

Bevölkerungsorientierungen gegenüber einer Reform der Institutionen und Entscheidungsverfahren der Europäischen Union

Oskar Niedermayer

Das ehrgeizige Projekt einer Verfassung für die Europäische Union, das der Ende 2001 mit der Erklärung von Laeken vom Europäischen Rat einberufene Konvent über die Zukunft der Europäischen Union verfolgt, findet unter den Europäerinnen und Europäern breite Zustimmung: Etwa zwei Drittel der Bevölkerung der Europäischen Union befürworten eine EU-Verfassung, dagegen ist nur etwa jeder Zehnte (vergleiche Tabelle 1).¹ In allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union außer dem Vereinigten Königreich ist mittlerweile eine absolute Mehrheit der Bevölkerung für eine Verfassung, die Verfassungsgegner bilden nur noch in Dänemark und Finnland mit jeweils etwa 30 Prozent eine relativ große Gruppe. Die mit Abstand größte Netto-Unterstützung² erfährt das Projekt einer EU-Verfassung in Italien, die geringste in Dänemark. In Deutschland entspricht die Meinungsverteilung zu dieser Frage in etwa dem EU-Durchschnitt.

Tabelle 1: Unterstützung einer EU-Verfassung (Herbst 2002)

„Sind Sie der Meinung, dass die Europäische Union eine Verfassung haben sollte, oder nicht?“

(Angaben in Prozent; Index der Netto-Unterstützung)

	B	DK	D	GR	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FI	S	UK	EU
Ja	58	51	63	78	64	68	61	79	76	73	66	63	54	73	49	65
Nein	18	31	9	15	7	7	5	5	10	12	9	7	30	8	9	9
Weiß nicht	24	18	27	7	29	25	34	16	14	15	25	31	17	19	42	26
Netto-Unterstützung	40	20	54	63	57	61	56	74	66	61	57	56	24	65	40	56

Quelle: eigene Berechnungen (EB 58).

Die allgemeine Unterstützung einer EU-Verfassung sagt jedoch noch nichts darüber aus, welche Vorstellungen die Bürgerinnen und Bürger zur konkreten zukünftigen Gestalt der Europäischen Union haben. Diese Frage lässt sich – auch im Einklang mit den zentralen Aufgaben und Problemfeldern des Konvents und der damit eng verbundenen Frage der EU-Erweiterung – aufschlüsseln in vier Teilfragen, die unterschiedlichen Orientierungsobjekten, nämlich den Orientierungen gegenüber dem Institutionensystem der Europäischen Union, ihrer gesamten politischen Ordnung, der territorialen Dimension der durch sie

Prof. Dr. Oskar Niedermayer, Professor für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin, wissenschaftlicher Leiter der dortigen Arbeitsstelle für Empirische Politische Soziologie.

gebildeten politischen Gemeinschaft und der Extensität europäischer Politik, zugeordnet werden können:

- Was halten die Bürger von einer Reform der Institutionen und der Entscheidungsverfahren auf EU-Ebene?
- Gibt es in den Augen der Bürger ein Demokratiedefizit der Europäischen Union?
- Wie stehen die Bürger zur Mitgliedschaft ihres Landes in der Europäischen Union und zum Beitritt neuer Länder?
- In welchen Politikbereichen sollte die Europäischen Union nach Meinung der Bürger Entscheidungskompetenzen besitzen?

Im Folgenden soll der Kernbereich des politischen Systems der Europäischen Union, die Institutionenstruktur und die Entscheidungsverfahren, herausgegriffen werden.³ Im Mittelpunkt der Analyse stehen dabei die Orientierungen der deutschen Bevölkerung, es erfolgt aber immer auch ein Vergleich mit den anderen Mitgliedsländern der Union.

Der nationale Bezugsrahmen und die Unterstützung einer Institutionenreform

Zunächst muss betont werden, dass die verfügbaren Daten sowohl über die Relevanz der europäischen Ebene für die Bürger als auch über deren objektives EU-Wissen darauf hindeuten, dass die Europäische Union kein zentrales politisches Orientierungsobjekt der Bevölkerung darstellt. Für die Europäer sind die ihnen vertrauten nationalstaatlichen politischen Systeme immer noch die primären Bezugspunkte der Herausbildung politischer Orientierungen und werden es wohl auch noch einige Zeit bleiben. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Bürgerinnen und Bürger an der Europäischen Union keinerlei Interesse haben, und vor allem auch nicht, dass die Bevölkerungsorientierungen ihr gegenüber unerheblich – weil zufallsbedingt und unstrukturiert – sind: Zum einen hat die Politik insgesamt für den Normalbürger einen geringen Stellenwert und das Interesse für europäische Politik unterscheidet sich so gut wie nicht vom allgemeinen politischen Interesse, zum anderen haben die bisherigen empirischen Analysen der verschiedenen Arten von Orientierungen der Bevölkerung gegenüber der Europäischen Union gezeigt, dass diese keineswegs willkürlich und unstrukturiert sind.⁴

