waren Oppositionsparteien signifikant häufiger für ein Verfassungsreferendum als Regierungsparteien, weil sie die Chance gesehen hätten, die nationale Regierung für ihre vermeintlich undemokratische EU-Politik an den öffentlichen Pranger zu stellen. Und auch die Regierungsparteien, die sich für ein Referendum ausgesprochen hatten, verfolgten in der Regel strategische Ziele: In Spanien unterstützte der damalige Ministerpräsident José María Aznar ein EU-Referendum in der Hoffnung, sich und seiner Partei trotz einiger unpopulärer Entscheidungen, vor allem der Beteiligung am Irak-Krieg, bei den anstehenden Wahlen eine Niederlage zu ersparen. Sein Gegenspieler José Luis Rodríguez Zapatero wollte dem nicht nachstehen und versprach im Wahlkampf ebenfalls ein Verfassungsreferendum, beide in dem Wissen, dass ein negativer Ausgang mit Blick auf die überwiegend proeuropäische öffentliche Meinung relativ unwahrscheinlich war. In Großbritannien wurde nicht nur der innenpolitische, sondern auch der innerparteiliche Druck auf Premierminister und EU-Befürworter Tony Blair zu groß, sodass er nach langem Zögern ein Referendum versprach (was nach dem Scheitern der Verfassung nicht mehr zustande kam), um das heikle EU-Thema aus dem anstehenden Wahlkampf herauszuhalten (Mateo González 2006: 5).

Viele dieser Thesen sind hoch spekulativ und lassen sich nur schwer überprüfen, da sie sehr stark von der jeweiligen nationalen innenpolitischen Konstellation abhängen und vor allem subjektive Handlungsintentionen von Politikern betreffen, die empirisch kaum greifbar sind. Politische Eliten begründen die Einberufung von EU-Referenden in der Öffentlichkeit nicht strategisch, sondern berufen sich stets auf die gut gemeinte Absicht, durch eine Volksabstimmung die demokratische Legitimation stärken zu wollen. Gleichwohl legen einige dieser Fälle den Verdacht nahe, dass politische Eliten unter bestimmten Rahmenbedingungen dazu neigen, EU-Referenden aus machtpolitischen Kalkülen für ihre Interessen zu instrumentalisieren, insbesondere wenn sie so den Verlust von Popularität und Wählerstimmen vermeiden können. Im Zweifel ist Politikern ihre Stellung auf der nationalen Ebene häufig wichtiger als ihre Reputation im fernen Brüssel, selbst wenn aus dem Scheitern von EU-Referenden negative Konsequenzen für den gesamten Integrationsprozess resultieren. Im folgenden Abschnitt werden einige Auswirkungen für die nationale und europäische Politik aufgezeigt, die auf gescheiterte EU-Referenden zurückzuführen sind.

4.1.4 Konsequenzen und Folgen von gescheiterten EU-Referenden

Der Ausgang von Referenden zu Fragen der europäischen Integration ist von nationalen Regierungen kaum zu kontrollieren und birgt ein erhebliches Potenzial für unerwartete Konsequenzen in sich (siehe dazu Hug 2004). Gerade bei EU-Abstimmungen scheinen die Bürger unberechenbar zu sein und treffen ihre Wahlentscheidungen oft emotional und kurzfristig. In den folgenden beiden Abschnitten werden einige Beispiele aufgeführt, die veranschaulichen sollen, welche negativen Folgen, Zeitverzögerungen und Einschränkungen gescheiterte EU-Referenden für die nationale und europäische Politik nach sich ziehen können.

Konsequenzen für die nationale Politik

Die offensichtlichsten Folgen von gescheiterten EU-Referenden zeigen sich in der Regel auf der nationalen Ebene: Norwegen und die Schweiz sind allein deswegen noch immer keine Mitglieder der EU, weil die Bürger ihren nationalen Regierungen in Volksabstimmungen mehrheitlich die Gefolgschaft verweigert haben. Während die symbolischen Konsequenzen dieser Ablehnungen, wie z. B. das Fehlen der Europaflagge an öffentlichen Gebäuden, auf den ersten Blick ersichtlich werden, sind die sozialen und ökonomischen Folgewirkungen deutlich schwieriger zu bestimmen, weil niemand genau abschätzen kann, wie sich die beiden Länder als volle EU-Mitgliedstaaten entwickelt hätten. Dennoch kann nach 50 Jahren der europäischen Integration mit einiger Gewissheit festgestellt werden, dass sich zumindest volkswirtschaftlich erfolgreiche und gefestigte Demokratien wie Norwegen oder die Schweiz auch ohne EU-Mitgliedschaft in der globalisierten Weltwirtschaft behaupten können, immerhin gehören beide Länder regelmäßig zu den internationalen Spitzenreitern bei Pro-Kopf-Einkommen und Lebensqualität.

Bei allgemeinen Bewertungen dieser Art wird jedoch häufig vergessen, dass der formelle Verzicht auf einen Beitritt zur EU keineswegs bedeutet, dass diese Länder an dem Prozess der europäischen Integration überhaupt nicht beteiligt sind bzw. nicht von ihm profitieren würden. Die Regierungen beider Länder haben in diversen Politikfeldern zahlreiche bilaterale Abkommen mit der EU geschlossen – z. B. zählt Norwegen seit Jahren zu den Mitgliedern des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und beide Länder haben das Schengener Abkommen unterzeichnet –, sodass in vielen Bereichen eine „schleichende Integration“ stattgefunden hat (Ingebritsen 1995; Ziegler 2007). Die Kehrseite der Medaille ist jedoch ein Verlust an politi-

schen Mitbestimmungsmöglichkeiten, weil EU-Nachbarstaaten in der Regel bereits beschlossene Verordnungen und Richtlinien übernehmen müssen, ohne deren Inhalte im EU-Entscheidungsprozess direkt beeinflussen oder verhindern zu können.

Aber auch in Ländern, die bereits EU-Mitglieder sind, können negative EU-Referenden weit reichende Folgen nach sich ziehen. Dänemark und Schweden konnten nur deswegen nicht den Euro einführen, weil die Bürger mehrheitlich dagegen votierten. Die schweizerische Regierung ist 1992 äußerst knapp am Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum gescheitert, weil nur 49,7 Prozent der Eidgenossen mit Ja gestimmt hatten. Außerdem haben negative Referenden zu EU-Verträgen nicht selten zu bestimmten Ausnahmeregelungen geführt, um durch die Ausklammerung unpopulärer Vertragsinhalte die Wiederholung eines gescheiterten Referendums rechtfertigen zu können. Ohne diese speziellen bilateralen Abkommen mit der EU hätte das bereits vom Rat verabschiedete Vertragspaket wieder aufgeschnürt und neu verhandelt werden müssen, was eine erneute Ratifikation in allen Mitgliedsländern zur Folge gehabt hätte. Um diese aufwändigen und riskanten Prozesse zu verhindern, machte die EU in mehreren Fällen teilweise erhebliche Zugeständnisse, um nationalen Regierungen die Entscheidung zu einem zweiten Referendum zu erleichtern und die Chancen auf einen positiven Ausgang zu erhöhen.

Vor allem mit Dänemark vereinbarte die EU vor und nach dem gescheiterten Referendum zum Vertrag von Maastricht (1992) folgenreiche Zusatzprotokolle, um ein Referendum abzuwenden bzw. im zweiten Versuch ein positives Ergebnis zu erzielen. Um zumindest verfassungsrechtlich kein EU-Referendum durchführen zu müssen, wurden der dänischen Regierung bereits während der Verhandlungen zum Maastricht-Vertrag eine Reihe von Ausnahmeklauseln zugestanden, die u. a. ein Erwerbsverbot von Immobilien in Dänemark durch EU-Ausländer und die Möglichkeit der Nichtteilnahme an der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion betrafen (Schuster 1993: 177). Trotz dieser Sonderregelungen wurde aus politischen Gründen ein Referendum zum Maastricht-Vertrag durchgeführt, das bekanntlich äußerst knapp scheiterte. Daraufhin einigte sich der Europäische Rat in Edinburgh auf ein weiteres Bündel von Ausnahmen, um ein zweites Referendum fordern und rechtfertigen zu können. Die sogenannten vier „Opt-outs“ umfassten diverse Einschränkungen im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion, der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der Innen- und Rechtspolitik sowie der Unionsbürgerschaft und sind überwiegend bis

heute gültig (Howarth 1994). Und auch im Vorfeld des zweiten Lissabon-Referendums im Oktober 2009 wurden der irischen Regierung von der EU diverse Souveränitätsgarantien zugesichert, die u.a. das Verbot von Schwangerschaftsabbrüchen, die nationale Steuerhoheit und die militärische Neutralität anbelangten. Zusätzlich war den Iren das Privileg versprochen worden, einen ständigen EU-Kommissar in Brüssel zu behalten.

Dass gescheiterte EU-Referenden ganz unmittelbare Konsequenzen für nationale politische Systeme haben können, verdeutlicht z. B. das erste norwegische Beitrittsreferendum aus dem Jahr 1972. Der damalige Ministerpräsident, Trygve Bratteli, kündigte vor der Abstimmung den Rücktritt seiner Regierung an, falls das Referendum negativ ausgehen sollte, um die Bedeutung dieser Entscheidung hervorzuheben und die eigenen Anhänger zu mobilisieren. Nachdem dieser strategische Schachzug gescheitert war, legte Bratteli tatsächlich sein Amt nieder und musste seinem Nachfolger, Lars Korvald von der Christlichen Volkspartei, zumindest kurzzeitig die Regierungsverantwortung übertragen (Wyller 1996: 143). Während direkte Folgeentwicklungen wie diese gut dokumentiert sind, beschäftigen sich relativ wenige Studien mit den langfristigen Folgen von gescheiterten EU-Referenden für nationale Parteien oder Parteiensysteme. Neben anderen Fragen wäre es interessant zu wissen, ob und inwieweit nationale Parteien ihre Positionen und Einstellungen zur europäischen Integration ändern, wenn ein Referendum bevorsteht, oder ob Parteiensysteme in Ländern, die regelmäßig EU-Referenden durchführen, in der Europapolitik stärker polarisiert oder fragmentiert sind als in Staaten, in denen EU-Verträge ausschließlich parlamentarisch ratifiziert werden.

Konsequenzen für die EU

Jedes EU-Referendum hat nicht nur Auswirkungen für den jeweiligen Nationalstaat, in dem es abgehalten wurde, sondern auch für andere Mitgliedstaaten und vor allem die EU insgesamt (Kaiser et al. 1995). Während erfolgreiche Referenden kaum zu ungeplanten Folgewirkungen führen, weil diese – genauso wie bei ausschließlich parlamentarischen Ratifikationen – von der EU vorausschauend vorbereitet und abgestimmt werden können, verursachen negative Referenden in der Regel erhebliche Verzögerungen des Zeitplans. Wenn infolgedessen wichtige Politikmaßnahmen nicht umgesetzt werden können und allgemeine Verunsicherung über das weitere Vorgehen aufkommt, wird in der Öffentlichkeit nicht selten von einer „Krisensituation“ und einem Vertrauensverlust gesprochen. Immerhin waren

es die Bürger, die sich gegen eine bestimmte Entscheidung zur europäischen Integration ausgesprochen haben, die von politischen Eliten überwiegend befürwortet wurde.

Die erste größere Bewährungsprobe für die damalige EG war sicher das damals unerwartete Nein der Dänen zum Vertrag von Maastricht (Worre 1995). Erstmals war die Ratifikation einer grundlegenden Vertragsreform an einem nationalen Referendum gescheitert, und auch die anschließenden Maastricht-Referenden in Irland und vor allem in Frankreich waren sehr umstritten und endeten nur knapp positiv. Erst ein Jahr später stimmten die Dänen dann in einem zweiten Referendum zu, sodass sich die Realisierung der jahrelang verhandelten Wirtschafts- und Währungsunion lediglich verzögerte. Zumindest von politisch noch größerer Tragweite für die EU war jedoch das Nein der Iren zum Vertrag von Nizza, mit dem notwendige institutionelle Reformen mit Blick auf die Osterweiterung der EU beschlossen werden sollten (Hummer/Obwexer 2001). Zudem sah der Vertrag vor, dass zukünftig in mehreren Politikbereichen überwiegend mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt werden sollte, um im Rat effizienter entscheiden zu können. Die damals umstrittene Frage, ob die zehn mittel- und osteuropäischen Staaten notfalls ohne Ratifikation des Nizza-Vertrages der EU beitreten könnten, musste jedoch nie endgültig beantwortet werden, weil auch in diesem Fall die Iren ein gutes Jahr später doch noch zustimmten.

Die bislang größten Konsequenzen für die europäische Integration resultierten aus den negativen Referenden zum EU-Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden (Jopp/Kuhle 2005; Búrca 2006). Während alle vorherigen Vertragsentwürfe, die in nationalen Referenden zunächst abgelehnt wurden, durch erfolgreiche Wiederholungsreferenden gerettet werden konnten, gilt das lang vorbereitete und ambitionierte Verfassungsprojekt seitdem als gescheitert, obwohl der Vertragstext in den meisten EU-Mitgliedstaaten bereits parlamentarisch ratifiziert worden war. Weder in Frankreich noch in den Niederlanden wurde jedoch ernsthaft in Erwägung gezogen, den Bürgern den gleichen Vertrag noch einmal zur Abstimmung vorzulegen, dafür waren die öffentlichen Proteste in beiden Ländern gegen das gesamte Verfassungsprojekts zu stark gewesen. Am Ende einer ausgiebigen „Reflexionsphase“, in der alle möglichen Wege aus der Krise sorgfältig debattiert werden sollten (Göler/Marhold 2005), stand schließlich der Vertrag von Lissabon, in dem auf zentrale Elemente des Verfassungsvertrages wie staatstypische Symbole und Bezeichnungen sowie auf Teile der Grundrechtecharta verzichtet wurde und der von allen Mitgliedstaaten neu ratifiziert werden musste. Erstmals in der Geschichte der europäischen Inte-

gration hatten also Bürger unmittelbar einen EU-Vertrag zu Fall gebracht und die politischen Eliten gezwungen, sich erneut an den Verhandlungstisch zu setzen (siehe dazu Abschnitt 4.3).

Für eine erneute Verzögerung des europäischen Integrationsprozesses sorgten dann wiederum die Iren, als sie im Juni 2008 den Vertrag von Lissabon im ersten Versuch ablehnten und damit die Umsetzung wichtiger Reformvorhaben vorerst blockierten (Leinen/Kreutz 2008; Curtin 2009). Die erneut einsetzende Debatte um die Zukunft der EU wurde mit dem zweiten Lissabon-Referendum im Oktober 2009 vorerst beendet, als die Iren den Vertrag nun mit einer relativ komfortablen Mehrheit von 67,1 Prozent billigten, nachdem ihnen diverse Zugeständnisse unterbreitet wurden.

4.2 Erklärungsansätze: Erfolg und Scheitern von EU-Referenden

Mindestens ebenso spannend wie die Diskussion der Frage, warum sich nationale Regierungen für die Durchführung von EU-Referenden entscheiden und welche Folgen aus gescheiterten Referenden resultieren, ist die Untersuchung möglicher Ursachen und Gründe, die zu einem Erfolg bzw. vor allem zu einem Scheitern von Referenden geführt oder zumindest beigetragen haben könnten. Ein Großteil der Fachliteratur über nationale Referenden zur europäischen Integration fokussiert sich, wie oben bereits erwähnt, auf die Frage nach individuellen Motivationen und äußeren Rahmenbedingungen, die die Bürger an der Wahlurne mit Ja oder Nein stimmen lassen (oder sie veranlassen, sich gar nicht erst an der Abstimmung zu beteiligen). Häufig wird mit diesem Forschungsinteresse auch die Hoffnung verbunden, negative EU-Referenden vermeiden zu können, wenn die Entscheidungsmotivationen der Bürger bekannt sind. Während zunächst überwiegend Einzelfallstudien zu einigen ausgewählten Referenden durchgeführt wurden, eröffnete sich im Zuge der Maastricht-Referenden (1992/1993) die Chance auf eine stärker vergleichende Analyse, zunächst basierend auf einer eng begrenzten Fallzahl. Dennoch konnten so erste theoretische Ansätze entwickelt werden, die empirisch überprüfbar waren und noch heute die Fachdiskussion prägen.

In den folgenden Abschnitten werden verschiedene Erklärungsmodelle und empirische Ergebnisse, die uns heute zur Verfügung stehen, vorgestellt und diskutiert. Außerdem werden Einzelfallstudien zu ausgewählten Län-

dern oder Referenden, mit denen verschiedene theoretische Modelle kritisch überprüft wurden, zur besseren Veranschaulichung herangezogen: Welche Faktoren und Merkmale beeinflussen den Ausgang von EU-Referenden, unter welchen Bedingungen sind ein Erfolg bzw. ein Scheitern eher wahrscheinlich oder sogar vorprogrammiert? Sind EU-Referenden tatsächlich Volksabstimmungen zu bestimmten Teilaspekten der europäischen Integration, die von den Menschen befürwortet bzw. ablehnt werden, oder stellen sie in erster Linie ein Instrument für die Bürger dar, um ihren nationalen Regierungen einen „Denkzettel“ zu verpassen? Und welche Rolle spielen politische Kampagnen, die öffentliche Meinung in den Medien oder institutionelle Rahmenbedingungen, z. B. die Verbindlichkeit eines Referendums für die nationale Regierung, bei der Wahlentscheidung der Bürger?

4.2.1 EU-Referenden als Plebiszite zur europäischen Integration

Ein erstes Modell geht von der auf den ersten Blick naheliegenden Annahme aus, dass der Erfolg bzw. das Scheitern von EU-Referenden von den individuellen Einstellungen der Bürger zur europäischen Integration bzw. zu der speziell formulierten Fragestellung abhängt. Dieser Ansatz begreift EU-Referenden als gezielte Plebiszite zur Europapolitik und geht von einer bewussten Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Streitfrage zur europäischen Integration aus, die den Bürgern zur Abstimmung vorgelegt wird. Er wurde zuerst von Palle Svensson und seinen Kollegen (Svensson 1994; Siune/Svensson/Tonsgaard 1994) für EU-Referenden weiterentwickelt und am Beispiel mehrerer dänischer Volksabstimmungen zur europäischen Integration empirisch getestet. Demnach wägen die Bürger die Vor- und Nachteile, die ihrer Ansicht nach aus einer bestimmten Referendumsentscheidung für ihr Land oder für sie persönlich resultieren würden, mehr oder weniger sorgfältig ab und behalten die zur Abstimmung anstehende Problemstellung fest im Blick. Selbst wenn sie aufgrund von fehlendem Wissen oder Interesse kaum realistisch einschätzen können, ob und inwieweit die europäische Integration ihnen persönlich oder ihrem Land dienlich und nützlich ist, orientieren sie ihre Wahlentscheidung dennoch an grundsätzlichen Überzeugungen, ob sie die EU insgesamt für eine gute oder schlechte Sache halten. Und wenn sie zur europäischen Integration überhaupt keine Meinung haben, beteiligen sie sich gar nicht erst an der Abstimmung.

Im Mittelpunkt des Wahlverhaltens der Bürger steht also das jeweilige EU-Thema, während anderen Einflussfaktoren, die auf spezielle nationale

Kontexte zurückzuführen wären, deutlich weniger Bedeutung zukommt. Aus dieser allgemeinen Annahme wurde die These abgeleitet, die Bürger würden bei EU-Referenden dann mit Ja stimmen, wenn sie die Idee der europäischen Integration grundsätzlich befürworten bzw. die Vorteile, die ihrer Ansicht nach aus einem positiven Referendum zu einer speziellen EU-Frage für sie persönlich, für ihren Nationalstaat oder für die EU insgesamt resultieren, höher gewichten als die Nachteile. Wenn sie demgegenüber grundsätzlich der europäischen Integration kritisch oder ablehnend gegenüberstehen bzw. den zur Abstimmung gestellten Aspekt der Europapolitik nicht unterstützen, stimmen sie unabhängig von anderen äußeren Einflüssen dagegen. Die zentralen Fragestellungen, mit denen sich dieser Ansatz beschäftigt, lauten: Zeigen sich eindeutige Zusammenhänge zwischen den Einstellungen der Bürger zur europäischen Integration und ihrem Wahlverhalten bei EU-Referenden? Und an welchen Merkmalen und Indikatoren lässt sich so eine Abhängigkeit erkennen und messen?

Vergleichend angelegte und theoriegeleitete Studien zu dieser Frage wurden von Siune und Svensson zunächst am Beispiel der beiden dänischen Maastricht-Referenden durchgeführt. In einem ersten Aufsatz versuchten sie zu belegen, dass die Dänen zwar die EU-Mitgliedschaft ihres Landes sowie den bisherigen Integrationsprozess befürworten würden, aber den Vertrag von Maastricht im ersten Referendum 1992 dennoch mehrheitlich abgelehnt hätten, weil sie keine vertiefte politische Integration und einen damit verbundenen Verlust nationaler Souveränität akzeptieren wollten (Siune/Svensson 1993: 104). Die Bürger hätten also nicht nur gemäß ihrer europapolitischen Präferenzen abgestimmt, sondern hätten sogar zwischen ihrer grundsätzlichen Einstellung zur europäischen Integration und den speziellen Reformen, die aus dem Maastricht-Vertrag resultieren würden, differenziert. Zur Bestätigung ihrer These verweisen die Autoren auf einen starken Zusammenhang zwischen dem befürworteten Integrationsgrad und dem individuellen Abstimmungsverhalten im ersten Maastricht-Referendum: Je mehr europäische Integration die Dänen befürworteten, desto seltener stimmten sie mit Nein. Wenig überraschend ist dabei, dass die Befürworter einer vertieften Integration (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, gemeinsame Währung, Unionsbürgerschaft) ganz überwiegend dem Maastricht-Vertrag zugestimmt haben, schließlich wollten sie eine EU, die erheblich über den aktuellen Integrationsgrad hinausgeht. Bemerkenswert ist jedoch der außerordentlich hohe Anteil an Bürgern, die den Vertrag von Maastricht abgelehnt haben, obwohl sie einen gemeinsamen Binnenmarkt

und den Abbau von Zoll- und Handelsbarrieren im Zuge der Wirtschaftsintegration sehr wohl befürworteten. Dieses Faktum verdeutlicht, dass die Bürger durchaus in der Lage waren, zwischen dem Status quo des Integrationsprozesses und zukünftigen Integrationsschritten, die auf den Maastricht-Vertrag folgen würden, zu unterscheiden und gemäß ihrer Präferenzen eine Wahlentscheidung zu treffen.

Ein weiteres Indiz dafür ist die relativ geringe Parteienbindung: Selbst von denjenigen Bürgern, die sich als Anhänger der Regierungsparteien bezeichnen, welche im Vorfeld sehr für den Maastricht-Vertrag geworben hatten, stimmten über 40 Prozent gegen den Vertrag, um den bisherigen Integrationsgrad beizubehalten und die Einbindung Dänemarks in eine politische Union zu verhindern. Ein ähnliches Muster zeigte sich bei den eher euroskeptischen Anhängern der dänischen Sozialdemokraten, die zu über 80 Prozent mit Nein stimmten, obwohl sich ihre Partei ebenfalls nachdrücklich für den Maastricht-Vertrag ausgesprochen hatte. Hinzu kommt schließlich, dass der subjektive Informationsgrad der Bürger über das EU-Referendum keinen bedeutenden Einfluss auf ihr Abstimmungsverhalten hatte, viel entscheidender waren die individuellen Meinungen zur zukünftigen Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses mit Blick auf eine politische Union (Siune/Svensson 1993: 105).

Als dann die Dänen dem Maastricht-Vertrag in einem zweiten Referendum nur ein Jahr später doch noch zustimmten, drängte sich die Frage nach den Ursachen für diesen recht kurzfristigen Stimmungswandel auf. Inwieweit und warum hatten sich die Einstellungen der Bürger plötzlich geändert? Oder waren diesmal ganz andere Faktoren für den Ausgang des Referendums ausschlaggebend? Karen Siune, Palle Svensson und Ole Tonsgaard weisen zunächst darauf hin, dass sich die persönlichen Einstellungen der Bürger in dieser kurzen Zeit kaum geändert hatten, allerdings waren schon geringe Verschiebungen für ein positives Ergebnis ausreichend, da bereits das erste Referendum nur denkbar knapp mit 49,3 Prozent scheiterte. Der Meinungsumschwung unter einigen ehemaligen Gegnern zugunsten des Maastricht-Vertrags sei in erster Linie auf das Abkommen von Edinburgh zurückzuführen, mit dem der dänischen Regierung diverse Ausnahmeregelungen zugestanden wurden (Siune/Svensson/Tonsgaard 1994: 109). Diese Übereinkunft erlaubte Dänemark die Nichtteilnahme an der dritten Stufe der Wirtschaft- und Währungsunion, der gemeinsamen Verteidigungspolitik, der Unionsbürgerschaft sowie an bestimmten Vereinbarungen im Rahmen der gemeinsamen Innen- und Rechtspolitik – also genau in denjenigen

Politikbereichen, die von weiten Teilen der Bevölkerung abgelehnt wurden. Nach diesem Kompromiss sprach sich neben den anderen Parteien sogar die Sozialistische Volkspartei für den Maastricht-Vertrag aus, obwohl sie ihren Wählern beim ersten Referendum noch nahegelegt hatte, mit Nein abzustimmen.

Diese neuen Voraussetzungen spiegelten sich dann im Wahlverhalten wider: Insbesondere diejenigen Bürger, die keine vertiefte politische Union mit nationalen Souveränitätsverlusten wollten, aber nicht grundsätzlich gegen die Beteiligung Dänemarks an dem Prozess der europäischen Wirtschaftsintegration insgesamt eintraten, stimmten nun zu. Außerdem wanderten viele Anhänger linker Parteien, insbesondere der Sozialistischen Volkspartei, sowie eher unterprivilegierte Bevölkerungsgruppen wie ungelernete Arbeiter und öffentliche Angestellte ohne Hochschulabschluss, die beim ersten Versuch noch gegen Maastricht gestimmt haben, vom Nein-ins Ja-Lager und machten so letztendlich den kleinen Unterschied aus (Siune/Svensson/Tongaard 1994: 109ff). Statistische Auswertungen von Meinungsumfragen bestätigen jedoch, dass Parteienbindungen erneut einen deutlich geringeren Einfluss auf den Ausgang des Referendums hatten als die Positionen der Bürger zum Integrationsgrad der eu. Diejenigen Bürger, die beim ersten Referendum mit Nein gestimmt hatten, weil Maastricht ihnen zu viel an politischer Integration gebracht hätte, änderten nun ihre Meinung und erklärten so letztlich den Erfolg des zweiten Maastricht-Referendums, das ohne die Sonderregelungen für Dänemark vermutlich ein zweites Mal gescheitert wäre (Siune/Svensson/Tongaard 1994: 114). Zu teilweise deckungsgleichen Ergebnissen kommt Torben Worre, der den unterschiedlichen Ausgang der Maastricht-Referenden ebenfalls mit den Präferenzen der Bürger für kooperative, zwischenstaatlich organisierte Integrationsformen erklärt (Worre 1995).

