

Max Haller

Ein Parlament ohne Bürger? **Die abnehmende Wahlbeteiligung bei den Europawahlen und ihre Ursachen**

Das Europaparlament wurde eingerichtet, um den demokratischen Charakter der EU zu sichern und zu verstärken. Betrachtet man die EU aus dieser Perspektive, so gibt es einen alarmierenden Trend: Seit Einrichtung des Europaparlaments (EP) nimmt die Wahlbeteiligung bei den Europawahlen ab. Dieses zentrale Demokratienproblem der EU soll im Folgenden diskutiert werden. Dazu gehe ich auf Wahlen als ein zentrales Element der Demokratie ein (1). Es folgt eine detaillierte Darstellung der Beteiligung bei den Europawahlen in den verschiedenen Mitgliedsstaaten, und es wird gezeigt, dass es auf der Ebene der EU-Mitgliedsstaaten keine vergleichbare Abnahme der Wahlbeteiligung gibt (2). Anschließend wird die Wahlbeteiligung bei den Europawahlen mit jener in der Schweiz und den USA verglichen, in denen ebenfalls geringe Wahlbeteiligung zu verzeichnen ist (3). Auf der Basis dieser Fakten im letzten Abschnitt (4) zusammenfassende Thesen sowie Reformvorschläge formuliert.¹

1 Wahlen und Demokratie

Wahlen werden zu Recht als zentrales Element moderner Demokratien betrachtet. Als Möglichkeit der politischen Teilnahme besitzt der Wahlakt des Bürgers drei Eigenschaften, die ihn gegenüber allen anderen Formen politischer Partizipation auszeichnen: Die Universalität der Teilnahme (allgemeines Wahlrecht), die Gleichheit des Gewichts jeder Stimme (eine Person, eine Stimme) und die Geheimhaltung und vollkommene Freiheit der individuellen Stimmabgabe (Sartori 1968; Graubard 1973; Anduiza Perea 2002). Wahlen sind aber nicht die einzige Möglichkeit für demokratische Mitbestimmung,

aus der Sicht von partizipativen Demokratietheorien nicht einmal die effektivste, denn mit der Wahl kann der Bürger den Prozess der Politik nur sehr begrenzt beeinflussen. Trotzdem besitzt auch dieser anscheinend rein formale Akt – wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind – entscheidende Bedeutung. Eine dieser Voraussetzungen ist, dass bei den Wahlen mehrere Parteien konkurrieren, die eine reale Chance auf den Zugang zur politischen Macht haben. In diesem Fall wird sichergestellt, dass die politische Macht nicht von geschlossenen Cliquen oder Eliten monopolisiert wird (Etzioni-Halevy 1993). Aus der Sicht der ökonomischen Theorie der Politik (Schumpeter 1979) ist eine hohe Wahlbeteiligung gar nicht notwendig, um dieses Ziel zu erreichen; niedrige Wahlbeteiligung kann auch als Indikator für Zufriedenheit der Bürger mit dem politischen System und eine kritische Einstellung zu politischen Institutionen als Zeichen demokratischer Reife gesehen werden (Döring 1995). Des Weiteren gilt: Wenn die konkurrierenden Parteien klar unterscheidbare politische Programme präsentieren, hat der Wähler eine substantielle Möglichkeit den Lauf der Politik für die kommende Legislaturperiode zu beeinflussen.

Niedrige Wahlbeteiligung ist dennoch problematisch (Anduiza Perea 2002: 645). Zum einen kann Nichtwählen als Symptom politischer Apathie und Entfremdung betrachtet werden, die zu einer Destabilisierung eines politischen Systems führt. Zum anderen ist politische Beteiligung aller Bürger ein Mechanismus, der dazu beiträgt, sozioökonomische Ungleichheiten auszugleichen. Wenn große Gruppen der Bevölkerung von der politischen Teilnahme ausgeschlossen sind – und dies sind in aller Regel

eher Benachteiligte und gesellschaftliche Minderheiten – kann dies den Egalisierungseffekt der Demokratie unterminieren (Graubard 1973: 654).

Die EG bzw. EU hat dieses Faktum gesehen und von Beginn an auch eine Abgeordneten-Versammlung etabliert. Seit 1957 nennt sich diese ‚Europäisches Parlament‘ (EP), seit 1986 wird dieser Begriff auch in offiziellen Dokumenten verwendet. 1979 fanden die ersten Direktwahlen zum EP statt (z. B. Suski 1996). Die geringen Kompetenzen des EP waren aber eine gravierende Schwäche. Diese Schwäche wurde im Zuge von Reformen seither erheblich reduziert. Heute bestimmt das EP im sogenannten ‚Mitentscheidungsverfahren‘ gemeinsam mit Kommission und Rat den Gesetzgebungsprozess, kontrolliert das Budget und bestätigt Präsidenten und Kollegium der Kommission. Damit hat es eine Reihe von Möglichkeiten, dem politischen Prozess Impulse zu geben. Dennoch hat das EP noch immer weit weniger Befugnisse als die Parlamente der Mitgliedsstaaten: (1) Es kann die Hauptfunktion eines Parlaments – Gesetze zu erlassen – nur in begrenzter Weise ausüben, da nur die Kommission Gesetzesentwürfe einbringen kann; (2) die Möglichkeiten des EP, die Kommission und ihren Präsidenten zu kontrollieren, sind begrenzt; es kann nur der gesamten Kommission das Misstrauen aussprechen; (3) das EP kann keine ‚Regierung‘ der EU wählen, sondern lediglich den Vorschlag des Europäischen Rates zurückweisen; (4) das europaweite, öffentliche Interesse für die Reden, Verhandlungen und Entscheidungen des EP ist sehr begrenzt.

Die Wahlbeteiligung bei den Europawahlen war von Beginn an niedriger als jene bei nationalen Wahlen. Es wurde jedoch erwartet, dass sie mit dem Kompetenzzuwachs zunehmen würde. Das Gegenteil ist jedoch eingetreten. Als Einstieg sollen zunächst einige verbreitete Thesen zu diesem Faktum diskutiert und Alternativen dazu formuliert werden.

1.1 Gängige Thesen zur niedrigen Europawahlbeteiligung

Mindestens fünf Thesen werden von den politischen Eliten, den Medien und manchen Wissenschaftlern angeführt, um die niedrige Beteiligung an den Europawahlen zu erklären und ihr damit wohl auch die De-Legitimationskraft zu nehmen.

(1) *Defizit der politischen Kommunikation.* Diese These behauptet, dass die politischen Eliten nicht fähig sind, den Bürgern die Vorteile der europäischen Integration nahezubringen. Hierzu ein Beispiel: Franz Fischler, der frühere Kommissar für Landwirtschaft wurde nach den Europawahlen von 2004 gefragt, warum die öffentliche Meinung in Österreich zur EU so negativ sei. Er antwortete sinngemäß, er sei offenkundig selber nicht fähig gewesen, die Leistungen der EU den Österreichern zu vermitteln; die EU habe durch den Euro die niedrigste Inflationsrate seit dem Zweiten Weltkrieg gebracht; heute könne man durch ganz Europa reisen; auch die Tatsache, dass Autos billiger geworden seien, habe mit der EU zu tun. Diese Aussagen sind typisch für die Argumentationsweise der politischen Eliten: Es wird als selbstverständlich hingestellt, dass die Integration für alle Bürgerinnen und Bürger substantielle Vorteile mit sich gebracht habe. Die Argumente und Fakten dafür sind jedoch selektiv und teilweise sogar in Frage zu stellen. (So ist die Behauptung über die Inflationsrate nicht korrekt). Weiterhin werden der europäischen Integration Leistungen zugeschrieben, die auch viele andere Ursachen haben (etwa die Preissenkung von PKW, die Möglichkeit der Reisefreiheit).