Eine Lehre kann man jedoch aus der Tatsache, dass die Europäische Union kein zentrales Objekt politischer Orientierungen der Bevölkerung ist, ziehen: Gerade im Bereich der äußerst komplexen und intransparenten institutionellen Strukturen und Entscheidungsprozesse der Europäischen Union kann nicht erwartet werden, dass die Bürgerinnen und Bürger klare Vorstellungen zu den verschiedenen, ins Einzelne gehenden Reformalternativen haben. Daher wird auch sinnvollerweise meist gar nicht der Versuch gemacht, die Orientierungen gegenüber allen Detailfragen der horizontalen Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen EU-Institutionen und ihrer möglichen Neustrukturierung sowie zur Reform der Entscheidungsverfahren zu erfragen. Lediglich zur allgemeinen Unterstützung von Reformen und zu der vieldiskutierten Frage von Kompetenzerweiterungen des Europäischen Parlaments – insbesondere gegenüber der Europäischen Kommission – sowie zur allgemeinen Unterstützung zukünftiger Mehrheitsentscheidungen lassen sich Daten finden.

In der Notwendigkeit einer – wie auch immer gearteten – Institutionenreform vor einer erneuten EU-Erweiterung ist sich die Bevölkerung mit den politischen Eliten in den Mitgliedstaaten einig: Mit Ausnahme von Belgien vertritt die absolute Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in allen EU-Mitgliedstaaten die Meinung, vor der Erweiterung der

Europäischen Union durch die Aufnahme neuer europäischer Länder müsse die Europäische Union die Arbeitsweise ihrer Institutionen reformieren. Lediglich ein Siebtel der Europäer ist gegen eine solche Reform, allerdings hat sich ein knappes Drittel hierzu noch keine Meinung gebildet (vergleiche Tabelle 2). Die Verteilung der Orientierungen der Deutschen zu dieser Frage stimmt mit dem europäischen Durchschnitt vollständig überein. Dieses Orientierungsmuster ist über die Zeit hinweg sowohl in Deutschland als auch in der Europäischen Union insgesamt stabil, wie eine Analyse des Verlaufs der Netto-Unterstützung einer Institutionenreform von 1997 bis 2001 zeigt.⁵

Tabelle 2:
Unterstützung einer institutionellen Reform vor der Erweiterung der EU (Herbst 2002)

„Wenn Sie jetzt einmal an die Erweiterung der Europäischen Union durch die Aufnahme neuer europäischer Länder denken, stimmen Sie dann den folgenden Aussagen eher zu oder eher nicht zu?“ Unter anderem: „Die Europäische Union muss die Arbeitsweise ihrer Institutionen reformieren, bevor neue Mitgliedsländer aufgenommen werden“

(Angaben in Prozent; Index der Netto-Unterstützung)

	B	DK	D	GR	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FI	S	UK	EU
Dafür	48	65	55	54	50	57	52	55	68	61	56	59	60	70	54	55
Dagegen	18	14	13	17	12	17	8	16	13	13	15	10	19	8	11	14
Weiß nicht	34	21	32	29	38	26	40	29	19	26	29	31	21	22	35	31
Netto-Unterstützung	30	51	42	37	38	40	44	39	55	48	41	49	41	62	43	41

Quelle: eigene Berechnungen (EB 58).

Vertrauen in bekannte Institutionen?

