

Öffentliche Meinung, Europawahlen und Referenden in der Europäischen Union

Guido Tiemann/Oliver Treib/Andreas Wimmel: Die EU und ihre Bürger, Wien: facultas. wuv 2011, 262 S., 19,50 €.

Zu kaum einem Thema im deutschen und europäischen Sprachraum ist in der vergangenen Dekade mehr publiziert worden als zur Frage nach dem Verhältnis zwischen der Europäischen Union (EU) und ihren Bürgern sowie – eng damit verbunden – zum Charakter der Demokratie der EU. Die unterstellte unzulängliche demokratische Ausgestaltung der EU und ihrer Vorläufer bzw. das viel beschworene Demokratiedefizit, das mittlerweile zu einem Schlüsselbegriff wissenschaftlicher Analyse avanciert ist, wurde zunächst primär institutionell mit den begrenzten Kompetenzen des Europäischen Parlaments erklärt. Da das Europäische Parlament, das einzige direkt demokratisch legitimierte Organ in der EU, über keine Rechte bei der Gesetzesinitiative verfügt und lange Zeit auch nur begrenzte Budget-, Legislativ- und Regierungsbildungsrechte besaß, wurde eine mangelnde Repräsentation des Bürgerwillens in der Europäischen Union konstatiert. Dieser institutionell-prozeduralen Begründung wurde in der Folge dann ein zweiter Erklärungsansatz gegenübergestellt, der die unzulängliche demokratische Ausgestaltung der Europäischen Union damit begründete, dass sich bisher keine europäische Kommunikationsgemeinschaft, keine europäische Identität und auch keine europäische Gesellschaft herausgebildet habe, so dass letztlich auch kein gemeinsamer europäischer Willensbildungsprozess möglich sei.

Während lange Jahre das Konzept des permissiven Konsenses herangezogen wurde, demzufolge bei der Bevölkerung eine allgemeine, aber diffuse Akzeptanz für den europäischen Einigungsprozess vorherrschte, begegnen die Menschen der EU seit den 1990er Jahren offensichtlich mit zunehmender Skepsis. Insbesondere die Dynamik der Erweiterungs- und Vertiefungsprozesse der Europäischen Union hat dazu geführt, dass die europäische Integration im Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger neben wachsender Aufmerksamkeit auch zunehmende Kritik hervorgerufen hat.

Diese Entwicklung, die dem *Input* der Bürger zunehmende Beachtung schenkt und sich nicht allein auf eine allgemeine *Output*-Orientierung stützt, nimmt das Autorenteam Guido Tiemann, Oliver Treib und Andreas Wimmel zum Anlass, um das schwierige Verhältnis zwischen Bürgern und EU einer kritischen Analyse zu unterziehen und zugleich die wichtigsten Ergebnisse für die Lehre aufzubereiten. In diesem Zusammenhang werden von den Autoren, die alle im Zeitraum der Erstellung der Publikation an österreichischen Universitäten geforscht und gelehrt haben, sowohl unterschiedliche Länderpositionen als auch diachrone Entwicklungsprozesse berücksichtigt. Festgemacht wird das Verhältnis von EU und Bürgern an drei Merkmalen: an öffentlichen Meinungsumfragen, an Europawahlen und Referenden. Auch wenn es zu jedem dieser drei Problemfelder nicht an wissenschaftlichen Studien fehlt, so verdient die Publikation

von Tiemann, Treib und Wimmel alleine schon deshalb Aufmerksamkeit, weil sie eine umfassende Zusammenschau der unterschiedlichsten Forschungsansätze unternimmt, die in dieser Form bislang nicht vorliegt. Vor allem die Einbeziehung der internationalen Literatur zum Thema macht das Buch so zu einer höchst willkommenen Synthese, an der es in der europäischen Integrationsforschung immer noch mangelt.

Im Hinblick auf die öffentliche Meinung zeigen die Autoren, wie vielschichtig und komplex sich die Meinungsbildung in der Europäischen Union mittlerweile präsentiert. Zu der lange Zeit dominierenden wirtschaftlichen Perspektive sind verstärkt politische und kulturelle Erwägungen getreten. Unverändert prägend ist neben einer individuellen Sicht auf die EU darüber hinaus als Referenzrahmen der Nationalstaat, dessen Wirtschaftsordnung oder Sozialstrukturen ebenfalls einen wichtigen Maßstab zur Bewertung der EU markieren.

Bei der Darstellung der Europawahlen als zweites Untersuchungsmerkmal gehen die Autoren sowohl auf die mittlerweile partiell harmonisierten, im Kern aber noch immer variierenden Wahlsysteme als auch auf die Wahlen selbst ein. Seitens der Forschung werden die Europawahlen zwar weiterhin als *Second-Order-National-Elections*, als nationale Neben- oder Testwahlen, qualifiziert, sie gelten aber auch zunehmend als europäisiert, da europäische bzw. EU-induzierte Motive bei der Wahlbeteiligung und -entscheidung eine wachsende Rolle spielen. Hinsichtlich der Repräsentationsmodi sehen die Autoren das in westlichen Demokratien vorherrschende Modell der Parteidemokratie auch auf EU-Ebene verankert, obgleich EU-kritische Positionen bisher nur unzulänglich im Europäischen Parlament vertreten sind. Einer weiteren Politisierung der EU, die auch einen Zuwachs europaskeptischer Positionen und Repräsentanten nach sich ziehen würde, steht das Autorenteam eher skeptisch gegenüber.