(2) *Die Bürgerinnen und Bürger sind allgemein immer weniger an Politik interessiert, die Wahlbeteiligung sinkt auf allen Ebenen.* Eine umfangreiche Literatur sieht Politikverdrossenheit als Hauptgrund für die abnehmende Beteiligung bei allen Formen konventionellen politischen Verhaltens (Arzheimer 2002 und Ohr in

diesem Heft). Im Folgenden werde ich zeigen, dass wir weder von einem allgemein sinkenden politischen Interesse sprechen können noch von einem besonders geringen Interesse an der Europapolitik.

(3) *Die Bürger sind schlecht informiert und verhalten sich im politischen Bereich eher emotional als rational.* Hier wird insbesondere argumentiert, dass die Informiertheit über europäische Belange und die positiven Wirkungen der Integration unzureichend seien. Es wird behauptet, dass Ansichten und Entscheidungen der Bevölkerung über europäische Belange mehr eine Sache von Emotionen und Gefühlen als von rationalem Wissen und Überlegungen seien. Privilegien und Fehlverhalten von Politikern würden vielfach übertrieben, oft motiviert aus purem Neid.

(4) *Die niedrige Wahlbeteiligung auf der Ebene der EU ist kein Problem, weil das Gleiche auch für alte, gefestigte Demokratien wie die Schweiz und die USA gilt.* Das letztere Faktum ist in der Tat richtig. Das Argument, dies sei daher auch in der EU kein Problem, übersieht jedoch andere Möglichkeiten der politischen Beteiligung in diesen Demokratien, welche die niedrige Wahlteilnahme ausgleichen.

(5) *Das EP besitzt noch nicht genug Macht und Kompetenzen.* Dieses Argument ist unhaltbar angesichts der Tatsache, dass die Wahlbeteiligung auf europäischer Ebene gleichzeitig mit einer Ausweitung der Kompetenzen des EP absank.

1.2 Drei alternative Annahmen

(1) Ich gehe von der Grundannahme aus, dass die abnehmende Wahlbeteiligung auf der Ebene der EU erklärt werden muss vor dem Hintergrund der Tatsache, dass es eine zunehmende Kluft zwischen Eliten und Bürgern im Hinblick auf den Integrationsprozess gibt (Haller 2009). Dabei stehen drei Aspekte im Zentrum: (a) der sozioökonomische Hintergrund und die Inter-

essen der Eliten; (b) die institutionelle Struktur der EU; (c) die Situation, Interessen und Einstellungen der Bevölkerung. Dabei wurden drei Thesen aufgestellt. Die erste davon bezieht sich auf das generelle Verhältnis von Eliten und Bürgern zur europäischen Integration; dieses kann hier nicht im Detail untersucht werden (Haller 2009). Die zweite und dritte These betreffen speziell das EP; sie werden im Folgenden näher ausgeführt und empirisch belegt. Die europäische Integration ist nicht nur auf dem Gemeinwohl begründet, sondern kommt insbesondere den Interessen der politischen, ökonomischen und bürokratischen Machteliten zugute, während die Leistungen für die Bevölkerung weit weniger spektakulär sind als vielfach behauptet. Die Bürgerinnen und Bürger erkennen diese Divergenz, entwickeln vielfach skeptische Haltungen zur Integration und reagieren mit Rückzug von den Möglichkeiten politischer Teilnahme auf der Ebene der EU.

(2) Das EP und seine Mitglieder haben in bestimmter Hinsicht immer weniger Einfluss, trotz der Tatsache, dass die Zuständigkeiten des Parlaments seit seiner Einrichtung vor einem halben Jahrhundert erheblich ausgeweitet wurden. Gründe für diese paradoxe Tendenz sind u.a., dass die Größe der EU und ihre interne Diversität ständig zunimmt, dass der Beitritt neuer Staaten immer mehr den Charakter eines ‚Anschlusses‘ erhält, und dass die institutionelle Struktur der EU den Einfluss mächtiger Gruppen und Organisationen begünstigt. Nach R. Seidelmann ist die EU ein paradigmatischer Fall gradueller De-Demokratisierung, weil viele Befugnisse nationaler Parlamente auf die EU-Ebene übertragen werden, ohne dass dort entsprechende neue Möglichkeiten demokratischer Mitbestimmung geschaffen wurden (Maurer 2001: 16).

(3) Die institutionelle Struktur und Arbeitsweise des politischen Systems der EU bzw. des EP reduzieren die Anreize für die Bürger, sich dafür zu interessieren und daran teilzunehmen.

Hier sind drei Aspekte relevant: (a) Die Wahlprogramme der Parteien vor den Europawahlen enthalten wenig konkrete EU-bezogene Ziele. (b) Die Kandidaten für das EP sind oft Politiker aus der zweiten oder dritten Reihe; viele von ihnen sind den meisten Wählern unbekannt. In den meisten Mitgliedsländern gibt es keine Persönlichkeitswahl, allein die Nominierung und Reihung der Kandidaten durch die Parteien entscheidet, wer letztendlich gewählt wird. (c) Die EU ist eine ‚Konkordanzdemokratie im Großen‘: Wichtige Entscheidungen werden auf der Ebene der Top-Repräsentanten von Parteien und Interessengruppen getroffen, sodass die Plenarsitzungen und -abstimmungen des EP nur mehr formalen Charakter haben; eine europaweite politische Öffentlichkeit, die dies ausgleichen könnte, besteht erst in Ansätzen.

2 Abnehmende Beteiligung an Europawahlen – ein alarmierender Trend

Verschaffen wir uns zunächst einen detaillierten Überblick über das Niveau und die Trends in der Beteiligung bei Europawahlen seit 1979.

Bei den ersten Europawahlen 1979 nahmen noch 65% der Wahlberechtigten teil (Tab. 1).

Seither ist eine kontinuierliche Abnahme zu beobachten. Bis zur Mitte der 1990er Jahre fiel sie auf etwa 57% der Wahlberechtigten; 1999 nahmen noch etwa 50% der Berechtigten teil, im Jahre 2004 nur mehr 45,7%. Das heißt, dass in diesen letzten Wahlen weniger als die Hälfte der Wahlberechtigten tatsächlich wählten. Ist die Verringerung des demokratischen Defizits der EU (z. B. Maurer 2001) durch die Stärkung des EP eine Illusion oder handelt es sich um generelle Politikverdrossenheit? Um diese Fragen zu beantworten, müssen wir zunächst einen genaueren Blick auf die Trends der Wahlbeteiligung bei EU- und nationalen Wahlen werfen.

Bei den sechs Gründungsmitgliedern der EWG wäre eine hohe Beteiligung an Europawahlen zu erwarten, da ja sie die Idee eines ‚Vereinten Europa‘ zuerst entwickelten und ihre bis heute gültigen institutionellen Grundprinzipien niederlegten. Tabelle 1 zeigt hier große Differenzen in der Wahlbeteiligung.

In Belgien und Luxemburg zeigt sich eine konstant sehr hohe Wahlbeteiligung: Seit 1979 nehmen etwa 90% der Wähler ihr Wahlrecht in Anspruch. Dies kann durch drei Faktoren erklärt werden: (1) Brüssel, die Hauptstadt von Belgien, ist auch die neue ‚Hauptstadt Europas‘; auch Luxemburg beherbergt eine Reihe

Tabelle 1: Europawahlbeteiligung 1979–2004 (in %):
EU und Gründungsmitglieder der EWG

	1979	1984	1989	1994	1999	2004	Mittelwert*)
Europawahlen insgesamt	63,0	61,0	58,8	56,8	49,8	45,7	
Belgien	91,4	92,2	90,7	90,7	91,0	90,8	91,1
Niederlande	57,8	50,6	47,2	35,6	30,0	39,3	43,4
Luxemburg	88,9	88,8	87,4	88,5	87,3	89,0	88,3
Deutschland	65,7	56,8	62,3	60,0	45,2	43,0	55,5
Frankreich	60,7	56,7	48,7	52,7	46,8	42,8	51,4
Italien	84,9	83,4	81,5	74,8	70,8	73,1	78,0
Mittelwert*)	74,9	71,4	69,6	67,0	61,8	63,0	67,9

*) Errechnet aus aggregierten Werten.