Überwiegend bestätigt wurde das erste Modell zudem im Rahmen einer statistischen Analyse von Umfragedaten, die im Anschluss an insgesamt 18 eu-Referenden erhoben wurden, u. a. in Dänemark, Irland und Norwegen (Hobolt 2009). Die Ergebnisse zeigen sehr deutlich, dass allgemeine Einstellungen zur europäischen Integration bei den meisten eu-Referenden einen soliden und aussagekräftigen Einflussfaktor auf das Entscheidungsverhalten darstellten, während dies bei anderen Variablen wie z. B. dem Alter, dem Geschlecht, der sozialen Klasse und auch der Zufriedenheit mit der nationalen Regierung nicht so häufig und nicht so eindeutig der Fall war. Je mehr die Bürger die europäische Integration bzw. die eu-Mit-

gliedschaft ihres Landes für eine gute Sache hielten, desto eher stimmten sie bei EU-Referenden zu. Und wenn sie dem europäischen Integrationsprozess grundsätzlich skeptisch bis ablehnend gegenüberstanden, stimmten sie auch bei Volksabstimmungen sehr häufig gegen die EU-Mitgliedschaft ihres Landes bzw. gegen neue EU-Verträge. Dieser Zusammenhang hat sich zudem im Zeitverlauf stabilisiert, während die Bedeutung anderer Faktoren mehr und mehr abgenommen hat. Sogar bei dem Verfassungsreferendum in Frankreich lässt sich dieses Muster feststellen, obwohl hier Präsident Chirac schon seit längerer Zeit für seine nationale Politik in der öffentlichen Kritik stand. Bei einigen EU-Referenden hat jedoch auch die Unzufriedenheit der Bürger mit der nationalen Regierung zum Scheitern beigetragen und markiert ebenfalls eine signifikante Einflussgröße, insbesondere beim ersten dänischen Maastricht-Referendum sowie beim ersten Nizza-Referendum und beim ersten Lissabon-Referendum in Irland (Hobolt 2009: 72f).

Insofern unterstützen diese Daten zweifellos das erste Modell, allerdings muss kritisch angemerkt werden, dass keine statistisch gesicherten Erkenntnisse ableitbar sind, die vergleichende Aussagen zur Einflussstärke der beiden zentralen Variablen erlauben. Oftmals waren diejenigen Bürger, die der Referendumsfrage zugestimmt haben, sowohl insgesamt proeuropäisch eingestellt als auch mit der nationalen Regierung zufrieden, sodass letztlich offen bleibt, welches Wahlmotiv für ihre Entscheidung ausschlaggebend war. Außerdem zeigte sich fast bei allen analysierten Referenden ein sehr deutlicher Zusammenhang zwischen der individuellen Wahlentscheidung (Ja/Nein) und der Empfehlung von nationalen Parteien: Viele Bürger haben sich bei ihrer Entscheidung an der Position derjenigen nationalen Partei orientiert, mit der sie sich am meisten verbunden fühlen bzw. der sie sonst bei Wahlen ihre Stimme geben (Hobolt 2009: 71). Folglich bleibt unklar, wie stark Parteienbindungen die Stimmabgabe letztendlich beeinflusst haben. Wenn nämlich die Bürger nur aufgrund von nationalen Parteiempfehlungen mit Ja abgestimmt hätten, ohne ihre eigene Meinung zum eigentlichen EU-Thema kundzutun, würde dieses Verhalten eher gegen dieses erste Modell sprechen.

4.2.2 EU-Referenden als „Denkzettel“ für die nationale Regierung

Ein zweites Modell, das vor allem auf die Arbeiten von Mark N. Franklin (Franklin/Marsh/Wleziën 1994; Franklin/Van der Eijk/Marsh 1995) zurückgeführt werden kann, bestreitet grundsätzlich die Vorstellung des ersten Modells, die Ergebnisse von EU-Referenden spiegeln ein bewusstes Wahl-

und Entscheidungsverhalten der Bürger zur europäischen Integration wider. Gerade Europapolitik sei viel zu kompliziert und voraussetzungsvoll, als dass die meisten Bürger bereit und in der Lage wären, sich zu ausgewählten Fragen der europäischen Integration eine wohlüberlegte Meinung zu bilden. Vor diesem Hintergrund geht das zweite Modell von der Annahme aus, die Bürger würden bei EU-Referenden ihre Stimme nutzen, um ihre aktuelle Zufriedenheit bzw. Unzufriedenheit mit der nationalen Regierung auszudrücken oder den Empfehlungen derjenigen Partei folgen, der sie auch bei nationalen Wahlen ihr Vertrauen schenken, ohne eine eigene Position zur Europapolitik zu entwickeln. Weil EU-Referenden in der Regel von der Regierung befürwortet und unterstützt werden, reflektierten deren Resultate nicht die Meinung der Bürger zu wichtigen Grundsatzentscheidungen zur europäischen Integration, so die These, sondern seien im Ergebnis nichts anderes als kurzfristige Stimmungen für oder gegen die nationale Politik. Somit verringere sich die Bedeutung von EU-Referenden auf Abstimmungen zweiter Wahl (Second-Order-Elections), aus denen sich nicht viele Informationen zu den europapolitischen Ansichten der Bevölkerung ableiten ließen (siehe dazu Kapitel 3).

Ganz entscheidend für die Entschlüsselung von EU-Referenden sei also die Einbeziehung des aktuellen nationalen politischen Kontextes, selbst wenn das Thema der Abstimmung im Kern die Europapolitik betrifft. Die zentrale These dieses Ansatzes lautet, dass Bürger in der Regel mit Nein abstimmen werden, wenn sie mit ihrer nationalen Regierung allgemein unzufrieden sind. Mehr noch, gerade wenn sich die Regierung offiziell für einen positiven Ausgang des Referendums ausspricht und wirbt (was so gut wie immer der Fall ist), stimmten enttäuschte Bürger bewusst dagegen, um auf diesem Weg ihren Protest gegen die nationale Regierung direkt auszudrücken. Wenn sie hingegen mit der Leistungsbilanz ihrer Regierung zufrieden seien, würden die meisten Bürger im Referendum sogar selbst dann für einen bestimmten Aspekt der europäischen Integration stimmen, wenn sie der EU ansonsten eher kritisch gegenüberstehen. Folgende Fragestellung ist für diesen Ansatz besonders relevant: Welchen Einfluss hat die nationale Politik, z. B. die aktuelle Popularität der Regierung, auf das Entscheidungsverhalten der Bürger bei EU-Referenden, mit denen eigentlich ausschließlich europapolitische Fragen vom Volk beantwortet werden sollen; und wie könnte so ein Einfluss verlässlich nachgewiesen werden?

Mehrere Aufsätze von Franklin zu diesem Thema können als direkte Reaktion auf die eben vorgestellten Analysen zur Bestätigung des ersten

Modells von Siune und Svensson aufgefasst werden. Anknüpfend an frühere Studien zur Rolle von Parteienbindungen (Pierce/Valen/Listhaug 1983) versuchen sie empirisch nachzuweisen, dass die Ergebnisse von EU-Referenden häufig eng mit der Popularität der aktuellen nationalen Regierung verbunden sind, selbst wenn die Position der Regierung zur europäischen Integration oder zu der speziellen Referendumsfrage gar nicht die Ursache für deren geringe Popularität ist. Vor allem der Ausgang der Maastricht-Referenden in Dänemark, Frankreich und Irland sei vielmehr ein Spiegelbild der öffentlichen Kritik an den jeweiligen nationalen Regierungen am Tag der Abstimmung und nicht etwa die Summe der Einstellungen der Bürger zum Maastricht-Vertrag.

In einem ersten Schritt verweisen die Autoren auf einen starken Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit der Bürger mit ihrer nationalen Regierung und ihrem Abstimmungsverhalten in den Maastricht-Referenden: Wenn die Bürger mit ihrer aktuellen Regierung zufrieden waren, stimmten sie gemäß der Empfehlung der nationalen Politik ganz überwiegend zu. 84 Prozent der Dänen, die der Ansicht waren, dass ihre Regierung einen guten Job mache, votierten mit Ja, während von den unzufriedenen Bürgern nur 32 Prozent zustimmten und 68 Prozent den Maastricht-Vertrag im ersten Referendum ablehnten. Fast deckungsgleiche Daten präsentieren Mark N. Franklin, Cees van der Eijk und Michael Marsh für das französische und irische Maastricht-Referendum: Sofern die Franzosen mit ihrem Präsidenten Mitterrand zufrieden waren, folgten sie seiner Maastricht-Empfehlung zu 79 Prozent, während nur 35 Prozent der enttäuschten Bürger zustimmten. Das gleiche Muster konnte in Irland beobachtet werden, hier stimmten 82 Prozent der zufriedenen Bürger zu, aber nur 43 Prozent derjenigen, die mit der nationalen Regierung unzufrieden waren (Franklin/Van der Eijk/Marsh 1995: 104).

Ob nun die Maastricht-Referenden erfolgreich verliefen oder scheiterten, hing demnach schlicht und einfach von dem Anteil der Bürger ab, die mit ihrer nationalen Regierung zum Zeitpunkt der Abstimmung unzufrieden waren: Während in Irland kurz vor dem Referendum eine neue Regierung angetreten war, die noch nicht so stark in der öffentlichen Kritik stand, waren der französische Präsident Mitterrand und die dänische Regierung bereits in weiten Teilen der Bevölkerung sehr unpopulär. Dass dann letztendlich das französische Maastricht-Referendum mit 51,1 Prozent der Stimmen trotzdem äußerst knapp positiv entschieden wurde und das erste dänische Referendum mit 49,3 Prozent extrem knapp scheiterte, passierte

mehr oder weniger zufällig. Nur für das zweite Maastricht-Referendum in Dänemark scheint diese Rechnung zumindest auf den ersten Blick nicht aufzugehen, da nun lediglich 57 Prozent der mit der Regierungspolitik zufriedenen Bürger und erstaunliche 65 Prozent der unzufriedenen Bürger mit Ja stimmten, was den Einfluss der Regierungszufriedenheit auf das Entscheidungsverhalten möglicherweise relativiert (Franklin/Van der Eijk/Marsh 1995: 110).

Franklin, Van der Eijk und Marsh erklären diese neue Konstellation mit dem Regierungswechsel in Dänemark von der liberal-konservativen Koalition zu den Sozialdemokraten, der zwischen den beiden Maastricht-Referenden stattfand. Die Anhänger der früheren Regierungsparteien stimmten wiederum zu über 80 Prozent für den Maastricht-Vertrag, allerdings waren sie nun ganz überwiegend mit der neuen sozialdemokratischen Regierung unzufrieden. Gleichzeitig waren die Sozialdemokraten als neue Regierungspartei nun offensichtlich erfolgreicher in der Mobilisierung ihrer Anhänger, denn nun stimmten 57 Prozent ihrer Anhänger mit Ja, während beim ersten Referendum lediglich 33 Prozent zustimmten. Dieser Umschwung könne nicht auf die dänischen Sonderregeln der Edinburgh-Vereinbarung zurückgeführt werden, da Meinungsumfragen am Tag der zweiten Abstimmung gezeigt hätten, dass nur 17 Prozent überhaupt von dem Abkommen gehört hatten und nur zwei Prozent die vier Ausnahmeregelungen korrekt benennen konnten (Franklin/Van der Eijk/Marsh 1995: 112). Zudem zeigten Eurobarometerdaten in allen drei Ländern relativ konstante proeuropäische Werte von Herbst 1991 bis zum ersten dänischen Maastricht-Referendum im Frühling 1992, wenn die Bürger gefragt wurden, ob sie die Mitgliedschaft ihres Landes und die europäische Einigung insgesamt grundsätzlich für eine gute Sache halten.

Spezielle Erhebungen der öffentlichen Meinung zum Maastricht-Vertrag offenbaren demgegenüber einige Schwankungen: In Dänemark stieg die Ablehnung des Maastricht-Vertrags zeitgleich mit der Unzufriedenheit der Bürger mit ihrer nationalen Regierung an, während in Frankreich sowohl die Kritik am Maastricht-Vertrag als auch an Präsident Mitterrand konstant auf einem relativ hohen Niveau stagnierten. In Irland hingegen entwickelten sich die Bürgermeinungen zur Zufriedenheit mit der nationalen Regierung ebenso positiv wie die Ansichten zum Maastricht-Vertrag, sodass eine relativ deutliche Zustimmung von 68,7 Prozent erreicht werden konnte. Nach Ansicht der Autoren implizierten diese Daten, dass vor allem die in Dänemark und Irland vorherrschenden Bewertungen der jeweiligen

nationalen Regierungen einen maßgeblichen Effekt auf das Ergebnis der Maastricht-Referenden ausübten, während der eigentliche Abstimmungsgegenstand in den Hintergrund rückte. Sofern diese Annahmen zutreffen sollten, müsste der Sinn von EU-Referenden angezweifelt werden, denn wenn die Bürger dieses Instrument nicht als Chance begreifen, um der Regierung ihre Meinungen zur europäischen Integration mitzuteilen, sondern es gewissermaßen missbrauchen, um der politischen Klasse einen „Denkzettel“ zu verpassen, wären die Ergebnisse von EU-Referenden nur wenig aussagekräftig (Franklin/Van der Eijk/Marsh 1995: 114).

Siune, Svensson und Tonsgaard haben zweimal direkt auf diese Fundamentalkritik an ihren Ergebnissen reagiert (Siune/Svensson/Tonsgaard 1994; Svensson 2002). In einer kurzen Replik hat Franklin zumindest eingestanden, dass aufgrund der besonders günstigen Rahmenbedingungen in Dänemark neben den starken Parteienbindungen auch die Einstellungen der Bürger zum europäischen Integrationsprozess den Ausgang von EU-Referenden beeinflusst haben könnten (Franklin 2002). Ein Vergleich der beiden EU-Referenden zum Vertrag von Nizza in Irland gibt weitere Hinweise darauf, dass in der Regel tatsächlich beide Faktoren einen mehr oder weniger starken Einfluss auf das Entscheidungsverhalten ausüben, also in der Praxis keineswegs miteinander konkurrieren oder sich gegenseitig ausschließen. Die Daten für den irischen Fall zeigen eindeutig die Wirkung beider Modelle, und zwar jeweils in die vermutete Richtung: Bürger, die sich grundsätzlich für die europäische Integration, für die Erweiterung der EU oder für die Beteiligung Irlands an einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aussprachen, tendierten signifikant stärker zu einer Ja-Stimme zum Vertrag von Nizza, während eher euroskeptische Bürger im Referendum überwiegend mit Nein stimmten.

Gleichzeitig jedoch, und hier zeigt sich die Bedeutung der nationalen Rahmenbedingungen, stimmten Unterstützer der Oppositionsparteien und Bürger, die mit der aktuellen Regierung unzufrieden sind, deutlich seltener zu als diejenigen Bürger, die sich als Anhänger der Regierungsparteien bezeichnen oder mit der Bilanz der aktuellen Regierung zufrieden sind. Eine statistische Analyse der Einflusstärke dieser beiden Faktoren offenbart eine erhebliche Verschiebung zugunsten einer stärker themenzentrierten Wahlentscheidung der Bürger, die letztlich den positiven Ausgang des zweiten Nizza-Referendums erklärt. So stieg die Wahrscheinlichkeit, dass Bürger, die für die EU-Erweiterung sind, auch im Referendum mit Ja stimmen, von 25 Prozent (2001) auf 51 Prozent (2002) an, während nationale

Einflussfaktoren wie Parteienbindung und Regierungszufriedenheit nahezu konstant blieben (Garry/Marsh/Sinnott 2005: 214).

Beide bislang vorgestellten Modelle, so viel sollte deutlich geworden sein, bieten also keine exklusiven Erklärungen für den Ausgang von EU-Referenden, sondern treffen nur unter bestimmten strukturellen Rahmenbedingungen zu, die sich von Fall zu Fall unterscheiden und verändern können. Das nun folgende dritte Modell nimmt eine integrierende Vermittlerposition zwischen den beiden ersten Ansätzen ein und analysiert die Rolle der sozialen Kontexte, in denen Meinungen und Überzeugungen entstehen und gesteuert werden, die dann das Abstimmungsverhalten an der Wahlurne letztlich bestimmen.

4.2.3 Politische Kampagnen, die Medien und die Informiertheit der Bürger

Dieses dritte Modell geht davon aus, dass die Wahlentscheidungen der Bürger in der Regel sowohl von ihren Einstellungen zur europäischen Integration als auch von ihren aktuellen Bewertungen der nationalen Politik geprägt sind. Welcher dieser beiden Einflussfaktoren jedoch schlussendlich an der Wahlurne überwiegt oder den Ausschlag gibt, hänge maßgeblich, so die These, von den Informationen und Meinungen ab, die in politischen Kampagnen kommuniziert werden und den öffentlichen Diskurs bestimmen (Hobolt 2009: 17). Gerade bei komplexen EU-Entscheidungen verfügten die Bürger über keine so stabilen Grundüberzeugungen, als dass sie sich nicht von politischer Propaganda beeinflussen lassen würden oder sogar manipuliert werden könnten. Wenn wir also das Entscheidungsverhalten der Bürger analysieren wollen, müssten wir uns mit den Berichterstattungen und Meinungen in der politischen Öffentlichkeit beschäftigen, insbesondere mit den Massenmedien. Individuelle Motivationen, die in der Wahlkabine zu einer bestimmten Entscheidung führen, entstünden nicht im luftleeren Raum, sondern seien lediglich das Ergebnis öffentlicher Debatten und Auseinandersetzungen im Vorfeld von EU-Referenden. Demnach müssten die Quantität, aber vor allem die inhaltliche Ausrichtung politischer Informationen als ein wesentlicher Einflussfaktor berücksichtigt werden, um Unterschiede im Wahlverhalten der Bürger bei EU-Referenden verstehen zu können.

Im Mittelpunkt dieses dritten Modells steht also die Verbindung der individuellen Wahlentscheidung mit dem gesellschaftlichen, in der Regel

medial übermittelten Diskurskontext, in dem bzw. aus dem heraus entschieden wird. Wenn die öffentliche Aufmerksamkeit für die Europapolitik im Vorfeld des Referendums hoch ist und sich viele Bürger für den europäischen Integrationsprozess interessieren, wäre eher zu erwarten, dass die Wähler mit Blick auf die europäische Integration abstimmen, anstatt das Referendum als nationales Plebiszit zu instrumentalisieren (Hobolt 2005). Wenn jedoch politische Parteien oder die Medien bewusst versuchen, die Europapolitik in den Hintergrund zu drängen und stattdessen nationale Konflikte das eigentliche EU-Referendum überlagern – z. B. wenn die nationale Opposition den Bürgern nahelegen würde, aus Protest gegen die Regierungspolitik mit Nein zu stimmen –, dann dominierten nationale Konfliktmuster die Wahlentscheidung der Bürger. Im Kern beschäftigt sich dieses dritte Modell mit folgenden Fragen: Inwieweit beeinflussen politische Kampagnen und Mediendebatten das Abstimmungsverhalten an der Wahlurne, also stimmen die Bürger tatsächlich anders ab, wenn sie über mehr oder weniger fachliche Informationen verfügen oder der öffentliche Diskurs im Vorfeld sehr national bzw. europapolitisch geprägt war? Wie stark lenken politische Kampagnen und öffentliche Meinungsbildungen in den Medien die Bürger, lässt sich der Ausgang von EU-Referenden vielleicht sogar durch einseitige Berichterstattungen und Informationen in eine bestimmte Richtung manipulieren und steuern?

Diese Fragen stehen heute im Mittelpunkt der Forschung zu EU-Referenden, nachdem sich herauskristallisiert hatte, dass die Gültigkeit der ersten beiden Modelle sehr stark von sozialen Kontextbedingungen beeinflusst wird (siehe schon Schneider/Weitsman 1996). Die größte Pionierarbeit in diesem Feld haben Claes H. de Vreese und Holli A. Semetko geleistet, die sich in mehreren Büchern und Aufsätzen dezidiert dem Einfluss von Politik- und Medienkampagnen und deren Dynamiken auf das Entscheidungsverhalten der Bürger bei EU-Referenden gewidmet haben (De Vreese/Semetko 2004a). In einem größeren Forschungsprojekt untersuchten sie zunächst politische Kampagnen sowie deren mediale Aufbereitung im Vorfeld des dänischen Euro-Referendums 2000 und interessierten sich insbesondere für den Einfluss der Fernseh- und Printmedienberichterstattung auf das Abstimmungsverhalten der Bürger. Die statistische Auswertung einer Umfrage, in der neben gängigen Faktoren wie Bildungsgrad, Einstellung zur europäischen Integration, Regierungszufriedenheit auch Variablen wie private Kommunikation und Mediennutzung erhoben wurden, bestätigt die Wirkung politischer Kampagnen, die über die Massenmedien vermittelt die Bürgern

erreichen: Während interpersonelle Gespräche über das Euro-Referendum im Bekanntenkreis und sogar die persönliche Einbindung in politische Kampagnen kaum zu einer Positionsveränderung beigetragen haben, ließen sich insbesondere die anfangs unentschiedenen Bürger teilweise erheblich durch die öffentliche Medienberichterstattung in den letzten Wochen vor dem Referendum beeinflussen.

Hier zeigen die Ergebnisse, dass diejenigen Bürger, die intensiv öffentlich-rechtliche Nachrichten geschaut und regelmäßig Zeitungen gelesen haben, die für eine Ja-Stimme argumentierten, anschließend signifikant häufiger dem Referendum zustimmten als Bürger, die gar nicht oder weniger häufig diese Medien zur Kenntnis genommen hatten. Besonders stark war dieser Einfluss bei den zuvor unentschiedenen Bürgern, aber sogar unter denjenigen, die anfangs gegen die Einführung des Euro eingestellt waren, sind einige Konsumenten der als proeuropäisch kategorisierten Medien im Laufe der Referendumsdebatte vom Nein- ins Ja-Lager gewandert. Demgegenüber neigten Leser von tendenziell euroskeptischen Zeitungen und Zuschauer von Nachrichtensendungen im Privatfernsehen, die weit weniger neutral berichteten als die öffentlich-rechtlichen Sender und teilweise gegen das Referendum mobilisierten, zu einer Nein-Stimme im Referendum, und erneut vor allem dann, wenn sie vorher unentschlossen waren (De Vreese/Semetko 2004b: 711). Somit hatte die Nutzung medialer Informationsquellen in den Wochen vor dem dänischen Euro-Referendum tatsächlich einen nachweisbaren Einfluss auf die Meinungsbildung insbesondere der unentschiedenen Bürger.

Die umfassendste und empirisch gehaltvollste Studie, die bislang zum dritten Modell erschienen ist, hat erst kürzlich Sara Binzer Hobolt vorgelegt. Sie hat diverse Umfragedaten zu 18 Referenden zu verschiedenen Aspekten der europäischen Integration ausgewertet und statistisch untersucht, ob und inwieweit Bürger, die besser über die europäische Integration informiert sind, an der Wahlurne eher eu-Referenden zustimmen (Hobolt 2005, aktuell Hobolt 2009). Die Bürger wurden nach den Referenden gefragt, ob und wie sie abgestimmt hatten. Gleichzeitig wurden ihnen verschiedene Fachfragen zur europäischen Integration allgemein und zum speziellen Thema des Referendums gestellt, um den individuellen Kenntnis- und Wissensstand ermitteln zu können. Im Ergebnis führt ein hoher Grad an Information zur europäischen Integration nicht unmittelbar zu einer in der Regel proeuropäischen Ja-Stimme, sondern der Zusammenhang ist komplexer und sehr fallabhängig: Während die Bürger beim irischen Maastricht-Refe-

rendum 1992 sowie beim ersten norwegischen Beitrittsreferendum eher dann zustimmten, wenn ihr persönlicher Kenntnisstand zur EU hoch war, zeigte sich in vielen anderen Fällen der gegenteilige Effekt, u. a. bei fast allen dänischen EU-Referenden und vor allem beim französischen Verfassungsreferendum. In anderen Worten, nur weil die Bürger besser über Europapolitik informiert sind, stimmen sie noch lange nicht vermehrt für EU-Vertragsreformen oder für den Beitritt ihres Landes zur EU.

Diese Daten legen die Vermutung nahe, dass der Kenntnisstand der Bürger zur Europapolitik nicht direkt ihr Entscheidungsverhalten bestimmt, aber möglicherweise erheblich beeinflusst, ob und inwieweit sie themenzentriert abstimmen. Um diese These zu testen, hat Hobolt zuerst statistisch untersucht, ob Bürger mit einem vergleichsweise hohen Wissen zur europäischen Integration zumindest gemäß ihrer Einstellung zum speziellen EU-Thema abstimmen, anstatt das Referendum als nationales Protestinstrument zu gebrauchen. Dieser Zusammenhang lässt sich für alle 18 untersuchten EU-Referenden nachweisen und ist abgesehen von vier Fällen signifikant, also stabil und aussagekräftig, wenn auch auf teilweise sehr niedrigem Niveau (Hobolt 2009: 75). Nicht der bloße Informations- und Kenntnisgrad der Bürger entscheidet über ihre Zustimmung bzw. Ablehnung, sondern der politische Wettbewerb um die besten Argumente im umkämpften Diskursraum, in dem die Entscheidungsfindung passiert. Somit kann vermutet werden, dass die Intensität und inhaltliche Ausrichtung politischer Kampagnen und Meinungsbildungen, die den öffentlichen Diskurs im Vorfeld dominieren, nicht nur zu einem stärker themenabhängigen Wahlverhalten führen, sondern auch die eigentliche Entscheidung für bzw. gegen das Referendum massiv beeinflussen (Hobolt 2009: 81).

Nach Hobolt lassen sich die Effekte von öffentlichen Kampagnen auf das Entscheidungsverhalten der Bürger bei EU-Referenden auf zwei Wegen messen: Erstens, indem man die Intensität von politischen Kampagnen vergleichend erhebt und analysiert, ob die öffentliche Sichtbarkeit und Diskussion der jeweiligen EU-Thematik die Wahlbeteiligung oder die Themengebundenheit der Wahlentscheidung insgesamt beeinflusst. Zweitens kann auf der individuellen Ebene untersucht werden, ob politische Kampagnen das persönliche Wissen der Bürger zur Europapolitik erhöhen und sie sich deswegen beteiligen oder andere Wahlentscheidungen treffen (Hobolt 2009: 85). Die Messung der Intensität politischer Kampagnen beruhte auf drei Indikatoren. (1) Der Polarisierung nationaler Parteien, verstanden als Anteil von Abgeordneten in den nationalen Parlamenten, die das Referen-

dum ablehnen: Je gegensätzlicher und gleichgewichtiger sich die Lager gegenüberstehen, desto stärker werden die Parteien um Zustimmung bzw. Ablehnung werben. (2) Die öffentliche Meinung der Bürger vor dem EU-Referendum, also wie viele der potenziellen Wähler sich in Meinungsumfragen gegen bzw. für den Referendumsvorschlag aussprechen: Je umstrittener ein Referendum in der Bevölkerung ist, desto mehr werden sich die Parteien in ihren Kampagnen engagieren. (3) Medienberichterstattung und mediale Aufmerksamkeit, also wie breit und intensiv über das EU-Referendum in den nationalen Öffentlichkeiten informiert wird: Je häufiger und sichtbarer das EU-Referendum in den nationalen Medien platziert und diskutiert wird, desto intensiver verläuft die politische Kampagne, so die Annahme (Hobolt 2009: 93).