In welche Richtung eine solche Institutionenreform gehen soll, darüber lassen sich auf indirektem Wege erste Hinweise gewinnen, wenn man sich die Verteilung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die verschiedenen EU-Institutionen ansieht. Eine solche Analyse ist jedoch nur dann aussagekräftig, wenn die Institutionen den Europäern hinreichend bekannt sind. Dies ist nur für die sechs wichtigsten EU-Institutionen der Fall. In Deutschland ist das Europäische Parlament am bekanntesten, gefolgt von der Europäischen Zentralbank, dem Europäischen Gerichtshof, der Europäischen Kommission, dem Rechnungshof und dem Ministerrat, von dem nur gut die Hälfte der Befragten jemals etwas gehört hat (vergleiche Tabelle 3). Damit unterscheiden sich die Deutschen in der Reihenfolge des Bekanntheitsgrads der Institutionen etwas vom europäischen Durchschnitt: Auch in der gesamten Europäischen Union ist zwar das Europäische Parlament am bekanntesten, auf dem zweiten Platz folgt jedoch die Kommission, und der Ministerrat ist deutlich bekannter als in Deutschland. Vom Europäischen Ombudsmann, dem Ausschuss der Regionen oder dem Wirtschafts- und Sozialausschuss hat nur etwa ein Drittel der Befragten in der Europäischen Union jemals etwas gehört. Eine Analyse der Orientierungen gegenüber diesen drei Institutionen ist daher nicht sinnvoll.

Von den sechs wichtigsten Institutionen genießt bei den Deutschen der Europäische Gerichtshof das größte Vertrauen, gefolgt von der Europäischen Zentralbank (vergleiche

Tabelle 3). Erst danach kommen das Europäische Parlament, der Rechnungshof, die Kommission und zum Schluss der Ministerrat, dem nur noch ein gutes Drittel der Befragten vertraut. Die deutsche Bevölkerung schenkt somit ihr Vertrauen am stärksten denjenigen Institutionen, die mit der Sicherstellung der Einhaltung allgemeiner Regelungen befasst und kontroversen tagespolitischen Diskussionen eher entzogen sind. Dies entspricht durchaus auch der Struktur des Vertrauens in nationale politische Institutionen, wie in Tabelle 4 anhand des großen Vertrauens der Deutschen in die Polizei und die Justiz deutlich wird. Auch andere Analysen des Vertrauens in die nationalen Institutionen zeigen dieses Muster:⁶ Den rechtsstaatlichen Institutionen (Bundesverfassungsgericht, Gerichtsbarkeit allgemein, Polizei) wird in Deutschland generell ein größeres Vertrauen entgegengebracht als den parteistaatlichen Institutionen (Bundestag, Bundesregierung), die in die kontroversen tagespolitischen Diskussionen einbezogen sind und Entscheidungen treffen, die nahezu immer zugleich Befürworter und Gegner finden. Da es den Bürgern gerade bei den parteistaatlichen Institutionen schwer fällt, zwischen der Institution als solcher und ihren momentanen, durch das parteipolitische Kräfteverhältnis bestimmten Repräsentanten zu unterscheiden, ist es nicht verwunderlich, dass das Vertrauen in diese Institutionen im Bevölkerungsdurchschnitt schwächer ausgeprägt ist, da die Gegner der momentanen Regierungsmehrheit den von ihr dominierten Institutionen eher misstrauen als vertrauen.

Tabelle 3: Bekanntheit von und Vertrauen in europäische Institutionen (Frühjahr 2002)

Bekanntheit: „Haben Sie schon einmal etwas gehört oder gelesen über ...“?

Vertrauen: „Ich möchte nun gerne von Ihnen wissen, wie viel Vertrauen Sie in bestimmte Institutionen haben. Sagen Sie mir bitte für jede der folgenden Institutionen, ob Sie ihr eher vertrauen oder eher nicht vertrauen. Wie ist es mit ...“

(Angaben in Prozent; b = bekannt; v = eher vertrauen, nv = eher nicht vertrauen, w.n. = weiß nicht; geordnet nach dem Index des Netto-Vertrauens (NV) in Deutschland)

	Deutschland					Europäische Union				
	b	v	nv	w.n.	NV	b	v	nv	w.n.	NV
Europäischer Gerichtshof	77	60	18	22	42	67	49	21	30	28
Europäische Zentralbank	81	56	20	24	36	73	47	23	30	24
Europäisches Parlament	84	55	24	21	31	89	54	24	22	30
Europäischer Rechnungshof	64	46	23	31	23	48	36	22	42	14
Europäische Kommission	69	42	28	30	14	78	47	25	28	22
Ministerrat der EU	54	36	28	36	8	63	41	26	33	15
Wirtschafts- und Sozialausschuss	36	26	24	50	2	33	27	23	50	4
Ausschuss der Regionen	27	23	23	54	0	27	25	22	53	3
Europäischer Bürgerbeauftragter	22	20	20	60	0	35	29	21	50	8

Quelle: eigene Berechnungen (EB 57).