Quelle: <http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/results1306/>

wichtiger Ämter der EU. Dadurch profitieren beide Länder direkt und in massiver Weise von der Existenz der EU. (2) In beiden Ländern besteht Wahlpflicht – ein Faktor, der stets zu einer hohen Wahlbeteiligung führt. (3) Die Europawahlen werden oft mit nationalen Wahlen kombiniert.

Eine ganz andere Situation zeigt sich in den drei großen Gründungsstaaten. Bis 1989 war auch in Italien eine hohe Wahlbeteiligung von 80-85% zu verzeichnen; seither nahm sie ab auf 70-74%, ein immer noch ein hoher Wert. Auch in Italien bestand bis 1993 Wahlpflicht und bis heute sind viele Wähler der Ansicht, sie bestehe weiterhin (Blondel et al. 1998: 36). Die Italiener (Bürger und Eliten gleichermaßen) sehen die Beteiligung an der europäischen Integration in vieler Hinsicht als notwendig, um die Schwächen des eigenen Systems zu überwinden (Haller 2009: 316ff). Eine deutliche Abnahme der Wahlbeteiligung bei den Europawahlen zeigt sich auch in Deutschland (von 65% auf 55%) und in Frankreich (von 61% auf 51%). Man könnte also für alle diese Gründungsmitglieder

der EG feststellen: Es scheint in den ersten Jahrzehnten der Integration noch ein erhebliches Interesse und eine hohe Bereitschaft zur Teilnahme an Europawahlen gegeben zu haben; seither sind diese jedoch merklich zurückgegangen.

In den neun Mitgliedsstaaten, die der EG bzw. EU von 1973 bis 1995 beigetreten sind, gibt es im Mittel keine deutliche Abnahme (Tab. 2). Betrachtet man die Länder jedoch einzeln, so tritt in nicht weniger als sechs ebenfalls eine solche zutage. Dieser Trend zeigt sich im Durchschnitt nicht, weil die Wahlbeteiligung in dreien davon bereits von Anfang an sehr niedrig war: Dänemark, Großbritannien und Schweden. Es sind Länder, die durch hohe Standards ihrer nationalen Demokratie und eine gut ausgebildete Wählerschaft gekennzeichnet sind (Sartori 1968: 117). EU-weit sind die Ergebnissen von EU-Referenden in Ländern mit politisch gut informierten Bürgern meist knapper (oder negativ) als in Ländern, wo eine niedrige Wahlbeteiligung und weniger Wissen und Interesse der Bürger besteht (Haller 2009: 39). Die Bürger in

Tabelle 2: Beteiligung bei Europawahlen 1979-2004 (in %):
Neue westeuropäische Mitgliedsstaaten 1979-2004

	1979	1984	1989	1994	1999	2004	Mittelwert ⁴⁾
Dänemark	47,8	52,4	46,2	52,9	50,5	47,9	49,6
Irland	63,6	47,6	68,3	44,0	50,2	58,5	55,3
Großbritannien	32,3	32,6	36,2	36,4	24,0	38,8	33,4
Griechenland	–	77,2	79,7	71,2	75,3	63,2	59,3
Portugal	–	72,4 ¹⁾	52,2	35,5	40,0	38,6	47,5
Spanien	–	68,9 ¹⁾	54,6	59,1	63,0	45,1	58,1
Schweden	–	–	–	41,6 ²⁾	38,8	37,8	39,4
Österreich	–	–	–	67,7 ³⁾	49,4	42,4	53,1
Finnland	–	–	–	60,3 ³⁾	31,4	39,4	43,7
Mittelwert ⁴⁾	47,9	58,5	56,0	52,0	46,4	45,7	48,8

¹⁾ 1987, ²⁾ 1995, ³⁾ 1996, ⁴⁾ Errechnet aus aggregierten Werten.

Quelle: Europäisches Parlament;
<http://www.elections2004.eu.int/cp-clection/sites/en/results1306/>

Tabelle 3: Beteiligung bei Europawahlen 2004 und den drei letzten nationalen Parlamentswahlen (in %): Neue Mitgliedsstaaten in Osteuropa und im Mittelmeer

Land	Nationale Wahl I	Nationale Wahl II	Nationale Wahl III	Europawahl 2004
Estland	68,9	57,4	58,2	26,8
Lettland	71,9	71,2	71,5	41,3
Litauen	52,9	58,2	55,9	48,4
Polen	52,1	47,9	46,3	20,9
Tschechische Republik	76,3	74,0	58,0	38,3
Slowakei	75,4	84,3	70,0	16,9
Slowenien	84,7	76,3	72,1	28,3
Ungarn	68,9	56,7	73,5	38,5
Zypern	94,3	90,1	91,8	71,2
Malta	97,2	95,4	96,0	82,4
Mittelwert	74,2	71,1	69,3	41,3
Mittelwert ohne Zypern, Malta	72,7	65,7	63,2	32,4

Quelle: <http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/results1306/>

den demokratisch entwickelten Ländern betrachten die Europawahlen offensichtlich als relativ bedeutungslos, haben aber nicht generell wenig Interesse an der EU. Die Beteiligung an allen EU-Referenden in Dänemark und Schweden war weit höher als die Beteiligung an den Europawahlen.

In allen anderen sechs Ländern dieser Gruppe können wir eine abnehmende Wahlbeteiligung erkennen. In Irland und Griechenland war und ist die Wahlbeteiligung noch relativ hoch und die Abnahme gering. In Portugal, Spanien, Österreich und Finnland war sie jedoch drastisch.

Betrachten wir schließlich die zehn neuen Mitgliedsstaaten, welche der EU am 1. Mai 2004, kurz vor den Europawahlen, beigetreten sind. Die Mehrheit dieser Länder hatte bis zu den frühen 1990er Jahren noch keine demokratischen Systeme und der Beitritt zur EU wurde von ihren politischen Eliten vehement verfochten und, mit deutlich weniger Enthusiasmus, auch von den Bürgern befürwortet. Man hätte

daher eine starke Beteiligung bei den Europawahlen erwarten können. Tatsächlich betrug sie nur 41%, in keinem Land mehr als 50% (vgl. Tab. 3). Die Anteile schwankten zwischen Tiefstwerten von 17% in der Slowakei und 20% in Polen bis zu 48% in Litauen. Man kann daher schwerlich behaupten, dass die Bürger dieser Länder eine Möglichkeit sahen, ihr neues Recht als ‚Bürger Europas‘ durch Teilnahme an den Wahlen zum EP zum Ausdruck zu bringen. Nur auf Malta und Zypern gab es eine hohe Wahlbeteiligung (71% bzw. 82%).

Wir müssen daher folgern: Die Europawahlen werden immer weniger als effektiver Weg zu demokratischer Teilnahme gesehen. Zwei mögliche Einwände gegen die These, die abnehmende Wahlbeteiligung bei Europawahlen sei ein Indikator für ein ‚demokratisches Defizit‘ der EU, wurden oben (1.1) bereits erwähnt: der Vergleich mit den USA und der Verweis auf generelle Politikverdrossenheit. Betrachten wir die Argumente etwas näher.

3 Vergleich politischer Teilnahme in EU, Schweiz und USA

Wenn wir die politischen Systeme der EU mit jenen der Schweiz und der USA vergleichen, müssen wir zuerst Dimensionen eines solchen Vergleichs benennen.