Gemessen an diesen Kriterien zeigt ein Vergleich von 19 EU-Referenden teilweise sehr starke Unterschiede in der Intensität politischer Kampagnen: Während alle drei Indikatoren bei den norwegischen Beitrittsreferenden, den dänischen Euro- und Maastricht-Referenden sowie dem französischen Verfassungsreferendum relativ hohe Werte erreichen, fiel insgesamt die Kampagnenintensität beim spanischen Verfassungsreferendum und bei fast allen irischen EU-Referenden, abgesehen vom ersten Lissabon-Referendum, eher schwach aus (Hobolt 2009: 95). Diese unterschiedlichen Intensitätsgrade in der öffentlichen Sichtbarkeit des Themas beeinflussen in erheblichem Maße die Wahlbeteiligung und die Konzentration der Bürger auf das EU-Thema bei der Wahlentscheidung. Eine vergleichsweise hohe Kampagnenintensität führt in der Regel zu einer überdurchschnittlich hohen Wahlbeteiligung, während sich eine geringe öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema des EU-Referendums in einer deutlich niedrigeren Beteiligungsquote niederschlägt. So zeichnen sich die beiden norwegischen Beitrittsreferenden und auch das dänische Euro-Referendum nicht nur durch eine hohe Konfliktintensität aus, sondern gleichzeitig durch sehr hohe Wahlbeteiligungen von bis zu 90 Prozent. Am anderen Ende des Spektrums finden sich die parteipolitisch wenig umstrittenen und öffentlich kaum diskutierten EU-Referenden in Irland und das spanische Verfassungsreferendum, die alle geringe Wahlbeteiligungsquoten von teilweise weit unter 60 Prozent aufweisen (Hobolt 2009: 96).

Ein fast deckungsgleiches Bild zeigt sich, wenn man die Intensität der Kampagne mit dem Einfluss der persönlichen Einstellungen zur europäischen Integration auf die Wahlentscheidung in Beziehung setzt: Je politisch umstrittener und in der medialen Öffentlichkeit sichtbarer ein EU-Referen-

dum war, desto eher stimmten die Bürger themenzentriert ab, also gemäß ihren Einstellungen zur jeweiligen Referendumsfrage, und nutzten das Instrument der direkten Demokratie nicht in erster Linie, um gegen ihre nationale Regierung zu protestieren. Besonders deutlich zeigt sich dieser Zusammenhang beim ersten norwegischen Beitrittsreferendum, dem dänischen Euro-Referendum und dem französischen Verfassungsreferendum, die alle drei sowohl bei der Kampagnenintensität als auch dem Einfluss der EU-Einstellungen sehr hohe Werte erreichen. Der einzige Fall, der nicht so gut in dieses Muster passt, ist das zweite Beitrittsreferendum in Norwegen, denn obwohl dieses EU-Referendum in der Bevölkerung sehr umstritten war und die Medien intensiv darüber berichteten, haben die Bürger nicht häufiger thematisch fokussiert abgestimmt als in vielen anderen EU-Referenden mit mittelmäßiger Kampagnenintensität (Hobolt 2009: 97).

4.2.4 Institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen

Das vierte Modell, das vor allem von Simon Hug entwickelt worden ist, konzentriert sich nicht primär auf individuelle Faktoren wie Bildungsgrad, Alter, Regierungszufriedenheit oder EU-Einstellungen, sondern vermutet einen Zusammenhang zwischen den je nach Referendum und Land teilweise sehr unterschiedlichen rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen und dem Entscheidungsverhalten der Bürger (Hug 2003: 47). Demnach fokussiert sich dieses Modell in erster Linie auf verfassungsrechtliche Normen und auf die Vorgaben politischer Eliten, also ob nationale Regierungen zur Abhaltung eines Referendums verpflichtet sind, ob dem Resultat rechtsverbindliche Wirkung zukommt bzw. ob und unter welchen Bedingungen eine Anerkennung des Ergebnisses im Vorfeld zumindest von der Regierung in Aussicht gestellt worden ist. Die Berücksichtigung dieser formalrechtlichen Merkmale trage insofern zu einem besseren Verständnis von Referendumsergebnissen bei, weil diese Merkmale andere potenzielle Einflussfaktoren verstärken oder verringern könnten, insbesondere die Rolle von Regierungsanhängerschaft, oder den strategischen Umgang politischer Eliten mit EU-Referenden.

Obwohl institutionelle Eigenschaften dieser Art von Land zu Land und mitunter von Referendum zu Referendum sehr stark variieren können (siehe Abschnitt 4.1.2), haben sie bislang in der vergleichenden Forschung kaum Berücksichtigung gefunden, sodass wir relativ wenig wissen über direkte und indirekte Effekte auf das Abstimmungsverhalten der Bürger.

Nach Hugs zentraler These seien negative Referendumsergebnisse dann umso wahrscheinlicher, wenn für die Regierung keine Bindungsverpflichtung besteht oder offen bleibt und zudem in der Öffentlichkeit der Eindruck entsteht, die Regierung benutze die Abstimmung, um ein eventuell positives Ergebnis als Zustimmung für ihre nationale Politik verkaufen zu können. Zudem vermutet er, dass Bürger eher bei nicht obligatorischen, bindenden Referenden der Empfehlung der Regierung folgen und mit Ja stimmen, als wenn das Referendum nicht bindend ist. Einerseits, so die These, fühlten sich die Bürger nicht ernst genommen, wenn das Referendum für das Regierungshandeln nicht unabhängig vom Ergebnis anerkannt werden könnte, sodass sie schon aus Protest negativ abstimmen würden. Andererseits würde die Gefahr bestehen, dass sich der Second-Order-Effekt quasi umdrehe, weil die Regierung möglicherweise bewusst EU-Referenden instrumentalisiere, um durch einen Erfolg ihre Position im nationalen politischen System zu sichern, eventuell als letztes Mittel vor einem drohenden Wahlverlust. Im Mittelpunkt dieses Modells steht also die Frage, inwieweit rechtlich-institutionelle Kontexte den Ausgang von EU-Referenden beeinflussen können bzw. inwieweit sie zumindest zu einer Stärkung oder zu einer Schwächung anderer relevanter Einflussfaktoren auf das Wahlverhalten der Bürger beitragen (Hug 2003).

Von Hug, der bereits maßgeblich zur theoretischen Grundlegung dieses vierten Modells beigetragen hat, liegen zudem einige gehaltvolle und aussagekräftige Vergleichsstudien vor, um den Einfluss von institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen zu untersuchen. Zusammen mit Pascal Sciarini hat Hug (2000), basierend auf umfangreichem empirischem Datenmaterial zu 14 EU-Referenden, in einem ersten Schritt analysiert, wie Befürworter von Regierungsparteien mit der ambivalenten Situation umgehen, ihrer bevorzugten Partei erheblich schaden zu können, wenn sie gegen das Referendum stimmen. Sie sind quasi gezwungen abzuwägen, ob sie ihre euroskeptische Einstellung offen zur Geltung bringen wollen, indem sie mit Nein stimmen, oder ob sie durch eine Ja-Stimme die von ihnen favorisierte Regierungskoalition stützen wollen, obwohl sie möglicherweise gegen europäische Integration sind. Hug und Sciarini gehen erstens von der Erwartung aus, dass Regierungsanhänger bei EU-Referenden, die von der Regierung ohne verfassungsrechtlichen Zwang einberufen werden, stärker die zur Abstimmung gestellte EU-Frage unterstützen als in obligatorischen Referenden, die von der Regierung durchgeführt werden müssen – und zwar unabhängig von anderen Einflussfaktoren wie ihren EU-Einstellungen.

Das Scheitern eines ohne Zwang einberufenen Referendums hätte weit negativere Folgen für das Ansehen der Regierung als eine Niederlage bei einem Referendum, das aufgrund von verfassungsrechtlichen Vorgaben durchgeführt werden musste, sodass die Bürger noch eher bereit sind, ihrer nationalen Regierung beizustehen und ihre Abneigung gegen die EU zu unterdrücken.

Daran anknüpfend vermuten sie zweitens, dass Regierungsanhänger stärker bindenden als nicht bindenden Referenden zustimmen, weil auch hier die negativen Folgen für die Regierung ungleich größer wären, wenn das Referendum scheitert, da sie in diesem Fall sogar formalrechtlich gezwungen wäre, ein bestimmtes EU-Vorhaben, das die Regierung in der Regel nachdrücklich unterstützt und befürwortet, zumindest vorläufig aufzugeben. Dieser Effekt, so die These, zeige sich trotz der Tatsache, dass bislang in der politischen Praxis alle Regierungen auch dann negative Referendumsergebnisse akzeptiert haben, wenn sie nicht dazu verpflichtet waren. Drittens vermuten sie, dass der erwartete Effekt bei der Unterscheidung zwischen bindenden und nicht bindenden Referenden größer ausfällt als bei obligatorischen und fakultativen Referenden. Nur bei der ersten Konstellation bekommen nationale Regierungen vom Volk verbindlich vorgeschrieben, eine sehr wichtige Entscheidung zur nationalen Europapolitik gegen ihren Willen zu revidieren. Mit diesem Schritt entziehen die Bürger ihren politischen Eliten komplett das Vertrauen und untersagen ihnen, eine bestimmte EU-Entscheidung zu treffen, während die zweite Unterscheidung lediglich das Verfahren zur Initiierung von EU-Referenden betrifft, sodass die negativen Konsequenzen für die Popularität der Regierung nicht ganz so drastisch ausfallen dürften (Hug/Sciarini 2000: 11).

Die Ergebnisse der statistischen Datenanalysen bestätigen den Einfluss rechtlich-institutioneller Rahmenbedingungen auf das Entscheidungsverhalten von denjenigen Bürgern, die die aktuelle Regierungskoalition befürworten. Am stärksten ausgeprägt ist die Unterstützung für die zur Abstimmung gestellte EU-Frage in der Kombination fakultativ/bindend, also wenn die Regierung das Referendum ohne rechtliche Vorgaben einberufen hat und an das Ergebnis gebunden ist. Allerdings muss hier kritisch angemerkt werden, dass in diese Kategorie allein das Maastricht-Referendum 1992 in Frankreich fällt, das sicher nicht sehr repräsentativ ist. Bei obligatorischen und gleichzeitig bindenden Referenden sinkt die Stärke des Zusammenhangs leicht, und am niedrigsten ist der Einfluss in der Kombination fakultativ/nicht bindend. Für die Kombination obligatorisch/nicht bindend liegen

keine Daten vor, weil unter diesen Bedingungen noch kein EU-Referendum stattgefunden hat (Hug/Sciarini 2000: 26).

Je nach rechtlich-institutionellem Kontext reagieren Bürger also offensichtlich unterschiedlich auf Vorschläge zur Europapolitik, die ihnen in Referendumsform von der Regierung vorgelegt werden, und kalkulieren die Folgen ihrer Entscheidung für die von ihnen geschätzte Regierungskoalition. In fakultativen, aber dennoch bindenden Referenden unterstützen die Regierungsanhänger das Referendum gemäß der These der Autoren deswegen am stärksten, weil sie sich einerseits der politischen Strategie der Regierung und andererseits den negativen Konsequenzen bewusst sind, falls das Referendum scheitern sollte. In obligatorischen und zudem bindenden Referenden bleiben die negativen politischen Konsequenzen bei einem Scheitern zwar hoch, werden aber durch die Verpflichtung der Regierung, ein Referendum durchführen zu müssen, etwas vermindert, weil man ihr kein strategisches Handeln vorwerfen kann, sodass hier der Grad der Unterstützung etwas geringer ausfällt. Die geringste Unterstützung findet die Kombination fakultativ/nicht bindend, weil regierungsnahen Bürger zwar auf der einen Seite die Gefahr sehen, dass die Regierung an Ansehen verlieren könnte, wenn ein von ihr initiiertes Referendum abgelehnt wird, auf der anderen Seite aber vor allem in Betracht ziehen, dass sich die Regierung zumindest rein formalrechtlich nicht an das Ergebnis binden müsste und deswegen teilweise gemäß ihrer (kritischen) EU-Einstellungen abstimmen (Hug/Sciarini 2000: 28).

Insgesamt belegen die Daten, dass der Effekt der Unterscheidung zwischen bindend/nicht bindend wie erwartet größer ist als zwischen obligatorisch/fakultativ. Besonders überraschend ist schließlich der Befund, dass Regierungsanhänger diese formalen Kriterien bei ihrer Wahlentscheidung stärker in Betracht ziehen als die Zusagen der politischen Eliten, dass sie das Ergebnis des Referendums unabhängig vom Ausgang akzeptieren werden, auch ohne rechtlich gebunden zu sein (Hug/Sciarini 2000: 29).

4.3 Die Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden

Für die Überprüfung der eben vorgestellten Theorieansätze wurden in der Regel alle Fälle gleichgewichtet und darauf verzichtet, die politische Relevanz der jeweiligen EU-Referenden in die Analyse einzubeziehen. Insbesondere die abgelehnten Referenden und die Proteste gegen den „Europäischen Verfassungsvertrag“ in Frankreich und den Niederlanden im Mai und Juni 2005 haben jedoch die Bedeutung und Wirkung von direkter Bürgerbeteiligung an Europapolitik in neuer Schärfe vor Augen geführt. Seitdem gilt die Idee einer „Verfassung für Europa“ als gescheitert - viele Beobachter sprachen bereits Tage danach von der tiefsten Krise der EU seit ihrer Gründung.

Nachdem der erste Schock überwunden war, stellte sich die Frage nach den Ursachen für den mitunter lautstarken Widerstand, der sich durch alle Bevölkerungsschichten zog und die nationalen Regierungen ratlos zurückließ (Búrca 2006). Immerhin hatten die Staats- und Regierungschefs mit dem Verfassungsvertrag die gut gemeinte Absicht verfolgt, europäisches Regieren nicht zuletzt durch die stärkere Einbeziehung nationaler Parlamente bürgernäher und demokratischer gestalten zu wollen. Im Rahmen einer einjährigen „Reflektionsphase“ (Göler/Marhold 2005) sollten Lösungswege aus dem Dilemma gefunden werden, die schließlich in den Reformvertrag von Lissabon mündeten, der nach dem zweiten Referendum in Irland am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist.

In den folgenden Abschnitten werden die Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden zwei Einzelfallstudien unterzogen, um die jeweiligen Verläufe von der Entscheidung für die Abhaltung einer Volksbefragung bis zur Ablehnung und der anschließenden Ursachenforschung besser verstehen und vergleichen zu können: Wie stellten sich die Ausgangssituationen in diesen beiden Gründungsmitgliedern der EG dar? Warum entschieden sich die jeweiligen Regierungen für ein Referendum, obwohl sie verfassungsrechtlich nicht dazu gezwungen waren? Welche Motive und Beweggründe hatten die Mehrzahl der Bürger veranlasst, gegen den Verfassungsvertrag zu stimmen? Welche Rolle spielten dabei Faktoren wie sozialer Status, Bildungsgrad oder Einkommen? Und welche Konsequenzen hatten diese negativen Ergebnisse für die nationale Politik in beiden Ländern und den weiteren Integrationsprozess insgesamt?

4.3.1 Ein „Non“ aus Paris: Zum Verfassungsreferendum in Frankreich

Am 29. Mai 2005, nur drei Tage vor dem niederländischen Verfassungsreferendum, stimmten 54,7 Prozent der Franzosen bei einer Wahlbeteiligung von 69,4 Prozent gegen den Europäischen Verfassungsvertrag und leiteten damit das Scheitern eines der größten Projekte in der Geschichte des europäischen Integrationsprozesses ein. Obwohl diese Volksabstimmung von Präsident Chirac ohne verfassungsrechtlichen Zwang einberufen wurde und formal lediglich konsultativen Charakter hatte, war es in Frankreich aus politischen und historischen Gründen schlicht undenkbar, sich über das Votum des Volkes hinwegzusetzen. Erst einmal zuvor hatte in Frankreich ein EU-Referendum stattgefunden, nämlich im September 1992 zum Vertrag von Maastricht, das damals mit 51,1 Prozent nur äußerst knapp positiv entschieden wurde.

Parteilpolitische und öffentliche Debatten

Bereits unmittelbar nachdem der Europäische Konvent im Juli 2003 seinen Entwurf für eine „Verfassung für Europa“ vorgelegt hatte, der dann im Oktober 2004 von den Staats- und Regierungschefs einstimmig angenommen wurde, setzten in Frankreich parteipolitische und öffentliche Debatten um ein mögliches nationales Verfassungsreferendum ein. Schon in der Eröffnungssitzung des Verfassungskonvents hatte der Vorsitzende der Versammlung und ehemalige französische Präsident Giscard d'Estaing die sinnbildliche Unterscheidung formuliert, dass Verträge von Staaten gemacht und von Parlamenten ratifiziert werden, aber Verfassungen in öffentlichen Versammlungen gemacht und von den Bürgern ratifizieren werden (Closa 2007: 1321).

Präsident Jacques Chirac stand also von Anfang an unter einem erheblichen öffentlichen Druck, den EU-Verfassungsvertrag nicht einfach ohne direkte Zustimmung des Volkes zu unterzeichnen, obwohl er formal dazu berechtigt gewesen wäre und zudem die große Mehrheit der Abgeordneten in beiden Parlamentskammern auf seiner Seite gehabt hätte. Sein Vorgänger François Mitterrand hatte jedoch mit dem Referendum zum Maastricht-Vertrag einen Präzedenzfall geschaffen, der seitdem als Messlatte für alle folgenden EU-Vertragsreformen herangezogen wurde. Während man bei den Ratifikationen der Verträge von Amsterdam und Nizza noch mit der beschränkten Reichweite der Reformen argumentieren konnte, um ein Re-

ferendum abzuwenden, waren nun nicht nur die institutionellen Veränderungen weitreichender, sondern vor allem der symbolische Gehalt des Verfassungsvertrages ungleich größer (Schild 2005: 188). Insofern kam die offizielle Ankündigung des Präsidenten im Rahmen seiner traditionellen Fernsehansprache zum französischen Nationalfeiertag am 14. Juli 2004, ein Referendum zum EU-Verfassungsvertrag durchführen zu wollen, zwar relativ früh, aber für viele Beobachter nicht wirklich überraschend.

Die Positionen der Parteien zum Verfassungsvertrag spiegelten die enorme Bandbreite politischer Einstellungen und Ideologien zur europäischen Integration in Frankreich wider: Während Präsident Chirac und die Parteien der bürgerlichen Mitte, UMP und UDF, von Anfang an für die EU-Verfassung argumentierten, waren die Sozialistische Partei (Parti socialiste) und die Grünen (Verts) intern gespalten, wie mit diesem neuen Vertragswerk umzugehen sei (Süddeutsche Zeitung, 12.5.2005). Eine verfassungskritische Gruppierung unter den PS-Abgeordneten gab zu bedenken, dass es ohne einfache Mehrheitsentscheidungen im Rat nicht gelingen werde, soziale Mindeststandards innerhalb der EU durchzusetzen, um „Sozialdumping“ und einen ungezügelden Wettbewerb in der Besteuerung mobilen Kapitals zu verhindern (Schild 2005: 193). Sie interpretierten den Vertrag als ein Dokument, das einem ungezügelden Marktkapitalismus auf europäischer Ebene quasi Verfassungsrang verleihen würde und damit die Möglichkeiten nationaler Sozialpolitik weiter einschränke. Das angestrebte Ziel einer Stärkung der sozialen Dimension in der EU könnte mit dem Verfassungsvertrag nicht vorangebracht werden, insofern trage eine Zustimmung nicht zu einer Verbesserung der seit der Osterweiterung prekären Wettbewerbssituation im EU-Binnenmarkt bei, sondern führe vielmehr zu einem Festhalten am Status quo (Mayer 2006: 56).

Der prominenteste Wortführer dieses euroskeptischen Flügels in der Sozialistischen Partei war Ex-Premierminister Laurent Fabius, der zuletzt Wirtschafts- und Finanzminister in der Regierung Jospin war und sich nun lautstark gegen den Verfassungsvertrag auflehnte. Schild vertritt die These, dass Fabius mit diesem Positionswandel die Strategie verfolgt hat, sich eine günstige Ausgangsposition als Kandidat der Linken für die Präsidentschaftswahl im Jahre 2007 zu verschaffen. Auch wenn wir heute wissen, dass dieses Kalkül nicht aufging, zeigt dieses Beispiel nach Schild sehr eindrücklich, wie hier „die Logik der französischen Präsidentschaftswahlen für die Bündnisstrategien von Kandidaten und die binäre Logik der Entschei-

dungssituation eines Referendums zusammengewirkt und zu einer unheiligen Allianz geführt“ haben (Schild 2005: 195).

Auf Seiten der Verfassungsgegner versammelten sich zudem diverse Parteien vom äußeren rechten und linken Rand des politischen Spektrums: Rechtspopulisten und Nationalkonservative wie Jean-Marie Le Pen (Front National) und Philippe de Villiers (Mouvement républicain et citoyen) blieben ihrer grundsätzlich euroskeptischen bis antieuropäischen Haltung treu und mobilisierten später ihre Anhänger gegen das Referendum ebenso wie die Kommunistische Partei Frankreichs und trotzkistische Gruppierungen auf Seiten der Linken. Dazu gesellten sich globalisierungskritische soziale Bewegungen wie ATTAC, außerdem scheiterte der Vorsitzende der größten und einflussreichsten französischen Gewerkschaft CGT, Bernhard Thibault, mit seinen Bemühungen, die Führungsgremien seines Verbandes von einem Aufruf zur Ablehnung der Verfassung abzuhalten (Schild 2005: 193).

Die meisten Beobachter vermuten, dass das ausschlaggebende Motiv für Chirac, einem Referendum trotz eines erheblichen Risikos zuzustimmen, auf die damalige innenpolitische Konstellation zurückzuführen ist: Parteipolitisch kamen die stärksten Befürworter eines Referendums aus seiner eigenen Partei UMP (Union pour un mouvement populaire), insbesondere in Person seines damals größten innerparteilichen Rivalen um das Präsidentenamt, Nicolas Sarkozy. Aber auch andere prominente Politiker aus dem bürgerlich-konservativen Lager forderten vehement die Abhaltung eines Referendums, u. a. François Bayrou und Alain Juppé (Morel 2007: 1059). Da zudem eine deutliche Mehrheit der Franzosen ein Referendum wollte, hätte Chirac seinem Nachfolger Sarkozy offen in die Karten gespielt, wenn er sich in dieser wichtigen Frage gegen den Willen des Volkes gestellt hätte (Close 2007: 1319). Joachim Schild vertritt hier die These, dass Chirac das Referendum außerdem nutzen wollte, um „seine innenpolitischen Widersacher tief zu spalten“ und in eine „krisenhafte Situation zu manövrieren“ (Schild 2005: 189).

Tatsächlich war es für Chirac wohl nicht schwer vorauszusehen, dass ein Verfassungsreferendum in den Reihen der Sozialistischen Partei zu Konflikten und Zerwürfnissen führen würde, da die Europapolitik der Partei immer wieder Anlass gegeben hatte für tiefe Grabenkämpfe zwischen Befürwortern und Gegnern einer im Kern marktwirtschaftlich organisierten EU. Chirac konnte sich sicher sein, so Schild, dass „die wichtigste Oppositionspartei in eine Zerreißprobe geführt würde, die ihre Mehrheitsfähigkeit bei der nächs-

ten Präsidentschafts- bzw. Parlamentswahl in Frage stellen kann“ (Schild 2005: 189). Der damalige Parteivorsitzende der Sozialistischen Partei, François Hollande, unterstützte den Verfassungsvertrag, während sich Fabius, wie oben erwähnt, gegen das Vertragswerk ausgesprochen hatte. Trotz dieser unterschiedlichen Auffassungen zur EU-Verfassung waren beide für die Abhaltung eines Referendums und eröffneten Chirac somit die Chance, sich massiver Oppositionskritik zu entziehen, wenn er einem Verfassungsreferendum ebenfalls zustimmt (Mayer 2006: 56). Obwohl eine parteiinterne Abstimmung unter den Abgeordneten der Sozialisten eigentlich ergeben hatte, dass sich die Partei geschlossen hinter die EU-Verfassung und das Referendum stellen wollte, hielt diese Vereinbarung viele aus dem Lager der Verfassungsgegner dennoch nicht davon ab, den eigenen Anhängern zu empfehlen, beim Referendum mit Nein zu votieren, was die Spannungen innerhalb der Partei noch verstärkte (Close 2007: 1319). Insofern sprechen viele Gründe dafür, dass Chirac den nationalen Wahltermin 2007 und die Chancen auf eine erneute Kandidatur damals stärker im Blick hatte als seine Verantwortung gegenüber einem erfolgreichen Abschluss des EU-Verfassungsprojekts, zumal Chirac ohnehin nie als Staatsmann hervorgetreten war, dem die europäische Integration mehr am Herzen liegt als die nationale Politik (Hainsworth 2006).

Einen gewissen Anteil daran, dass Präsident Chirac schließlich einem Verfassungsreferendum zustimmte, hatten sicher auch die Ankündigungen des niederländischen und des spanischen Regierungschefs, zum ersten Mal in der Geschichte ihrer Länder Volksabstimmungen zur europäischen Integration durchführen zu wollen. Hätte Chirac sich unter diesen Voraussetzungen für eine rein parlamentarische Ratifikation entschieden, hätte er die sowieso geringe Akzeptanz der EU-Verfassung in der Bevölkerung sehr wahrscheinlich dauerhaft geschädigt, wenn sie denn je in Kraft getreten wäre, und sich der Kritik ausgesetzt, kein echter Demokrat zu sein, wenn er die lautstarken Forderungen aus dem Volk nach einem Verfassungsreferendum überhört hätte. Vor diesem Hintergrund klassifiziert Laurence Morel das französische Verfassungsreferendum als „politisch obligatorisches Referendum“, weil Chirac trotz seines verfassungsrechtlichen Spielraums eigentlich über keine realistische Option verfügte, um ein Referendum ohne schwerwiegende Kollateralschäden für das Präsidentenamt und für sich persönlich abzuwenden (Morel 2007).

Gründe und Ursachen für die Ablehnung

Kurz nachdem das Scheitern des französischen Verfassungsreferendums amtlich war, begann die Spurensuche nach möglichen Gründen und Ursachen. Obwohl vermutlich die meisten Franzosen mit einem knappen Ausgang des Referendums gerechnet hatten, kam die Ablehnung für viele Beobachter wohl doch überraschend. Europapolitik und insbesondere die Rolle der EU in der Welt waren und sind in Frankreich sehr umkämpfte Felder, dennoch gehört Frankreich nicht unbedingt zu denjenigen Ländern, deren Bürger als besonders euroskeptisch gelten: Laut Eurobarometer vertraten noch im Herbst 2004 immerhin 54 Prozent der Franzosen die Meinung, dass ihr Land von einer EU-Mitgliedschaft profitieren würde, während nur 35 Prozent ausdrücklich nicht dieser Auffassung waren, verglichen mit anderen EU-Ländern ein guter Durchschnittswert. Und auch die Erhebungen französischer Umfrageinstitute zeigten bis März 2005, also noch kurz vor der heißen Phase der Referendumskampagnen, teilweise klare Mehrheiten für den Europäischen Verfassungsvertrag, erst danach sank die Zustimmung kontinuierlich (Schild 2005: 189).

Die Wochen direkt vor dem Referendum waren dann jedoch geprägt durch eine Reihe von Protesten, Demonstrationen und Streiks, die in erster Linie nationale Politikfelder wie Bildung und allgemein den öffentlichen Sektor betrafen und zur Schaffung eines regierungskritischen Klimas beitrugen, das sich dann bei dem Verfassungsreferendum entladen konnte (Mayer 2006: 57). Die Popularität von Premierminister Jean-Pierre Raffarin und seiner Regierung sank auf Rekordtiefstände und Chirac geriet mehr und mehr in die Defensive. In diesem innenpolitischen Kontext, so die Diagnose von Schild, musste „die Versuchung für viele Franzosen groß sein, die Gelegenheit ihrer Stimmabgabe anlässlich des Verfassungsreferendums als Denkkettel für die Regierenden zu nutzen und somit auf eine europäische Frage eine französische Antwort zu geben“ (Schild 2005: 190).