Im europäischen Durchschnitt ist die Struktur des Institutionenvertrauens etwas anders: Hier steht das Europäische Parlament an der Spitze, erst danach kommen der Gerichtshof, die Zentralbank, die Kommission, der Ministerrat und der Rechnungshof, wobei allerdings ein gutes Drittel der Mitgliedstaaten im Einklang mit Deutschland den Europäischen

Gerichtshof an die erste Stelle setzt (vergleiche Tabelle 4). Das große Vertrauen in das Europäische Parlament könnte darauf hindeuten, dass es in vielen Staaten – noch – nicht als „parteienstaatliche“, in kontroverse politische Diskussionen einbezogene Institution auf der europäischen Ebene wahrgenommen wird. Betrachtet man die Stärke des Vertrauens in die europäischen Institutionen in den einzelnen EU-Mitgliedsländern, so hebt sich ein Land eindeutig von allen anderen Ländern ab: das Vereinigte Königreich. Während in allen anderen Ländern das Vertrauen in alle europäischen Institutionen – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – größer ist als das Misstrauen, sind die Briten in dieser Frage gespalten, und in Bezug auf den Ministerrat und den Rechnungshof überwiegt sogar deutlich das Misstrauen (vergleiche Tabelle 4). Im Schnitt genießen die europäischen Institutionen im Vereinigten Königreich, Österreich, Finnland und Frankreich das geringste und in Luxemburg, Italien und Irland das größte Vertrauen. Deutschland nimmt eine Mittelposition ein.

Tabelle 4: Netto-Vertrauen in europäische und nationale Institutionen (Frühjahr 2002)

„Ich möchte nun gerne von Ihnen wissen, wie viel Vertrauen Sie in bestimmte Institutionen haben. Sagen Sie mir bitte für jede der folgenden Institutionen, ob Sie ihr eher vertrauen oder eher nicht vertrauen. Wie ist es mit ...“

(Index des Netto-Vertrauens; Reihenfolge nach dem EU-Durchschnitt)

	B	DK	D	GR	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FI	S	UK	EU
Europäisches Parlament	31	28	31	38	36	28	52	59	50	37	12	46	24	11	- 3	30
Europäischer Gerichtshof	19	53	42	20	21	11	46	37	55	44	31	39	36	33	4	28
Europäische Zentralbank	23	34	36	20	16	9	45	42	51	47	21	41	36	26	- 4	24
Europäische Kommission	26	20	14	30	28	22	47	52	46	35	4	44	22	4	- 6	22
Ministerrat der EU	18	16	8	22	23	11	35	42	37	29	- 3	38	15	5	-16	15
Europ. Rechnungshof	13	4	23	14	13	7	29	28	23	31	14	35	9	1	-12	14
Durchschnitt	22	26	26	24	23	15	42	43	44	37	13	41	24	13	-6	22
Nationale Polizei	4	81	49	18	22	19	47	41	47	22	54	21	77	50	39	36
Justiz/nat. Rechtssystem	-24	55	23	25	- 9	-28	24	- 2	22	16	44	-21	42	24	1	3
Nationales Parlament	- 3	34	- 3	6	4	-26	2	-10	39	26	14	11	13	25	-13	- 5
Nationale Regierung	- 3	19	-14	-16	3	-33	- 4	-20	48	30	5	1	16	14	-23	-12

Quelle: eigene Berechnungen (EB 57).

Analysiert man die Entwicklung des Institutionenvertrauens im Zeitverlauf,⁷ so wird deutlich, dass das Vertrauen der Europäerinnen und Europäer in die zentralen politischen Institutionen Parlament, Gerichtshof, Kommission und Rat in den letzten dreieinhalb Jahren deutlich zugenommen hat. Noch stärker als im europäischen Durchschnitt ist das Institutionenvertrauen in Deutschland angestiegen: Im Vertrauen zum Europäischen Gerichtshof