3.1 Allgemeine Charakteristika der politischen Systeme

Fünf Vergleichsdimensionen sind für unsere Frage relevant: (1) Die allgemeine sozioökono-

nomische und soziokulturelle Struktur und hier insbesondere der Grad ihrer internen Differenzierung; (2) ihre politischen Systeme, insbesondere der Grad der politischen (De-) Zentralisierung; (3) die Struktur ihrer Elitennetze; (4) der Charakter ihres öffentlichen politischen Lebens und die Existenz einer öffentlichen Meinung; (5) die Möglichkeiten für politische Teilnahme der Bürger. Übersicht 1 fasst den Vergleich der drei politischen Gemeinschaften zusammen. Sie sind, zum ersten, alle drei intern hoch differenziert. Die Art dieser Differenzierung ist

Übersicht 1: Politische Systeme und ihr Kontext: EU, Schweiz und USA

	Europäische Union	Schweiz	USA
Sozioökonomische und soziokulturelle Struktur	Hochdifferenzierte und konsolidierte Struktur	Hochdifferenzierte, z.T. konsolidierte Struktur	Hochdifferenzierte, jedoch nicht konsolidierte Struktur (multiforme Heterogenität)
Politisches System	Starker ‚Föderalismus‘ mit Konkordanzsystem auf der Ebene der Eliten	Starker Föderalismus, kombiniert mit starker direkter Demokratie	Starker Föderalismus mit zentralisiertem politischem System auf Bundesebene
Struktur der Eliten-Netzwerke	Starker und umfassender Elitismus	Begrenzter Elitismus auf der lokalen, starker Elitismus auf der Bundesebene	Starker Elitismus auf der Ebene der Teilstaaten und des Bundes
Charakter der Öffentlichkeit und öffentlichen Meinungsbildung	Schwache europaweite öffentliche Meinung	Breite öffentliche Diskussion aller wichtigen politischen Themen	‚Fernsehdemokratie‘: umfassende öffentliche Meinungsbildung auf Bundesebene, bestimmt vor allem durch Massenmedien
Möglichkeiten für politische Mitbestimmung der Bürger	Schwach auf der lokalen Ebene (unterschiedlich nach Mitgliedsstaaten), sehr schwach auf der Ebene der Union	Umfassend auf allen politischen Ebenen, starke Elemente direkter Demokratie auf der Ebene von Bund, Kantonen und Gemeinden	Stark auf der lokalen Ebene (<i>grass-root democracy</i>); schwach und abnehmend auf der Ebene der Staaten und des Bundes

in der Schweiz und in der EU jedoch qualitativ anders als in den USA: In den beiden ersteren handelt es sich um eine „konsolidierte Sozialstruktur“ (Blau 1978), d.h. die politisch-administrativen Teileinheiten fallen weitgehend mit sozioökonomischen und soziokulturellen Differenzierungslinien zusammen. Dies gilt für die EU noch weit stärker als für die Schweiz: Die entscheidenden politischen Untereinheiten der EU sind die Mitgliedsländer und diese sind intern sozioökonomisch und kulturell homogen (z.B. sprachlich, konfessionell). Die USA sind demgegenüber durch eine ‚multiforme Heterogenität‘ charakterisiert, in deren Rahmen politische, ethnisch-sprachliche und religiöse Differenzierungslinien nicht zusammenfallen. Alle drei politischen Gemeinschaften sind zweitens föderalistisch strukturiert. Auf der Ebene der zentralen Regierungen funktionieren sie jedoch sehr unterschiedlich: Die EU und die Schweiz haben ein politisches Konkordanzsystem, die USA ein Wettbewerbssystem. Hier wird um die Macht gekämpft zwischen einem starken Präsidenten und zwei parlamentarischen Kammern, und auch innerhalb dieser gibt es eine starke Konkurrenz zwischen zwei Großparteien (Republikaner und Demokraten) (Hartmann 1983). Die EU unterscheidet sich schließlich von den beiden anderen Gemeinschaften durch einen starken Elitismus auf allen Ebenen des politischen Systems; es gibt nur eine schwach ausgeprägte, EU-weite öffentliche Meinung und schließlich haben die Bürger deutlich geringere Möglichkeiten, den politischen Prozess zu beeinflussen (Wessels 2008).

Betrachten wir nun diese beiden Fälle etwas näher vor dem Hintergrund der Frage, warum auch in der Schweiz und in den USA eine relativ niedrige Wahlbeteiligung zu beobachten ist und welche Implikationen dies für die Beurteilung der Demokratie in der EU hat.

3.2 Die Schweiz: Referenda als Mittel zur Kontrolle und Korrektur der Eliten

Die Schweiz stellt gewissermaßen eine ‚Insel‘ innerhalb der EU dar. Ihre Bürger haben wiederholt und in klarem Gegensatz zu ihren wirtschaftlichen und politischen Eliten die Mitgliedschaft in der EU abgelehnt. Aus drei Gründen erscheint ein Vergleich zwischen den politischen Systemen der EU und der Schweiz besonders angebracht und dies trotz der Tatsache, dass die Unterschiede in der territorialen Ausdehnung und Bevölkerungszahl immens sind.

Die Schweiz hat zum ersten ein stark föderalistisch geprägtes politisches System. Zum zweiten ist die Schweiz eine multikulturelle Gesellschaft *par excellence*: Sie besitzt vier offizielle Landessprachen (deutsch, französisch, italienisch und rätoromanisch) und ihre Bevölkerung ist religiös geteilt (44% Katholiken, 37% Protestanten, 4,5% Muslime). Sie ist, zum dritten, wie auch die EU, als Konkordanzdemokratie (Linder 1999) zu bezeichnen, d.h. die Beziehungen zwischen den verschiedenen Eliten und politischen Gruppierungen sind primär durch Verhandlungen, Konsens und Kooperation gekennzeichnet und weniger durch Wettbewerb und Konflikt. Konkordanzsysteme sind generell nicht weniger effizient als Wettbewerbssysteme. Sie haben jedoch eine elitäre Tendenz. Die Eliten kommunizieren und kooperieren untereinander viel intensiver als mit ihren Wählern (Kriesi et al. 1995).

Betrachten wir an dieser Stelle kurz die Daten zur Wahlbeteiligung in der Schweiz. Die Beteiligung an nationalen Wahlen ist tatsächlich niedrig. 1960-74 betrug sie im Durchschnitt 62%, verglichen mit 81% in 15 westlichen Demokratien. In der Periode 1975-93 sank sie nochmals ab auf 48% (Linder 1999: 65). Seit 1995 ist ein leichter Wiederanstieg auf zuletzt (2007) knapp 50% zu verzeichnen. Diese relativ niedrige Wahlbeteiligung bei nationalen Wah-

len kann jedoch nicht als Indikator für ein niedriges politisches Interesse oder geringe Teilnahme der Bürger angesehen werden.

Die Schweiz hat ein weltweit einzigartiges politisches System mit einem Faktor, der den einfachen Bürgern eine erstaunliche Macht verleiht. Neben dem ‚normalen‘ politischen Willensbildungsprozess durch Wahlen gibt es das System der Referenda, in welchem 50.000 Bürger fordern können, dass ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz einer Volksabstimmung zu unterwerfen ist. Gruppen von Bürgern können das Parlament sogar dazu verpflichten, ein neues Gesetz auszuarbeiten und dieses ebenfalls allen Bürgern zur Entscheidung vorzulegen; für eine derartige *Volksinitiative* sind 100.000 Unterschriften notwendig (Linder 1999: 253ff). Jede Veränderung der Verfassung ist obligatorisch einem Referendum zu unterwerfen und dies kann auch bei jedem Gesetz geschehen, das als grundlegend und wichtig erachtet wird. Auf diese Weise haben die Schweizer die Möglichkeit, alle wichtigen Entscheidungen direkt mit zu bestimmen. So gibt es pro Jahr oft mehrere hundert Referenden, die bis zu 15% aller erlassenen Gesetze betreffen. Zwischen 1948 und 1997 wurden 188 verfassungsbezogene Referenden durchgeführt (Linder 1999: 239ff).