Besondere Spannung vermittelte das dritte Untersuchungskriterium, die Referenden, die als Element der direkten Demokratie von der Forschung bislang weniger eingehend für die europäische Ebene untersucht wurden. Auch zu diesem Themenfeld referieren die Autoren eine Fülle von Ansätzen und Erklärungsmodellen, die sowohl die Erfahrungshintergründe nationaler Referenden für EU-bezogene Fragen als auch den „Denkzettel“-Charakter von Referenden herausstreichen. Gerade in den Referenden spiegelt sich die Kluft zwischen Bürgern einerseits und politischen Eliten bzw. Regierungen am deutlichsten wider. Konstatiert wird, dass die Relevanz von Referenden als „Markstein und Ursache von Krisen des Integrationsprozesses“ (S. 235) insgesamt zugenommen hat und sie angesichts der Bedeutung der Verfassungsreferenden in den Niederlanden, Frankreich und Irland im Zuge des Verfassungsvertrags eine „Signalwirkung“ entfaltet haben, die nicht mehr umkehrbar ist. Die in diesen Zusammenhängen gemachten Erfahrungen werden Forderungen nach weiteren Referenden nach sich ziehen.

Mit diesen hier knapp skizzierten Entwicklungen und Erklärungsansätzen bieten die Autoren einen ebenso überzeugenden und konzisen wie problemorientierten Überblick zu zentralen Aspekten des Beziehungsgeflechts von EU und Bürgern. Deutlich wird, dass die Demokratie im Zeitalter der Europäisierung und Globalisierung – bzw.

in politischen Gebilden jenseits des Nationalstaates – zwar bisweilen neuen Spielregeln und eigenen Funktionslogiken unterliegt, nicht zwangsläufig aber einer veränderten Erwartungshaltung der Bevölkerung. Das vielfach referierende, zugleich aber auch stets hohe analytische Niveau der Darstellung macht das Buch nicht nur für Studierende, sondern auch für Experten zu einem hilfreichen Kompendium. Kritisch bleibt abschließend allein anzumerken, dass mit Blick auf den Umfang bedauerlicherweise auf einige Aspekte verzichtet wurde. So ist im Bemühen um die Einbeziehung der internationalen Literatur die deutschsprachige Grundlagenliteratur zum Teil auf der Strecke geblieben. Hinsichtlich der öffentlichen Meinung hätte man sich zumindest die Werke von Oskar Niedermayer über *Die öffentliche Meinung zur zukünftigen Gestalt der EU* und von Frank Brettschneider/Jan van Deth und Edeltraud Roller über die *Europäische Integration in der öffentlichen Meinung*, aber auch die Beiträge von Anja Kruke zur Entstehung und Ausgestaltung des Eurobarometer angeführt gewünscht. Bei den Werken zu den Europawahlen würde den Studierenden einer der zahlreichen Grundlagenaufsätze von Rudolf Hrbek oder eine der Spezialstudien von Christina Holtz-Bacha sicherlich mehr Hilfestellung bei der Durchdringung des Themas bieten als der Hinweis auf den siebten Aufsatz von Liesbet Hooghe und Gary Marks.

Verzichtet haben die Autoren auch auf eine eingehendere Auseinandersetzung mit dem Konzept des „Europa der Bürger“, das gerade in jüngster Zeit seitens der wissenschaftlichen Forschung, wie etwa in der Studie von Jürgen Nielsen-Sikora (*Ein Europa der Bürger? Anspruch und Wirklichkeit der europäischen Einigung – eine Spurensuche*), systematischer aufgearbeitet wurde. Ein entsprechender Zugang – mit dem auch die zahlreichen Initiativen der EU-Organe zur Intensivierung der Interaktion zwischen Bürgern und politischen Institutionen eingehender berücksichtigt worden wären – hätte den Blickwinkel des Bandes auch stärker auf die Wechselwirkungen zwischen Bürgern und EU gelenkt. Angesichts der Konzentration auf die drei Felder Öffentliche Meinung, Europawahlen und Referenden in der Europäischen Union nimmt der vorliegende Band fast ausschließlich die Perspektive der EU-Bevölkerung in den Blick, was ihm letztlich einige Zugänge und Erklärungsansätze verschließt. Diese Leerstellen trüben indes nicht den Wert der Publikation als Grundlagenstudie zu einem Thema, das auf absehbare Zeit auf der Agenda von Politik und Forschung bleiben wird und bei dem, so die Autoren abschließend, den „politischen Eliten langfristig wenig anderes übrigbleiben [wird], als die Bedenken der Bürger ernster zu nehmen“ (S. 237).

Jürgen Mittag