lag Deutschland schon 1999 deutlich über dem EU-Durchschnitt, wobei sich die Schere bis zum Herbst 2002 noch weiter geöffnet hat, das Vertrauen zum Europäischen Parlament lag 1999 jedoch deutlich unter dem EU-Durchschnitt und liegt 2002 erstmals knapp darüber. Noch gravierender ist die Entwicklung in Bezug auf den Ministerrat und vor allem die Kommission: Bei beiden Institutionen überwog in Deutschland bis zum Frühjahr 2001 das Misstrauen, heute überwiegt klar das Vertrauen, auch wenn der EU-Durchschnitt noch nicht erreicht wird. Die schlechten Vertrauenswerte für die Europäische Kommission im Frühjahr 1999 sind sicherlich auf die schwerwiegenden Anschuldigungen (Betrug, Missmanagement und Nepotismus) gegen die damalige Kommission unter dem Präsidenten Jacques Santer zurückzuführen, die zu – abgelehnten – Misstrauensanträgen gegen die Kommission im Europäischen Parlament, zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses unabhängiger Sachverständiger und letztlich im März 1999 zum geschlossenen Rücktritt aller Kommissionsmitglieder führten. Möglicherweise hat dieser Skandal auch das Vertrauen der Bevölkerungen der EU-Staaten in die anderen europäischen Institutionen in negativer Weise beeinflusst.

Reformvorstellungen zum Europäischen Parlament

Ist das erreichte Vertrauensniveau groß genug, um davon ausgehen zu können, dass die Bürgerinnen und Bürger dem Institutionensystem der Europäischen Union ausreichend Legitimität zumessen? Die Frage lässt sich – je nach Bewertungsmaßstab – unterschiedlich beantworten. Einerseits wird für demokratische politische Systeme ein gewisses Maß an Vertrauen der Bevölkerung zu den wichtigen politischen Institutionen sowohl aus demokratietheoretisch-normativer als auch aus systemfunktionaler Sicht für unverzichtbar gehalten, andererseits existiert bis heute kein empirisch bestimmbares Maß dafür, wie hoch dieses Vertrauen sein muss. Eines macht die bisherige Analyse jedoch deutlich: Es ist sehr unwahrscheinlich, dass sich die europäischen Bürgerinnen und Bürger einer europäischen Institutionenreform widersetzen würden, die derjenigen Institution mehr Kompetenzen einräumt, der sie am stärksten vertrauen: dem Europäischen Parlament.

Dies wird durch die neueren Daten zur Frage der Parlamentarisierung der Europäischen Union bestätigt:⁸ So möchten 36 Prozent der Deutschen und 43 Prozent aller Europäer, dass das Europäische Parlament im Institutionensystem der Europäischen Union generell eine wichtigere Rolle spielt, als dies zur Zeit der Fall ist. Nur jeder zehnte Europäer ist dagegen der Auffassung, das Parlament sollte in Zukunft eine geringere Rolle spielen (vergleiche Tabelle 5). Spezifische Kompetenzerweiterungen des Parlaments gegenüber der Kommission werden sogar noch deutlicher unterstützt: Fünf Siebtel der Deutschen und zwei Drittel der Europäer sind dafür, dem Europäischen Parlament die Kompetenz einzuräumen, den Kommissionspräsidenten und die Kommissare durch ein Misstrauensvotum abzuwählen (vergleiche Tabelle 6). Zwar ist das Ausmaß der Unterstützung einer solchen Kompetenzerweiterung in den einzelnen Mitgliedstaaten durchaus unterschiedlich, in keinem einzigen Land ist jedoch der Anteil der Gegner auch nur annähernd so groß wie der Anteil der Befürworter. Auch bei der bevorzugten Methode zur Auswahl des Kommissionspräsidenten geben die Bürgerinnen und Bürger der Parlamentskompetenz klar den Vorzug vor der Kompetenz des Europäischen Rates: Danach gefragt, ob der Präsident der Europäischen Kommission von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union ernannt oder von der Mehrheit des Europäischen Parlamentes gewählt werden sollte, sprechen sich im

europäischen Durchschnitt doppelt so viele Befragte für eine Wahl durch das Europäische Parlament aus, wobei das Parlament in Deutschland noch weit stärker bevorzugt wird. Noch mehr Zustimmung erfährt allerdings eine direkte Wahl des Kommissionspräsidenten durch die Bürgerinnen und Bürger selbst: Zwei Fünftel der Europäer würden eine solche Reform gutheißen, eine knappe Mehrheit für die Wahl durch das Europäische Parlament findet sich nur in den skandinavischen Staaten (vergleiche Tabelle 7).

Alles in allem kann aufgrund der verfügbaren Daten wohl davon ausgegangen werden, dass eine institutionelle Reform der Europäischen Union, die zu einer Stärkung des Europäischen Parlaments im Rahmen der Kompetenzverteilung zwischen den Institutionen führt, die Unterstützung der europäischen Bürgerinnen und Bürger besitzt.