Tatsächlich war die Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen und sozialen Situation in Frankreich für 52 Prozent derjenigen Bürger, die mit Nein gestimmt hatten, der wesentliche Grund für ihre Ablehnung; 24 Prozent gaben offen zu, dass sie das Referendum bewusst genutzt hätten, um ihre Opposition gegenüber Präsident Chirac und der Regierung zum Ausdruck zu bringen; und 31 Prozent der Bürger, die gegen den Verfassungsvertrag votierten, wollten sogar mit ihrer Entscheidung ihr Misstrauen gegen die politische Klasse im Allgemeinen kundtun (Die Zeit, 1. 6. 2005). Diese Daten deuten fast schon auf eine gezielte Abrechnung der Franzosen mit ihrer

Regierung hin und bestätigen nach Schild die These, dass „die seit Anfang der 1990er Jahre schwelende Krise politischer Repräsentation in Frankreich (...) einen neuerlichen Höhepunkt erreicht“ habe (Schild 2005: 190). Nach dieser Deutung kann das gescheiterte Verfassungsreferendum in Frankreich als Abstimmung über die nationale Politik verstanden werden und unterstützt das oben diskutierte zweite Erklärungsmodell (siehe Abschnitt 4.2.2; außerdem Dehousse 2006; Ivaldi 2006).

Gleichwohl, und darauf weist Schild in seinem Beitrag ebenfalls hin, würde man den Ausgang des Referendums missverstehen, wenn man nicht außerdem „die genuin europapolitischen Beweggründe im Abstimmungsverhalten der Französinen und Franzosen berücksichtigt“ (Schild 2005: 190f). Für viele Kommentatoren war das Ergebnis lediglich Ausdruck einer allgemeinen Unzufriedenheit mit den praktischen Folgen der europäischen Integration, die sich über die letzten Jahre unerschwerlich, aber kontinuierlich aufgestaut hatte (Morel 2007: 1059). Daran konnte auch das erfolgreiche Referendum zur EU-Verfassung in Spanien am 20. Februar 2005, von dem sich die politischen Eliten in Frankreich eine positive Sogwirkung erhofft hatten, nichts mehr ändern. Für viele Franzosen, die ursprünglich das Modell einer friedensstiftenden politischen Einheit unterstützt hatten, war die EU zu einer Projektionsfläche für diverse Zukunftsängste geworden, u. a. „für unsichere äußere Grenzen, für eine Verschärfung wirtschaftlicher Konkurrenz, (...) für negative Globalisierungsfolgen, für sozialen Abstieg und den Verlust wohlfahrtsstaatlicher Absicherung“ (Schild 2005: 187).

Alle Umfragen vom Tag des Referendums zeigen, dass die Franzosen ihre Wahlentscheidung entlang ihrer Parteienbindungen und damit gemäß ihrer politischen Ideologie trafen: Insgesamt stimmten die Anhänger linker Parteien zu 63 Prozent mit Nein, während die Anhänger bürgerlicher Parteien, die den Verfassungsvertrag unterstützten, zu 73 Prozent mit Ja stimmten (Süddeutsche Zeitung, 31.5.2005). Die Anhänger der Kommunistischen Partei votierten mit 98 Prozent fast geschlossen gegen den Verfassungsvertrag, gefolgt von den Anhängern der rechtspopulistischen Front National mit 93 Prozent Ablehnung. Die größte Zustimmung erhielt die EU-Verfassung von den Anhängern der bürgerlichen Parteien UDF und UMP (Union pour un mouvement populaire), die sich von Anfang an für den Verfassungsvertrag ausgesprochen hatten, mit 76 Prozent bzw. 80 Prozent. Demgegenüber scheiterte das Führungspersonal der Sozialistischen Partei genauso wie der Grünen daran, ihre Anhänger von der Mehrheitslinie innerhalb ihrer Partei zu überzeugen: Nur 44 Prozent der PS-Anhänger stimmten der EU-

Verfassung zu, während sie von einer Mehrheit von 56 Prozent abgelehnt wurde; von den Grünen-Anhängern votierten sogar nur 40 Prozent mit Ja, während 60 Prozent mit Nein stimmten. Und unter denjenigen Bürgern, die keiner Partei nahestehen, lag die Ablehnungsquote sogar bei 69 Prozent (Schild 2005: 194).

Dieses Wahlverhalten bildet ziemlich genau die Positionen der französischen Parteien zur europäischen Integration und speziell zum EU-Verfassungsvertrag ab: Die Anhänger der bürgerlichen Parteien, die sich traditionell zur europäischen Integration bekennen und auch den Verfassungsvertrag geschlossen unterstützt hatten, stimmten teilweise mit großen Mehrheiten zu, während die Anhänger euroskeptischer und antieuropäischer Parteien nahezu einstimmig den EU-Verfassungsvertrag ablehnten. Diese Daten stützen wiederum das erste Erklärungsmodell, nach dem Bürger bei EU-Referenden gemäß ihrer Einstellungen zur europäischen Integration abstimmen, sofern sie in europapolitischen Fragen mit ihrer Partei übereinstimmen (siehe Abschnitt 4.2.1).

Zudem variierte das Abstimmungsverhalten der Bürger sehr stark nach soziodemografischen Merkmalen. Die soziale Trennungslinie zwischen dem bürgerlichen und finanzkräftigen Frankreich und unteren Einkommens- und Bildungsschichten hatte sich im Vergleich zum Maastricht-Referendum noch einmal verschärft: 79 Prozent der Arbeiter, 71 Prozent der Arbeitslosen und 67 Prozent der kleinen Angestellten stimmten gegen den Verfassungsvertrag, während Bürger in freien Berufen und leitende Angestellte zu 65 Prozent mit Ja stimmten. Insgesamt erhärten diese Daten die oben bereits erwähnte These, dass das Scheitern des Referendums in Frankreich in erster Linie auf die weit verbreitete Angst, insbesondere in den unterprivilegierten Bevölkerungsschichten, vor einem verschärften Wettbewerb auf den Waren- und Arbeitsmärkten, vor Unternehmensverlagerungen in die EU-Beitrittsländer und vor einem ungezügelter Steuersenkungswettbewerb zurückzuführen ist (Schild 2005: 197). Schon die EU-Osterweiterung war in Frankreich außerordentlich umstritten – durchgängig rangierte man bei den Unterstützungswerten im hinteren Viertel der EU-Mitglieder und zeitweilig sogar auf dem letzten Platz in der EU-15. Diese euroskeptische Stimmung wurde insbesondere vom linken Lager in die Referendumsdebatte hineingetragen, indem die EU-Dienstleistungsrichtlinie und die Thematik der Unternehmensverlagerungen nach Osteuropa mit der EU-Verfassung verknüpft wurden (Schild 2005: 198). Gerade Arbeiter und Handwerker fürchteten um ihre Jobs, wenn Gastarbeiter aus den östlichen

EU-Mitgliedsländern für Billiglöhne ihre Arbeitskraft in Frankreich anbieten könnten oder Unternehmen ihre Produktion in Richtung Osten verlagerten. Gleichzeitig glaubte die Mehrheit der Franzosen nicht, dass durch den Verfassungsvertrag soziale Mindeststandards auf europäischer Ebene als Gegengewicht geschaffen bzw. ausgebaut werden könnten. All diese neuen Entwicklungen, so die Einschätzung vieler Franzosen, würden dem Ziel der Verwirklichung französischer Ideale und Werte in einem vereinten Europa entgegenlaufen.

Zudem konnten sich viele Bürger mit einer politisch, wirtschaftlich und kulturell zunehmend heterogenen und entgrenzten EU kaum noch identifizieren. Sogar die Frage nach einem eventuellen EU-Beitritt der Türkei wurde in die Verfassungsdebatte hineingezogen. Insbesondere das rechte Lager um Jean-Marie Le Pen und Philippe de Villiers machte die EU-Mitgliedschaft der Türkei zum zentralen Thema ihrer antieuropäischen Referendums Kampagnen, indem sie den Bürgern den Eindruck vermittelten, ein Nein zur EU-Verfassung sei gleichzeitig ein Nein zum EU-Beitritt der Türkei (Mayer 2006: 56). Tatsächlich wurde das Referendum von vielen Bürgern als Hilfsinstrument benutzt, um gegen Präsident Chirac zu demonstrieren, der die Beitrittsperspektive der Türkei stets befürwortet hatte. In einer repräsentativen Umfrage gaben immerhin 35 Prozent an, sich mit ihrem Nein bewusst (auch) gegen einen EU-Beitritt der Türkei ausgesprochen zu haben. Selbst die kurzfristig in der französischen Verfassung verankerte Zusicherung des Präsidenten, dass die Bürger über die Ratifikation eines türkischen Beitrittsvertrags per Referendum gesondert abstimmen könnten (Mayer 2006: 55), konnte also nicht verhindern, dass dieses heikle Thema in Referendums Kampagnen instrumentalisiert wurde und viele Bürger zusätzlich motivierte, gegen den Verfassungsvertrag zu stimmen.

4.3.2 Ein „Nee“ aus Amsterdam: Zum Verfassungsreferendum in den Niederlanden

Nur drei Tage nach dem gescheiterten Referendum in Frankreich waren am 1. Juni 2005 die Niederländer aufgerufen, sich ihrerseits zum Europäischen Verfassungsvertrag zu äußern. Dieses Referendum war nicht nur das erste zu einem Aspekt der europäischen Integration, sondern überhaupt die erste landesweite Volksabstimmung in den Niederlanden seit Ende des Zweiten Weltkriegs. Obwohl auch dieses Referendum ohne verfassungsrechtlichen Zwang vom Parlament beschlossen wurde und formal konsultativen Charak-

ter besaß, hatte der damalige Ministerpräsident Balkenende im Vorfeld erklärt, das Ergebnis respektieren zu wollen, sofern die Wahlbeteiligung bei über 30 Prozent liegt. Unter dem starken Eindruck des Referendums in Frankreich stimmten bei einer Wahlbeteiligung von 62,8 Prozent lediglich 38,4 Prozent der Niederländer für die EU-Verfassung und versetzten ihr damit endgültig den „Todesstoß“.

Politische und öffentliche Debatten

Im Gegensatz zu Frankreich, wo wie oben erwähnt der Staatspräsident dem Verfassungsreferendum zustimmen musste, entschied in den Niederlanden das Parlament per einfacher Gesetzgebung über die Durchführung des Referendums. Am 25. Januar 2005, also deutlich nach der Ankündigung durch Präsident Chirac in Frankreich, nahm die Erste Kammer ein von den oppositionellen Sozialdemokraten, Grünen und Linksliberalen eingebrachtes Gesetz zur Abhaltung einer Volksabstimmung zur EU-Verfassung mit Unterstützung der an der Regierungskoalition beteiligten Parteien DvV (Vereniging voor Vrijheid en Democratie) und Demokraten 66 an – zuerst gegen den Willen von Ministerpräsident Jan Peter Balkenende (Nijeboer 2005; Bellmann 2006: 83).

Balkenende hatte zunächst versucht, ein Verfassungsreferendum zu verhindern, da er sich in beiden Kammern des Parlaments auf breite Mehrheiten für den EU-Verfassungsvertrag stützen konnte und als Befürworter der EU-Verfassung kein unnötiges Risiko eingehen wollte. Als Gründungsmitglied der EWG sollten die Niederlande auf keinen Fall das Land sein, an dem das Verfassungsprojekt womöglich scheitern würde. Nachdem jedoch abzusehen war, dass die Oppositionsparteien aus strategischen Gründen für ein Referendum argumentierten (Mateo González 2006: 10), und dann auch noch die Partner in der Regierungskoalition umschwenkten, als klar war, dass Frankreich und Luxemburg ein Referendum durchführen würden, blieb ihm keine andere Wahl, als ebenfalls das Referendum zu unterstützen. Fortan warb Balkenende nicht nur für den Verfassungsvertrag, sondern begrüßte auch das Referendum als Chance, um die demokratische Legitimation der EU-Verfassung zu verbessern (Closa 2007: 1323).

Die christdemokratische Partei CDA (Christen-Democratische Appel) als größte Fraktion in der Zweiten Parlamentskammer sowie der Rechtspopulist Geert Wilders waren von Anfang an gegen die Durchführung eines EU-Verfassungsreferendums. Sie argumentierten, dass ein Referendum überflüssig sei, da bereits bei der erst kürzlich abgehaltenen Parlamentswahl die Parteien

klar Stellung zum Europäischen Verfassungsvertrag bezogen hätten und die Bürger somit die Chance hatten, ihre Position zu diesem Thema einzubringen. Zudem sei die sogenannte EU-Verfassung keine typische Verfassung nach nationalem Vorbild, sondern ein zwischenstaatlicher Vertrag, der die bestehenden EU-Verträge in erster Linie zusammenfasse und der EU keine vollkommen neue Rechtsgrundlage gebe. Die Befürworter eines Verfassungsreferendums – insbesondere die sozialdemokratische PvdA (Partij van de Arbeid), die Sozialistische Partei und die liberal-demokratische vvd sowie die rechtspopulistische Liste Pim Fortuyn – begründeten ihre Haltung mit der Forderung der Bürger nach einem direkten Mitspracherecht und der zusätzlichen Legitimation, die der EU-Verfassungsvertrag durch ein erfolgreiches Referendum erhalten würde (Pijpers 2007; Bellmann 2006: 87). Allerdings waren nicht alle Parteien, die ein Referendum über die EU-Verfassung ablehnten, gegen den Verfassungsvertrag als solchen, und nicht alle Parteien, die für ein Referendum stritten, wollten die EU-Verfassung: Mit Ausnahme der kleineren Parteien am linken (Socialistische Partij) und rechten (LPF, Geert Wilders) Rand des politischen Systems unterstützten alle weiteren Parlamentsparteien den Verfassungsvertrag, sodass er in beiden Kammern eine breite Mehrheit für sich verbuchen konnte.

Anders als in Frankreich sprachen sich nicht nur die bürgerlich-liberalen Regierungsparteien, sondern auch die sozialdemokratische Arbeiterpartei und die Grünen von Beginn an und geschlossen für den Verfassungsvertrag aus. Dennoch gelang es den Verfassungsgegnern trotz ihrer geringen Parlamentsstärke und ihrer erheblichen ideologischen Differenzen, den öffentlichen Diskurs maßgeblich zu beeinflussen, bestimmte Bevölkerungsgruppen auf ihre Seite zu ziehen und damit die etablierten Parteien unter Druck zu setzen (Nijeboer 2005). Besonders Geert Wilders, der erst 2004 die vvd im Streit verlassen hatte, um eine eigene Partei zu gründen, spielte eine einflussreiche und polarisierende Rolle in der niederländischen Öffentlichkeit. Vergleichbar mit dem rechten Lager in Frankreich, wettete Wilders gegen die EU-Osterweiterung sowie vor allem gegen einen möglichen EU-Beitritt der Türkei, zudem konstruierte er den Verfassungsvertrag als Gefahr für die niederländische Kultur und Souveränität unter dem Slogan: „Die Niederlande muss bestehen bleiben!“ (zitiert nach Hobolt 2009: 211). Die Verfassungsgegner aus dem linken Lager warnten wie schon in Frankreich vor der Gefahr eines neoliberalen Europas, aber verwiesen zudem auf den Verlust nationaler Identität und Eigenständigkeit.

Gründe und Ursachen für die Ablehnung

Ebenso wie in Frankreich zeigte sich auch in den Niederlanden ein relativ starker Zusammenhang zwischen dem individuellen Wahlverhalten der Bürger und ihrer Parteienbindung. Vor allem die Anhänger der konservativ-liberalen Regierungsparteien, die sich frühzeitig und eindeutig für den EU-Verfassungsvertrag ausgesprochen hatten, stimmten mit teilweise klaren Mehrheiten zu: 70 Prozent der Anhänger der Christdemokraten (CDA), 63 Prozent der Anhänger der liberal-demokratischen VVD und 82 Prozent der Anhänger der kleinen, eher linksliberalen Partei D66 stimmten mit Ja. Die Grünen-Anhänger folgten ebenfalls mehrheitlich ihrer Partei und votierten zu 66 Prozent für die EU-Verfassung. Demgegenüber lehnten die Anhänger der rechts- und linksextremen Nischen-Parteien den Verfassungsvertrag überwiegend ab und kamen damit, wie schon in Frankreich, nahezu geschlossen den Empfehlungen ihrer favorisierten Parteien nach: 92 Prozent der Anhänger der Liste Pim Fortuyn, 95 Prozent der Anhänger von Geert Wilders und 92 Prozent der Anhänger der Sozialisten Partei (SP) stimmten gegen die EU-Verfassung.

Bemerkenswert war jedoch, dass es den niederländischen Sozialdemokraten (PvdA), die mit 42 Sitzen die zweitstärkste Fraktion im Parlament bildeten, nicht gelang, ihre Anhänger davon zu überzeugen, den EU-Verfassungsvertrag mit ihrer Stimme zu unterstützen. Fast deckungsgleich mit der Situation in Frankreich stimmten auch in den Niederlanden nur 50 Prozent der sozialdemokratischen Anhänger für die EU-Verfassung (Hobolt 2009: 213). Allerdings waren die französischen Sozialisten, wie oben beschrieben, bis zuletzt intern tief gespalten, wie sie sich zum Verfassungsvertrag positionieren sollten, sodass es den Anhängern kaum möglich war, eine klare Parteiposition auszumachen, nach der sie sich bei ihrer Wahlentscheidung hätten richten können. Insofern war es nicht überraschend, dass auch die französischen PS-Anhänger nicht einheitlich abgestimmt haben, wenn sich nicht einmal ihre Partei auf eine klare Linie verständigen konnte. Die niederländischen Sozialdemokraten hatten sich demgegenüber geschlossen für die EU-Verfassung ausgesprochen und ihren Anhängern empfohlen, beim Referendum mit Ja abzustimmen, offensichtlich ohne großen Erfolg.

Dieses Ergebnis zeigt, dass Bürger in EU-Fragen nicht unbedingt den Vorgaben ihrer favorisierten Partei folgen, selbst wenn diese geschlossen auftritt und eine klare Position vorgibt, sondern von diesen Positionen gegebenenfalls abweichen, wenn sie eine andere Einstellung zur europäischen Integration haben. Insgesamt muss jedoch festgehalten werden, dass die

Parteibindung in beiden Ländern einen soliden Erklärungsfaktor für das Wahlverhalten der Bürger bereitstellt, wobei dieses Merkmal in den Niederlanden, abgesehen von dem Sonderfall der Sozialdemokraten (PvdA), noch ein wenig stärker ausgeprägt war als in Frankreich (Hobolt 2009: 212f).

Wenn man jedoch vergleicht, aus welchen Gründen die Bürger für bzw. gegen den Verfassungsvertrag gestimmt haben, zeigen sich zwischen Frankreich und den Niederlanden teilweise erhebliche Unterschiede, insbesondere bei den Ursachen für eine Ablehnung: In beiden Ländern war das wichtigste Motiv für eine Ja-Stimme die Wichtigkeit der EU-Verfassung für die Fortführung der EU, allerdings wurde dieser Grund in Frankreich (55 Prozent) wesentlich häufiger genannt als in den Niederlanden (nur 24 Prozent). Der zweitwichtigste Grund, für die EU-Verfassung zu stimmen, war in beiden Ländern die Hoffnung, damit die Rolle des eigenen Landes innerhalb der EU bzw. die EU in der Weltpolitik und gegenüber den USA zu stärken. Leichte Unterschiede bei den Gründen der Verfassungsbefürworter zeigten sich hingegen bei dem Motiv, mit der Verfassung eine europäische Identität stärken zu wollen. Nur sechs Prozent der Franzosen, aber immerhin 13 Prozent der Niederländer geben diese Absicht als Grund für ihre Zustimmung an. Ähnliche Verschiebungen sind bei den Aussagen zu beobachten, die EU-Verfassung sei wichtig für das Funktionieren und die Handlungsfähigkeit der EU-Institutionen und sie würde die ökonomische und soziale Situation in der EU verbessern. Während lediglich sieben Prozent der Franzosen den ersten Grund angegeben haben und acht Prozent den zweiten, waren es in den Niederlanden zwölf bzw. zehn Prozent.

Wesentlich größere Unterschiede zwischen den beiden Ländern zeigen sich jedoch bei den Begründungen für Nein-Stimmen: 57 Prozent der Franzosen, die die EU-Verfassung abgelehnt hatten, gaben an, sie befürchteten negative Konsequenzen für den nationalen Arbeitsmarkt und das französische Sozialmodell, und 37 Prozent meinten, die EU-Verfassung sei ihnen zu liberal bzw. führe nicht zu einem sozialen Europa. Diese Befürchtungen wurden von den niederländischen Verfassungsgegnern sehr viel seltener als Ablehnungsgründe angeführt, nur zwölf Prozent nannten den ersten Grund und nur sieben Prozent den zweiten. Stattdessen begründeten 43 Prozent der Niederländer ihre Nein-Stimme damit, dass der Verfassungsvertrag viel zu komplex sei und sie nicht ausreichend informiert waren, während nur 19 Prozent der Franzosen diesen Ablehnungsgrund nannten (vgl. Daten in Hobolt 2009: 215). Diese unterschiedlichen Ablehnungsgründe können mit dem zeitlichen Ablauf und der inhaltlichen Schwerpunktsetzung der

öffentlichen Referendumskampagnen erklärt werden: Während die breite und kontroverse Debatte zum Verfassungsvertrag in Frankreich unmittelbar einsetzte, nachdem der Europäische Konvent seinen Entwurf vorgelegt hatte, begannen die politischen Kampagnen in den Niederlanden wesentlich zögerlicher und intensivierten sich erst ca. einen Monat vor dem Referendumstermin. Zudem konzentrierte sich die öffentliche Debatte in Frankreich sehr viel stärker auf die soziale Dimension der EU-Verfassung und die Gefahr eines neoliberalen Europas, während dieser Aspekt in der niederländischen Öffentlichkeit nicht so sehr im Mittelpunkt stand (Hobolt 2009: 215). Grundsätzlich kann jedoch festgehalten werden, dass in beiden Ländern individuelle Einstellungen zur europäischen Integration für die Wahlentscheidung ausschlaggebend waren (siehe dazu Abschnitt 4.2).

4.4 Direkte Bürgerbeteiligung und die Legitimation europäischen Regierens

Die bisherigen Abschnitte haben sich ganz überwiegend auf die Beschreibung und Erklärung nationaler Referenden zur europäischen Integration konzentriert, ohne deren Vor- und Nachteile für die demokratische Legitimation europäischen Regierens zu bewerten. Gleichwohl wird häufig ein Zusammenhang zwischen direkter Bürgerbeteiligung durch EU-Referenden und der demokratischen Legitimation von EU-Entscheidungen in den Raum gestellt. Viele Staats- und Regierungschefs haben, wie oben dargestellt, ihre Entscheidungen für die Durchführung von EU-Referenden mit der Überzeugung begründet, mit diesem Instrument die demokratische Legitimation von Europapolitik nachhaltig verbessern zu können. Andere, wie z. B. der niederländische Ministerpräsident Jan Peter Balkenende, wurden für ihr vermeintlich undemokratisches Verhalten kritisiert, weil sie den EU-Verfassungsvertrag zunächst ratifizieren wollten, ohne zuvor in einem Referendum das Volk zu konsultieren. Die nicht leicht zu beantwortende Frage, inwieweit EU-Referenden mehr demokratische Legitimation erzeugen können bzw. ob wichtige Beschlüsse zur Europapolitik nicht auch ohne ein Referendum hinreichend legitimiert sind, wurde im Vorfeld der meisten EU-Referenden kontrovers diskutiert.

In den folgenden Abschnitten wird analysiert, inwieweit und unter welchen Bedingungen nationale Referenden zu Aspekten der europäischen

Integration und europaweite Referenden zur demokratischen Legitimation wichtiger EU-Entscheidungen beitragen können. Abschließend wird das neue Instrument der Europäischen Bürgerinitiative in den Blick genommen: Welche Argumente sprechen für bzw. gegen nationale EU-Referenden? Unter welchen Bedingungen können sie zur Verbesserung demokratischer Legitimität beitragen und unter welchen Voraussetzungen kann dieses Ziel nicht erreicht werden? Inwieweit wären europaweite Referenden besser geeignet, um zur Minderung von Demokratiedefiziten in der EU beizutragen? Nach welchen Regeln sollen zukünftig Bürgerinitiativen auf europäischer Ebene einberufen werden? Und wie ist dieser Schritt demokratietheoretisch zu bewerten?

4.4.1 Nationale EU-Referenden

Viele Argumente für oder gegen EU-Referenden sind aus allgemeinen Theorien zu den Vor- und Nachteilen direkter Demokratie im nationalstaatlichen Kontext abgeleitet. Insofern dreht sich die Auseinandersetzung nicht zuletzt um die Frage, ob und inwieweit die Begründungen für oder gegen nationale Volksentscheide auch oder sogar gerade im EU-Kontext gelten sollten. In den beiden folgenden Abschnitten werden die wichtigsten Argumente der normativen Debatte um nationale Referenden zur europäischen Integration zur Diskussion gestellt (siehe dazu etwa Grande 1996; Zürn 1996; Abromeit 1997; Schmitter 2000). Zunächst werden drei Begründungen für nationale EU-Referenden vorgestellt, bevor anschließend drei Argumente gegen die Praxis direkter Demokratie in der EU-Politik präsentiert werden.

Argumente für nationale EU-Referenden

Genau wie in der breiten Debatte um direkte Demokratie im nationalstaatlichen Kontext ist die normative Bewertung von nationalen EU-Referenden abhängig von bestimmten Verfahrensregeln und Rahmenbedingungen, u. a. über welche Frage abgestimmt werden soll, wie verbindlich das Ergebnis der Volksabstimmung sein soll und welche Konsequenzen das Referendum für die Zukunft des europäischen Integrationsprozesses haben könnte. Im nationalen Rahmen wären z. B. verbindliche Volksentscheide, bei denen mit einfacher Mehrheit über elementare Grundrechte und Ansprüche von kulturellen Minderheiten abgestimmt werden soll, wesentlich schwerer zu rechtfertigen, als wenn eine regionale Volksinitiative zu einer vergleichsweise weniger folgenschweren Politikentscheidung durchgeführt wird. Ähnlich

verhält sich die Situation bei EU-Referenden, in denen nicht allein über die nationale Beziehung zur EU, etwa die Mitgliedschaft, entschieden werden soll, sondern über einen neuen Gemeinschaftsvertrag, der die EU insgesamt und damit alle anderen Mitgliedstaaten betrifft. Diese Kontextfaktoren sollte man bei der Abwägung der folgenden Argumente im Hinterkopf behalten, denn die Geltung normativer Rechtfertigungen von EU-Referenden steht und fällt nicht zuletzt mit der Beurteilung spezieller Einzelfälle und deren Besonderheiten.

Ein erstes Argument für nationale EU-Referenden ist von dem grundsätzlichen Standpunkt abgeleitet, direkte Demokratie sei besser geeignet, den Bürgerwillen zu repräsentieren und das Gemeinwohl zu fördern als die klassische Parteiendemokratie. Wenn Demokratie dem ursprünglichen Wortsinne nach eine „Herrschaft durch das Volk“ voraussetze, dann könne daraus analytisch abgeleitet werden, eine politische Ordnung sei umso besser demokratisch legitimiert, je unmittelbarer die Bürger mitbestimmen können. Dieser allgemeine Grundsatz gelte nicht nur für nationale politische Systeme, sondern ebenso für die heutigen EU-Institutionen, in denen inzwischen rechtlich verbindliche Entscheidungen getroffen werden, die viele Bürger direkt betreffen. Die Folgen der europäischen Integration seien für die nationale Politik viel zu weitreichend und häufig praktisch unumkehrbar, als dass man diese Entscheidungen allein politischen Eliten überlassen sollte, vor allem dann nicht, wenn durch eine EU-Mitgliedschaft die nationale Souveränität des eigenen Landes eingeschränkt werden soll oder die EU sich eine „Verfassung“ geben will (Jachtenfuchs 1999). Die Gefahr, dass der nationale Parteienwettbewerb und politische Machtspiele historisch wegweisende und irreversible Entscheidungen negativ beeinflussen könnten, sei einfach zu groß, sodass das letzte Wort bei den Bürgern als oberstem Souverän verbleiben müsse.