Der extensive Einsatz dieser Form direkter politischer Beteiligung der Bevölkerung hat stark positive Effekte. Das Vertrauen in die politischen Institutionen und die Zufriedenheit mit der Politik ist in der Schweiz höher als in den meisten anderen westlichen Demokratien. 1995 zeigten über 70% der Schweizer hohes Vertrauen und Zufriedenheit mit dem politischen System, verglichen mit 50% bis 60% in den zwölf Mitgliedsstaaten der EU (Linder 1999: 64; Dogan 1997: 16). Die von den Bürgern in Referenden getroffenen Entscheidungen stehen oft in Gegensatz zum politischen Establishment (Neidhart 1988). So wurde 1992 der von allen großen Parteien und Interessengruppen befürwortete Eintritt der Schweiz in eine enge wirt-

schaftliche Union mit der EU abgelehnt. In jüngster Zeit wurde in Referenden aber auch einer Öffnung der Schweiz für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedsstaaten und einem finanziellen Beitrag für diese Länder zugestimmt. In der Praxis haben nahezu alle gewichtigeren ökonomischen, sozialen und politischen Gruppierungen das Instrument der Referenden benützt und dadurch das politische Leben und die öffentliche Diskussion sehr lebendig und offen, konflikthaft und kontrovers gestaltet. Reduziert wurden dadurch die elitären Tendenzen des Konkordanzsystems.

3.3 USA: Grass-root- und Mediendemokratie

Kann man die USA, die von ihrer Größe her eher mit der EU vergleichbar sind, als ein ‚Modell‘ für diese betrachten, was die niedrige Wahlbeteiligung betrifft? Auch in den USA ist die Wahlbeteiligung bei nationalen Wahlen niedrig und abnehmend. 1952 betrug sie bei Kongress- und Präsidentschaftswahlen etwa 60%; bis 2000 fiel sie auf 46%. In der Periode 1952-1970 betrug sie bei den Doppelwahlen für Präsident und Kongress 55-60%; bis 1996 sank sie auf unter 50%.² 1900 hatte die Wahlbeteiligung bei Präsidentschaftswahlen noch 73% betragen (Lösche 1989: 229). Allerdings stieg sie bei der Wahl von Barack Obama 2009 wieder auf gut 60% an.

Es gibt vier Gründe für diese insgesamt doch niedrige Wahlbeteiligung. Der erste betrifft eine institutionelle Besonderheit, nämlich das Erfordernis, sich für eine Wahl registrieren zu lassen. Ein erheblicher Anteil der Wahlberechtigten verzichtet darauf. Im Jahre 2002 befanden sich etwa 193 Millionen Bürger im Wahlalter (18 und darüber), aber 65 Millionen (33,6%) ließen sich nicht für die Wahl registrieren; von den Registrierten gingen 69% zur Wahl; dies waren nur 46% aller Bürger im Wahlalter.³ Die Notwendigkeit der Registrierung benachteiligt Angehörige einfacher sozialer Schichten, Schwarze,

Hispanics und Amerikaner asiatischer Herkunft (Alber/Kohler 2007). Unter den beiden letzten Gruppen ließen sich 2002 nur 50% registrieren und nur 30% wählten. In den Südstaaten registrierten sich Schwarze bis zu den 1960er Jahren fast überhaupt nicht (Wendt 1973: 143). 2002 wählten nur 28% der Inhaber eines High School-Abschlusses, aber 69% derer mit einem höheren akademischen Grad.

Das US-amerikanische Wahlsystem enthält also eingebaute Mechanismen, die eine zentrale Funktion von Wahlen in Demokratien schwächen, nämlich die der Reduzierung von klassenbasierten Ungleichheiten. Das System begünstigt die mittleren Schichten, aber auch Großkonzerne und *big money*, welche extrem teure Wahlkämpfe und Medienkampagnen finanzieren können. Dabei geht es vielfach weniger um substantielle politische Ideen und Konzepte als um die Propagierung typischer amerikanischer Mythen (Fawcett/Thomas 1983: 131ff; Lösche 1989: 265ff).

Ein drittes Merkmal des amerikanischen politischen Systems ist die Tatsache, dass Parteien und Massenorganisationen (wie Gewerkschaften) weniger gut organisiert und ideologisch integriert sind und daher auch bei Wahlen weniger Einfluss haben als in Europa (Hartmann 1983). Die politischen Parteien agieren eher als Wahlplattformen. Die Vielzahl und Vielfalt der locker organisierten Vereinigungen und Verbände sind jeweils auf spezifische soziale, politische oder kulturelle Themen hin zentriert; sie lassen sich bei Wahlkampagnen schwer in ein allgemeines Programm integrieren (Verba/Orrin 1985: 145). Keine Partei oder Interessensgruppe scheint fähig zu sein, als glaubhafter Vermittler zwischen den wirtschaftlichen Interessen der Mächtigen und den Interessen des ‚Normalbürgers‘ zu fungieren (Fawcett/Thomas 1983: 119). Alle diese drei Faktoren haben zur Folge, dass auch in den USA Vertrauen in die Regierung und Wahlbeteiligung abnehmen (Dogan 1997).

Es gibt jedoch zwei positive Aspekte des amerikanischen politischen Systems. Zum ei-

nen ruft Politik in den USA ein viel stärkeres öffentliches Interesse hervor als auf der Ebene der EU. Schon ein cursorischer Blick auf die Wahl-Berichterstattung in den Medien zeigt dies. Bei den US-Präsidentschaftswahlen des Jahres 2005, als sich George Bush jun. und John Kerry gegenüberstanden, schrieben die Medien in Europa täglich darüber; vor und nach der Wahl gab es oft bis zu sechs Seiten lange Berichte in führenden Tageszeitungen. Es schien, als kandidierten die beiden für den Posten eines Präsidenten der EU-Kommission oder eines großen Mitgliedsstaates der EU. Zugleich berichten die US-Medien wenig bis gar nichts über wichtige Wahlen und politische Ereignisse in der EU und ihren Mitgliedsstaaten.⁴ Noch stärker interessiert waren die europäischen Medien an den demokratischen Vorwahlen für die US-Präsidentschaftswahl von 2009 (Hillary Clinton versus Barack Obama) und dann an den Präsidentschaftswahlen selber. Die Berichterstattung über die Europawahlen in den europäischen Medien fällt demgegenüber weit ab; selbst wenn Berichte über die Europawahlen im Juni 2009 bereits ab Januar dieses Jahres erscheinen, erreichen sie bei weitem nicht die Intensität und vermitteln nie jene Spannung, wie sie für die genannten US-Wahlen typisch waren.

Ein weiterer positiver Aspekt des politischen Systems der USA ist sein föderalistischer Charakter. Die Zentralisierung der politischen Macht in Washington wird ausgeglichen durch einen starken Föderalismus, der seinen Ausdruck findet in der Aufteilung der politisch-administrativen Macht zwischen mehr als 80.000 regionalen und lokalen Einheiten. Zusätzlich dazu sind rund 30.000 Vereinigungen und Verbände mit quasi-hoheitlichen Aufgaben betraut (Lösche 1989: 81ff). Auf und in all diesen politischen und administrativen Ebenen und Vereinigungen werden die Funktionsträger regelmäßig gewählt. Aber nicht nur Inhaber politischer Ämter werden gewählt, sondern auch Richter; viele Staaten sehen zusätzlich die Möglichkeit von Refe-

renda vor. Gemeinden und Städte besitzen in den USA mehr Autonomie als in Europa. Diese starke *grass-root* Demokratie der USA kann nicht abgewertet werden durch den Hinweis darauf, dass auch die Mitgliedsstaaten der EU politisch weitgehend autonom sind und auf dieser Ebene starke Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürger bestehen. Entscheidend ist, dass diese Möglichkeiten nicht die EU-Politik selber betreffen. Darüber hinaus gilt, dass die institutionelle Vertiefung der Union die Demokratie auf der Ebene der Mitgliedsstaaten unterhöhlt.