Tabelle 5: Gewünschte Rolle des Europäischen Parlaments (Herbst 2001)

„Möchten Sie persönlich, dass das Europäische Parlament eine wichtigere oder eine weniger wichtige Rolle spielt, als dies zur Zeit der Fall ist“?

(Angaben in Prozent)

	B	DK	D	GR	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FI	S	UK	EU
Wichtigere Rolle	49	33	36	58	48	43	33	62	39	47	30	61	36	40	24	43
Weniger wichtige Rolle	9	18	15	6	6	8	5	4	10	12	17	3	14	16	18	11
spontan: gleiche Rolle	25	36	25	17	23	29	31	18	36	24	27	14	32	25	19	23
Weiß nicht	17	13	24	19	24	21	32	17	15	17	26	23	18	18	40	24

Quelle: EB 56.

Tabelle 6: Unterstützung der Abwählbarkeit der Kommission durch das Europäische Parlament (Frühjahr 2002)

„Wie ist Ihre Meinung zu den folgenden Vorschlägen? Bitte sagen Sie mir für jeden Vorschlag, ob Sie dafür oder dagegen sind.“ Unter anderem: „Der Rücktritt des Präsidenten der Europäischen Kommission und der Europäischen Kommissare, wenn diese nicht das Vertrauen einer Mehrheit im Europäischen Parlament besitzen“

(Angaben in Prozent)

	B	DK	D	GR	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FI	S	UK	EU
Dafür	65	79	71	65	66	69	59	71	79	64	70	54	83	75	50	66
Dagegen	12	9	8	11	8	14	9	7	9	14	9	12	8	9	19	11
Weiß nicht	23	12	21	24	26	17	32	22	12	22	21	34	9	16	31	23
Netto-Unterstützung	53	70	63	54	58	55	50	65	70	50	61	42	75	66	31	55

Quelle: eigene Berechnungen (EB 57).

Tabelle 7: Methode zur Auswahl des Kommissionspräsidenten (Herbst 2002)

„Welche der folgenden Aussagen kommt Ihrer eigenen Meinung am nächsten: Der Präsident der Europäischen Kommission sollte (1) von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union ernannt werden, (2) von der Mehrheit des Europäischen Parlamentes gewählt werden oder (3) direkt von den Bürgern der Europäischen Union gewählt werden.“

(Angaben in Prozent)

	B	DK	D	GR	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FI	S	UK	EU
Ernennung durch ER	7	15	13	10	12	18	21	16	18	12	20	21	21	17	13	14
Wahl durch EP	27	38	35	34	25	22	19	33	27	36	30	16	37	37	19	28
Wahl durch Bürger	47	37	37	47	38	46	34	37	47	42	33	35	31	34	42	40
Andere / weiß nicht	19	11	15	9	25	15	26	15	9	11	17	28	12	12	26	18

Quelle: eigene Berechnungen (EB 58).

Unterstützung einer Reform der Entscheidungsverfahren

Weit weniger eindeutig fällt die Haltung der Europäer zur Frage der zukünftigen Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene aus: Danach gefragt, wie denn nach der geplanten Erweiterung die Entscheidungen der Europäischen Union generell getroffen werden sollen, spricht sich in den letzten zwei Jahren die relative Mehrheit der Europäer für Mehrheitsentscheidungen aus, wobei die Frageformulierung (durch „die Mehrheit“ der Mitgliedstaaten) eine Entscheidung durch die einfache, nicht durch eine qualifizierte Mehrheit nahe legt. Allerdings ist der Anteil derer, die einstimmige Entscheidungen befürworten, mit einem Drittel der Befragten noch hoch, und in drei Ländern ist diese Gruppe stärker als die Befürworter von Mehrheitsentscheidungen (vergleiche Tabelle 8). Die Deutschen standen bis vor kurzem den Mehrheitsentscheidungen skeptischer gegenüber als der EU-Durchschnitt, haben sich in ihrer Meinungsverteilung mittlerweile aber angeglichen.