Ein zweites Argument für nationale EU-Referenden geht davon aus, dass sich Bürger nur dann intensiv mit Politik beschäftigen und für Informationen offen sind, wenn sie unmittelbar mitentscheiden dürfen. Dieses Problem gelte umso mehr für EU-Politik, denn ein wesentlicher Grund für das oft beklagte Demokratie- und Öffentlichkeitsdefizit der EU liege gerade in der bürgerfernen und schwer verständlichen Architektur des politischen Systems (Zürn 1996). Die EU sei im politischen Tagesgeschäft der meisten EU-Mitgliedstaaten nach wie vor weitgehend unsichtbar, sodass sich nur wenige Bürger für Europapolitik interessierten. Dieses Dilemma könne nur durch eine Ausweitung direkter Demokratieformen auf Fragen der EU-Poli-

tik durchbrochen werden. Die hohen Wahlbeteiligungen und die breiten öffentlichen Debatten im Vorfeld der Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden hätten verdeutlicht, dass die Bürger sehr wohl bereit seien, sich mit der europäischen Integration auseinanderzusetzen und sich eine kritische Meinung zu bilden. Insofern seien nationale EU-Referenden zwar kein Allheilmittel zur Lösung der Legitimationsprobleme europäischer Regierens, weil dazu noch andere institutionelle Reformen notwendig wären, aber zumindest ein Schritt in die richtige Richtung, um breitere Bevölkerungsschichten in europapolitische Entscheidungen einzubeziehen (Føllesdal/Hix 2006: 552).

Ein drittes Argument verbindet mit Formen direkter Demokratie zusätzlich die Hoffnung, politische Eliten würden die Sorgen und den Willen der Bürger ernster nehmen, wenn das Volk das letzte Wort hätte. Volksentscheide könnten dazu beitragen, die Verantwortlichkeit der Politiker gegenüber den Wählern zu steigern. Diese Erwartung wird insbesondere an EU-Referenden geknüpft, denn die Vertiefung der europäischen Integration habe zu einer erheblichen Stärkung der nationalen Regierungen geführt, die oftmals hinter verschlossenen Türen verhandeln und niemandem konkret rechenschaftspflichtig seien. Da Europapolitik nur selten öffentlich diskutiert werde und selbst bei den Wahlen zum Europäischen Parlament nicht im Mittelpunkt stünde, hätten politische Eliten bislang kein großes Interesse daran gehabt, ihre Entscheidungen zu rechtfertigen und zu begründen. Wenn jedoch Referenden abgehalten und gewonnen werden müssten, wären Politiker gezwungen, für ihre Positionen vor der Wählerschaft zu werben und zu argumentieren, wenn es um die Vor- und Nachteile der EU-Mitgliedschaft des eigenen Landes oder um die Einführung des Euro gehe. Dieser Rechtfertigungsdruck, so die These, würde sich zudem positiv auf die Rationalität bzw. Qualität der Sachargumente auswirken, weil vor der Entscheidungsfindung im öffentlichen Diskurs die schwerwiegendsten Begründungsmängel aufgedeckt werden und bessere Alternativlösungen an ihre Stelle treten könnten (Habermas 2001: 119).

Argumente gegen nationale EU-Referenden

Ein erster Kritikpunkt, der häufig allgemein gegen direkte Demokratie ins Feld geführt wird, betrifft das mangelnde Wissen der Bürger über komplexe politische Sachverhalte (Lupia/Matsusaka 2004). Provokant könnte man sagen: Direkte Demokratie transferiert politische Entscheidungsmacht von den informierten politischen Eliten zu den uninformierten einfachen

Bürgern. Dieses Argument wird in besonderer Schärfe auch in Bezug auf EU-Referenden vorgebracht, da gerade die EU als bürgerfern, technokratisch und kompliziert umschrieben wird. Solange Europapolitik kein tagtäglicher Bestandteil öffentlicher Debatten sei und die Bürger über kein ausreichendes politisches Wissen zur europäischen Integration verfügten, hätten die Ergebnisse von EU-Referenden kaum Aussagekraft, weil die meisten Normalbürger zu keiner rationalen und wohlbegründeten Abwägung fähig seien. Während sie bei der Wahl von Parteien zumindest auf langjährige Bindungen und Vertrauenswerte zurückgreifen könnten, ohne über jede Einzelheit informiert zu sein, erforderten Sachentscheidungen zur EU, z. B. zum Verfassungsvertrag, spezifische Fachkenntnisse, die viele Bürger schlicht überfordern würden. Diese Überforderung würde sich noch deutlich steigern, wenn Mitgliedstaaten ohne direktdemokratische Traditionen nur Referenden zu EU-Fragen durchführten und sich die Bürger auf keine Erfahrungswerte mit diesem Entscheidungsinstrument stützen könnten (Setälä 2006).

Erschwerend kommt zweitens hinzu, dass EU-Referenden häufig von der politischen Opposition oder den Bürgern selbst als nationale Nebenwahlen strategisch genutzt werden und das eigentliche EU-Thema je nach innenpolitischer Situation in den Hintergrund tritt (siehe dazu Abschnitt 4.2.2). Wenn eine Mehrheit der Bürger nicht mehr ihre Meinung zu der gestellten EU-Frage zum Ausdruck bringt, sondern dieses Instrument nutzt, um andere Motive geltend zu machen, wird der Sinn von EU-Referenden ad absurdum geführt. Eine Steigerung demokratischer Legitimation könnte unter diesen Voraussetzungen nicht erreicht werden, da das Ergebnis nicht die Stimmungslage des Volkes zu einem bestimmten Aspekt der europäischen Integration widerspiegelt. Diese Gefahr besteht bei EU-Referenden in noch größerem Maße als bei Volksentscheiden zur nationalen Politik, weil sich hier in der Regel die öffentliche Aufmerksamkeit und die der Parteien sehr stark auf dieses Ereignis fokussiert, da das Ergebnis meist direkt die nationale Politik betrifft. Bei EU-Referenden hingegen, insbesondere wenn über EU-Verträge abgestimmt werden soll, geht es um sehr abstrakte und für viele Bürger kaum greifbare Gegenstände, sodass das Risiko ungleich größer ist, dass die Bürger das eigentliche Abstimmungsthema aus dem Blick verlieren. Wenn also EU-Referenden für andere Interessen instrumentalisiert und damit zweckentfremdet werden, sichern parlamentarische Abstimmungen zu Fragen der Europapolitik deutlich mehr demokratische Legitimation (Moravcsik 2007).

Ein drittes Argument gegen nationale EU-Referenden verweist auf das dubiose Missverhältnis, dass die Bürger nur eines einzigen Mitgliedslandes

mit einem nationalen EU-Referendum unter Umständen den gesamten Integrationsprozess blockieren können und damit möglicherweise wichtige Reformen verhindern, von denen andere Mitgliedstaaten oder die EU insgesamt erheblich profitieren würden. Während bei Beitrittsreferenden in erster Linie das abstimmende Land betroffen ist und bei einem negativen Votum nicht Mitglied der EU werden kann, beeinflussen Vertragsreferenden die gesamte EU, weil bei Vertragsänderungen alle Mitgliedstaaten zustimmen müssen. Selbst wenn also eine überragende Mehrheit an Staaten bzw. an Bürgern einem bestimmten europapolitischen Vorhaben zugestimmt hat, wie dies z. B. beim Maastricht-Vertrag der Fall war, können die Bürger kleiner Staaten ein Veto geltend machen. Hier liegt keine Tyrannei der Mehrheit, sondern der Minderheit vor, was aus demokratietheoretischer Sicht nicht weniger problematisch ist, weil Demokratie zumindest voraussetzt, dass eine wie auch immer definierte Mehrheit eines Ganzen kollektiv verbindlich entscheidet – und nicht eine zahlenmäßig möglicherweise verschwindend geringe Minderheit. Diese Argumentation setzt allerdings voraus, dass die EU als Gemeinschaft von Bürgern mit wechselseitigen Verpflichtungen verstanden wird – und nicht als Addition von eigeninteressierten Staaten, von denen jede Nation für sich als homogene Einheit zu begreifen ist.

Um die ersten beiden Gegenargumente fair bewerten zu können, benötigten wir weit mehr Informationen über die tatsächlichen Kompetenzen der Bürger, um genauer einschätzen zu können, ob sie zu verantwortlichen und durchdachten Entscheidungen in der Lage sind (siehe dazu Hobolt 2009: 135–138). Wenn die Bürger hingegen aufgrund der Komplexität des Gegenstandes überfordert sind, eine wohlbegründete und sachgerechte Entscheidung zu treffen, und (deshalb) EU-Referenden lediglich als Mittel benutzen, um gegen ihre nationale Regierung zu protestieren, ohne die eigentliche EU-Thematik in den Mittelpunkt ihrer Entscheidung zu stellen, dann muss der Sinn direktdemokratischer Verfahren zu Aspekten der europäischen Integration erheblich angezweifelt werden. Mehr als zweifelhaft wäre unter dieser Voraussetzung auch ein Festhalten an der Zielsetzung, die mit EU-Referenden üblicherweise verbunden wird, nämlich die demokratische Legitimation von Europapolitik zu stärken. Unabhängig von der Kompetenzfrage bleibt in jedem Fall das Problem bestehen, dass eine kleine Minderheit durch ein nationales EU-Referendum den gesamten Integrationsprozess blockieren kann, selbst wenn eine große Mehrheit an Staaten und damit an Unionsbürgern diesen befürwortet. Vor dem Hintergrund dieser Kritik wird mehr und mehr diskutiert, ob und unter welchen Bedin-

gungen europaweite Referenden eine bessere Lösung darstellen, um die offensichtlichen Schwächen, die nationale EU-Referenden mit sich bringen, zu vermeiden.

4.4.2 Europaweite Referenden

Ein europaweites EU-Referendum, also eine Volksabstimmung zu einer bestimmten Streitfrage zur europäischen Integration in allen Mitgliedsländern zum gleichen Zeitpunkt, die mit einer einfachen oder qualifizierten Mehrheit der abgegebenen Stimmen aller EU-Bürger entschieden wird, hat bisher noch nicht stattgefunden. Trotzdem sind in den letzten Jahren, insbesondere im Vorfeld der Europäischen Verfassung, verschiedene Formate und Modelle europaweiter Referenden diskutiert worden (siehe dazu Frey 1995; Abromeit 1998; Nentwich 1998; Zürn 2000; Esposito 2003). Während das Europäische Parlament und die Kommission lediglich die Abhaltung nationaler Referenden empfohlen hatten, setzten sich neben Persönlichkeiten aus Politik und Gesellschaft vor allem Bürgerbewegungen für ein europaweites Verfassungsreferendum ein, z. B. die deutsche Initiative Mehr Demokratie e. V. oder das transnationale Netzwerk European Referendum Campaign (Maurer/Stengel 2004: 14). Ein erster konkreter Vorschlag wurde dann im Rahmen der Beratungen des Verfassungskonvents entwickelt (conv 658/03). Eine kleine Gruppe von Mitgliedern hatte vorgeschlagen, in möglichst allen EU-Mitgliedsländern am Tag der Wahlen zum Europäischen Parlament 2004 zusätzlich Verfassungsreferenden abzuhalten, um einen „gemeinsamen politischen Raum“ zu schaffen. Bekanntlich fand dieser Vorschlag jedoch keine Mehrheit und wurde seit dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrags nicht wieder aufgegriffen.

Argumente für europaweite Referenden

Die größte Hoffnung, die stets mit der Idee europaweiter Referenden verbunden wurde, ist die Politisierung der europäischen Integration durch einen transnationalen öffentlichen Diskurs und die Schaffung eines grenzüberschreitenden kollektiven Gemeinschaftsgefühls (siehe schon Zürn 2000; Habermas 2001). Wenn alle Bürger der EU-Mitgliedstaaten gleichzeitig aufgerufen wären, sich an einer wichtigen EU-Entscheidung direkt zu beteiligen, anstatt zum passiven Zuschauen verdammt zu sein, würde das Thema vermutlich eine viel größere öffentliche Aufmerksamkeit erhalten und einen transnationalen öffentlichen Diskurs in Gang setzen. Nur so könnte der

mediale Fokus in allen Ländern zur gleichen Zeit auf ein EU-Thema gelenkt und damit die Voraussetzung für ein demokratisches Verfahren geschaffen werden, mit dem die Legitimität von richtungsweisenden EU-Entscheidungen deutlich gesteigert werden könnte. Europaweite Referenden würden eine europäische Bürgerschaft erst konstituieren, die dann in einem offenen Entscheidungsprozess über die Zukunft der EU abstimmen könnte. Zudem könnte so ein Selbstverständigungsprozess eine kollektive Identität als EU-Bürger bestärken, weil jedem bewusst werden würde, dass alle Bürger gleichberechtigt die Gestaltung der EU beeinflussen können, unabhängig davon, ob eine solche Form direkter Bürgerbeteiligung nun zu einer stärkeren Befürwortung der europäischen Integration oder zu einer skeptischeren Einstellung führt.

Zweitens wären europaweite Referenden ein gutes Instrument, um die oben beschriebene Gefahr der „Tyrannei der Minderheit“, die durch nationale EU-Referenden hervorgerufen werden kann, zu verhindern. Nationale EU-Referenden bringen die Bürger einzelner EU-Mitgliedstaaten in eine äußerst privilegierte Position, weil sie nun im Alleingang wichtige europapolitische Reformen zumindest blockieren können. Diese Situation führt bekanntlich dazu, dass eine unter Umständen sehr kleine Minderheit an EU-Bürgern als Vetospieler fungiert und den Integrationsprozess zum Stillstand bringen kann, selbst wenn bestimmte Weiterentwicklungen im Interesse der großen Mehrheit aller EU-Bürger wären. Das Demokratieproblem liegt dann in erster Linie in ungleichen Beteiligungschancen der EU-Bürger, von denen nun einige eine Stimme haben und andere nicht, aber gleichzeitig alle EU-Bürger von dem Ausgang des Referendums betroffen sind. Dieses Missverhältnis könnte nicht einmal verhindert werden, wenn in allen Mitgliedstaaten gleichzeitig nationale EU-Referenden durchgeführt werden würden, weil dann immer noch wenige Bürger wichtige Reformvorhaben blockieren könnten, z. B. wenn nur ein einziges von 27 nationalen EU-Referenden scheitert. Im Gegenteil: Ein solcher Ausgang wäre noch fragwürdiger, als wenn nur ein Mitgliedstaat ein nationales EU-Referendum durchführt, weil man dann belegen könnte, dass die große Mehrheit der EU-Bürger eine bestimmte EU-Entscheidung befürwortet. Mit europaweiten Referenden, die mit einfacher oder qualitativer Mehrheit entschieden werden, ließe sich zumindest dieses Problem lösen.

Schließlich würden europaweite Referenden den immensen Druck auf die wenigen EU-Mitgliedstaaten verringern, die nationale EU-Referenden durchführen, und damit permanent Gefahr laufen, den gesamten Integra-

tionsprozess zu blockieren. Diese Situation lenkt nicht selten von der eigentlich zu entscheidenden Frage ab, wie eine EU-Vertragsreform inhaltlich zu bewerten ist, sondern fokussiert die öffentliche Debatte auf die schwere Bürde, durch ein negatives Resultat von allen europäischen Nachbarländern den Schwarzen Peter zugeschoben zu bekommen. Zum Beispiel war im Vorfeld des zweiten irischen Referendums zum Vertrag von Nizza der Druck mit Blick auf die anstehende Osterweiterung, die nur mit einer Vertragsreform geordnet realisiert werden konnte, so groß geworden, dass kaum über die Inhalte des Vertrags, sondern nur noch über die Blamage diskutiert wurde, falls sich die Iren erneut verweigern sollten. Die gleiche Ausgangslage war nach dem negativen Referendum zum Vertrag von Lissabon gegeben, als den Iren erneut die Alleinverantwortung für die Zukunft der europäischen Integration zugefallen war und viele politische Eliten in der EU gebannt auf die grüne Insel blickten. Zudem könnten EU-Referenden, die nicht von einzelnen nationalen Regierungen einberufen werden, zu einer Verringerung von Protestabstimmungen gegen die nationale Politik führen, weil die Verantwortung für die Referenden dann nicht mehr allein bei den nationalen Regierungen liegen würde, sondern bei der EU insgesamt.

Argumente gegen europaweite Referenden

Ein erstes Argument gegen europaweite Referenden sieht die demokratische Legitimität insbesondere von EU-Vertragsänderungen durch die Staats- und Regierungschefs auf europäischer Ebene und durch die Parlamente auf nationaler Ebene als hinreichend gewährleistet an (Moravcsik 2002). Das Prinzip der Einstimmigkeit im Europäischen Rat und die zusätzliche Ratifikation durch alle nationalen Parlamente bieten mehr als ausreichende Legitimationsgrundlagen, gerade wenn man diese doppelten und dreifachen Vetopositionen mit anderen Entscheidungsverfahren in der Europapolitik oder der nationalen Politik vergleicht. Entscheidend ist, dass kein Staats- und Regierungschef im Europäischen Rat überstimmt werden kann, da auch kleine EU-Mitgliedstaaten Einspruch einlegen können und somit Legitimation durch Einverständnis garantiert ist. Eine zusätzliche Legitimationsquelle sei dann normativ nicht geboten, weil diese Zustimmungshürden bereits deutlich höher seien als die meisten Kontrollmechanismen auf der nationalen und europäischen Ebene: In nahezu allen nationalen Parlamentskammern wird sogar bei Verfassungsänderungen mit bestimmten qualifizierten Mehrheiten entschieden; auch in Länderkammern wie z. B. dem deutschen Bundesrat besteht kein Einstimmigkeitszwang. Einfache

eu-Verordnungen und Richtlinien, die teilweise direkte Auswirkungen auf nationale Rechtsordnungen haben, werden im Ministerrat häufig durch Mehrheitsabstimmungen entschieden, ohne dass nationale Parlamente den Beschlüssen anschließend zustimmen müssen.

Zweitens könnten europaweite Referenden zu einem Verlust nationaler Souveränität in der Europapolitik führen, wenn nationale Regierungen und deren Bürger überstimmt werden. Man stelle sich nur vor, dass allein die Bürger bestimmter eu-Mitgliedsländer in einem europaweiten Referendum mit Nein stimmen, aber insgesamt alle eu-Bürger zusammen mehrheitlich zustimmen. Möglicherweise stimmen 80 Prozent aller eu-Bürger einem Vorhaben zu, aber in zwei kleinen Ländern wie Malta oder Zypern stimmten jeweils 90 Prozent der Bürger dagegen. Auch diese Situation wäre aus demokratischer Perspektive sicher nicht unproblematisch, insbesondere dann nicht, wenn die Bürger einiger Länder von der zu treffenden Entscheidung viel stärker profitieren (und deswegen zustimmen) als die Bürger anderer Länder und strukturelle Unterschiede wie die Wirtschaftsleistung oder die Bevölkerungszahl zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor sehr groß sind. Dieses Problem ließe sich auch nicht durch hohe qualifizierte Mehrheitsanforderungen lösen, weil selbst dann die Bürger der kleinsten eu-Mitgliedstaaten überstimmt werden könnten, geschweige denn durch die Regel, dass die Bürger in einer Mehrheit der Mitgliedstaaten, eventuell in 20 von 27, zugestimmt haben müssen. Diese Form der Fremdbestimmung könnte nationale Konfliktlinien neu entstehen lassen und der Gemeinschaftsbildung entgegenlaufen.

Diese Gefahr ist innerhalb der erweiterten eu besonders groß, weil es nach herrschender Auffassung nach wie vor kein europäisches Volk gibt, das durch eine belastbare kollektive Identität zusammengehalten wird (siehe etwa schon Kielmansegg 1996: 54f; Abschnitt 3.4). Mehrheitsentscheidungen erforderten jedoch ein solides Zusammengehörigkeitsgefühl, um die Kosten und Lasten der gesellschaftlichen Kooperation solidarisch tragen und akzeptieren zu können, was bislang allein im Nationalstaat als gegeben angenommen werden konnte. „Fehlt dieser Gemeinsamkeitsglauben als Grundlage eines Gemeinwesens, dessen Mitglieder bereit sind, sich wechselseitig solidarische Orientierungen zu unterstellen, so wird die Mehrheitsentscheidung desto mehr zur illegitimen Fremdherrschaft, je gravierender die Opfer sind, die potenziell abverlangt werden könnten“ (Scharpf 1999: 672). Die meisten Bürger der eu haben zwar inzwischen multiple, sich teilweise überlappende Identitäten angenommen und begreifen sich als Deut-

sche oder Franzosen oder Briten und als Europäer (Nissen 2004; Risse 2005), allerdings dominiert nach wie vor in allen EU-Mitgliedstaaten das nationale Bewusstsein. Unter diesen Voraussetzungen könnten europaweite Referenden eine Spaltung derjenigen EU-Bürger befördern, die sich nach wie vor in erster Linie als nationale Gemeinschaft definieren und sehr stark in nationalstaatlichen Kategorien denken. Sie könnten die eventuell negativen Konsequenzen europaweiter EU-Referenden vermutlich kaum akzeptieren, wodurch die subjektive Legitimität der EU massiv reduziert und der soziale Frieden in Europa gefährdet wäre.

Einigen positiven Effekten, die europaweite Referenden auf die demokratische Legitimität der EU zweifellos haben könnten, stehen somit schwerwiegende Nachteile und Bedenken gegenüber. Das größte Hindernis wäre sicher die Gefahr der Fremdbestimmung, sollten die Bürger kleiner EU-Mitgliedstaaten von der Mehrheit der EU-Bürger bei folgenreichen EU-Entscheidungen überstimmt werden können. Zweitens haben viele EU-Mitgliedsländer und deren Bürger kaum Erfahrungen mit direkter Demokratie, sondern vertrauen bewusst auf repräsentative Demokratieformen. Ganz abgesehen von diesen demokratietheoretischen Gegenargumenten könnten europaweite EU-Referenden aufgrund der stark unterschiedlichen nationalen Verfassungsbestimmungen zu juristischen Unwägbarkeiten führen. Über die Verfahren zur Ratifikation von EU-Verträgen entscheiden die Nationalstaaten bislang unabhängig von der EU, und allein die nationalen Verfassungsgerichte sind maßgebend, die bei einem europaweiten Referendum von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat anders entscheiden könnten, wenn gegen diese Art von Ratifikationsverfahren geklagt wird (Maurer/Stengel 2004: 5). Insofern bleibt die Forderung nach europaweiten EU-Referenden bis auf weiteres bestenfalls eine Zukunftsvision, deren Verwirklichung diverse politische und rechtliche Hindernisse entgegenstehen.

4.4.3 Das Instrument der Europäischen Bürgerinitiative

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde das neue Instrument der Europäischen Bürgerinitiative eingeführt, das die beiden bestehenden Einrichtungen zur direkten Bürgerbeteiligung auf europäischer Ebene, die Petition an das Europäische Parlament und die Beschwerde an den Europäischen Bürgerbeauftragten (Barth 2004), ergänzen soll. In Art. 11 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) ist festgelegt, dass „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um

Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss“, die Initiative ergreifen können und die „Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen“. Im Verfassungskonvent hatten einige Mitglieder die Einführung von Bürgerinitiativen vorgeschlagen, nachdem – wie oben erwähnt – ein Vorstoß für europaweite Referenden keine Mehrheit gefunden hatte.

Rechtsgrundlage und Verfahrensregeln

Inzwischen haben sich die EU-Kommission, die Vertreter der Mitgliedstaaten im Rat und das Europäische Parlament auf eine EU-Verordnung zu den konkreten Verfahrensregeln von EU-Bürgerinitiativen (Nr. 211/2011 vom 16. 2. 2011) geeinigt. Das Instrument der Bürgerinitiative bietet zukünftig allen EU-Bürgern die Möglichkeit, sich direkt mit der Aufforderung an die Europäische Kommission zu wenden, im Rahmen ihrer Befugnisse einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union zu unterbreiten (Art. 2 Abs. 1). Dem Inhalt von Vorschlägen an die Kommission sind dabei kaum Grenzen gesetzt, sie müssen sich lediglich im Kompetenzbereich der EU bewegen. Initiativen sind von einem Bürgerausschuss vorzulegen, der sich aus mindestens sieben EU-Bürgern zusammensetzt, die Einwohner von mindestens sieben verschiedenen EU-Ländern sind. Die Organisatoren benennen einen Vertreter und einen Stellvertreter, die während der gesamten Dauer des Verfahrens als Kontaktpersonen zwischen dem Bürgerausschuss und den Organen der Union dienen und beauftragt werden, im Namen des Bürgerausschusses zu sprechen und zu handeln (Art. 3 Abs. 2).

Vor der Sammlung von Unterstützungsbekundungen müssen die Organisatoren die Registrierung ihrer Initiative in einem von der Kommission zur Verfügung gestellten Online-Register beantragen (Art. 4 Abs. 1). Hierfür richtet die Kommission eine Kontaktstelle ein, die Informationen und Hilfe anbietet. Ein Antrag auf Registrierung sollte neben Angaben zu den antragstellenden Personen u. a. Informationen zum Gegenstand und zu den Zielen der Initiative enthalten. Die Kommission muss binnen zwei Monaten auf die vorgeschlagene Initiative reagieren. Sie kann es ablehnen, die geplante Initiative zu registrieren, wenn a) der Bürgerausschuss nicht ordnungsgemäß eingesetzt wurde oder b) die geplante Initiative offenkundig außerhalb des Rahmens liegt, in dem die Kommission befugt ist, einen Vorschlag für einen Rechtsakt der Union vorzulegen, oder c) die geplante Initiative

offenkundig missbräuchlich, unseriös oder schikanös ist oder d) offenkundig gegen die Werte der Union verstößt (Art. 4 Abs. 2). Wenn die Kommission es ablehnt, eine geplante Bürgerinitiative zu registrieren, unterrichtet sie die Organisatoren über die Gründe der Ablehnung und alle möglichen gerichtlichen und außergerichtlichen Rechtsbehelfe, die ihnen zur Verfügung stehen.

Eine erfolgreich registrierte Initiative benötigt Unterstützungsbekundungen von mindestens einer Million EU-Bürgern aus einem Viertel aller EU-Mitgliedstaaten, aktuell also aus mindestens sieben verschiedenen EU-Ländern (Art. 7 Abs. 1). In diesen sieben Ländern muss zudem jeweils eine Mindestzahl erreicht werden, entsprechend der Anzahl der für das jeweilige Land gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments multipliziert mit 750 (Art. 7 Abs. 2); daraus ergibt sich z. B. für Deutschland eine Mindestzahl von 74 250 und für Österreich von 12 750. Das Mindestalter für Organisatoren und Unterzeichner einer Bürgerinitiative ist das Alter, das zum aktiven Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament berechtigt (derzeit in allen Ländern 18 Jahre, nur in Österreich 16 Jahre). Die Unterstützungsbekundungen können in Papierform oder online gesammelt werden (Art. 5 Abs. 2). Ab dem Datum, an dem die vorgeschlagene Initiative registriert wird, haben die Organisatoren ein Jahr Zeit für die Sammlung der Unterstützungsbekundungen (Art. 5 Abs. 5). Vor Beginn der Online-Sammlung müssen die Organisatoren die zuständige nationale Behörde des EU-Landes, in dem die Daten gespeichert werden, auffordern, ihr Online-Sammelsystem zu zertifizieren (Art. 6 Abs. 1).

Sobald die Organisatoren die erforderliche Anzahl an Unterstützungsbekundungen gesammelt haben, leiten sie diese zur Überprüfung und Zertifizierung an die zuständigen nationalen Behörden im jeweiligen Mitgliedsland weiter (Art. 8 Abs. 1). Innerhalb von drei Monaten müssen die nationalen Behörden nun eine Bescheinigung über die Zahl der gültigen Unterstützungsbekundungen ausstellen. Nach Erhalt der Bescheinigungen von den nationalen Behörden reichen die Organisatoren ihre Initiative bei der Kommission ein (Art. 9). Die Kommission hat drei Monate Zeit für die Prüfung der Initiative und die Festlegung des weiteren Vorgehens. In dieser Zeit empfängt sie die Organisatoren auf geeigneter Ebene, damit diese die in der Initiative angesprochenen Aspekte erläutern können (Art. 10 Abs. 1). Die Organisatoren haben auch die Möglichkeit, ihre Initiative bei einer öffentlichen Anhörung im Europäischen Parlament vorzustellen (Art. 11). Danach legt die Kommission in einer Mitteilung ihre Schlussfolgerungen zu der Initia-

tive dar, geht auf ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen ein und nennt ihre Gründe hierfür. Europäische Bürgerinitiativen können gemäß Verordnung frühestens ab dem 1. April 2012 eingeleitet werden (Art. 23).

Bewertung und Ausblick

Grundsätzlich fällt eine Bewertung dieses neuen direktdemokratischen Instruments in der EU-Politik nicht leicht, da noch keine praktischen Erfahrungsberichte vorliegen. Trotzdem soll ein erster Ausblick zu den Chancen und Grenzen gewagt werden, denn immerhin eröffnet sich mit der Europäischen Bürgerinitiative erstmalig in der Geschichte der europäischen Integration die Chance, die Kommission zur Vorlage eines neuen Gesetzgebungsvorschlags aufzufordern. Damit unterscheidet sich die Bürgerinitiative von Petitionen, mit denen Einzelpersonen in der Regel die Verletzung ihrer EU-Rechte durch nationale Institutionen beim Europäischen Parlament anklagen oder Beschwerden aufgrund der Nichteinhaltung bestehenden EU-Rechts formulieren können. Zweitens kann bei Bürgerinitiativen auf den Nachweis der persönlichen Betroffenheit verzichtet werden, der in Petitionen zumindest formal nötig ist. Außerdem muss für eine Bürgerinitiative eine erhebliche Anzahl an Unterstützern in mehreren EU-Mitgliedstaaten gefunden und mobilisiert werden, während Petitionen in der Regel von einzelnen Bürgern oder Organisationen einzureichen sind (Maurer/Vogel 2009: 13f).

Zunächst ist positiv zu würdigen, dass mit der Bürgerinitiative ein weiteres Element partizipativer Demokratie auf europäischer Ebene geschaffen wurde, mit dem sich die Bürger aktiv an der Gestaltung der EU-Politik beteiligen können. Anders als bei der Einbindung zivilgesellschaftlicher Gruppen in den EU-Entscheidungsprozess können Bürgerinitiativen dezentral geplant werden und erfordern keine Präsenz in Brüssel. Zudem eröffnet die Möglichkeit, Unterschriften über ein Online-System zu sammeln, weniger gut organisierten und finanzkräftigen Akteuren realistische Chancen, eine Million Unterstützer für ihr Anliegen zu finden. In Art. 4 Abs. 2 der EU-Verordnung ist genau festgelegt, unter welchen Bedingungen die EU-Kommission die Registrierung einer Bürgerinitiative ablehnen darf. Daraus folgt im Umkehrschluss, dass sie alle Initiativen zumindest registrieren muss, die nicht gegen eine dieser vier Vorschriften verstoßen, was bei den meisten Vorschlägen der Fall sein sollte. Insofern werden die meisten Initiativen öffentliche Aufmerksamkeit erlangen und neue Themen auf die europapolitische

Agenda setzen, selbst wenn sie am Ende nicht erfolgreich sein sollten. Eine Million Unterschriften haben ein erhebliches politisches Gewicht, sodass die EU-Kommission nicht jede Initiative einfach zurückweisen kann: „Das über den EU-Vertrag angemahnte aktive Bürgerengagement liefe ins Leere, die Wahrnehmung würde sich verfestigen, dass der ‚einfache Bürger‘ gegenüber der ‚Brüsseler Bürokratie‘ machtlos bleibt“ (Maurer/Vogel 2009: 29).

Fraglich bleibt jedoch, welcher politische Einfluss mit dem Instrument der Bürgerinitiative in der Praxis wirklich geltend gemacht werden kann: Aus dem sehr unverbindlich formulierten Art. 10 Abs. 1 der EU-Verordnung geht eindeutig hervor, dass sich die EU-Kommission nach Eingang einer Bürgerinitiative alle weiteren Schritte offenhält, also nicht etwa verpflichtet ist, wegen eines Bürgerbegehrens einen EU-Rechtsakt vorzuschlagen. Lehnt die Kommission es ab, eine Bürgerinitiative aufzugreifen, haben die Organisatoren keine Einspruchsrechte, selbst wenn sie mehr als eine Million EU-Bürger auf ihrer Seite haben (Auer 2005). Und selbst wenn die Kommission den Vorschlag in den EU-Entscheidungsprozess einbringt, entscheiden die für den jeweiligen Politikbereich zuständigen EU-Institutionen, in der Regel das Europäische Parlament und der Rat. Insofern kann bereits heute abgesehen werden, dass viele Bürgerinitiativen nicht aufgegriffen werden, weil ein Erfolg an den Interessen der EU-Legislativorgane scheitern würde.

Somit unterscheidet sich die Europäische Bürgerinitiative erheblich von Bürgerinitiativen, wie sie in der Schweiz und in einigen osteuropäischen EU-Mitgliedsländern praktiziert werden. Hier besteht das Ziel von Bürgerbegehren in der Regel darin, eine Volksabstimmung durchzusetzen, deren Ergebnis für die nationale oder regionale Regierung bindend ist. Mit der EU-Bürgerinitiative kann kein allgemeines Referendum eingefordert werden, das letzte Entscheidungsrecht verbleibt bei den EU-Institutionen. Einerseits werden damit die oben beschriebenen Nachteile europaweiter Referenden vermieden, auf der anderen Seite reduziert sich die Europäische Bürgerinitiative auf ein Instrument, das einer transnationalen Gemeinschaft von EU-Bürgern eine Stimme auf europäischer Ebene verleiht. Ob und inwieweit eine solch defensive Form der politischen Einflussnahme ausreicht, um echte Reformvorhaben gegen den Willen der EU-Entscheidungsträger in Gang zu setzen, bleibt abzuwarten.

4.5 Zusammenfassung und Diskussion

Dieses Kapitel hat in die Theorie und Praxis nationaler Referenden zur europäischen Integration eingeführt. Zunächst wurden im ersten Abschnitt die wesentlichen Daten und Fakten zu allen bisherigen EU-Referenden im Zeit- und Ländervergleich präsentiert, die wichtigsten Unterscheidungsmerkmale von EU-Referenden vorgestellt und die Rolle politischer Eliten in diesen Verfahren beispielhaft nachgezeichnet. Im zweiten Abschnitt wurden verschiedene Erklärungsansätze gegenübergestellt, die nach den Gründen fragen, warum einige EU-Referenden scheiterten, während andere erfolgreich verlaufen sind. Der dritte Abschnitt konzentrierte sich auf die EU-Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden, um den Verlauf dieser beiden sehr prominenten und folgenreichen Ereignisse besser nachvollziehen zu können. Im vierten Abschnitt wurde schließlich die Frage diskutiert, ob und unter welchen Voraussetzungen die demokratische Legitimität europäischen Regierens durch nationale bzw. durch europaweite EU-Referenden verbessert werden kann, und es wurde das neue Instrument der Europäischen Bürgerinitiative vorgestellt.

Der erste Abschnitt wandte sich zunächst einer genaueren begrifflichen Bestimmung von EU-Referenden zu und stellte verschiedene Kriterien vor, nach denen EU-Referenden kategorisiert werden können. Dabei konnte gezeigt werden, dass sich EU-Referenden nicht nur in ihren Ergebnissen unterscheiden, sondern auch in Bezug auf den jeweiligen Entscheidungsgegenstand und hinsichtlich bestimmter Verfahrens- und Verbindlichkeitsregeln. Daran anschließend wurde die Rolle politischer Eliten bei der Einleitung und Durchführung von EU-Referenden in den Blick genommen: Erstens haben Erfahrungen mit direkter Demokratie auf nationaler Ebene teilweise einen erheblichen Einfluss auf die Anwendung von EU-Referenden. Diese Pfadabhängigkeit zeigt sich einerseits besonders deutlich in Dänemark, Irland und der Schweiz, wo regelmäßig Volksabstimmungen zu nationalen und europapolitischen Fragen stattfinden, und andererseits in Deutschland und Großbritannien, wo so gut wie nie landesweite Referenden abgehalten werden, weder zu nationalen noch zu europäischen Themen. Zweitens konnte in mehreren Studien nachgewiesen werden, dass politische Eliten vor der Entscheidung, ob ein EU-Referendum durchgeführt werden soll, oftmals strategisch handeln und sehr genau die Vor- und Nachteile für ihre Stellung im nationalen politischen System abwägen; nicht immer stand dabei die

gut gemeinte Absicht im Vordergrund, durch eine Volksabstimmung die demokratische Legitimation der EU stärken zu wollen. Schließlich wurde beispielhaft auf einige Konsequenzen hingewiesen, die sich aus gescheiterten EU-Referenden für die nationale oder die europäische Ebene ergeben können – erinnert sei nur an die Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden.

Der zweite Abschnitt befasste sich schwerpunktmäßig mit verschiedenen Erklärungsmodellen für den Erfolg und das Scheitern von EU-Referenden und hat deren Zuverlässigkeit anhand einiger Studien überprüft. Das erste Modell begreift EU-Referenden dabei als Plebiszite zur europäischen Integration und geht von der Annahme aus, dass ihr Erfolg bzw. ihr Scheitern von den individuellen Einstellungen der Bürger zur europäischen Integration oder zu der speziell formulierten Fragestellung zur Europapolitik abhängt. Das zweite Modell sieht in EU-Referenden nicht viel mehr als „Denkzettel“ der Bürger für die nationalen Regierungen und bestreitet die Vorstellung, die Ergebnisse von EU-Referenden spiegelten ein bewusstes Wahl- und Entscheidungsverhalten der Bürger zur europäischen Integration wider. Das dritte Modell stimmt den beiden ersten insofern zu, als dass die Wahlentscheidungen der Bürger sowohl von ihren Einstellungen zur europäischen Integration als auch von ihren aktuellen Bewertungen der nationalen Politik geprägt sind. Welcher dieser beiden Einflussfaktoren jedoch den Ausschlag gibt, so die These, hänge maßgeblich von den Informationen und Meinungen ab, die in politischen Kampagnen kommuniziert werden und den öffentlichen Diskurs bestimmen. Das vierte Modell schließlich vermutet einen Zusammenhang zwischen den je nach Referendum und Land teilweise sehr unterschiedlichen rechtlich-institutionellen Rahmenbedingungen und dem Entscheidungsverhalten der Bürger.

Der dritte Abschnitt konzentrierte sich auf die beiden EU-Referenden der letzten Jahre, die mit Abstand die größte öffentliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen hatten: die Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden. Zunächst wurden für beide Fälle die öffentlichen und parteipolitischen Debatten im Vorfeld der Referenden in den Blick genommen, um Anhaltspunkte zu finden, warum sich die politisch Verantwortlichen in beiden Ländern für die Durchführung eines Referendums entschieden haben, obwohl sie verfassungsrechtlich nicht dazu gezwungen waren. Hier konnte z. B. für Frankreich gezeigt werden, dass Präsident Chirac innenpolitisch massiv unter Druck gesetzt wurde, einem Verfassungsreferendum zuzustimmen. Die Ursachenforschung in Bezug auf die Frage, warum die Franzosen und

die Niederländer mehrheitlich mit Nein gestimmt hatten, mündete dann in die Erkenntnis, dass insbesondere soziokulturelle Merkmale und die Parteienbindungen der Bürger für das Entscheidungsverhalten ausschlaggebend waren: Während vor allem in Frankreich die Anhänger linksgerichteter Parteien und bildungsferne Bevölkerungsschichten überwiegend gegen den Verfassungsvertrag votiert haben, stimmten in beiden Ländern die Anhänger konservativer und liberaler Parteien sowie sozial privilegierte Bevölkerungsgruppen zu.

Im vierten Abschnitt wurde die Beschreibung und Analyse von EU-Referenden um demokratietheoretische Kontexte erweitert und das neue Instrument der Europäischen Bürgerinitiative vorgestellt. Zunächst wurden jeweils drei Argumente für und gegen nationale EU-Referenden abgewogen: Einerseits können nationale EU-Referenden durch die direkte Einbeziehung der Bürger zu einer Politisierung und damit Demokratisierung der EU beitragen, andererseits müssen fachliche Kompetenzen zu komplexen europapolitischen Themen vorausgesetzt werden, über die viele Bürger nicht verfügen. Zudem droht die Instrumentalisierung von EU-Referenden, wenn diese von Konflikten in der nationalen Politik überlagert werden. Danach wurden einige Rechtfertigungen für das Konzept europaweiter Referenden mit Gegenargumenten konfrontiert: Während mit europaweiten Referenden einerseits die Hoffnung verbunden wird, ein transnationales Gemeinschaftsgefühl als Europäer zu erzeugen und das Problem der „Tyrannei der Minderheit“ zu vermeiden, weil nun alle EU-Bürger stimmberechtigt wären, wird dagegen eingewendet, dass europaweite Referenden zu einem Verlust nationaler Souveränität in der Europapolitik führen, wenn nationale Regierungen und deren Bürger einfach überstimmt werden könnten. Schließlich wurden die Rechtsgrundlagen und Verfahrensregeln der EU-Bürgerinitiative kurz beschrieben und ein erster Ausblick zu den Chancen und Grenzen dieses neuen Elements partizipativer Demokratie in der EU-Politik vorgenommen.

Insgesamt, so lässt sich erstens schlussfolgern, hat die Bedeutung von nationalen EU-Referenden in den letzten 20 Jahren kontinuierlich zugenommen und maßgeblich zur Politisierung der europäischen Integration in der breiten Bevölkerung beigetragen – und das sicher nicht nur in denjenigen Ländern, in denen EU-Referenden stattgefunden haben. Nach den EU-Beitrittsreferenden in neun von zehn mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten und den Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden 2005 wird es nationalen Regierungen zukünftig immer schwerer fallen, wichtige Entscheidungen zur Europapolitik zu ratifizieren, ohne zuvor das

Volk um seine Zustimmung zu bitten. Wenn in einem Land bereits EU-Referenden durchgeführt wurden, z. B. zu Vertragsreformen, sind danach ähnlich folgenschwere EU-Beschlüsse ohne Referendum kaum noch zu rechtfertigen. Zweitens verdeutlichen EU-Referenden regelmäßig und nachdrücklich die Kluft zwischen der EU, den nationalen Regierungen und der breiteren Öffentlichkeit, wenn es um die zukünftige Ausrichtung des europäischen Integrationsprozesses geht. Während unter den politischen Eliten Europas nach wie vor ein breiter Konsens für ein Fortschreiten der Integration nach bekanntem Muster besteht, geht immer mehr Menschen der Abschied vom vertrauten Nationalstaat viel zu rasant: Insofern steht das gescheiterte Verfassungsprojekts bis heute als mahnendes Symbol für einen ungelösten Konflikt zwischen der EU und ihren Bürgern.

5 Fazit und Ausblick

Dieses Buch bot eine problemorientierte Einführung in sozialwissenschaftliche Analysen des Verhältnisses zwischen der EU und ihren Bürgern. Dabei wurden jeweils theoretische Grundlagen und aktuelle empirische Daten zur öffentlichen Meinung, zu Europawahlen und zu EU-Referenden vorgestellt und diskutiert. Das Buch befasste sich damit mit wichtigen Aspekten der Input-Seite des politischen Systems der EU. Insbesondere ging es der Frage nach, auf welchen Wegen politische Einstellungen der Bürger für die EU relevant werden können und welche Kanäle für die Bürger bereitstehen, um ihren politischen Präferenzen direkt und ohne den Umweg über die jeweiligen Nationalstaaten Gehör zu verschaffen.

Zunächst beleuchtete der Band die öffentliche Meinung zur EU und die politischen Präferenzen der Bürger zum europäischen Integrationsprojekt. Die beiden weiteren Kapitel schlugen die Brücke von politischen Einstellungen hin zum politischen Verhalten bei Europawahlen und bei Referenden über EU-Themen. Wir werden im Folgenden die zentralen theoretischen und empirischen Befunde zusammenfassen und versuchen zu klären, ob sich die in den drei Teilen dieser Einführung behandelten Themen sinnvoll aufeinander beziehen lassen. Schließlich kann nicht ohne Weiteres unterstellt werden, dass die politischen Einstellungen der Bürger zur europäischen Integration, ihr Verhalten bei Wahlen zu repräsentativen Organen wie dem Europäischen Parlament und ihre Willensäußerungen bei Referenden zu klar abgegrenzten Themen mit Bezug zur EU konsistent sind und eindeutig miteinander in Beziehung stehen. Im Anschluss an diese Diskussion zeigen wir einige Implikationen unserer Befunde für die politische Praxis in der EU auf.

Bei der Erforschung der *öffentlichen Meinung* kann erstens festgehalten werden, dass die Bürger der Mitgliedstaaten den permissiven Konsens über Themen der europäischen Integration (Lindberg/Scheingold 1970) aufgekündigt haben. Spätestens seit Maastricht haben viele Bürger aufgehört, Schritte zur Erweiterung oder Vertiefung der Integration und konkrete

Politiken, die in Brüssel formuliert und umgesetzt werden, einfach hinzunehmen. Unterschiedliche Beiträge haben sich freilich noch nicht auf ein Etikett für das einigen können, was nun dem permissiven Konsens folgt: Für Simon Hix (2008) ist es eine durchaus positive Politisierung der EU, die als ein möglicher Wegbereiter für eine gemeinsame europäische Identität und ein wirklich und bewusst von den Bürgern getragenes Projekt Europa verstanden wird. Liesbet Hooghe und Gary Marks (2008a) haben einen „constraining dissensus“ entdeckt, der dafür sorgt, dass die kritische Aufmerksamkeit der Bürger zunehmend den europapolitischen Handlungsspielraum integrationsorientierter Regierungspolitiker einschränkt. Für Mark Franklin, Michael Marsh und Lauren McLaren (1994) ist schließlich mit der Aushandlung und Ratifizierung des Vertrags von Maastricht schlicht eine Flasche mit demjenigen euroskeptischen Gebräu „entkorkt“ worden, das in den Jahrzehnten zuvor langsam, aber stetig vor sich hingegärt hatte.

Im langjährigen Vergleich zeigen die empirischen Indikatoren keinen dramatischen Trend hin zur Verbreitung radikaler euroskeptischer Einstellungen. Die politische Unterstützung für die europäische Integration liegt heute zwar weit unterhalb ihres Maximums während der Europaeuphorie unter Jacques Delors und des Systemwechsels in Osteuropa. In den meisten Mitgliedstaaten hat sich die Zustimmung zu Europa aber in etwa auf dem recht geringen Niveau der 1970er und frühen 1980er Jahre stabilisiert. Kritik an Europa, auch im gegenwärtigen Ausmaß, ist im Grunde nicht neu, sondern stellt im zeitlichen Längsschnitt betrachtet eher die Regel als die Ausnahme dar. Dieser nüchterne Befund steht allerdings in erheblichem Widerspruch zur öffentlichen Wahrnehmung in den Medien, in der häufig der Eindruck erweckt wird, der Euroskeptizismus der Bürger habe im letzten Jahrzehnt, und insbesondere seit den gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden, dramatisch zugenommen.

Für integrationsorientierte wie auch für euroskeptische Einstellungen sind vielfältige Erklärungsversuche vorgeschlagen worden. Als die europäische Integration noch vorwiegend ein wirtschaftliches Projekt war, drehte sich die wissenschaftliche Auseinandersetzung vor allem um Ansätze, die auf den individuellen oder kollektiven ökonomischen und sozialen Nutzen der Mitgliedschaft abstellten. Mit der Erweiterung der Kompetenzen und der Ausdehnung der Politikfelder, auf denen die EU nun tätig ist, sind auch die Erklärungen komplexer geworden. Neuere Beiträge räumen deshalb kulturellen Kontexten und Werten, der sozialen Konstruktion nationaler oder europäischer Identitäten, parteipolitischen Einflüssen oder dem Werte-

wandel eine größere Bedeutung ein. Neue Kompetenzen der EU, die über das sozioökonomische Politikfeld hinausgreifen, berühren insbesondere zentrale Domänen der Nationalstaaten und haben deshalb eine zunehmende Kritik durch die politische Rechte und eine Verschiebung des euroskeptischen Gravitationszentrums von links nach rechts begründet.

Blickt man zweitens auf das Verhalten der Bürger bei *Wahlen zum Europäischen Parlament*, so gibt es eine ganze Reihe von Indizien für den Gleichklang von politischen Einstellungen und politischem Verhalten. Wahlen zum Europäischen Parlament sind in vieler Hinsicht weiterhin nationale Nebenwahlen. Ihr Ausgang zeigt den Vertrauensverlust der Bürger gegenüber politischen Eliten sehr deutlich: Europawahlen wurden von den überwiegend proeuropäischen nationalen Parteien lange Zeit als zweitrangige Wahlen behandelt, die vorwiegend als Stimmungsbarometer für die nächsten Wahlen zum jeweiligen nationalen Parlament betrachtet wurden. Europäische Themen wurden aus den Wahlkämpfen herausgehalten – die Bürger reagierten auf diese Situation entweder mit Desinteresse oder mit habitueller Erfüllung ihrer demokratischen Pflicht, bei der sie ihre Stimme vorwiegend nach nationalen Kriterien abgaben. Da den Bürgern suggeriert wurde, dass bei Europawahlen weniger wichtige Dinge auf dem Spiel standen als bei nationalen Wahlen, waren die europäischen Urnengänge von allerlei Besonderheiten gekennzeichnet: Die Wahlbeteiligung war in der Regel deutlich niedriger, die teilnehmenden Wähler nutzten ihre Stimmabgabe häufig, um ihre Unzufriedenheit mit der Arbeit ihrer jeweiligen Regierungsparteien zum Ausdruck zu bringen, und kleinere Parteien schnitten in der Regel besser ab, da die Wähler ihre Stimmen weniger nach strategischen Erwägungen im Hinblick auf eine spätere Regierungsbildung abgaben.

Mit dem Sinken der Zustimmungsraten zur EU wurde diese Strategie der Depolitisierung allerdings immer schwieriger. Überall dort, wo euroskeptische Parteien das EU-Thema aufgriffen und den Bürgern somit plötzlich eine wählbare Alternative zur Verfügung stand, um ihr Unbehagen mit dem immer weiter voranschreitenden Integrationsprozess zum Ausdruck zu bringen, nahm europapolitisch motiviertes Wahlverhalten zu. Auf diese Weise errangen euroskeptische Parteien in vielen Mitgliedstaaten, von Dänemark und Großbritannien über die Niederlande und Österreich bis hin zu vielen osteuropäischen Ländern, zum Teil beachtliche Wahlerfolge und signalisierten den etablierten Eliten damit, dass viele Bürger mit einer linearen Fortführung der Integration nicht einverstanden sind.

Der dritte Maßstab für das Verhältnis der EU zu ihren Bürgern sind *Referenden zur europäischen Integration*. Europawahlen und EU-Referenden haben gemeinsam, dass die Bürger konkrete Entscheidungen treffen müssen. Jede Analyse dieser Formen der politischen Beteiligung muss deshalb fragen, wie politische Präferenzen entstehen und in konkretes Verhalten bei Wahlen und Abstimmungen umgesetzt werden. Diese Äquivalenz ist aber nur vordergründig. Europawahlen finden regelmäßig statt und meist konkurrieren dort diejenigen Parteien, die auch die Politik auf nationaler Ebene bestimmen, um einen Anteil am jeweiligen nationalen Stimmenkontingent im Europäischen Parlament. Referenden sind dagegen ein Instrument der direkten Demokratie, sie finden nicht regelmäßig statt, und durch sie wird kein repräsentatives Organ bestellt, sondern sie haben ein einziges, klar definiertes europapolitisches Vorhaben zum Gegenstand. Selbstverständlich werden auch bei EU-Referenden nationale und europapolitische Themen und Motive der Bürger vermischt, jedoch kann wohl unterstellt werden, dass hier deziert europapolitische Themen mit der größten Transparenz und Klarheit das politische Verhalten bestimmen.

Deshalb können EU-Referenden vielleicht am klarsten zeigen, ob eine substanzielle Kluft besteht zwischen den Präferenzen politischer Eliten, die politische Inhalte, Beitrittsentscheidungen oder Vertragsrevisionen aushandeln, und den Bürgern, die diese Beschlüsse in Referenden annehmen oder auch zurückweisen können. Tatsächlich haben viele Referenden auf sehr deutliche Differenzen von Regierungs- und Bürgerpositionen aufmerksam gemacht. Viele der jüngeren Krisen im Integrationsprozess sind nicht durch Interessengegensätze zwischen den Repräsentanten der jeweiligen Mitgliedstaaten, sondern durch EU-Referenden entstanden. So haben etwa die beiden fehlgeschlagenen Beitrittsreferenden in Norwegen für einige Zeit einen Schlusstrich unter die Beitrittsambitionen der politischen Elite gezogen. Noch gewichtigere Konsequenzen hatten einige Referenden über Vertragsrevisionen: Das gescheiterte Maastricht-Referendum in Dänemark 1992 brachte die EU-Währungsunion in Gefahr, das irische Referendum zum Vertrag von Nizza 2001 verzögerte die Realisierung der EU-Osterweiterung, und die Referenden in Frankreich und den Niederlanden setzten, mindestens im ursprünglich beschlossenen Sinne, einen Schlusstrich unter das Projekt einer Verfassung für Europa. Gescheiterte Referenden wurden damit zu Markstein und Ursache von Krisen des Integrationsprozesses. Ihre Signalwirkung war dabei nicht nur auf die politische Diskussion im jeweils betroffenen Mitgliedstaat beschränkt, sondern strahlte, häufig unterstützt von

der Agitation euroskeptischer politischer Kräfte, auch auf andere EU-Mitgliedstaaten aus.

Aus diesen Befunden lassen sich einige wichtige *Schlussfolgerungen für die europäische Politik* ableiten. Sie sollten in ihrer unmittelbaren politischen Tragweite aber auch nicht überschätzt werden. Ein Einbruch der öffentlichen Meinung beschert nationalen Regierungen und der EU eine schlechte Presse, und einem politischen System, dem große Teile seiner Bürger beharrlich die Unterstützung verweigern, mangelt es an Stabilität und politischer Legitimität. Über diese Bedenken hinaus sind die direkten politischen Effekte der öffentlichen Meinung jedoch sicher begrenzt. Ähnliches gilt für Europawahlen und die Achtungserfolge kleiner euroskeptischer und extremistischer Oppositionsparteien. Hält man Wahlen zum Europäischen Parlament für nationale Nebenwahlen, bedeuten sie nicht mehr als einen „Denkzettel“ für die nationalen Regierungen ohne wirklichen Bezug auf die EU. Wird das Wahlverhalten dagegen dezidiert durch politische Sachfragen mit EU-Bezug bestimmt, drücken die Resultate der Europawahlen deutliche Kritik am Projekt Europa und der EU aus. Dennoch wird dieser Protest nichts an der übergroßen Mehrheit proeuropäischer, integrationsorientierter politischer Kräfte ändern und somit keinen direkten Einfluss auf das politische System der EU entwickeln können. Das größte politische Störpotenzial haben sicherlich EU-Referenden. Auch wenn sie häufig formal nicht bindend sind, kann kaum eine Regierung den klar ausgedrückten Mehrheitswillen der Bürger übergehen. Referenden werden allerdings, entweder qua Gesetz oder durch die normative Kraft des Faktischen, nur in einigen Mitgliedstaaten abgehalten – die Bürger vieler Staaten bekommen nie die Gelegenheit, ihre politischen Präferenzen durch direktdemokratische Kanäle zu artikulieren.

Ob eine forcierte Politisierung der europäischen Integration einen gangbaren Ausweg aus diesen Defiziten eröffnen kann, ist zunächst fraglich. Die Regierungen der Mitgliedstaaten und die Organe der EU werden mehr tun müssen, als bunte Prospekte zu drucken, um etwas gegen die verbreiteten euroskeptischen Einstellungen der Bürger ausrichten zu können. Eine weitere Politisierung des EU-Themas müsste auch darauf zielen, die Repräsentationslücke nach und nach zu schließen und die eklatanten Unterschiede der europapolitischen Präferenzen von Bürgern und ihren Repräsentanten zu vermindern. Auf diese Weise könnte die Kommunikation zwischen kritischen Bürgern und verantwortlichen politischen Eliten vielleicht langfristig und substanziell verbessert werden, sodass politische Eliten und politische Parteien gezwungen sind, die Vorzüge bestimmter Integrationsschritte

besser öffentlich zu begründen, wenn sie im politischen Wettbewerb bestehen möchten. Ob es jedoch gelingen wird, durch die Stärkung des kompetitiven, politischen und programmatischen Wettbewerbs und die Schaffung transparenterer, bürgernaher Entscheidungsmechanismen die Unterstützung der Bürger zu gewinnen, ist mehr als ungewiss – Europa und die EU zu kennen, muss keineswegs bedeuten, beides auch zu schätzen. Besonders der steigende Anteil der Bürger, der die europäische Integration aufgrund von kulturellen und identitätsbasierten Vorbehalten prinzipiell ablehnt, dürfte so kaum zu überzeugen sein.

Vor diesem Hintergrund wird den politischen Eliten langfristig wenig anderes übrigbleiben, als die Bedenken der Bürger ernster zu nehmen, anstatt zu hoffen, mithilfe besserer politischer Kampagnen über sie hinweggehen zu können. Kritik am Integrationsprozess und an den Politiken der EU sollte nicht einfach als Ausdruck von ideologischer Verblendung, politischer Ignoranz, Nationalismus und Unwissenheit diffamiert werden. Vielmehr gibt es für viele Bürger viele gute Gründe, mit der mangelnden Verantwortlichkeit des politischen Führungspersonals, der Intransparenz politischer Entscheidungsprozesse und den politischen Inhalten der Unionspolitik unzufrieden zu sein. Wenn sich viele Bürger der EU gegen den weiteren Transfer von Souveränitätsrechten auf die europäische Ebene sperren, müssten diese Bedenken von vornherein besser artikuliert und nachhaltiger in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Einer Lösung der gegenwärtigen Demokratie- und Repräsentationsprobleme der EU scheint man somit nur dann näher kommen zu können, wenn auch die Möglichkeit von „weniger Europa“ als ernsthaftes Ziel der europäischen Politik anerkannt wird.

6 Literatur

- Abromeit, Heidrun, 1997: Überlegungen zur Demokratisierung der Europäischen Union, in: Klaus Dieter Wolf (Hg.), *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 109–123.
- 1998: *Democracy in Europe: Legitimising Politics in a Non-state Polity*. New York: Berghahn.
- Albi, Anneli, 2005: “Europe” Articles in the Constitutions of the Central and Eastern European Countries, in: *Common Market Law Review* 42 (2), 399–423.
- Alesina, Alberto/Edward L. Spolaore, 2003: *The Size of Nations*. Cambridge: MIT Press.
- Andersen, Svein S./Tom Burns, 1996: The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance, in: Svein S. Andersen/Kjell A. Eliassen (Hg.), *The European Union: How Democratic Is It?* London: Sage, 227–251.
- Anderson, Christopher J./Shawn Reichert, 1995: Economic Benefits and Support for Membership in the eu: A Cross-National Analysis, in: *Journal of Public Policy* 15 (3), 231–249.
- /Karl C. Kaltenthaler, 1996: The Dynamics of Public Opinion Toward European Integration, 1973–93, in: *European Journal of International Relations* 2 (2), 175–199.
- 1998: When in Doubt, Use Proxies: Attitudes Toward Domestic Politics and Support for European Integration, in: *Comparative Political Studies* 31 (5), 569–601.
- Auer, Andreas, 2005: European Citizens Initiative, in: *European Constitutional Law Review* 1 (1), 79–86.
- Balsom, Denis, 1996: The United Kingdom: Constitutional Pragmatism and the Adoption of the Referendum, in: Michael Gallagher/Pier Vincenzo

- Uleri (Hg.), *The Referendum Experience in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 209–225.
- Barth, Eckhard, 2004: *Bürgerbeauftragter und Petitionsrecht im Prozess der europäischen Verfassungsgebung. Einrichtungen zur Demokratisierung der Europäischen Integration*, Tübingen, Diss.
- Beichelt, Timm, 2004: *Die EU nach der Osterweiterung*. Wiesbaden: vs Verlag.
- Bellmann, Jörg, 2006: Niederlande – die Verfassung als Sündenbock?, in: Thomas König/Stephanie Daimer/Daniel Finke (Hg.), *Plebiszit und Ratifikation. Eine vergleichende Untersuchung von Referenden zur Europäischen Verfassung*, Speyerer Forschungsberichte 248, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, 83–91.
- Blondel, Jean/Richard Sinnott/Palle Svensson, 1997: Representation and Voter Participation, in: *European Journal of Political Research* 32 (2), 243–272.
- Bogdanor, Vernon, 2007: *Legitimacy, Accountability and Democracy in the European Union*. London: Federal Trust.
- Brinegar, Adam/Seth Jolly/Herbert Kitschelt, 2004: Varieties of Capitalism and Political Divides Over European Integration, in: Gary Marks/Marco R. Steenbergen (Hg.), *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 62–89.
- Bruter, Michael, 2005: *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Budge, Ian/Hans-Dieter Klingemann/Andrea Volkens/Judith Bara/Eric Tanenbaum, 2001: *Mapping Policy Preferences. Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945–1998*. Oxford: Oxford University Press.
- Búrca, Gráinne de, 2006: The European Constitution Project after the Referenda, in: *Constellations* 13 (2), 205–217.
- Burke, Edmund, 1774/1996: Speech at the Conclusion of the Poll, 3 November 1774, in: Paul Langford (Hg.), *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, Bd. 3: Party, Parliament, and the American War, 1774–1780. Oxford: Oxford University Press, 63–70.
- Carey, John M./Matthew S. Shugart, 1995: Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas, in: *Electoral Studies* 14 (4), 417–439.
- Carrubba, Clifford J., 1997: Net Financial Transfers in the European Union: Who Gets What and Why?, in: *Journal of Politics* 59 (2), 469–496.
- 2001: The Electoral Connection in European Union Politics, in: *Journal of Politics* 63 (1), 141–158.

- Carrubba, Clifford J./Richard J. Timpone, 2005: Explaining Vote Switching Across First- and Second-Order Elections: Evidence From Europe, in: *Comparative Political Studies* 38 (3), 260–281.
- Ciftci, Sabri, 2005: Treaties, Collective Responses and the Determinants of Aggregate Support for European Integration, in: *European Union Politics* 6 (4), 469–492.
- Closa, Carlos, 2007: Why Convene Referendums? Explaining Choices in EU Constitutional Politics, in: *Journal of European Public Policy* 14 (8), 1311–1332.
- Colomer, Josep M., 2008: The European Union: A Federal, Democratic Empire?, in: Josep M. Colomer (Hg.), *Comparative European Politics*, 3. Aufl. London: Routledge, 280–306.
- Corbett, Richard/Francis Jacobs/Michael Shackleton, 2007: *The European Parliament*, 7. Aufl. London: John Harper.
- Crouch, Colin, 2008: *Postdemokratie*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Crum, Ben, 2007: Party Stances in the Referendums on the EU Constitution. Causes and Consequences of Competition and Collusion, in: *European Union Politics* 8 (1), 201–221.
- Curtin, Deirdre, 2009: The Irish No to the Lisbon Treaty: Ireland's Voice and Europe's Exit?, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 7 (1), 31–50.
- De Vreese, Claes H./Holli A. Semetko, 2004a: *Political Campaigning in Referendums: Framing the Referendum Issue*. London: Routledge.
- /Holli A. Semetko, 2004b: News Matters: Influences on the Vote in the Danish 2000 Euro Referendum Campaign, in: *European Journal of Political Research* 43 (5), 699–722.
- /Hajo G. Boomgaarden, 2005: Projecting EU Referendums: Fear of Immigration and Support for European Integration, in: *European Union Politics* 6 (1), 59–82.
- /Susanne A. Banducci/Holli A. Semetko/Hajo G. Boomgaarden, 2006: The News Coverage of the 2004 European Parliamentary Election Campaign in 25 Countries, in: *European Union Politics* 7 (4), 477–504.
- /Edmund Lauf/Jochen Peter, 2007: The Media and European Parliament Elections: Second-rate Coverage of a Second-order Event?, in: Wouter Van der Brug/Cees Van der Eijk (Hg.), *European Elections and Domestic Politics: Lessons from the Past and Scenarios for the Future*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 129–147.
- De Vries, Catherine E./Kees Van Kersbergen, 2007: Interests, Identity and Political Allegiance in the European Union, in: *Acta Politica* 42 (2/3), 307–328.

- De Vries, Catherine E./Erica E. Edwards/Erik R. Tillman, 2011: Clarity of Responsibility Beyond the Pocketbook: How Political Institutions Condition EU Issue Voting, in: *Comparative Political Studies* 44 (3), 339–363.
- Dehousse, Renaud, 2006: The Unmaking of a Constitution: Lessons from the European Referenda, in: *Constellations* 13 (2), 151–164.
- Diez Medrano, Juan, 2003: *Framing Europe: Attitudes to European Integration in Germany, Spain, and the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.
- Dinkel, Reiner, 1977: Der Zusammenhang zwischen Bundes- und Landtagswahlsergebnissen, in: *Politische Vierteljahresschrift* 18 (2), 348–359.
- Döring, Holger/Philip Manow, 2010: Parliament and Government Composition Database (ParlGov): An Infrastructure for Empirical Information on Political Institutions, <http://www.parl.gov.org> (Zugriff: 28.3.2011).
- Dovi, Suzanne, 2008: Political Representation, in: Edward N. Zalta (Hg.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, <http://plato.stanford.edu/archives/win2008/entries/political-representation> (Zugriff: 28.3.2011).
- Downs, Anthony, 1957: *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Duch, Raymond/Michael Taylor, 1997: Economics and the Vulnerability of the Pan-European Institutions, in: *Political Behavior* 19 (1), 65–80.
- /Randolph T. Stevenson, 2008: *The Economic Vote: How Political and Economic Institutions Condition Election Results*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Easton, David, 1965: *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley and Sons.
- Easton, David, 1975: A Re-Assessment of the Concept of Political Support, in: *British Journal of Political Science* 5 (4), 435–457.
- Eckstein, Harry, 1988: The Culturalist Theory of Political Change, in: *American Political Science Review* 82 (3), 789–804.
- Eichenberg, Richard C./Russell J. Dalton, 1993: Europeans and the European Community: The Dynamics of Public Support for European Integration, in: *International Organization* 47 (4), 507–534.
- /Russell J. Dalton, 2007: Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973–2004, in: *Acta Politica* 42 (2/3), 128–152.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.

- Esping-Andersen, Gøsta, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esposito, Frédéric, 2003: The European Referendum: A Tool to Legitimate the European Integration Process?, in: Stuart Nagel (Hg.) *Policymaking and Democracy: A Multinational Anthology*. New York/Oxford: Lexington Books, 15–37.
- Eulau, Heinz/John C. Wahlke/William Buchanan/LeRoy C. Ferguson, 1959: The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke, in: *American Political Science Review* 53 (3), 742–756.
- Europäisches Parlament, 1984: Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union, angenommen am 14. Februar 1984 (Spinelli-Entwurf). Straßburg: Europäisches Parlament, <http://www.politische-union.de/eu-vertragsentwurf1984.pdf>.
- Ferrara, Federico/J. Timo Weishaupt, 2004: Get Your Act Together: Party Performance in European Parliament Elections, in: *European Union Politics* 5 (3), 283–306.
- Finke, Daniel/Thomas König, 2009: Why risk popular ratification failure? A comparative analysis of the choice of the ratification instrument in the 25 Member States of the EU, in: *Constitutional Political Economy* 20 (3/4), 341–365.
- Føllesdal, Andreas/Simon Hix, 2006: Why There is a Democratic Deficit in the EU. A Response to Majone and Moravcsik, in: *Journal of Common Market Studies* 44 (3), 533–562.
- Franklin, Mark N./Michael Marsh, Michael/Lauren McLaren, 1994: Uncorking the Bottle: Popular Opposition to European Integration in the Wake of the Maastricht, in: *Journal of Common Market Studies* 32 (4), 455–472.
- /Michael Marsh/Christopher Wlezien, 1994: Attitudes towards Europe and Referendum Votes: A Response to Siune and Svensson, in: *Electoral Studies* 13 (2): 117–121.
- /Cees Van der Eijk/Michael Marsh, 1995: Referendum Outcomes and Trust in Government: Public Support for Europe in the Wake of Maastricht, in: *West European Politics* 18 (3), 101–117.
- 2001: How Structural Factors Cause Turnout Variations at European Parliament Elections, in: *European Union Politics* 2 (3), 309–328.
- 2002: Learning from the Danish Case: A Comment on Palle Svensson's Critique of the Franklin Thesis, in: *European Journal of Political Research* 41 (6), 751–757.

- Franzese, Robert J., 2001: Institutional and Sectoral Interactions in Monetary Politics and Wage/Price-Bargaining, in: Peter A. Hall/David Soskice (Hg.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 104–144.
- Frey, Bruno S., 1995: A Directly Democratic and Federal Europe, in: *Constitutional Political Economy* 7 (4), 267–79.
- Gabel, Matthew/Guy D. Whitten, 1997: Economic Conditions, Economic Perceptions, and Public Support for European Integration, in: *Political Behavior* 19 (1), 81–96.
- 1998a: *Interests and Integration: Market Liberalization, Public Opinion, and European Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- 1998b: Public Support for European Integration: An Empirical Test of Five Theories, in: *Journal of Politics* 60 (2), 333–354.
- /Kenneth Scheve, 2007: Estimating the Effect of Communications on Public Opinion using Instrumental Variables, in: *American Journal of Political Science* 51 (4): 1013–1028.
- Gallagher, Michael/Pier Vincenzo Uleri (Hg.), 1996: *The Referendum Experience in Europe*. London: Macmillan.
- Garry, John/Michael Marsh/Richard Sinnott, 2005: “Second Order” Versus “Issue Voting” Effects in EU Referendums: Evidence from the Irish Nice Treaty Referendums, in: *European Union Politics* 6 (2), 201–221.
- Göler, Daniel/Hartmut Marhold, 2005: Die Zukunft der Verfassung – Überlegungen zum Beginn der Reflexionsphase, in: *integration* 28 (4), 332–335.
- Grande, Edgar, 1996: Demokratische Legitimation und europäische Integration, in: *Leviathan* 24 (3), 339–360.
- Habermas, Jürgen, 1996: Braucht Europa eine Verfassung? Eine Bemerkung zu Dieter Grimm, in: Jürgen Habermas (Hg.), *Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 185–191.
- 2001: *Zeit der Übergänge*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Hainsworth, Paul, 2006: France Says No: The 29 May 2005 Referendum on the European Constitution, in: *Parliamentary Affairs* 59 (1), 98–117.
- Hall, Peter A./David Soskice (Hg.), 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Han, Jeong-Hun, 2007: Analysing Roll Calls of the European Parliament: A Bayesian Application, in: *European Union Politics* 8 (4), 479–507.
- Hix, Simon, 2005: *The Political System of the European Union*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Hix, Simon, 2007: Euroscepticism as Anti-Centralisation: A Rational Choice Institutional Perspective, in: *European Union Politics* 8 (1), 131–150.
- /Michael Marsh, 2007: Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections, in: *Journal of Politics* 69 (2), 495–510.
- /Abdul Noury/Gérard Roland, 2007: *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2008: *What's Wrong with the European Union and How to Fix it*. Cambridge: Polity.
- /Sara Hagemann, 2009: Could Changing the Electoral Rules Fix European Parliament Elections?, in: *Politique européenne* 28, 27–41.
- Hobolt, Sara B., 2005: When Europe Matters: The Impact of Political Information on Voting Behaviour in EU Referendums, in: *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 15 (1), 85–109.
- 2009: *Europe in Question: Referendums on European Integration*, Oxford: Oxford University Press.
- /Jae-Jae Spoon/James Tilley, 2009: A Vote Against Europe? Explaining Defection at the 1999 and 2004 European Parliament Elections, in: *British Journal of Political Science* 39 (1), 93–115.
- Hofmann, Tobias/Wolfgang Wessels, 2007: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: *integration* 30 (1), 3–20.
- Hooghe, Liesbet/Gary Marks, 1999: Making of a Polity: The Struggle over European Integration, in: Herbert Kitschelt/Peter Lange/Gary Marks/John Stephens (Hg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 70–97.
- /Gary Marks/Carole J. Wilson, 2002: Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?, in: *Comparative Political Studies* 35 (8), 965–989.
- 2003: Europe Divided? Elites vs. Public Opinion on European Integration, in: *European Union Politics* 4 (3), 281–304.
- /Gary Marks, 2004: Does Identity or Economic Rationality Drive Public Opinion on European Integration?, in: *PS: Political Science and Politics* 37 (3), 415–420.
- /Gary Marks, 2005: Calculation, Community and Cues: Public Opinion on European Integration, in: *European Union Politics* 6 (4), 419–443.
- /Gary Marks, 2008a: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: *British Journal of Political Science* 39 (1), 1–23.

- Hooghe, Liesbet/Gary Marks, 2008b: Die Entstehung eines politischen Gemeinwesens: Der Kampf um die europäische Integration, in: Martin Höpner/Armin Schäfer (Hg.), *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*. Frankfurt/M.: Campus, 159–195.
- Howarth, David, 1994: The Compromise on Denmark and the Treaty on European Union: A Legal and Political Analysis, in: *Journal of European Integration* 18 (1), 57–95.
- Hug, Simon/Pascal Sciarini, 2000: Referendums on European Integration: Do Institutions Matter in Voter's Decisions?, in: *Comparative Political Studies* 33 (1), 3–36.
- 2003: *Voices of Europe. Citizens, Referendums, and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- 2004: Occurrence and Policy Consequences of Referendums. A Theoretical Model and Empirical Evidence, in: *Journal of Theoretical Politics* 16 (3), 321–356.
- Hummer, Waldemar/Walter Obwexer, 2001: Irlands „Nein zu Nizza“: Konsequenzen aus dem negative irischen Referendum vom 7. Juni 2001, in: *integration* 24 (3), 237–249.
- Ingebritsen, Christiane, 1995: Norwegian Political Economy and European Integration: Agricultural Power, Policy Legacies and EU Membership, in: *Cooperation and Conflict* 30 (4), 349–363.
- Inglehart, Ronald, 1970a: Cognitive Mobilization and European Identity, in: *Comparative Politics* 3 (1), 45–47.
- 1970b: Public Opinion and Regional Integration, in: *International Organization* 24, 764–795.
- 1977: Long-term Trend in Mass Support for European Integration. *Government and Opposition* 12 (2), 150–177.
- /Hans-Dieter Klingemann, 1978: Party Identification, Ideological Preference and the Left-Right Dimension among Western Mass Publics, in: Ian Budge/Ivor Crewe/Dennis Farlie (Hg.), *Party Identification and Beyond*. London: Wiley, 243–273.
- /Jacques-René Rabier, 1978: Economic Uncertainty and European Solidarity: Public Opinion Trends, in: *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 440 (1), 66–97.
- /Jacques-René Rabier/Karlheinz Reif, 1991: The Evolution of Public Attitudes toward European Integration: 1970–86, in: Karlheinz Reif/Ronald Inglehart: *Eurobarometer. The Dynamics of European Public Opinion*. London: Macmillan, 111–131.

- International IDEA, 2009: Compulsory Voting, http://www.idea.int/vt/compulsory_voting.cfm (Zugriff: 28.3.2011).
- Ivaldi, Gilles, 2006: Beyond France's 2005 Referendum on the European Constitutional Treaty: Second-Order Model, Anti-Establishment Attitudes and the End of the Alternative European Utopia, in: *West European Politics* 29 (1): 47–69.
- Iversen, Torben, 1999: *Contested Economic Institutions: The Politics of Wage Bargaining, Central Bank Independence and the Real Effects of Money*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jachtenfuchs, Markus, 1999: Die Zukunft der Demokratie im Rahmen der Europäischen Union, in: Max Kaase/Günther Schmid (Hg.), *Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland*. wzb-Jahrbuch 1999, Berlin: sigma, 263–281.
- Jahn, Detlef/Ann-Sofie Storsved, 1995: Legitimacy through Referendum? The Nearly Successful Domino-Strategy of the EU-Referendums in Austria, Finland, Sweden and Norway, in: *West European Politics* 18 (4), 18–37.
- Jann, Werner/Jan Tiessen 2008: Gesetzgebung im politischen System Schwedens, in: Wolfgang Ismayr (Hg.), *Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union*. Wiesbaden: vs Verlag, 99–131.
- Janssen, Joseph I.H., 1991: Postmaterialism, Cognitive Mobilization and Support for European Integration, in: *British Journal of Political Science* 21 (4), 443–468.
- Jopp, Mathias/Gesa-S. Kuhle 2005: Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, in: *integration* 28 (3), 257–261.
- Kaina, Viktoria/Ireneusz Pawel Karolewski, 2009: EU Governance and European Identity, in: *Living Reviews in European Governance* 4 (2), <http://www.livingreviews.org/lreg-2009-2> (Zugriff: 28.3.2011).
- Kaiser, Wolfram/Pekka Visuri/Cecilia Malmström/Arve Hjelseth, 1995: Die EU-Volksabstimmungen in Österreich, Finnland, Schweden und Norwegen: Folgen für die europäische Integration, in: *integration* 18 (2), 76–87.
- Kielmansegg, Peter Graf, 1996: Integration und Demokratie, in: Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen: Leske & Budrich, 47–71.
- Kirchhof, Paul, 1992: Der deutsche Staat im Prozeß der europäischen Integration, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts*

- der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 7: Normativität und Schutz der Verfassung – Internationale Beziehungen. Heidelberg: C. F. Müller, 855–887.
- Kitschelt, Herbert/Zdenka Mansfeldova/Radoslaw Markowski/Gabor Toka, 1999: *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klingemann, Hans-Dieter/Andrea Volkens/Judith Bara/Ian Budge/Michael D. McDonald, 2006: *Mapping Policy Preferences II. Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990–2003*. Oxford: Oxford University Press.
- Kommission, 2000: Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Richtlinie 93/109/EG bei den Wahlen zum Europäischen Parlament vom Juni 1999, KOM (2000) 843, Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- 2004: Number of Community Voters under Directive 93/109/EC in the 2004 EP Elections, JAI.C.3/SAS/2004-01, Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften.
- Kousser, Thaddeus, 2004: Retrospective Voting and Strategic Behavior in European Parliament Elections, in: *Electoral Studies* 23 (1), 1–21.
- Kramer, Gerald H., 1971: Short-Term Fluctuations in u.s. Voting Behavior, 1896–1964, in: *American Political Science Review* 65 (1), 131–143
- Leinen, Jo/Jan Kreutz, 2008: Das irische „Nein“ zum Vertrag von Lissabon: Optionen für die Lösung der neuen Krise, in: *integration* 31 (3), 307–311.
- Lijphart, Arend, 1999: *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lindberg, Leon N./Stuart A. Scheingold, 1970: *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Cambridge: Harvard University Press.
- Linder, Wolf, 2005: *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, 2. Aufl. Bern: Haupt.
- Lipset, Seymour M./Stein Rokkan, 1967: Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction, in: Seymour M. Lipset/Stein Rokkan (Hg.), *Party Systems and Voter Alignments*. New York: Free Press, 1–64.
- 1981: *Political Man. The Social Bases of Politics*. New York: Free Press.
- Loveless, Matthew/Robert Rohrschneider, 2008: Public perceptions of the EU as a system of governance, in: *Living Reviews European Governance* 3 (1), <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-1> (Zugriff: 28.3.2011).

- Lupia, Arthur/John G. Matsusaka, 2004: Direct Democracy: New Approaches to Old Questions, in: *Annual Review of Political Science* 7: 463–482.
- Majone, Giandomenico, 2000: The Credibility Crisis of Community Regulation, in: *Journal of Common Market Studies* 38 (2), 273–302.
- Malta Department of Information, 2010: EU Intergovernmental Conference Held in Brussels, Press Release No. 1167, Valletta: Malta Department of Information, http://www.doi.gov.mt/en/press_releases/2010/06/pr1167.asp (Zugriff: 28.3.2011).
- Manin, Bernard/Adam Przeworski/Susan C. Stokes, 1999: Elections and Representation, in: Bernard Manin/Adam Przeworski/Susan C. Stokes (Hg.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 29–54.
- Manow, Philip/Holger Döring, 2008: Electoral and Mechanical Causes of Divided Government in the European Union, in: *Comparative Political Studies* 41 (10), 1349–1370.
- Marks, Gary/Carole Wilson, 2000: The Past in the Present: A Theory of Party Response to European Integration, in: *British Journal of Political Science* 30 (3), 433–459.
- /Marco R. Steenbergen, 2002: Understanding Political Contestation in the European Union, in: *Comparative Political Studies* 35 (8), 879–892.
- /Carole Wilson/Leonard Ray, 2002: National Political Parties and European Integration, in: *American Journal of Political Science*, 46 (3), 585–594.
- /Marco R. Steenbergen (Hg.), 2004: *European Integration and Political Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- /Liesbet Hooghe/Moira Nelson/Erica E. Edwards, 2006: Party Competition and European Integration in the East and West: Different Structure, Same Causality, in: *Comparative Political Studies* 39 (2), 155–175.
- Marsh, Michael, 1998: Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections, in: *British Journal of Political Science* 28 (4), 591–607.
- 2007: European Parliament Elections and Losses by Government Parties, in: Wouter Van der Brug/Cees Van der Eijk (Hg.), *European Elections and Domestic Politics: Lessons from the Past and Scenarios for the Future*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 51–72.
- Mateo González, Gemma, 2006: *Domestic Politics and Referendums on the Constitutional Treaty*, EU Working Papers No. 32/2006, San Domenico Di Fiesole (FI).

- Mattila, Mikko/Tapio Raunio, 2006: Cautious Voters – Supportive Parties: Opinion Congruence between Voters and Parties on the EU Dimension, in: *European Union Politics* 7 (4), 427–449.
- Maurer, Andreas/Andrea Stengel, 2004: *Ein Referendum für Europas Verfassungsvertrag?* SWP-Diskussionspapier, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- /Stephan Vogel, 2009: *Die Europäische Bürgerinitiative. Chancen, Grenzen und Umsetzungsempfehlungen*, SWP-Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Mayer, Annegret, 2006: Frankreich: Der Präsident entscheidet – und ist entscheidend, in: Thomas König/Stephanie Daimer/Daniel Finke (Hg.), *Plebiszit und Ratifikation. Eine vergleichende Untersuchung von Referenden zur Europäischen Verfassung*, Speyerer Forschungsberichte 248, Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, 49–58.
- McLaren, Lauren, 2002: Public Support for European Integration: Cost/Benefit Analysis or Perceived Cultural Threat?, in: *Journal of Politics* 64 (2), 551–566.
- 2007: Explaining Mass-Level Euroscepticism: Identity, Interests, and Institutional Distrust, in: *Acta Politica* 42 (2/3), 223–251.
- Moravcsik, Andrew, 2002: In Defence of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 40 (4), 603–624.
- 2007: No Power to the People, in: *Newsweek*, 5.2.2007.
- 2008: The Myth of Europe's Democratic Deficit, in: *Intereconomics: Journal of European Economic Policy* (November–Dezember 2008), 331–340.
- Morel, Laurence, 1996: France: Towards a Less Controversial Use of the Referendum?, in: Michael Gallagher/Pier Vincenzo Uleri (Hg.), *The Referendum Experience in Europe*. London: Macmillan, 66–85.
- 2001: The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies, in: Matthew Mendelsohn/Andrew Parkin (Hg.), *Referendum Democracy. Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*. Houndmills: Palgrave, 47–64.
- 2007: The Rise of Politically Obligatory Referendums: The 2005 French Referendum in Comparative Perspective, in: *West European Politics* 30 (5), 1041–1067.
- Nentwich, Michael, 1998: Opportunity Structures for Citizens' Participation. The Case of the European Union, in: Albert Weale/Michael Nentwich (Hg.), *Political Theory and the European Union*. London: Routledge, 125–140.

- Nijeboer, Arjen, 2005: People's Vengeances. The Dutch Referendum, in: *European Constitutional Law Review* 1: 393–405.
- Nissen, Sylke, 2004: Europäische Identität und die Zukunft Europas, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B38/2004, 21–29.
- Nohlen, Dieter, 2009: *Wahlrecht und Parteiensystem: Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*, 6. Aufl. Opladen: Barbara Budrich.
- Pappi, Franz Urban/Susumu Shikano, 2007: *Wahl und Wählerforschung*. Baden-Baden: Nomos.
- Pickel, Susanne/Gert Pickel, 2006: *Politische Kultur- und Demokratieforschung. Begriffe, Theorien, Methoden. Eine Einführung*. Wiesbaden: vs Verlag.
- Pierce, Roy/Henry Valen/Ola Listhaug, 1983: Referendum Voting Behaviour: The Norwegian and British Referendum on Membership in the European Community, in: *American Journal of Political Science* 27 (1), 43–63.
- Pijpers, Alfred 2007: Neue Nüchternheit und kritische Öffentlichkeit – die Niederlande und die europäische Integration, in: *integration* 30 (4), 449–462.
- Pollak, Johannes, 2007: Contested Meanings of Representation, in: *Comparative European Politics* 5 (1), 87–103.
- Powell, G. Bingham/Guy D. Whitten, 1993: A Cross-National Analysis of Economic Voting. Taking Account of Political Context, in: *American Journal of Political Science* 37 (2), 391–414.
- 2000: *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.
- Putnam, Robert D./Susan J. Pharr/Russell J. Dalton, 2000: Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies? In: Susan J. Pharr/Robert D. Putnam (Hg.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press, 3–27.
- Raunio, Tapio, 1999: Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union, in: *Government and Opposition* 34 (2), 180–202.
- 2007: Softening but Persistent: Euroscepticism in the Nordic EU Countries, in: *Acta Politica* 42 (2), 191–210.
- Ray, Leonard, 2003a: When Parties Matter: The Conditional Influence of Party Positions on Voter Opinions about European Integration, in: *Journal of Politics* 65 (4), 978–994.
- 2003b: Reconsidering the Link between Incumbent Support and Pro-EU Opinion, in: *European Union Politics* 4 (3), 259–279.

- Ray, Leonard, 2007: Validity of measured party positions on European integration: Assumptions, approaches, and a comparison of alternative measures, in: *Electoral Studies* 26 (1), 11–22.
- Reif, Karl-Heinz/Hermann Schmitt, 1980: Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results, in: *European Journal of Political Research* 8 (1), 3–44.
- 1984: National Electoral Cycles and European Elections, in: *Electoral Studies* 3 (3), 244–255.
- 1997: European Elections as Member State Second-order Elections Revisited, in: *European Journal of Political Research* 31 (1), 115–124.
- Risse, Thomas, 2002: Nationalism and Collective Identities: Europe versus the Nation-State?, in: Paul Heywood/Erik Jones/Martin Rhodes (Hg.), *Developments in West European Politics*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 77–93.
- 2004: European Institutions and Identity Change: What Have We Learned?, in: Richard K. Herrmann/Thomas Risse/Marilynn Brewer (Hg.), *Transnational Identities: Becoming European in the EU*. Lanham: Rowman & Littlefield, 247–271.
- 2005: Neofunctionalism, European Identity, and the Puzzles of European Integration, in: *Journal of European Public Policy* 12 (2), 291–309.
- Rohrschneider, Robert, 2002: The Democracy Deficit and Mass Support for an EU-Wide Government, in: *American Journal of Political Science* 46 (2), 462–475.
- /Stephen Whitefield, 2006: Political Parties, Public Opinion and European Integration in Post-Communist Countries. The State of the Art, in: *European Union Politics* 7 (1), 141–160.
- Scharpf, Fritz W., 1987: *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*. Frankfurt/M.: Campus.
- 1997: Economic Integration, Democracy and the Welfare State, in: *Journal of European Public Policy* 4 (1), 18–36.
- 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt/M.: Campus.
- 2004: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats, MPIfG Working Paper 04/6, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp04-6/wp04-6.html>.
- Schild, Joachim, 2005: Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: *integration* 28 (3), 187–200.

- Schmitt, Hermann, 1994: Was war „europäisch“ am Europawahlverhalten der Deutschen? Eine Analyse der Europawahl 1989 in der Bundesrepublik, in: Oskar Niedermayer/Hermann Schmitt (Hg.), *Wahlen und Europäische Einigung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 63–83.
- /Jacques Thomassen, 1999a: Distinctiveness and Cohesion of Parties, in: Hermann Schmitt/Jacques Thomassen (Hg.), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 111–128.
- /Jacques Thomassen (Hg.), 1999b: *Political Representation and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- 2005: The European Parliament Elections of June 2004: Still Second-Order?, in: *West European Politics* 28 (3), 650–679.
- 2009: Introduction, in: *Journal of European Integration* 31 (5), 525–535.
- /Tanja Binder, 2011: The Agendas of Voters and Parties in the European Parliament Election of 1999, in: Hermann Schmitt (Hg.), *Voters, Parties, and European Unification*. Aldershot: Ashgate (im Erscheinen).
- Schmitter, Philippe C., 2000: *How to democratize the European Union ... and why bother?*, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Schneider, Gerald/Patricia A. Weitsman, 1996: The Punishment Trap: Integration Referendums as Popularity Contests, in: *Comparative Political Studies* 28 (4), 582–607.
- Schuck, Andreas R. T./Georgios Xezonakis/Matthijs Elenbaas/Susan A. Banducci/Claes H. De Vreese, 2011: Party Contestation and Europe on the News Agenda: The 2009 European Parliamentary Elections, in: *Electoral Studies* 30 (1), 41–52.
- Schuster, Gunnar, 1993: Der Sonderstatus Dänemarks im Vertrag über die Europäische Union, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 4 (6), 177–180.
- Setälä, Maija, 1999: Referendums in West Europe – A Wave of Direct Democracy?, in: *Scandinavian Political Studies* 22 (4), 327–340.
- 2006: On the Problems of Responsibility and Accountability in Referendums, in: *European Journal of Political Research* 45 (5), 699–721.
- Shu, Min, 2009: Coping with a Two-Dimensional Political Space: Party Mobilisation in Referendums on European Integration, in: *European Journal of Political Research* 48 (3), 397–431.
- Siffert, Stefanie/Michael Brüggemann/Katharina Kleinen-von Königslöw/Bernhard Peters/Andreas Wimmel, 2007: Segmented Europeanization: Exploring the Legitimacy of the European Union from a Public Discourse Perspective, in: *Journal of Common Market Studies* 45 (1), 127–155.

- Siune, Karen/Palle Svensson, 1993: The Danes and the Maastricht Treaty: The Danish ϵ c Referendum of June 1992, in: *Electoral Studies* 12 (2), 99–111.
- /Palle Svensson/Ole Tonsgaard, 1994: The European Union: The Danes Said “No” in 1992, but “Yes” in 1993: How and Why?, in: *Electoral Studies* 13 (2), 107–16.
- Soskice, David/Torben Iversen, 1998: Multiple Wage-Bargaining Systems in the Single European Currency Area, in: *Oxford Review of Economic Policy* 14 (3), 110–124.
- 1999: Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s, in: Herbert Kitschelt/Peter Lange/Gary Marks/John Stephens (Hg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 101–134.
- /Torben Iversen, 2000: The Non-Neutrality of Monetary Politics with Large Price or Wage Setters, in: *Quarterly Journal of Economics* 115, 265–284.
- Spiegel Online, 2009: Rechtspopulist Wilders triumphiert in den Niederlanden, in: *Spiegel Online*, 5. 6. 2009, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,628695,00.html> (Zugriff: 28. 3. 2011).
- Steenbergen, Marco R./Bradford S. Jones, 2002: Modeling Multilevel Data Structures, in: *American Journal of Political Science* 46 (1), 218–237.
- /Erica E. Edwards/Catherine E. De Vries, 2007: Who’s Cueing Whom? Mass-Elite Linkages and the Future of European Integration, in: *European Union Politics* 8 (1), 13–25.
- Suksi, Markku, 1996: Finland: The Referendum as a Dormant Feature, in: Michael Gallagher/Pier Vincenzo Uleri (Hg.), *The Referendum Experience in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 52–65.
- Svensson, Palle, 1994: The Danish Yes to Maastricht and Edinburgh. The ϵ c Referendum of May 1993, in: *Scandinavian Political Studies* 17 (1): 69–82.
- 1996: Denmark: The Referendum as a Dormant Feature, in: Michael Gallagher/Pier Vincenzo Uleri (Hg.), *The Referendum Experience in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 33–51.
- 2002: Five Danish Referendums on the European Community and European Union: A Critical Assessment of the Franklin Thesis, in: *European Journal of Political Research* 41 (6), 733–750.
- Szczerbiak, Aleks/Paul Taggart (Hg.), 2005: *EU Enlargement and Referendums*. London/New York: Routledge.

- Tenscher, Jens, 2005: Mit halber Kraft voraus! Parteienkampagnen im Europawahlkampf 2004, in: Jens Tenscher (Hg.), *Wahl-Kampf um Europa: Analysen aus Anlass der Wahlen zum Europäischen Parlament 2004*. Wiesbaden: vs Verlag, 30–55.
- Thomassen, Jacques, 1994: Models of Political Representation: Failing Democracy or Failing Models?, in: M. Kent Jennings/Thomas E. Mann (Hg.), *Elections at Home and Abroad: Essays in Honor of Warren Miller*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 237–265.
- /Hermann Schmitt, 1999a: Introduction: Political Representation and Legitimacy in the European Union, in: Hermann Schmitt/Jacques Thomassen (Hg.), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 3–21.
- /Hermann Schmitt, 1999b: Issue Congruence, in: Hermann Schmitt/Jacques Thomassen (Hg.), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 186–208.
- Tilley, James/John Garry/Tessa Bold, 2008: Perceptions and Reality: Economic Voting at the 2004 European Parliament Elections, in: *European Journal of Political Research* 47 (5), 665–686.
- Tufte, Edward R., 1975: Determinants of the Outcomes of Midterm Congressional Elections, in: *American Political Science Review* 69 (3), 812–826.
- Uleri, Pier Vincenzo, 1996: Italy: Referendums and Initiatives from the Origins to the Crisis of a Democratic Regime, in: Michael Gallagher/Pier Vincenzo Uleri (Hg.), *The Referendum Experience in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 106–125.
- 2002: On Referendum Voting in Italy: YES, NO or Non-Vote? How Italian Parties Learned to Control Referendums, in: *European Journal of Political Research* 41 (6), 863–883.
- Van der Brug, Wouter/Cees Van der Eijk, 1999: The Cognitive Basis of Voting, in: Hermann Schmitt/Jacques Thomassen (Hg.), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 129–160.
- /Cees Van der Eijk/Mark N. Franklin, 2007: EU Support and Party Choice, in: Wouter Van der Brug/Cees Van der Eijk (Hg.), *European Elections and Domestic Politics: Lessons from the Past and Scenarios for the Future*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 168–188.

- Van der Eijk, Cees/Mark N. Franklin/Wouter Van der Brug, 1999: Policy Preferences and Party Choice, in: Hermann Schmitt/Jacques Thomassen (Hg.), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 161–185.
- /Mark N. Franklin, 2007: The Sleeping Giant: Potential for Political Mobilization of Dissatisfaction with European Integration, in: Wouter Van der Brug/Cees Van der Eijk (Hg.), *European Elections and Domestic Politics: Lessons from the Past and Scenarios for the Future*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 189–208.
- Van Kersbergen, Kees, 2000: Political allegiance and European integration, in: *European Journal of Political Research*, 37 (1): 1–17.
- Weber, Peter 1994: Wege aus der Krise. Wahlreform und Referenden in Italien, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B34/94, 20–27.
- Weiler, Joseph H. H., 1995a: Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht Decision, in: *European Law Journal* 1 (3), 219–258.
- 1995b: The State “über alles”: Demos, Telos and the German Maastricht Decision, in: Ole Due/Marcus Lutter/Jürgen Schwarze (Hg.), *Festschrift für Ulrich Everling*, Bd. 2. Baden-Baden: Nomos, 1651–1688.
- /Ulrich H. Haltern/Franz C. Mayer, 1995: European Democracy and its Critique, in: *West European Politics* 18 (3), 4–39.
- Weßels, Bernhard, 1999: System Characteristics Matter. Empirical Evidence from Ten Representation Studies, in: Warren Miller/Sören Holmberg/Roy Pierce (Hg.), *Policy Representation in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 137–61.
- /Mark N. Franklin, 2009: Turning Out or Turning Off: Do Mobilization and Attitudes Account for Turnout Differences between New and Established Member States at the 2004 EP Elections?, in: *Journal of European Integration* 31 (5), 609–626.
- Wessels, Wolfgang, 2008: *Das politische System der Europäischen Union*. Wiesbaden: vs Verlag.
- Wimmel, Andreas, 2006: *Transnationale Diskurse in Europa: Der Streit um den Türkei-Beitritt in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Frankfurt/M.: Campus.
- Worre, Torben, 1995: First No, Then Yes: The Danish Referendums on the Maastricht Treaty 1992 and 1993, in: *Journal of Common Market Studies* 33 (2), 235–257.

- Wyller, Thomas, 1996: Norway: Six Exceptions to the Rule, in: Michael Gallagher/Pier Vincenzo Uleri (Hg.), *The Referendum Experience in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 139–152.
- Ziegler, Andreas R., 2007: Die De-facto-Mitgliedschaft der Schweiz in der EU: Binnen- und Außenbeziehungen, in: *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 10 (2), 247–272.
- Zürn, Michael, 1996: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: *Politische Vierteljahresschrift* 37 (1), 27–55.
- 2000: Democratic Governance beyond the Nation-State. The EU and Other International Institutions, in: *European Journal of International Relations* 6 (2), 183–221.

7 Abbildungen, Tabellen, Übersichten und Online-Anhang

Abbildungen

Abbildung 2.1: Die Unterstützung der europäischen Integration 1970/73–2010	26
Abbildung 2.2: Die Unterstützung der europäischen Integration in der EU-15 1970/73–2010	30
Abbildung 2.3: Zwei theoretische Modelle des Zusammenhangs zwischen Links-Rechts-Positionen und Einstellungen zur europäischen Integration	50
Abbildung 2.4: Das Policy-Shift-Modell in Frankreich, Großbritannien und Schweden	65
Abbildung 3.1: Vier idealtypische Formen der politischen Repräsentation	126
Abbildung 3.2: Systematisch verzerrte Repräsentation europapolitischer Positionen	139

Tabellen

Tabelle 3.1: Sitzverteilung im Europäischen Parlament und Bevölkerungsgröße 2009	88
Tabelle 3.2: Wahlbeteiligung bei europäischen und nationalen Wahlen 1979–2009	95
Tabelle 3.3: Wahlergebnisse der wichtigsten politischen Gruppierungen 1979–2009	98
Tabelle 4.1: Entscheidungsgegenstände bei EU-Referenden	162
Tabelle 4.2: Nationale Volksabstimmungen und EU-Referenden	170

Übersichten

Übersicht 2.1: Die Bewertung des Integrationsprojekts (die „Vereinigungsfrage“ des Eurobarometers, 1971–1995)	23
Übersicht 2.2: Die Bewertung der Mitgliedschaft (die „Mitgliedschaftsfrage“ des Eurobarometers, seit 1970/73)	24
Übersicht 2.3: Der Nutzen der Mitgliedschaft (die „Nutzenfrage“ des Eurobarometers, seit 1984)	24

Übersicht 2.4: Die Bestimmung nationaler oder europäischer Staatsbürgerschaft im Eurobarometer (1983–1992)	45
Übersicht 2.5: Die Bestimmung nationaler und/oder europäischer Identität im Eurobarometer (seit 1992)	45

Online-Anhang

Die Tabellen A.1–A.4 sind im Internet abrufbar unter:

<http://utb-mehr-wissen.juni.com/moodle/utb/main/index.php>

Tabelle A.1: Sitzverteilung im Europäischen Parlament 1979–2009

Tabelle A.2: Nationale Wahlsysteme für die Europawahl 2009

Tabelle A.3: Anteil der europäischen an der nationalen Wahlbeteiligung 1979–2009

Tabelle A.4: EU-Referenden 1972–2010

8 Index

- Aktives Wahlrecht siehe Wahlsystem
(Europawahlen)
- Aznar, José María 176
- Balkenende, Jan Peter 174, 209, 213
- Barroso, José Manuel 71
- Bayrou, François 203
- Blair, Tony 176
- Burke, Edmund 123
- Chirac, Jacques 175, 186, 201–205, 208f,
229
- Cultural-Threat-Modell 44
- Degressive Proportionalität 87, 144, 153
- Delegate-Repräsentation siehe
Repräsentation
- Delors, Jacques 233
- Demokratiedefizit der eu 15, 56f, 67, 71,
73, 77f, 80f, 86, 105, 141ff, 147f, 153,
156, 214f
- Demokratische Gleichheit 87, 143, 145,
156
- Demokratische Legitimation 6, 12, 15,
19f, 75, 79, 81, 83, 85, 141–145, 147f,
153, 156, 159, 176, 209, 213ff, 217f,
221, 223, 228f
- Diffuse politische Unterstützung siehe
Politische Unterstützung
- Direkte Demokratie 142f, 148, 159f, 162,
167–174, 196, 214–218, 223, 226,
228, 235f
- Easton, David 19f, 24, 28, 41, 71–76
- Economic-Benefits-Modell 34, 37
- Economic-Perceptions-Modell 34, 40
- Economic-Voting-Modell 34–37, 40, 108
- Einheitliche Europäische Akte siehe
Verträge
- Empirische Legitimation 72, 74, 76, 79
- eu-Issue-Voting-Theorie 114, 116f, 119,
121, 154, 182, 190, 192, 194, 196,
229
- eu-Referenden
— fakultativ 165ff, 197f
— konsultativ 167, 173, 197ff, 201, 208,
236
— obligatorisch 163, 165ff, 171, 197ff,
204
— verbindlich 158, 161, 167f, 182, 196,
214
— und Quoren 168f
- Eurobarometer 13, 21–27, 30, 37, 39, 41,
43–47, 52, 54, 56, 59, 61, 63, 65, 69f,
77f, 118, 189, 205
- Europäische Bürgerinitiative 15, 159, 214,
223–228, 230
- Europäisierung 12, 78, 112f, 119, 154, 157
- Europawahlstudien 22, 113, 118, 127, 140
- European Election Studies siehe Europa-
wahlstudien
- Euroskeptizismus
— und öffentliche Meinung 18, 25, 29,
31–34, 38ff, 45, 47, 49ff, 58f, 62–67,
72, 74, 79, 82f, 114, 117ff, 139ff, 144,

- 150–157, 184, 190, 197, 205, 207, 233, 236
 — und Parteien 6, 12, 98–102, 114f, 117, 119, 128f, 139f, 151f, 154, 156f, 202f, 207, 234, 236
- Fabius, Laurent 202, 204
 Fakultative EU-Referenden siehe EU-Referenden
 Fraktionen im Europäischen Parlament 97–102, 124, 128–132, 149, 209, 211
- Giscard d'Estaing, Valéry 201
 Gründungsmitglieder 11, 28f, 31, 173, 200, 209
- Hollande, François 204
- Identität 44–47, 56f, 68f, 72, 82f, 92, 143, 145–148, 152, 156, 210, 212, 220, 222, 233, 237
- Inglehart, Ronald 42ff
- Jospin, Lionel 202
 Juppé, Alain 203
- Konsensdemokratie 80, 122
 Konsultative EU-Referenden siehe EU-Referenden
- Le Pen, Jean-Marie 203, 208
 Links-Rechts-Skala 48–51, 63f, 102, 117, 128–138, 140f, 155
- Lipset, Seymour Martin 45, 53, 72f, 75, 136
- Mandate-Repräsentation siehe Repräsentation
 Medienberichterstattung 66f, 71, 82, 103f, 110–113, 142, 146, 152, 157, 182, 191ff, 195f, 233
 Mehrheitsdemokratie 80, 120, 122
 Mehrheitswahlsystem siehe Wahlsystem (Europawahlen)
 Mitgliedschaftsfrage (Eurobarometer) 24, 26, 29ff, 43, 55, 77
 Mitterand, François 188f
- National-Proxies-Modell 54f
 Nebenwahl-Theorie 14f, 103–113, 117–122, 135f, 143, 148, 154, 156f, 182, 186f, 190, 197, 205, 217, 229, 234, 236
 No-Demos-These 146f
 Norderweiterung 101
 — erste 28f
 — zweite 28f, 31
 Nutzenfrage (Eurobarometer) 24, 26, 29f, 32, 77
- Obligatorische EU-Referenden siehe EU-Referenden
 Osterweiterung 28, 30, 32, 88, 101, 106, 160f, 165, 169, 180, 202, 207, 210, 221, 235
- Parlamentarisches Regierungssystem 85, 103, 124, 148f, 156
 Parteibindung 184ff, 188, 190f, 206, 211f, 230
 Parteiendemokratie-Modell 122, 124, 130ff, 134, 140, 155
 Passives Wahlrecht siehe Wahlsystem (Europawahlen)
 Permissiver Konsens 17f, 48, 54, 70, 73, 80, 232f
 Pfadabhängigkeit 160, 170, 172, 228
 Policy-Appraisal-Modell 34, 38
 Policy-Drift-Argument 77f, 81
 Policy-Shift-Modell 62f, 65
 Politische Eliten
 — und Einstellungen zur europäischen Integration 11f, 17, 68, 77f, 81, 180, 231, 234, 236

- und eu-Referenden 160, 168f, 174ff, 196, 199, 206, 216, 228
- Politische Kultur 14, 19, 72–78, 80, 83f, 86, 119, 170
- Politische Unterstützung
 - diffus 20f, 24–27, 29, 41, 45, 55, 71–74
 - spezifisch 20f, 24–29, 32, 34, 41, 71–74
- Politisierung der europäischen Integration 18, 48, 69, 71ff, 119, 219, 230, 236
- Raffarin, Jean-Pierre 205
- Repräsentation
 - Mandate-Repräsentation 124ff, 138
 - Repräsentationslücke 140f, 144, 148, 151, 155ff, 231, 235f
 - Repräsentationsstudie 127f, 130, 137f
 - Trustee-Repräsentation 124–127, 139
 - und europäische Themen 77f, 80f, 138–141, 144, 148, 151, 155ff, 231, 235f
 - und Links-Rechts-Dimension 137f, 155
- Repräsentationslücke siehe Repräsentation
- Repräsentationsstudie siehe Repräsentation
- Repräsentative Demokratie 51f, 56, 77, 80, 82, 125, 166, 170, 223
- Responsible Party Model siehe Parteien-demokratie-Modell
- Römische Verträge siehe Verträge
- Sarkozy, Nicolas 203
- Second-Order-Elections-Theorie siehe Nebenwahl-Theorie
- Sitzverteilung (Europäisches Parlament) 87ff, 143ff, 153
- Sperrklauseln siehe Wahlsystem (Europawahlen)
- Spezifische politische Unterstützung siehe Politische Unterstützung
- Spielarten des Kapitalismus 57, 59ff, 64, 66
- Süderweiterung 28f
- Thibault, Bernard 203
- Tyrannie der Minderheit 218, 220, 230
- Umgedrehte U-Kurve 50f, 65, 130
- Verantwortlichkeit 35, 77, 121f, 216, 237
- Verbindliche eu-Referenden siehe eu-Referenden
- Vereinigungsfrage (Eurobarometer) 23f, 26f, 30f
- Verfassungskonvent 149, 201, 213, 219
- Verfassungsvertrag siehe Verträge
- Verhältnismahlsystem siehe Wahlsystem (Europawahlen)
- Verträge
 - Einheitliche Europäische Akte 41, 70, 162f, 175
 - Römische Verträge 11, 34
 - Verfassungsvertrag 11, 15, 64f, 160, 162ff, 169, 171, 175, 180, 200ff, 204–213, 217, 219, 230
 - Vertrag von Amsterdam 41, 162, 174, 201
 - Vertrag von Lissabon 41, 89, 125, 143, 145, 147, 162ff, 180f, 200, 221, 223
 - Vertrag von Maastricht 18, 27, 37, 41, 70, 115, 119, 143, 162ff, 171, 174, 178, 180, 183ff, 188f, 201, 218, 232f
 - Vertrag von Nizza 41, 162ff, 174, 180, 190, 201, 221, 235
- Villiers, Philippe de 203, 208
- Vorzugsstimmen siehe Wahlsystem (Europawahlen)
- Wahlkampf 103f, 110ff, 150f, 157, 162, 175f, 234
- Wahlkreiseinteilung siehe Wahlsystem (Europawahlen)
- Wahlpflicht siehe Wahlsystem (Europawahlen)
- Wahlsystem (Europawahlen)
 - aktives Wahlrecht 90f, 225

- Wahlsystem (Europawahlen)
- Mehrheitswahlsystem 89f, 115, 121
 - passives Wahlrecht 90f
 - Sperrklauseln 90, 93
 - Verhältniswahlsystem 89f, 153
 - Vorzugsstimmen 90, 92, 153
 - Wahlkreiseinteilung 90–93
 - Wahlpflicht 93–96, 105, 118, 151, 153
- Weber, Max 76, 79
- Wertewandel 42ff
- Wilders, Geert 151, 209ff
- Wohlfahrtsstaatsregime 59ff, 63f, 66
-
- Zapatero, José Luis Rodríguez 176