3.4 Wahlbeteiligung in allen westlichen Demokratien

Die Wahlbeteiligung hat in den letzten Jahrzehnten auch auf der Ebene der Mitgliedsländer der EU abgenommen. Diese Abnahme ist jedoch nicht universell und bei weitem nicht so stark wie auf der Ebene der EU. In Deutschland lag die Beteiligung bei Wahlen zum Bundestag bis in den frühen 1980er Jahren bei 88-90%; sie sank dann etwas, blieb aber bis 2005 stets zwischen 78% und 82%. In Österreich betrug die Beteiligung an den Wahlen zum Nationalrat bis 1986 über 90%; dann sank sie auf etwa 80% und bei den letzten Wahlen (2006 und 2008) lag sie bei 78%. Dies ist immer noch doppelt so hoch wie bei den letzten Europawahlen, bei denen nur 42% der Wahlberechtigten zur Urne gingen. Eine umfassende Zusammenstellung von Wahldaten in 16 westeuropäischen Ländern von 1945 bis in die späten 1980er Jahre zeigt, dass die generelle Abnahme nur schwach war; in vielen Ländern gab es überhaupt keine (Lanc/Ersson 1987: 182).

Die Situation in den neuen EU-Mitgliedsländern war nicht wesentlich anders (vgl. Tab. 3). Man kann hier eine leichte Abnahme erkennen (von 74% auf 69%). Sie hängt zweifellos zusammen mit den Problemen der Einrichtung demokratischer Institutionen, den instabilen Parteiensystemen und mit den massiven sozio-

ökonomischen Problemen der Systemtransformation (Haller 2009: 205ff) Dagegen ist die Wahlbeteiligung in den neuen Mitgliedsstaaten bei Europawahlen weit niedriger (vgl. Tab. 2).

Das Fernbleiben von der Europawahl lässt sich nicht primär auf politisches Desinteresse zurückzuführen, sondern sehr häufig auf eine negative Einstellung zur EU. Die Hauptmotive der Nichtwähler bei den letzten Europawahlen beispielsweise in Österreich waren: 76% enttäuscht von der EU; 61% unattraktive Kandidaten; 60% hatten das Empfinden, dass die Wahlteilnahme nichts bewirkt. Nur rund 50% nannten politisches Desinteresse oder Mangel an Information.⁵

Die Schlussfolgerung ist eindeutig: Man kann nicht argumentieren, dass die Abnahme und niedrige Wahlbeteiligung bei den Europawahlen nur Zeichen eines allgemeinen politischen Desinteresses oder von Politikverdrossenheit ist. Sie ist einzigartig und hat mit den spezifischen Merkmalen des Parlamentarismus auf der Ebene der EU zu tun.

4 Resümee

Es ist nicht nur meine Meinung, dass man die dargestellten Befunde als alarmierend bezeichnen muss, als „einen wirklichen demokratischen Zusammenbruch“ (Flash Eurobarometer 2004: 1), der ein fundamentales Problem der demokratischen Legitimation der EU indiziert. Die Wahlbeteiligung nimmt in einer Periode ab, in welcher die Kompetenzen des Europaparlaments entscheidend ausgeweitet wurden. Die Wahlbeteiligung unter jungen Menschen ist deutlich niedriger als unter älteren. Blicke die Wahlteilnahme der heute jungen Menschen während ihres gesamten Lebens gleich niedrig, würde die Beteiligung an den EU-Wahlen in absehbarer Zukunft auf ein Drittel der Wahlberechtigten absinken.

Was kann man tun, um die Wahlbeteiligung bei zukünftigen Europawahlen zu erhöhen? Die

Autoren der Eurobarometer-Nachwahlstudie sind optimistisch: „Die Ergebnisse dieser Nachwahlstudie zeigen nichtsdestoweniger, dass hohe Raten der Nichtwahlbeteiligung nicht unvermeidlich sind die Wähler gehen von einer Einschätzung der Bedeutung aus, die sie jeder Wahl zuschreiben und entscheiden auf dieser Basis, ob sie zur Wahl gehen oder nicht. Das heißt, dass man die Wahlbeteiligung steigern könnte, wenn man die zur Wahl stehenden Themen und ihre Konsequenzen für das tägliche Leben deutlich macht.“ (Flash Eurobarometer 2004: 49) Es werden auch praktische Maßnahmen zu diesem Zwecke vorgeschlagen: (1) Verbesserungen bei der zeitlichen Festlegung der Wahl (nicht an einem Feiertag; Verbindung von nationalen mit Europawahlen); (2) Durchführung besonderer ‚Informationskampagnen‘ über ihre Bedeutung; (3) „darauf hinarbeiten, dass alle Nichtwähler von den Vorteilen der europäischen Integration für ihr Land und besonders für sie selber überzeugt werden“ (ebd.).

Die unter den Punkten 1 und 2 genannten Maßnahmen könnten die Wahlbeteiligung in der Tat vielleicht etwas erhöhen, aber allenfalls um einige Prozentpunkte. Der dritte Vorschlag wiederholt das altbekannte Motto der EU-Informationenkampagnen – die eher Werbekampagnen sind –, mit denen immer wieder kritischen Einstellungen begegnet werden soll. Insgesamt sind alle diese Vorschläge realitätsfern und verkennen den Ernst der Lage. Es geht nicht darum, den Anteil der Wähler hier oder dort um ein wenig zu erhöhen. Es ist ein Faktum, dass die lobenswerte und glaubwürdige Absicht der EU, ein Parlament einzurichten und dessen Kompetenzen fortlaufend zu erweitern, um den demokratischen Charakter der Union zu verstärken, ihr Ziel verfehlt hat. Ein Parlament, an dessen Wahlen weniger als die Hälfte, in manchen Ländern sogar nur ein Fünftel der Wahlberechtigten teilnehmen und in deren Wahlkampagnen Themen dominieren, die mit ihren wirklichen Aufgaben oft wenig zu tun haben, kann nicht den Anspruch erheben, signifi-

kant zur demokratischen Legitimität der EU beizutragen. Wir müssen uns daher fragen: Warum ist es anscheinend nicht möglich, die EU in der traditionellen Weise, durch die Einrichtung eines Parlaments und regelmäßiger Wahlen demokratischer zu machen?

4.1 Vier Thesen über die Ursachen abnehmender Wahlbeteiligung

Es gibt vier mögliche Erklärungen für diesen Trend, die hier nur andeutungsweise belegt werden können.

(1) *Die zunehmende Größe und innere Differenzierung der EU.* Im halben Jahrhundert seit ihrer Gründung als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft 1956/57 hat die EWG/EG bzw. EU im Hinblick auf Größe und innere Differenzierung kontinuierlich zugenommen. Es steht außer Frage, dass in einer sehr großen und komplexen politischen Gemeinschaft demokratische Institutionen und Verfahren schwerer zu implementieren sind als in territorial kleineren und soziokulturell homogenen Gesellschaften (Schumacher 1973; Kohr 1978). Dies heißt nicht, dass Demokratie in einer großen, hoch differenzierten Gesellschaft unmöglich ist. Ein Beispiel dafür ist Indien, wo die Demokratie nun bereits ein halbes Jahrhundert bestehen konnte und dies trotz enormer Probleme immenser Armut und starker ethnisch-kultureller Konflikte. Aber sowohl der Begriff einer ‚starken Demokratie‘ (Barber 1984) wie auch jener der ‚Nation‘ (Smith 1991; Haller 1996) implizieren, dass das gute Funktionieren einer Demokratie ein hohes Ausmaß an interner Kommunikation und gemeinsame Grundwerte voraussetzt. Dies ist in einer riesigen, intern sehr heterogenen Gemeinschaft viel schwerer zu erreichen. Die EU stellt mehr und mehr eine solche dar und die Bürger scheinen dies auch wahrzunehmen. Es wird damit schwieriger, eine direkte Beziehung zwischen Wählern und Gewählten herzustellen.