Im europäischen Durchschnitt antwortete jeder Zehnte auf die Frage nach dem generellen Entscheidungsverfahren spontan, das heißt ohne dass dies im Interview als Antwortmöglichkeit vorgegeben wurde, mit der Aussage, „es kommt darauf an“. Hier kommt der Wunsch nach einer Differenzierung der Entscheidungsverfahren je nach Entscheidungsmaterie zum Ausdruck. Fragt man die Bürgerinnen und Bürger explizit danach, ob das bestehende Vetorecht jedes Mitgliedslandes bei den „wichtigsten oder heikelsten Entscheidungen“ beibehalten werden soll, um die wesentlichen nationalen Interessen zu erhalten, oder abgeschafft werden soll, um die Europäische Union leistungsfähiger zu machen, so zeigt sich, dass nur ein knappes Viertel der Befragten für eine Abschaffung plädiert. Im europäischen Durchschnitt spricht sich die absolute Mehrheit der Bürger für die Beibehaltung des Vetorechts aus. Auch in Deutschland wird diese Auffassung von der absoluten Mehrheit vertreten, und in allen Mitgliedsländern ist der Anteil der Befürworter des Vetorechts deutlich größer als der der Gegner.

Tabelle 8: Unterstützung von zukünftigen Mehrheitsentscheidungen (Frühjahr 2002)

„Nach der geplanten Erweiterung der Europäischen Union wird die Zahl der Mitgliedstaaten von 15 auf mehr als 25 ansteigen. Wie sollten dann Ihrer Meinung nach die Entscheidungen der Europäischen Union getroffen werden: einstimmig von allen Mitgliedstaaten oder durch die Mehrheit der Mitgliedstaaten?“

(Angaben in Prozent)

	B	DK	D	GR	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FI	S	UK	EU
Einstimmig	27	33	35	55	36	32	39	37	26	26	40	32	39	35	24	33
Mit Mehrheit	47	57	43	32	39	38	30	45	51	54	36	34	47	50	35	41
Kommt darauf an (spontan)	14	5	11	5	7	15	15	9	14	12	12	6	9	16	16	11
Weiß nicht	12	5	11	9	18	15	16	10	10	8	13	28	5	0	25	14

Quelle: EB 57.

Tabelle 9: Beibehaltung des Vetorechts bei den wichtigsten Entscheidungen (Herbst 2002)

„In der Europäischen Union hat jedes Mitgliedsland das Recht, ein Veto bei den wichtigsten oder heikelsten Entscheidungen einzulegen. Mit anderen Worten, jedes Land kann eine solche Entscheidung blockieren, selbst wenn die anderen Länder diese Entscheidung unterstützen. Sollte dieses Vetorecht beibehalten werden, um die wesentlichen nationalen Interessen zu erhalten, oder abgeschafft werden, um die Europäische Union leistungsfähiger zu machen?“

(Angaben in Prozent; Index der Netto-Unterstützung des Vetorechts: NU)

	B	DK	D	GR	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FI	S	UK	EU
Beibehalten	47	69	52	82	42	55	61	53	67	53	68	48	65	64	48	53
Abschaffen	30	22	29	10	20	26	15	25	21	33	16	16	25	26	18	24
Weiß nicht	23	8	20	8	38	19	24	22	12	14	16	35	11	10	34	23
NU	17	47	23	72	22	19	46	28	46	20	52	32	40	38	30	29

Quelle: eigene Berechnungen (EB 58).

Stärkung des Europäischen Parlaments unter nationalem Vorbehalt?

In der Frage der Reform der Entscheidungsverfahren ist die Situation bisher nicht eindeutig: Einerseits spricht sich in letzter Zeit die relative Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger im EU-Durchschnitt für Mehrheitsentscheidungen aus, wenn nach dem zukünftigen generellen Entscheidungsverfahren gefragt wird, andererseits besteht mehrheitlich der Wunsch nach einer Beibehaltung des Vetorechts der einzelnen Mitgliedstaaten, wenn man die Bürger nach dem Verfahren bei den wichtigsten und heikelsten Entscheidungen fragt. Eine generelle Einführung von Mehrheitsentscheidungen scheinen daher die Europäer noch mit Skepsis zu betrachten.

Soweit sich dies aufgrund von Bevölkerungsumfragen beantworten lässt, nehmen die Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf die zukünftige institutionelle Gestalt der Europäischen Union Positionen ein, die von der Bevölkerung in der überwiegenden Mehrheit der anderen EU-Staaten geteilt werden, wenn auch die Deutschen in dieser Hinsicht keine Vorreiterrolle spielen, sondern eher im Mittelfeld zu finden sind. Das Projekt einer europäischen Verfassung stößt in Deutschland wie auch in der Europäischen Union bei der Bevölkerung auf breite Zustimmung. Die absolute Mehrheit der Deutschen unterstützt, im Einklang mit fast allen anderen Mitgliedstaaten, ganz allgemein eine institutionelle Reform der Europäischen Union vor ihrer Erweiterung. Die wenigen Daten darüber, in welche Richtung diese Reform nach Ansicht der Bevölkerung gehen soll, zeigen, dass eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments im Rahmen der Kompetenzverteilung zwischen den Institutionen, insbesondere auch die Stärkung seiner Stellung gegenüber der Kommission, die mehrheitliche Unterstützung der Deutschen wie auch der Europäer insgesamt besitzt: Zwei Drittel aller EU-Bürger sprechen sich für die Möglichkeit eines Misstrauensvotums des Parlaments gegenüber der Kommission aus, und auch die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament erfreut sich einer wesentlich größeren Unterstützung durch die EU-Bürger als ein vom Europäischen Rat oder Ministerrat gewählter Europäischer Präsident. Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass Bemühungen im gegenwärtigen europäischen Verfassungsgebungsprozess, die auf eine Aufwertung des Europäischen Parlaments im Brüsseler Institutionengefüge abzielen, in die richtige Richtung gehen.

Anmerkungen

Die Studie ist im Rahmen des Forschungsprojektes „Welche Verfassung braucht Europa?“ entstanden, das gemeinsam vom Institut für Europäische Politik (IEP) und der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführt wird. Siehe auch: www.iep-berlin.de/forschung/verfassung.

1. Die in diesem Beitrag verwendeten Daten stammen aus den seit dem Herbst 1973 halbjährlich im Auftrag der Europäischen Kommission in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union durchgeführten repräsentativen Bevölkerungsumfragen („Eurobarometer“, im Folgenden: EB). Die Werte für die Europäische Union insgesamt stellen jeweils mit den Bevölkerungszahlen der einzelnen Mitgliedstaaten gewichtete Durchschnitte dar, so dass ein realistisches Bild der gesamten EU-Bevölkerung entsteht. Die Umfragen sind der Öffentlichkeit in Form von Berichten der Europäischen Kommission zugänglich, die neuesten Daten werden jeweils auch im Internet (http://europa.eu.int/comm/public_opinion) publiziert.
2. Der Index der Netto-Unterstützung zeigt das Ausmaß auf, in dem die Zustimmung oder Ablehnung in der Bevölkerung überwiegt. Die Verwendung des Index erfolgt aufgrund der Überlegung, dass es bei der Interpretation der Ergebnisse einen wesentlichen Unterschied macht, ob einem bestimmten Ausmaß an Zustimmung ein hohes Ausmaß an expliziter Ablehnung gegenübersteht (das die Zustimmung möglicherweise sogar übertrifft) oder ob der Rest der Bevölkerung hierzu keine Meinung besitzt.
3. Eine umfassende empirische Analyse der vier Themenkomplexe findet sich bei Niedermayer, Oskar: Die öffentliche Meinung zur zukünftigen Gestalt der EU, Analysen zur europäischen Verfassungsdebatte, Bd. 4, Bonn 2003. Die folgende Analyse verwendet jedoch größtenteils neuere Daten, die für die umfassende Studie noch nicht zur Verfügung standen.
4. Vgl. Kapitel 2.1 aus Niedermayer, Oskar: Bürger und Politik, Opladen 2001; Niedermayer, Oskar: Die Entwicklung der öffentlichen Meinung zu Europa, in: Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schneider, Heinrich (Hrsg.): Europapolitische Grundverständnisse im

Wandel, Bonn 1998, S. 419-448; Niedermayer, Oskar/Sinnott, Richard (Hrsg.): *Public Opinion and Internationalized Governance*, Oxford 1995.

5. Vgl. Niedermayer: *Die öffentliche Meinung*, S. 25.
6. Vgl. Niedermayer: *Bürger und Politik*, Kap. 2.3.
7. Dabei wird die Entwicklung vom Frühjahr 1999 bis zum Herbst 2002 betrachtet. In

Tabelle 4 konnten nur die Daten vom Frühjahr 2002 verwendet werden, weil im Herbst das Vertrauen in nationale Institutionen nicht erfragt wurde.

8. Zur Haltung der Europäer gegenüber einer Parlamentarisierung der Europäischen Union Anfang der neunziger Jahre vgl. Niedermayer, Oskar: *Europäisches Parlament und öffentliche Meinung*, in: Niedermayer, Oskar/Schmitt, Hermann (Hrsg.): *Wahlen und Europäische Einigung*, Opladen 1994, S. 29-44.