(2) *Der Beitritt neuer Staaten zur Union erhält mehr und mehr den Charakter eines ‚Anschlusses‘.* Hier sind zwei Fakten relevant. Da sich die EU auch institutionell fortlaufend vertieft, müssen neu beitretende Mitglieder ein immer größeres Paket an Gesetzen und Regulierungen übernehmen. Dies galt bereits in den 1990er Jahren. Der EU-Beitritt Österreichs 1994/95 beschäftigte z.B. den österreichischen Nationalrat für Tage (und Nächte); bei diesen Sitzungen mussten die Abgeordneten eine Unzahl an Abstimmungen über riesige Mengen von Texten vornehmen, die sie unmöglich auch nur zu einem Bruchteil hatten studieren können. Das Parlament wurde buchstäblich auf die Rolle einer ‚Abstimmungsmaschine‘ reduziert. Dies war zweifellos noch stärker der Fall beim Beitritt der neuen Mitgliedsländer 2004 und 2007, als der *Acquis communautaire*, der Gesamtbestand an verbindlichen Rechten und Pflichten, noch umfangreicher geworden war und in Gesellschaften implementiert werden musste, die vorher ein wirtschaftlich und politisch ganz anderes System hatten.

Zweitens werden das relative Gewicht und die Macht neuer Mitgliedsländer mit zunehmender Größe der Gemeinschaft immer geringer. In der ersten Welle 1973, als die nordischen Länder und Großbritannien beitraten, betrug der Anteil ihrer Bevölkerung etwa 30% jener der sechs Gründungsmitglieder (68 zu 225 Millionen). Großbritannien war in Bevölkerungszahl und wirtschaftlich-politischer Macht den drei großen Gründungsmitgliedern vergleichbar und dadurch in der Lage, in den Beitrittsverhandlungen beachtliche Konzessionen zu erreichen. Konnte man damals noch von einem annähernden Gleichgewicht sprechen, wird dies in Zukunft nie mehr so der Fall sein – ausgenommen vielleicht den unwahrscheinlichen Fall, dass Russland der EU beitreten würde. Studien über historische Zusammenschlüsse von Staaten zeigen, dass eine neue, größere Gemeinschaft umso eher auch von den Bürgern positiv angenommen und bejaht wird,

wenn die Vereinigung zwei relativ gleiche Partner involvierte. Sie kann jedoch langfristiges Ressentiment erzeugen, oder auch zu neuerlicher Trennung oder zu Sezession einzelner Teile führen, wenn sie den Charakter eines ‚Anschlusses‘ hatte, der dem schwächeren vom stärkeren Partner zum Teil aufoktroiert wurde (Roesler 1999). Die deutsch-deutsche Vereinigung ist dafür ein sprechender Beispiel.

(3) *Die institutionelle Struktur der EU begünstigt starke und mächtige gesellschaftliche Gruppen.* In einer riesigen, intern hoch differenzierten Gemeinschaft mit einem politischen Konkordanzsystem, wie es die EU darstellt, haben die Interessen großer und wirtschaftlich starker Einheiten (Großstaaten sowie kleine, gut organisierte Organisationen und Verbände) eine überdurchschnittliche Chance der Realisierung. Die Bürger sind sich dieser Asymmetrie von Einfluss und Macht wohl bewusst. Sie nehmen daher zu Recht an, dass die Stimmabgabe bei den Europawahlen nur einen extrem geringen Effekt auf die tatsächliche Arbeitsweise der EU-Institutionen in Brüssel, Luxemburg und Strassburg hat. Dies ist bedingt durch die Tatsache, dass der reale Effekt der Stimmabgabe in doppelter Hinsicht ‚gebrochen‘ wird: Weil die EU-Abgeordneten durch Fraktions-, Partei- und nationale Restriktionen gebunden sind, und weil das Parlament insgesamt nur begrenzte Entscheidungsbefugnisse hat.

Die Folge all dieser Fakten ist: Die Europawahlen werden von den politischen Eliten und auch von den Bürgern als „Wahlen zweiter Ordnung“ (Reif/ Schmitt 1980) wahrgenommen und bewertet. So zeigt sich bei Wahlkämpfen zu Europawahlen immer wieder, dass das allgemeine Interesse daran sehr gering ist und dass viele der zur Debatte stehenden Themen gar nicht auf die EU, sondern eher auf nationale Probleme bezogen sind. Vor allem in Ländern, wo sich keine EU-kritischen Parteien der Wahl stellen, werden diese Wahlen schlichtweg als langweilig bezeichnet, vor allem deshalb, weil

sich bei den großen Parteien kaum eine inhaltliche Differenzierung zeigt.

4.2 Fünf Vorschläge zur Stärkung des Interesses

Ich möchte keineswegs behaupten, dass die EU grundsätzlich nicht demokratisierbar ist oder dass das Europaparlament eine verfehlte Konstruktion darstellt. Auch wenn das EP seinen Zweck bislang nur begrenzt erfüllen konnte, stellt es ein wichtiges demokratisches Element des politischen Systems der EU dar (Suski 1996; Maurer 2001). Wesentliche Verbesserungen seiner Bedeutung als direkter Repräsentant der EU-Bürger sind jedoch in mindestens fünf Hinsichten vorstellbar.

Zunächst ist klar, dass eine bloße Stärkung der Kompetenzen des EP das Problem nicht löst. Seine Aufwertung zu einem vollen Parlament im Sinne nationaler Demokratie einer echten ‚Volksvertretung‘ ist auch gar nicht anzustreben, weil es kein ‚europäisches Volk‘ gibt (Suski 1996: 26). Sie würde auch der Grundkonstruktion der EU widersprechen, die eine politische Gemeinschaft neuer Art zwischen prinzipiell autonom bleibenden Nationalstaaten darstellt. Aber auch hier ist eine wichtige Verbesserung denkbar: Die bereits jetzt wichtige Rolle des EP in Mitentscheidungsverfahren müsste ausgeweitet werden auf die Bereiche der Agrarpolitik sowie der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik.

Zum Zweiten müsste sich das EP an eigenen Schopfe packen und die Form seiner Konstituierung und seine Arbeitsweise in wichtigen Aspekten reformieren. Die Einführung eines starken Persönlichkeitswahlrechts würde die Wahlkämpfe kontroverser und spannender machen und die Bewerber den Bürgern näher bringen. Der geradezu an Schilda erinnernde Anachronismus der drei Sitze des Europaparlaments (Brüssel, Strassburg, Luxemburg) müsste umgehend beseitigt werden. Die Entlohnung und Spesen-

vergütung der Abgeordneten ist transparenter und sozial gerechter (etwa im Vergleich zu den Remunerationen von nationalen Abgeordneten) zu gestalten; die hier bereits vorgesehenen Änderungen sind nur ein erster Schritt. Die Arbeitsweise des Europaparlaments selber wäre gründlich zu überdenken. Nicht zuletzt aufgrund der Größe des Parlaments (jeder Abgeordnete möchte schließlich auch Leistungen vorweisen können) ergibt sich eine Überfülle an oft zweit- und dritrangigen Punkten auf seiner Tagesordnung.⁶ Das EU-Parlament hat sich dadurch selber vielfach zu einer reinen Abstimmungsmaschine reduziert, in dem es zahlreiche wirkungslose Resolutionen zu Problemen in aller Welt verabschiedet. Schließlich wäre vorstellbar, dass die EU-Abgeordneten verpflichtet werden, regelmäßig in ihren nationalen Parlamenten über die Tätigkeit in Brüssel zu berichten.

Aus den dargestellten Daten über die Wahlbeteiligung in den verschiedenen Ländern ergibt sich eine sehr einfache, aber wirkungsvolle dritte Maßnahme zu deren Erhöhung: Es sollte die Wahlpflicht eingeführt werden, am Besten nicht nur bei Europawahlen, sondern auch bei nationalen Wahlen. Es ist nicht einzusehen, dass Bürger im politischen Bereich nur Rechte, aber keine Pflichten haben. Durch eine solche Verpflichtung würde im Übrigen auch die schichtspezifische Ungleichheit der politischen Teilnahme reduziert.

Die Stärkung der direkten Demokratie ergibt sich aus dem Vergleich mit der Schweiz als eine vierte und sehr zentrale Möglichkeit, den Elitismus in der EU-Politik aufzubrechen. Dies würde letztlich auch dem EP zugute kommen. Vor der Durchführung europaweiter Referenden könnten und müssten sich gerade die Europaabgeordneten ins Zeug legen, um die zur Abstimmung stehenden Entscheidungen zu erklären und für oder gegen sie zu werben.

Im Anschluss an das eingangs genannte Problem, dass es mit einer bloßen Stärkung des Europaparlaments noch nicht getan wäre, ergibt

sich schließlich die fünfte, grundsätzliche Forderung, sich über den Charakter der EU und die letztendlichen Ziele der Integration Klarheit zu verschaffen. Das Ziel auf eine „immer engere Union“ (Präambel des EU-Vertrages) hin zu arbeiten erscheint nachgerade problematisch; seine Realisierung würde zu einem unitarisch-zentralisierten Staat führen, den keiner will. Die Aufrechterhaltung dieses Ziels bringt eine kontinuierliche Spannung und Nervosität in das Handeln zentraler EU-Institutionen und -Vertreter, das seinerseits nicht unwesentlich beiträgt zur Polarisierung zwischen bedingungslosen Befürwortern und schrillen Gegnern der Integration. Hier wäre – meiner Meinung nach, am besten durch die Ausarbeitung einer neuen, konzisen Verfassung (Haller 2009: 431ff) – viel klarer festzuhalten, welches die Agenden der Union sind. Die Europapolitiker in Brüssel und in den nationalen Hauptstädten müssten sich hierbei eine realistischere Haltung im Hinblick auf die Leistungen zu Eigen machen, die die EU überhaupt erbringen kann. Vollmundige, aber völlig unrealisierbare Versprechungen (paradigmatisch dafür die 2000 verkündeten Lissabon-Ziele, Europa innerhalb von 10 Jahren zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen) erzeugen nur Enttäuschungen und tragen damit bei zum zunehmenden Desinteresse an der Integration.

Max Haller ist ordentlicher Professor an der Universität Graz und arbeitet zur Europäischen Integration, Sozialstruktur, Familien- und Werteforschung. Kontakt: max.haller@uni-graz.at

Anmerkungen

¹Dieser Beitrag steht im engen Zusammenhang mit meinem Buch (Haller 2009); einige der hier nur kurz angesprochenen Thesen und Befunde werden dort ausführlich dargestellt. Für wertvolle Verbesserungsvorschläge danke ich dem verantwortlichen Redakteur dieses Hefts Jochen Roosc.

²Quelle: http://idea.int/voter_turnout/northamerica/usa.html.

³Quelle: www.Census.gov/prod/2004pubs/p20-552.pdf.

⁴So berichtete etwa die New York Times über die Europawahlen vom 12.-13. Juni 2004 erst am 14. und 15. Juni in zwei kurzen Artikeln. Nur sehr kurze Berichte gab es auch über den Rückzug der von José Manuel Barroso vorgeschlagenen neuen EU-Kommission sowie die Verabschiedung der EU-Verfassung; stattdessen findet sich ein umfangreicher Bericht über das Problem der Fuchsjagd in England.

⁵Wahltagsbefragung von OGM (Wien), im Auftrag des ORF (N=1094).

⁶Vgl. dazu die in Haller (2009: 137ff) zitierten Aussagen von EU-Abgeordneten.

Literatur

Alber, Jens/Kohler, Ulrich 2007: Die Ungleichheit der Wahlbeteiligung in Europa und den USA und die politische Integrationskraft des Sozialstaats. In: *Leviathan*, Jg. 35, Heft 4, 510-539.

Alliès, Paul 2005: Une Constitution contre la Démocratie? Portrait d'une Europe depolitisée. Castelnau-le-Lez: Climats.

Anduiza Perea, Eva 2002: Individual characteristics, institutional incentives and electoral abstention in Western Europe. In: *European Journal of Political Research*, Jg. 41, Heft 5, 643-673.

Arzheimer, Kai 2002: Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs. Opladen: Westdeutscher.

Barber, Benjamin 1984: *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.

Blau, Peter M. 1978: Parameter sozialer Strukturen. In: Blau, Peter M. (Hg.), *Theorien sozialer Strukturen: Ansätze und Probleme*. Opladen: Westdeutscher, 203-233.

Blondel, Jean/Sinnott, Richard/Svensson, Palle 1998: *People and Parliament in the European Union. Participation, Democracy, and Legitimacy*. Oxford: Clarendon Press.

Dogan, Mattei 1997: Erosion of confidence in advanced democracies. *Studies in Comparative International Development*, Jg. 32, Heft 3, 3-29.

Döring, Herbert 1995: Ist Skepsis gegenüber Institutionen wirklich schädlich für die Demokratie? In: Helmut Konrad et al. (Hg.), *Staat=Fad. Demokratie heute. Markierungen für eine offene Gesellschaft*. Graz: Leykam, 29-50.

Etzioni-Halevy, Eva 1993: *The Elite Connection. Problems and Potentials of Western Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Fawcett, Edmund/Thomas, Tony 1983: *Die Amerikaner heute. Psychogramm eines Volkes im Wandel*. Bern/München: Scherz.

Graubard, Stephen R. 1973: *Democracy*. In: Wiener, Philip L. (Hg.), *Dictionary of the History of Ideas*, Bd.1, New York: Charles Scribner's Sons, 652-667.

Haller, Max 1996: Identität und Nationalstolz der Österreicher. *Gesellschaftliche Ursachen und Funktionen – Herausbildung und Transformation seit 1945 – Internationaler Vergleich*. Wien/Köln/Weimar: Böhlau.

Haller, Max 2009: *Europäische Integration als Elitenprozess. Das Ende eines Traums?* Wiesbaden: VS.

Hartmann, Jürgen 1983: *Politik und Gesellschaft in Japan, USA, Westeuropa. Ein einführer Vergleich*. Frankfurt/M./New York: Campus.

Kohr, Leopold 1978: *The Breakdown of Nations*, New York: Dutton.

Lane, Jan-Erik/Ersson, Svante O. 1987: *Politics and Society in Western Europe*. London/Newbury Park/New Delhi: Sage.

Kriesi, Hanspeter/Farago, Peter/Kohli, Martin/Zarin-Nejadam, Milad (Hg.) 1995: *Contemporary Switzerland*, Hampshire: Palgrave.

Linder, Wolf 1999: *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. Bern/Stuttgart/Wien: Verlag Paul Haupt.

Lösche, Peter 1989: *Amerika in Perspektive. Politik und Gesellschaft der Vereinigten Staaten*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.

Maurer, Andreas 2001: *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente*. Baden-Baden: Nomos.

Neidhart, Leonhard 1988: *Die Schweizer Konkordanzdemokratie*. In: Elsasser, Hans (Hg.), *Die Schweiz*. Stuttgart: W. Kohlhammer, 128-155.

Reif, Karl/Schmitt, Hermann 1980: *Nine Second-Order National Elections*. In: *European Journal of Political Research*, 8, 3-44.

Roesler, Jörg 1999: *Der Anschluss von Staaten in der modernen Geschichte. Eine Untersuchung aus aktuellem Anlass*. Frankfurt/M.: Peter Lang.

Sartori, Giovanni 1968: *Democracy*. In: Sills, David L. (Hg.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Bd.3. New York: Macmillan & Free Press, 112-121.

Schumacher, E. F. 1973: *Small is Beautiful. A Study of Economics as if People Mattered*. London: Blond & Briggs.

Schumpeter, Joseph A. 1979: *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: George Allen & Unwin.

Smith, Anthony D. 1991: *National Identity*. London: Penguin Books.

Suski, Birgit 1996: *Das Europäische Parlament. Volksvertretung ohne Volk und Macht?* Berlin: Duncker & Humblot.

Verba, Sidney/Orrin, Gary R. 1985: *Equality in America. The View from the Top*. Cambridge, Mass.

Wendt, Ingeborg 1973: *Freiheit, du bist ein böser Traum. Die amerikanische Tragödie*. München: Kindler.

Wessels, Wolfgang 2008: *Das politische System der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS.