

## **Diskussionspapier**

Forschungsgruppe EU-Integration  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Anne Laumen<sup>1</sup> / Andreas Maurer*

## **Jenseits des „Permissive Consensus“**

Bevölkerungsorientierungen gegenüber  
Europäischer Integration im Wandel?

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

<sup>1</sup> Dipl. Soz. Wiss. cand., Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Institut d'Etudes Politiques de Lille

# **Inhalt**

## **1 Einleitung 3**

### **2 Zur Relevanz der öffentlichen Meinung 4**

- 2.1 Die (integrations-)theoretische Perspektive 4
- 2.2 Die 90er Jahre – Öffentliche Meinung als fester Bestandteil im Integrationsprozess 6

### **3 Die EU im Bewusstsein ihrer Bürger 8**

- 3.1 Die Eurobarometer-Umfragen – ein wertvoller Datensatz 8
- 3.2 Klassifikation von Europaorientierungen 10
- 3.3 Was sagen uns die Eurobarometer-Daten? 13
  - 3.3.1 Die Unterstützung im EU-Durchschnitt 14
  - 3.3.2 Italien – Europäischer Musterknabe? 16
  - 3.3.3 Vereinigtes Königreich – Die Heimat der Chefskeptiker 19
  - 3.3.4 Niederlande – Kleiner Dämpfer für die Europabegeisterung 21
  - 3.3.5 Frankreich – Ein Land im EU-Durchschnitt 22
  - 3.3.6 Deutschland – wachsende Europa-Skepsis? 22

### **4. Fazit 23**

# 1 Einleitung

„Nachdem Holland und Frankreich die EU Verfassung abgelehnt haben, steht nicht mehr nur allein das Vertragswerk in der Öffentlichkeit unter Beschuss. Die Union selber wird jetzt von vielen Bürgern in Frage gestellt.“ (Journalistin, Domradio, Köln 2005)<sup>2</sup>

„Die gescheiterten Referenden zur EU-Verfassung in Frankreich und den Niederlanden haben nicht nur eine Verfassungskrise ausgelöst, sondern auch eine Vertrauens-, Akzeptanz- und Legitimationskrise der EU von bisher unbekannter Dimension offenbart.“ (Michael Bauer, Almut Metz und Sarah Seeger, CAP)<sup>3</sup>

„Die Europäische Union ist in einer tiefen Krise. [...] Wir haben eine EU-Verfassungskrise, wir haben eine EU-Haushaltskrise und wir haben eine tief gehende EU-Legitimationskrise.“ (Petra Pau, MdB, Juni 2005)<sup>4</sup>

„Bei den Abstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden kam auch eine Abwendung von Europa zum Vorschein. Ist es unter Ihrer Präsidentschaft gelungen, diesen Trend zu stoppen, oder geht der Akzeptanzverlust weiter?“ (Klaus-Dieter Frankenberger und Reinhard Olt, FAZ, Juni 2006)<sup>5</sup>

„Viele Menschen [sind] europamüde.“ (Belgiens Premierminister Guy Verhofstadt, März 2006)<sup>6</sup>

„Die Skepsis gegenüber der EU hat stark zugenommen. Und neuerdings wird aktiv Stimmung gegen die EU gemacht.“ (Helmut Kuhne im Interview mit europa-digital, April 2006)<sup>7</sup>

„Die EU-Verfassung ist gescheitert. Die Bürger sind europamüde. Angela Merkel fordert jetzt eine ‚Neubegründung‘ des Projekts Europa.“ (Severin Weiland, Spiegel Online, Mai 2006)<sup>8</sup>

„Niemand [darf sich] wundern, wenn die Europamüdigkeit zunimmt und die Menschen zusehends die gesamte Richtung der Europapolitik in Frage stellen.“ (Michael Glos, Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Juni 2005)<sup>9</sup>

“The European Union has never been loved, but for most of the last 50 years it has been accepted. [...] Those days are over.” (Mark Leonard, Director of Foreign Policy at the Centre for European Reform, 2006)<sup>10</sup>

- 2 N.N., Steht Europa vor einer Zerreißprobe? Die EU wird in Frage gestellt, domradio.de-Interview mit Janis A. Emmanouilidis vom 7. Juni 2005. <<http://www.cap.lmu.de/audio/emmanouilidis8.mp3>> (Stand: 04.05.2006).
- 3 Michael Bauer/Almut Metz/Sarah Seeger, *Der Plan D der Europäischen Kommission und die Reflexionsphase zur Verfassung und Zukunft der Europäischen Union*, CAP Aktuell, Nr. 2, November 2005.
- 4 Plenarprotokoll 15/181, Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht, 181. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 16. Juni 2005.
- 5 Klaus-Dieter Frankenberger und Reinhard Olt im Interview mit Wolfgang Schüssel, „Die Kernbotschaft Europas finden Sie auf jedem Dorffriedhof“, in: FAZ, 09.06.2006, S. 4.
- 6 N.N., „EU kurz vor dem Umfallen. Ein Gespräch mit Belgiens Premierminister Guy Verhofstadt“, in: FAZ, 30.03.2006, S. 8.
- 7 Helmut Kuhne im Interview mit europa-digital, „Deutschland ist kein EU-freundliches Land“, 11.04.2006, <<http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/oefentlichkeit/kuhne.shtml>> (Stand: 18.05.2006).
- 8 Severin Weiland, „Merkel fordert kritische EU-Bilanz“, in: Spiegel Online, 11. Mai 2006, <<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1318,415653,00>> (Stand: 11.05.2006).
- 9 Pressemitteilung der CSU-Landesgruppe, Mit dem Kopf durch die Wand, 29.06.2005, <<http://www.presseportal.de/story.htm?nr=696126&firmaid=9535>> (Stand: 15.05.2006).
- 10 Mark Leonard, *Democracy in Europe: How the EU can survive in an age of referendums*, März 2006, <[http://www.cer.org.uk/pdf/essay\\_democracy\\_march06.pdf](http://www.cer.org.uk/pdf/essay_democracy_march06.pdf)> (Stand: 04.04.2006).

Europamüdigkeit, Legitimationskrise, Akzeptanzkrise, Vertrauenskrise, wachsende Europaskepsis – alles Stichworte, auf die man seit der Ablehnung des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) in Frankreich und den Niederlanden laufend in regierungamtlichen Verlautbarungen, Parlamentsreden, Presseberichten und auch in der Wissenschaft stößt. Die Negativreferenden zum VVE sind in der öffentlichen Diskussion in der Tat als „Paukenschläge interpretiert worden, die die Europäische Union in die tiefste Vertrauenskrise ihrer Geschichte gestürzt und das Projekt der Europäischen Integration insgesamt in Gefahr gebracht hätten.“<sup>11</sup>

Ein Déjà-vu: Ganz neu ist die Debatte um eine Legitimationskrise nicht. Nach dem dänischen Negativreferendum vom 2. Juni 1992 über den Maastrichter Vertrag war der Tenor in der öffentlichen Diskussion in den Medien vieler EU-Mitgliedstaaten ähnlich wie das heutige „Wehklagen“.

Was ist dran an den unzähligen Kommentaren zur angeblich wachsenden Kluft zwischen der EU und ihren Bürgern? Haben Sie ihre Berechtigung? Unterliegen die Europaorientierungen der Bürger in den letzten Jahren einem tatsächlich grundlegenden Wandel? Und wenn ja, warum?

Ziel dieses Diskussionspapiers ist es vor allem, über Ad-hoc Beobachtungen zur öffentlichen Meinung in und über die EU hinauszugehen und die Bürgerorientierungen zum Objekt EU in einer Langzeitperspektive zu untersuchen.

In einem ersten Untersuchungsschritt gehen wir der Frage nach, inwiefern die Beschäftigung mit den Bürgerorientierungen in der EU-bezogenen Wissenschaft relevant für die politische Debatte über das europäische Integrationsprojekt ist. Im zweiten Schritt erfolgt eine Analyse ausgewählter Daten der Eurobarometer-Umfragen, anhand derer dann in einem dritten und abschließenden Schritt gezeigt werden soll, inwieweit die zahlreichen Kommentare zur angeblich stärksten Vertrauenskrise in der Geschichte der EU mit Vorsicht zu behandeln sind.

## 2 Zur Relevanz der öffentlichen Meinung

### 2.1 Die (integrations-)theoretische Perspektive

Die Rolle der öffentlichen Meinung im und für den europäischen Integrationsprozess war lange Zeit nebensächlich. Die einflussreichen Integrationstheorien wie der Neofunktionalismus oder der föderalistische Ansatz ignorierten die öffentliche Meinung und konzentrierten sich stattdessen auf Probleme der elitengesteuerten Integrationsentwicklung, ohne die damit einhergehende Verengung der Analyseebene selbst zu hinterfragen.<sup>12</sup>

11 Thomas Petersen, „Die öffentliche Meinung“, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2005*, Baden-Baden 2006, S. 293.

12 Vgl. Dóra Husz, „Public Opinion – A stumbling block to enlargement? An analysis of the relation between costs and benefits of eastern enlargement and their perception in current EU member-states.“, in: *Perspectives*, 20 (Sommer 2003), S. 5-39.

Ende der 50er Jahre betonte Ernst B. Haas in „The Uniting of Europe“ (1958): Es ist „as impracticable as it is unnecessary to have recourse to general public opinion surveys, or even to surveys of specifically interested groups. [...] It suffices to single out and define the political elites in the participating countries, to study their reactions to integration and to assess changes in attitude on their part“.<sup>13</sup>

Erst in der revisionistischen Phase des Neofunktionalismus hat Haas diese Position explizit widerrufen und der öffentlichen Meinung eine Rolle im europäischen Integrationsprozess zuerkannt.<sup>14</sup>

Eher unabhängig von der integrationstheoretischen, -politischen und -ideologischen Debatte, beschäftigten sich bis Mitte der 60er Jahre nur einige wenige, empirisch arbeitende Sozialwissenschaftler mit Bevölkerungsorientierungen auf der Grundlage von Modellen, die die Bedeutung der öffentlichen Meinung ernster nahmen.<sup>15</sup>

Als „nützlicher theoretischer Interpretationsrahmen der Entwicklung der öffentlichen Meinung zu Europa“<sup>16</sup> wurde das Modell des „Permissive consensus“ von Lindberg und Scheingold entwickelt. Lindberg und Scheingold vertraten die Ansicht, dass die Einstellungen der Bürger in dem von ihnen untersuchten Zeitraum (Ende der 40er bis Ende der 60er) die Entwicklung der europäischen Integration nicht determiniert bzw. kaum beeinflusst haben und den Akteuren der Integrationspolitik sozusagen „freie Hand“ ließen. Ermöglicht wurde diese „stillschweigende Zustimmung“ vor allem dadurch, dass seitens der politischen Eliten kein besonderer Widerspruch zum Integrationsprozess laut wurde. „Solange keine intensiven Kontroversen sichtbar wurden, übernahm auch eine bemerkenswert große und über die Jahre wachsende Mehrheit der Bevölkerung die zustimmende Überzeugung von der Wünschbarkeit und Nützlichkeit der europäischen Integration.“<sup>17</sup> Dabei gaben die Bürger den Eliten ihr stilles Einverständnis, ohne weitreichende Kenntnisse über die EWG oder ein starkes Interesse am Integrationsprozess zu haben. Gefördert wurde der Permissive consensus zudem durch den ökonomischen Fortschritt und wachsenden Wohlstand sowie durch die sicherheits- und friedensstiftende Wirkung der Europäischen Integration.<sup>18</sup>

Scheingold und Lindberg deuteten aber schon damals an, dass der Permissive consensus nicht unbedingt ein Dauerzustand sei: „[.] if the Community were to broaden its scope or increase its institutional capacities markedly, [...] there [would] be reason to suspect that the level of support or its relationship to the political process would be significantly

13 Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe*, London 1958, S.17.

14 Vgl. Richard Sinnott, „Bringing Public Opinion Back In“, in: Niedermayer, Oskar/Sinnott, Richard (Hrsg.): *Public opinion and internationalized governance*, Oxford 1995 (=Beliefs in Government; Vol. 2), S. 11-32.

15 Vgl. Sinnott, „Public Opinion“ [wie Fn.13], S. 29.

16 Karlheinz Reif, „Ein Ende des ‚Permissive Consensus‘?“ Zum Wandel europapolitischer Einstellungen in der öffentlichen Meinung der EG-Mitgliedstaaten, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.), *Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse*. Baden-Baden 1993 (= Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 34), S. 25.

17 Reif, „Permissive Consensus“ [wie Fn. 15], S. 24.

18 Vgl. ebd., S. 25f.

altered.“<sup>19</sup>

Die von Scheingold und Lindberg formulierten Bedingungen sind mittlerweile Realität. Ob sich auch die daran anschließende Prognose, also eine deutliche Änderung in der öffentlichen Unterstützung der EU-Integration, erfüllt hat, klärt die später folgende Analyse.

Der Zeitpunkt, ab dem die Europäische Gemeinschaft deutlicher ihre Spuren im Alltagsleben hinterließ und somit auch immer mehr zum Objekt kontroverser Meinungsbildung wurde, lässt sich allerdings nicht exakt bestimmen. Sicher ist, dass es sich hierbei um einen Prozess handelt, der bereits mit Beginn der gemeinsamen Agrarpolitik im Jahre 1962 begonnen haben könnte: Diese wurde seitens der Bürger (nicht nur der Bauern) durch die immer teureren Preise für Agrarprodukte mittelbar als Negativertrag der europäischen Integration wahrgenommen. Deutlichere Konsequenzen brachte sicherlich die EEA 1987/88: Die Abschaffung protektionistischer Maßnahmen innerhalb der Gemeinschaft setzte nationale Industrien dem Konkurrenzdruck von Firmen aus anderen Mitgliedstaaten aus. Die bei weitem sichtbarsten Eingriffe in das Alltagsleben der Bürger vollzogen sich durch restriktivere Geld- und Finanzpolitiken, vor allem durch den effektiven Verlust der nationalen Souveränität in der Währungspolitik im Zuge des Maastrichter Vertrages, der in vielen Ländern als durchaus schmerhaft empfunden wurde. Auch scheinen immer mehr Bürger die Effekte der über die Jahre gestiegenen Integrationsdichte zu spüren.<sup>20</sup>

## 2.2 Die 90er Jahre – Öffentliche Meinung als fester Bestandteil im Integrationsprozess

Was von den Integrationstheorien angenommen wurde, spürten die Akteure der Integrationspolitik spätestens Anfang der 90er Jahre. Bis dato hielten auch sie den Integrationsprozess zunächst für eine Angelegenheit der Eliten, fern von Stimmungen der breiten Bevölkerung.<sup>21</sup> Doch mit dem negativen Referendumsausgang in Dänemark und dem nur knapp positiven Referendum Frankreichs zum Maastrichter Vertrag wurde den Akteuren der Integrationspolitik schmerhaft bewusst, dass die öffentliche Meinung großen, mithin entscheidenden Einfluss auf europäischer Ebene ausüben kann. „Der Aufbau Europas wurde lange Zeit in nahezu geheimer Diplomatie vorangetrieben, abgeschottet von der öffentlichen Meinung in den Mitgliedstaaten. Es war die Methode der Gründungsväter der Gemeinschaft, eine Art aufgeklärtes Despotentum. Kompetenz und geistige Unabhängigkeit wurden als ausreichende Legitimation zum Handeln, die Zustimmung der Bevölkerung im nach hinein als ausreichend betrachtet.

19 L.N. Lindberg/S.A. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Engelwood Cliffs 1997, S. 277.

20 Vgl. Lauren M. McLaren, *Identity, interests, and attitudes to European integration*, Basingstoke 2006, S. 8f.

21 Vgl. Stefan Immerfall/Andreas Sobisch, „Europäische Integration und europäische Identität. Die Europäische Union im Bewußtsein ihrer Bürger“, in: BpB (Hrsg.), *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B10 (1997), S. 26.; McLaren, „Attitudes to European Integration“ [wie Fn. 20], S. 2.

[...] Diese „Methode Jean Monnets“ war in der Gründungsphase der Gemeinschaft durch die Kühnheit des Projekts vermutlich gerechtfertigt. Aber sie ist jetzt an ihre Grenzen gestoßen“.<sup>22</sup>

Referenden wie die in Norwegen über die Mitgliedschaft oder in Dänemark und Schweden über die Einführung des Euro oder in einigen Mitgliedstaaten über den VVE sind offensichtliche Ereignisse, die zeigen, welche Auswirkungen die öffentliche Meinung auf die EU-Politik der Regierungen in den Mitgliedstaaten haben kann, wenn sie nicht nur über Meinungsumfragen, sondern unmittelbar abgefragt wird.<sup>23</sup> Die Referenden sind in diesem Zusammenhang aber nur die – spürbare – Spitze des Eisbergs: Auch in anderen Beziehungsmustern zwischen Politik und Bürgerschaft wird der Einfluss der breiten Bevölkerung, wenn vielleicht auch unterschwelliger, deutlich.

So ist anzunehmen, dass die öffentliche Meinung im Zusammenhang mit der dezidierten Weigerung Frankreichs, die Gemeinsame Agrarpolitik zu reformieren, eine große Rolle spielte. Auch Tony Blair musste der britischen Bevölkerung angesichts der weit verbreiteten Skepsis versprechen, dass der Einführung des Euro in Großbritannien ein Referendum vorausgehen würde.<sup>24</sup>

Zudem finden die öffentliche Meinung bzw. der Wille der Bevölkerung (entnommen aus verschiedensten Meinungsumfragen) zunehmend in politischen Reden und offiziellen Dokumenten Beachtung. Immer häufiger wird dabei die „Öffentlichkeit“ als wesentliche Legitimationsressource für die Unterstützung, Begründung oder aber Ablehnung bestimmter Integrationsschritte herangezogen. Dies wird besonders im Haager Programm, das am 4./5. November 2004 vom Europäischen Rat angenommen wurde, deutlich: Mehrfach wird hier explizit betont, dass durch die beschlossenen Maßnahmen eine „Antwort auf die Erwartungen unserer Bürger“ (S. 2) gegeben werde. Auch in der Erweiterungsdebatte wird nun auf die eher skeptische Haltung der Bevölkerung gegenüber zusätzlichen Erweiterungsrunden Bezug genommen. Darüber hinaus fällt dem öffentlichen Meinungsbild eine Schlüsselrolle in der Debatte über die demokratische Legitimation der EU zu.<sup>25</sup>

Angesichts all dieser Entwicklungen besteht derzeit kaum mehr Zweifel, dass Bevölkerungsorientierungen den Integrationsprozess beeinflussen können. Umso notwendiger ist es, sich mit der Genese dieser Orientierungen ernsthaft auseinanderzusetzen. So verwundert es nicht, dass in der EU-bezogenen Wissenschaft die Beiträge über Bevölkerungseinstellungen zu sämtlichen integrationspolitischen Themen zunehmen. Dabei wird in der Regel auf das sogenannte „Eurobarometer“ (EB) zurückgegriffen, das Einblick in die Bürgerorientierungen zur europäischen Integration gibt und Grundlage unserer Analyse ist.

22 Jacques Delors, „Entwicklungserspektiven der Europäischen Gemeinschaft“, in: BpB (Hrsg.), *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B1 (1993), S. 3.

23 Vgl. McLaren, „Attitudes to European Integration“ [wie Fn. 20], S.11.

24 Vgl. ebd.

25 Vgl. Michael Brüggemann u.a., *Segmented Europeanization. Exploring the 'communication lag' in the European Union*, April 2006.

## 3 Die EU im Bewusstsein ihrer Bürger

### 3.1 Die Eurobarometer-Umfragen – ein wertvoller Datensatz

Beim Eurobarometer handelt es sich um von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Meinungsumfragen in den Mitgliedstaaten der EU. Der Startschuss für die Eurobarometer-Umfragen („Standard-Eurobarometer“) fiel im Jahre 1973. Dabei standen laut Jacques-René Rabier, dem ersten EU-Generaldirektor für Informationspolitik und Gründer von Eurobarometer, mehrere Ziele im Vordergrund: Zum einen sollte die öffentliche Meinung keine unbekannte Größe mehr sein und als Orientierung für die Informationspolitik der Gemeinschaft dienen. Zum anderen sollten die Nationen der Gemeinschaft einander näher gebracht werden, indem ein Instrument zur Sichtbarmachung der Standpunkte der Bürger in anderen Mitgliedstaaten bereitgestellt wurde. Dieses Instrument sollte ferner langfristige Trends aufdecken bezüglich der Bevölkerungseinstellungen gegenüber dem europäischen Integrationsprozess, dem Gemeinsamen Markt und den politikbereichsspezifischen Einigungsbestrebungen Westeuropas.<sup>26</sup>

Von Beginn an wurden die Umfragen kontinuierlich zweimal jährlich (im Frühjahr und Herbst) zum gleichen Zeitpunkt in allen Mitgliedstaaten ausgeführt. Neben dieser Kontinuität gab es im Lauf der Zeit mehrere Neuerungen<sup>27</sup>: Bedingt durch die Erweiterungsrunden stieg bspw. die Gesamtzahl der durchgeführten Interviews pro Umfrage von etwa 9.000 auf 25.000. Unverändert blieb allerdings die Stichprobengröße: Pro Mitgliedsland werden, abgesehen von einigen wenigen Ausnahmen<sup>28</sup>, 1000 Interviews geführt.<sup>29</sup> Zudem gibt es mittlerweile nicht mehr nur das Standard Eurobarometer, sondern auch

- „Special Eurobarometer“ zu besonderen Fragestellungen und Ereignissen (bspw. Spezial-Eurobarometer 251 über „Die Zukunft Europas“)
- „Flash Eurobarometer“, d.h. kurze, telefonische Interviews mit starkem Aktualitätsbezug (bspw. Eurobarometer-Blitzumfrage: „The European Constitution: post-referendum survey in the Netherlands“)
- Qualitative Eurobarometer-Analysen, und
- „Candidate countries Eurobarometer“ (CCEB) seit 2001

Politiker, Journalisten und Wissenschaftler bedienen sich immer öfter der Eurobarometer-Daten. Formulierungen wie „Laut Eurobarometer,...“ finden zunehmend Verwendung. Der Eurobarometer hat sich zu einem

26 Vgl. Entretien avec M. Jacques-René Rabier, octobre 2003. <[http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/docs/entretien\\_rabier.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/docs/entretien_rabier.pdf)> (Stand: 17.04.2006).

27 Ausführlich zu der Entwicklung der Eurobarometer-Umfragen siehe Hermann Schmitt, „The Eurobarometers: Their Evolution, Obvious Merits, and Ways to Add Value to Them“, in: *European Union Politics*, Volume 4 (2003), issue 2.

28 Kleinere Stichproben in Luxemburg und Malta, größere bzw. zusätzliche Stichproben in Deutschland und im Vereinigten Königreich (1300 davon 300 in Nordirland).

29 Vgl. <[http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/description\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/description_fr.htm)> (Stand: 18.03.2006).

allgemeinen Bezugspunkt entwickelt, ist zu einem der wichtigsten Referenzwerte geworden.

Vor allem in der Wissenschaft genießen die Eurobarometer-Daten hohe Anerkennung. Als klare Stärken dieses Instruments gelten

- die Reichhaltigkeit der Datensätze,
- der verfügbare Speicher vergleichbarer Daten über eine große Zeitspanne und über eine große Anzahl politischer Systeme (dies ermöglicht sowohl Querschnitts- als auch Längsschnittanalysen), und
- die mehrsprachige Veröffentlichung und die allgemeine, kostenfreie Zugänglichkeit der Datensätze bereits kurz nach der Feldforschung.

Auf keine andere Studie wird so häufig Bezug genommen wie auf die Eurobarometer-Umfragen.<sup>30</sup> Und das in vielen wissenschaftlichen Disziplinen wie bspw. der Politischen Ökonomie, der politischen Philosophie, der Soziologie und der Vergleichenden Politikwissenschaft – auch jenseits der Grenzen Europas, besonders in den USA.<sup>31</sup>

Trotz allem dürfen natürlich die Probleme, die mit jeder Meinungsforschung einhergehen, nicht unter den Tisch gekehrt werden. Als problematisch wird immer wieder angeführt, dass es sich bei den Umfragen um eine künstlich hergestellte Interviewsituation handelt, und somit gewisse Phänomene, wie bspw. die situative Reaktivität bedacht werden müssen. Ferner stellt sich das Problem der Validität: Ist die angewandte Methode wirklich geeignet, das zu messen, was gemessen werden soll? Geben die EB-Daten Auskunft über das, was wir wissen wollen?<sup>32</sup>

Bei Trendanalysen auf der Grundlage der Eurobarometer-Umfragen sollte darüber hinaus stets darauf geachtet werden, dass eventuell entdeckte Muster nicht automatisch auf Veränderungen in der politischen Realität bzw. der „Lebenswirklichkeit“ der Bürger hindeuten. Denn die Antworten der Befragten können durch mehrere Faktoren in beträchtlichem Maße beeinflusst worden sein, wie durch die Änderung des Wortlauts der Frage, die Änderung der Antwortvorgaben oder die Änderung der Reihenfolge der Fragen. Es muss also sichergestellt werden, dass offensichtliche Trends in den Daten auch tatsächlich auf Veränderungen der Bürgerorientierungen zurückzuführen sind. Dies ist nur, und nur dann möglich, wenn Veränderungen des Instrumentariums entweder vermieden oder wenigstens sorgfältig dokumentiert und aufgezeigt werden.<sup>33</sup> Im Falle des EB gibt es in diesem Bereich durchaus Bemühungen seitens des Zentrums für Europäische Umfrageanalysen und Studien (ZEUS) und seitens des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung (MZES).<sup>34</sup>

Festzuhalten bleibt: Trotz einiger Schwächen liefern die Eurobarometer-

30 Eine (unvollständige) Bibliographie mit Veröffentlichungen, die auf Eurobarometer-Daten basieren unter <[http://www.gesis.org/en/data\\_service/eurobarometer/publications/eb\\_bibliography.htm](http://www.gesis.org/en/data_service/eurobarometer/publications/eb_bibliography.htm)> (Stand: 05.05.2006).

31 Vgl. Schmitt, „The Eurobarometers“ [wie Fn. 27], S. 245.

32 Oskar Niedermayer/Richard Sinnott, „Introduction“, in: Niedermayer, Oskar/Sinnott, Richard (Hrsg.), *Public opinion and internationalized governance*, Oxford 1995 (=Beliefs in Government; Vol. 2), S. 3.

33 Vgl. Schmitt, „The Eurobarometers“ [wie Fn. 27], S. 246.

34 Eine ausführliche Analyse der Möglichkeiten, mithilfe derer man die Eurobarometer-Umfragen optimieren kann, bei Schmitt, „The Eurobarometers“ [wie Fn. 27], S. 247-248.

Umfragen einen „einzigartigen Datenschatz“<sup>35</sup>, aus dem auch unsere nachfolgende Analyse schöpfen wird.

### 3.2 Klassifikation von Europaorientierungen

In der Umfrageforschung wurden verschiedene Konzeptualisierungen von Bürgerorientierungen gegenüber politischen Systemen entwickelt. Die wohl bekanntesten, sich auf die nationale Ebene beziehenden Klassifizierungsansätze stammen von David Easton sowie von Almond und Verba. Als Grundlage für die vorliegende Analyse dient die auf diesen Arbeiten gestützte Konzeptualisierung von Niedermayer und Westle, da sie sich speziell auf die supranationale Systemebene der EU-Polity bezieht und somit für unsere Analyse am besten geeignet ist.<sup>36</sup>

Niedermayer und Westle definieren Orientierungen „as anything people have in mind with respect to a specific object“.<sup>37</sup> Von Orientierungen kann von dem Moment an gesprochen werden, an dem sich eine Person der Existenz eines Objekts bewusst ist bis hin zu dem Augenblick, an dem eine Person Verhaltensabsichten bzgl. des jeweiligen Objektes verspürt. Die gesamte Bandbreite möglicher Orientierungen gliedert sich – je nach potentieller Verhaltensnähe – in kognitive, evaluative und konative Orientierungen.<sup>38</sup>

- Kognitive Orientierungen gelten als die schwächste Form der Auseinandersetzung mit dem Objekt; es geht hierbei um Wahrnehmung, Interesse und neutrale Kenntnisse. Charakteristisch für diese Art von Orientierungen ist das Fehlen jeglicher Bewertung. Operationalisiert werden können kognitive Orientierungen direkt wie bspw. durch die Untersuchung des selbst eingeschätzten Interesses oder indirekt z.B. mithilfe der Frage, ob mehr Information über ein Objekt gewünscht wird.<sup>39</sup>
- Unter evaluativen Orientierungen hingegen versteht man die Bewertung eines Objekts entlang eines positiv/negativ-Kontinuum. Unterschieden werden kann zwischen Affektiven Vorlieben bzw. Abneigungen und Utilitaristischen (d.h. nutzenorientierten) Bewertungen, die aufgrund einer Kosten/Nutzen Kalkulation generiert werden<sup>40</sup>
- Bei konativen Orientierungen handelt es sich um die stärkste Form der Auseinandersetzung mit einem Objekt. Gezielt geht es um Verhaltensabsichten, die mit einem unterschiedlichen Grad an Wahrscheinlichkeit versehen realisiert werden können. Als Beispiel für eine konative Orientierung kann die Absicht, eine Petition zu unterzeichen, genannt werden.

Diese verschiedenen Arten von Orientierungen können sich auf ein

35 Immerfall/Sobisch, „EU im Bewusstsein der Bürger“ [wie Fn. 21], S. 26.

36 Vgl. Oskar Niedermayer/Bettina Westle, „A typology of orientations“, in: Niedermayer, Oskar/Sinnott, Richard (Hrsg.), *Public opinion and internationalized governance*. Oxford 1995 (=Beliefs in Government; Vol. 2), S. 40f.

37 Ebd., S. 44.

38 Niedermayer verwendet leicht abweichende Bezeichnungen (psychological involvement, evaluations, behavioural intentions), die aber zu gleichen Aussagen kommen. Vgl. Niedermayer/Westle, „A typology of orientations“ [wie Fn. 36], S. 48.

39 Ebd., S. 44.

40 Ebd., S. 50.

Objekt (bspw. Die EU) als Ganzes oder auf einzelne Objektkomponenten beziehen. Verschiedene Komponenten sind: die politische Gemeinschaft, die politische Ordnung, die politischen Entscheidungsträger und die Politikfelder.<sup>41</sup>

Für unsere Analyse sind die evaluativen Orientierungen relevant. Dabei stellt sich die Frage: Gab es in den letzten Jahren einen deutlichen Rückgang der affektiven und/oder utilitaristischen EU-Unterstützung durch die europäischen Bürger?

Die Entwicklung der Unterstützung, die dem Orientierungsobjekt „politische Gemeinschaft“ seitens der Bevölkerung entgegengebracht wird, lässt sich anhand von vier Indikatoren verfolgen, die gemeinhin als „unification indicator“, „membership indicator“, „dissolution indicator“ and „benefits indicator“ bezeichnet werden.<sup>42</sup> Der Unterstützungsgrad spiegelt sich in den Antworten auf vier Fragetypen des Eurobarometer wieder, nämlich:

- der Frage nach der Beurteilung der Bemühungen zur (Ver)Einigung Westeuropas („unification indicator“),
- der Beurteilung der Mitgliedschaft des eigenen Landes in der EU („membership indicator“),
- der emotionalen Reaktion auf ein hypothetisches Scheitern der EU („dissolution indicator“) sowie
- der Beurteilung der Mitgliedschaft des eigenen Landes als Vor- oder Nachteil („benefits indicator“).

In der folgenden Analyse dient der „membership indicator“ dazu, die Entwicklung der affektiven bzw. diffusen EU-Unterstützung einzuschätzen. Der „benefits indicator“ soll Auskunft über die utilitaristische Unterstützung geben.<sup>43</sup> Die genauen Fragestellungen lauten:

- „Membership-indicator“: „Ist allgemein gesehen die Mitgliedschaft [des Staates ...] in der Europäischen Union Ihrer Meinung nach - eine gute Sache – eine schlechte Sache – weder gut noch schlecht?“
- „Benefit-indicator“: „Hat ihrer Meinung nach [des Staates ...] insgesamt gesehen durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union Vorteile, oder ist das nicht der Fall?“

Die Analyse dieser beiden Indikatoren beruht auf der Berechnung sogenannter Nettoindizes: Zunächst werden die verschiedenen möglichen Antwortkategorien der beiden Fragetypen zu drei allgemeinen Kategorien, nämlich zu positiven, indifferenten und negativen Orientierungen, zusammengefasst (vgl. Tabelle 1).

41 Ebd., S. 40ff.

42 Sinnott, Richard, *Assessing the Implications of EU Enlargement for the Existing Member States*, EUI Working Papers RSCAS No.11(2004), <[http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/04\\_11.pdf](http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/04_11.pdf)> (Stand: 18.04.2006).

43 Die Einordnung der verschiedenen Fragetypen als Indikator für diffuse oder spezifische Unterstützung wird in der Literatur kontrovers diskutiert (vgl. bspw. Oskar Niedermayer, „Trends and Contrasts“, in: Niedermayer, Oskar/Sinnott, Richard (Hrsg.), *Public opinion and internationalized governance*, Oxford 1995 (=Beliefs in Government; Vol. 2), S. 54f.; Lindberg/Scheingold 1970; Inglehart/Rabier/Reif 1987).

**Tabelle1: Gruppierung der Antwortkategorien der „Membership“- und „Benefits“-Frage<sup>44</sup>**

	membership	benefits
Positiv	Mitgliedschaft = gute Sache	Vorteile der Mitgliedschaft
Indifferent	Weder gut noch schlecht Keine Angabe	weder noch
Negativ	Mitgliedschaft = schlechte Sache	Nachteile der Mitgliedschaft

Der Nettoindex ergibt sich dann aus der Differenz zwischen dem Anteil der positiven und negativen Antworten.<sup>45</sup> Die erhaltenen Werte variieren auf einer Skala von -1 bis hin zu +1 und geben das Ausmaß an, zu dem die positive bzw. negative Orientierung der Bürger überwiegt: Ein Wert von +1 bedeutet, dass alle Befragten die EU positiv bewerten; ein Wert von -1 gibt an, dass alle Befragten der EU negativ gegenüberstehen; bei einem Wert von 0 gleicht sich der Anteil positiver und negativer Antworten aus.<sup>46</sup>

Welchen Mehrwert bringt der Nettoindex? Erstens ermöglicht er eine sinnvollere vergleichende Analyse der beiden Indikatoren. Denn wie bereits angedeutet und in Tabelle 1 ersichtlich, sind die Antwortvorgaben auf die „Membership“- und „Benefits“-Frage verschieden: die Anzahl der Antwortmöglichkeiten, die eine Neutralität oder Indifferenz ausdrücken, ist nicht identisch. Zweitens erlaubt der Nettoindex eine genauere und überzeugendere Interpretation der längerfristigen Trends als eine ausschließliche Betrachtung der positiven Bewertungen. Denn letztere birgt die Gefahr falscher Rückschlüsse: So suggeriert jeder Zuwachs an positiven Bewertungen eine Zunahme der Unterstützung der EU seitens der Bevölkerung. Dies muss aber nicht unbedingt der Fall sein. Schließlich ist denkbar, dass sich bei entsprechender Reduzierung der indifferenten Aussagen gleichzeitig der Anteil der negativen Antworten erhöht hat. Ist die Zunahme der negativen Stimmen sogar höher als die der positiven Stimmen, ist von einer Verschlechterung der Stimmungslage in dem jeweiligen Land auszugehen. Der Nettoindex würde dies zeigen.<sup>47</sup>

Es ist also Vorsicht geboten, wenn man ausschließlich die positiven oder die negativen Bewertungen für Aussagen über die Entwicklung der öffentlichen Meinung heranzieht. Dies gilt nicht nur für die hier untersuchten Fragen, sondern für alle möglichen Fragetypen des Eurobarometers.

44 In Anlehnung an Niedermayer, „Trends and Contrasts“ [wie Fn. 43], S. 56.

45 Das Fehlen der Indifferenz-Kategorie hat zwar Auswirkungen auf die Anzahl der Antworten in der positiven und negativen Kategorie, nicht aber auf ihre Differenz. Vorausgesetzt wird dabei, dass alle diejenigen, die eigentlich keine Meinung haben, durch den Wegfall einer Indifferenz-Antwortvorgabe aber eine positive bzw. negative Antwort geben, sich zufällig bzw. gleichgewichtig auf die positive und negative Kategorie verteilen. Vgl. Oskar Niedermayer, „Bevölkerungsorientierungen gegenüber dem politischen System der Europäischen Gemeinschaft“, in: Wildenmann, Rudolf (Hrsg.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*, Baden-Baden 1991, S. 323.

46 Vgl. Niedermayer, „Trends“ [wie Fn. 43], S. 57.

47 Ebd.

### 3.3 Was sagen uns die Eurobarometer-Daten?

Betrachtet werden soll nun die zeitliche Entwicklung der EU-Unterstützung von 1987 bis 2005.<sup>48</sup> Als Startpunkt der Analyse ist das Jahr 1987 nicht etwa willkürlich gewählt, sondern gründet in der Überlegung, dass seit Ende des zweiten Weltkrieges bis zu diesem Zeitraum die Unterstützung der EU trotz einzelner Rückschläge tendenziell beständig stieg.<sup>49</sup> Ende der achtziger Jahre erreichten die Zustimmungsraten ihren bisherigen Höhepunkt.

Zudem soll nicht nur die Unterstützung der europäischen Integration im EU-Durchschnitt untersucht werden, sondern auch eine Auswahl an EU-Ländern, und zwar:

- Italien als Beispiel für ein traditionell der EU positiv gegenüber stehendes Land,
- Großbritannien als Beispiel für ein traditionell der EU skeptisch gegenüber stehendes Land,
- Frankreich und Niederlande, insbesondere vor dem Hintergrund der gescheiterten Referenden zum VVE und den in letzter Zeit immer wiederkehrenden Behauptungen, diese Referenden seien Spiegel eines massiven Vertrauensverlusts der Bürger in die EU, und
- Deutschland, da erst kürzlich ein Mitglied des Europäischen Parlaments (MdEP) die deutsche „Europafreundlichkeit“ als Legende entlarvt hat.

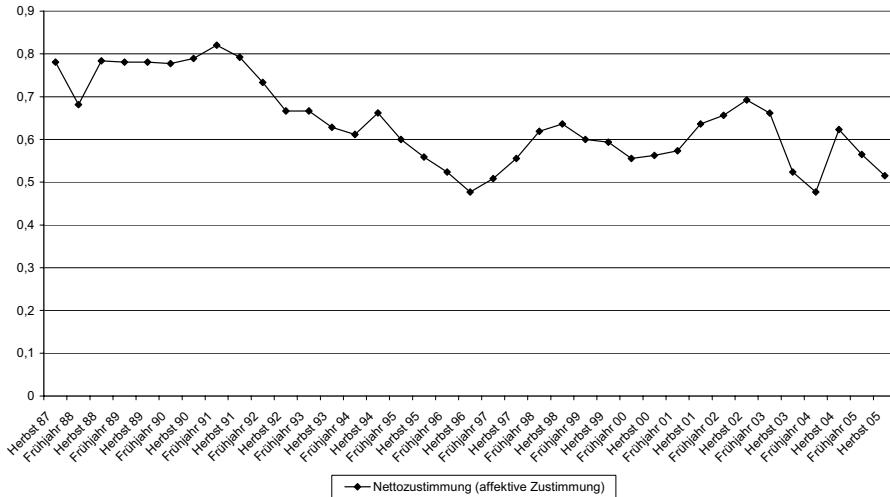
Sicherlich wäre es interessant, auch ein osteuropäisches Land zur Analyse heranzuziehen. Allerdings existieren hierfür die notwendigen Daten erst seit dem Beitritt der acht osteuropäischen Staaten am 1. Mai 2004. So können sie Befragten bspw. nur dann um eine reale Nutzen/Kosten-Schätzung der EU-Mitgliedschaft gebeten werden, wenn das Land tatsächlich Mitglied ist. Die vor dem effektiven Beitritt durchgeführten Erhebungen („Candidate Countries Eurobarometer“) enthalten zwar auch zwei Fragetypen, die die Entwicklung der EU-Unterstützung widerspiegeln, lassen sich aber nicht direkt mit den Daten aus dem Standard-Eurobarometer vergleichen.

48 Die Analyse basiert auf 37 Standard-Eurobarometer. Aufgrund dieser hohen Anzahl, sei an dieser Stelle der Literaturhinweis in gesammelter Form genannt: European Commission (Hrsg.), Eurobarometer Nr. 48-64.

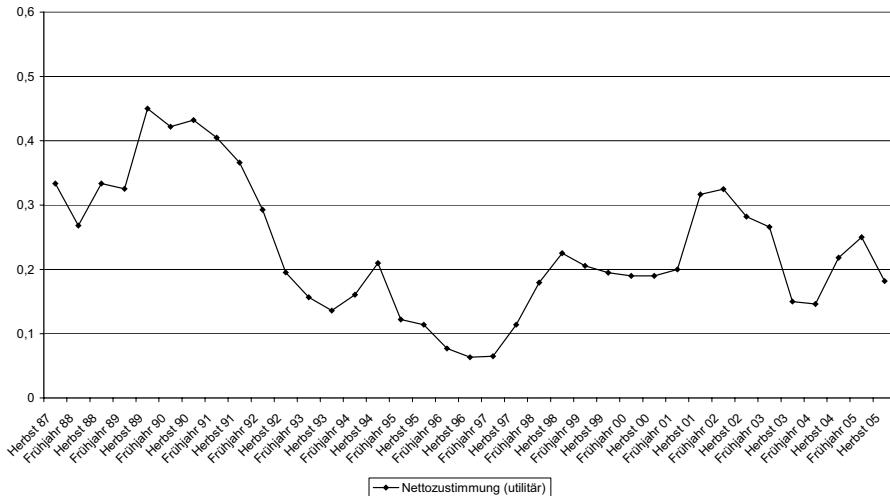
49 Zur Entwicklung der Bevölkerungsorientierungen im Zeitraum von 1970 bis 1986 siehe Ronald Inglehart/Jaques-René Rabier/Karlheinz Reif, „The evolution of public attitudes toward European integration: 1970-1986“, in: *Revue d'intégration européenne*, 10(2-3), 1987, S. 135-155.

### 3.3.1 Die Unterstützung im EU-Durchschnitt

Nettozustimmung 1987-2005 (Affektive Zustimmung)



Nettozustimmung (utilitaristisch)



Betrachtet man die zeitliche Entwicklung der EU-Unterstützung über den gesamten Analysezeitraum, also von 1987 bis 2005, so fällt unverzüglich auf, dass sich beide Indikatoren in der ersten Hälfte der neunziger Jahre rasant nach unten bewegen. Die Werte der utilitaristischen wie auch der affektiven Zustimmung sind Mitte der neunziger Jahre (Herbst 1996) so schlecht wie nie zuvor. Sank die affektive Nettozustimmung zwischen dem Frühjahr 1991 und dem Herbst 1996 um knapp 43%, so fiel die utilitaristische Unterstützung im selben Zeitraum gar um 85%. Emotional wurde die europäische Einigung somit noch von etwa der Hälfte der Bürger unterstützt, bei einer nüchternen Kosten-Nutzen-Abwägung standen sich Befürworter und Gegner jedoch in schon fast gleichen großen Lagern gegenüber.

Bestimmt man den Zeitpunkt exakter, an dem die Europabegeisterung abzuflauen begann, so wird deutlich: Die breite, mit negativem Tenor geführte öffentliche Diskussion über den Vertrag von Maastricht nach dem

gescheiterten dänischen Referendum kann nicht als zentraler Auslösefaktor für diese Entwicklung angesehen werden. Im europäischen Durchschnitt bröckelte die utilitaristische EU-Unterstützung bereits im Frühjahr 1990 ab, die affektive Unterstützung im Herbst 1991, also vor der Vertragsunterzeichnung im Februar 1992 bzw. dem Maastrichter „Gipfel“ im Dezember 1991.

Wie lässt sich dieser Rückgang in der EU-Unterstützung erklären? In der einschlägigen Literatur wird die Koinzidenz zweier Faktoren angeführt:

- Wandel der externen Rahmenbedingungen: Der Zusammenbruch der bipolaren Weltordnung führte zu einer gewissen Unsicherheit hinsichtlich der Rolle der Gemeinschaft. Die EG schien Schwierigkeiten zu haben, eine angemessene Antwort auf die Umwälzungen in Mittel- und Osteuropa zu finden. Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien, die daran anschließenden, zunehmenden Wanderungsbewegungen nach Westeuropa und die ökonomische Krise stellten die Gemeinschaft vor große Herausforderungen.
- Durchschlag der europäischen Dimension in der Lebenswirklichkeit der Bürger: Im Zuge der Realisierung des Binnenmarktpogramms wurde europäische Politik für immer mehr Bürgerinnen und Bürger zunehmend zur Alltagserfahrung, was eine kontroverse Meinungsbildung über die „Erträge“ des Integrationsprojekts förderte. Europa rückte den Bürgern – im Kaufhaus, beim Abschluss von Versicherungsverträgen, bei Bankgeschäften, Reisen usw. – immer näher.<sup>50</sup>

Ein genauer Blick auf die Eurobarometer-Daten zu den Inhalten des Maastrichter Vertrags belegt diese Argumentation: Die Nettounterstützung des Binnenmarkts, konkret vor allem des daran anschließenden Projekts der Währungsunion, sank mit zunehmender Nähe zum „magischen Datum 1992“ beträchtlich ab. Im Meinungsbild der Bürgerinnen fiel das 1985/86 ausgerufene Zieldatum für die Realisierung des Binnenmarktes mit dem projektierten Beginn der Vorbereitungen für die Währungsunion zusammen. Die durch die Finanz- und Währungseliten Europas geschürten Ängste vor dem Verlust der eigenen Währungen projizierten die Bürger somit auf ein sehr viel breiter angelegtes Integrationsvorhaben. Für andere Aspekte des Maastrichter Vertrages hingegen, wie der Gemeinsamen Außen- oder Verteidigungspolitik blieb die Nettozustimmung mehr oder weniger stabil bzw. wuchs sogar.<sup>51</sup> Die breite und kontroverse Diskussion des Maastrichter Vertrages von 1992 verstärkte dann zweifelsohne die bereits „rollende“ negative Entwicklung.

Alle bisherigen Beobachtungen und Erklärungen sind im Grunde nicht unbekannt und in der Literatur bereits diskutiert. Neue Aspekte werden vor allem durch die Analyse der affektiven und utilitaristischen Unterstützung im Zeitraum von 1995 bis 2005 gewonnen. Hier sind mehrere Punkte erwähnenswert:

- In Bezug auf die affektive Unterstützung der EU ist kein deutlich negativer Trend auszumachen. Die Nettowerte pendeln in diesem Zeit-

50 Vgl. Niedermayer, „Trends“ [wie Fn. 43], S. 69.

51 Ebd., S. 71.

raum zwischen 0,69 (Höchstwert, Herbst 2002) und 0,48 (Tiefstwert, Herbst 1996 und Frühjahr 2004). Die affektive Unterstützung scheint sich in diesem Zeitraum stabilisiert zu haben, wenngleich auf niedrigerem Niveau als noch vor der Diskussion um den Maastrichter Vertrag. Krisen wie die Sanktionen gegen Österreich, die Selbstentmachtung der Kommission Santer, die Nettozahlerdebatte um die Agenda 2000 und der Vertrag von Nizza ließen die Bürger offenbar weitestgehend unbbeeindruckt. Die Ablehnung der EU-Mitgliedschaft bleibt mit 16% (Herbst 2005) gering.

- Was die utilitaristischen Unterstützung im Zeitraum 1995-2005 betrifft, so entwickelt sich diese im EU-Durchschnitt trotz einiger Negativausschläge tendenziell sogar positiv. Vergleicht man die Umfrageergebnisse vom Frühjahr und Herbst 2005, dann sinkt zwar die Nettounterstützung in diesem kurzen Zeitraum, doch sollte dies weder über- noch einzeln bewertet werden. Relevant für die Analyse eines Trendwechsels bleibt die langfristige Entwicklung im Gesamtbild.

Diese Beobachtungen lassen folgende Schlussfolgerung zu:

Im unmittelbaren Vorfeld der Negativreferenden in Frankreich und den Niederlanden ist - zumindest auf Grundlage der Eurobarometerdaten - kein besonders auffallender Rückgang der EU-Unterstützung seitens der Bürger (EU-Durchschnittswerte) festzustellen. Vielmehr kann von einem „neuen“, bereits zu Beginn der 90er Jahre entwickelten, Status quo der öffentlichen Meinung gesprochen werden, der sich allerdings auf einem niedrigeren Niveau als in den 70er und 80er Jahren befindet. Dies zeigt die Analyse der Entwicklung der affektiven und utilitaristischen Nettozustimmung. Aussagen wie „die Bürger haben der EU das Vertrauen entzogen“ oder „die EU ist mit einer neuen Legitimitätskrise konfrontiert“ sind empirisch nicht haltbar, erst Recht nicht, wenn sie explizit auf die EB-Daten Bezug nehmen.

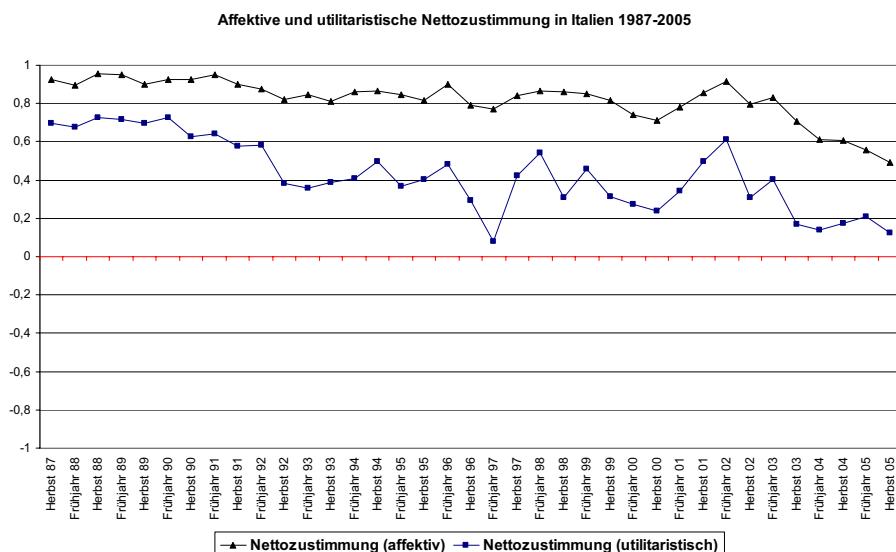
Treffen diese Schlussfolgerungen auch für die hier untersuchten Länder – Deutschland, Frankreich, Italien, Niederlande und Vereinigtes Königreich – zu? Bei der folgenden Länderanalyse sollen vor allem die Entwicklungen der letzten zehn Jahre im Vordergrund stehen. Aussagen zum gesamten Zeitraum von 1987-2005 werden nur dann getroffen, wenn deutliche Abweichungen zum EU-Durchschnitt vorliegen.

### 3.3.2 Italien – Europäischer Musterknabe?

Italien gilt gemeinhin als integrationspolitischer Musterschüler, was die Unterstützung der europäischen Integration angeht. Nicht ohne Grund, denn jahrzehntelang lag Italien neben Luxemburg im Zugehörigkeitsgefühl zu Europa an der Spitze.<sup>52</sup> Die italienische Europapolitik fundierte über 40 Jahre auf einer Zielkonzeption, die mit derjenigen Deutschlands vergleichbar war. Die Einigung Europas wurde zur Überwindung des nationalistischen und faschistischen Traumas instrumentalisiert und –

52 Vgl. Mario Caciagli, „Italien und Europa. Fortdauer eines Verhältnisses von Zwang und Ansporn“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 23. August 2004, S. 30.

hinsichtlich des erwünschten Grades staatlicher Verfasstheit - mit dem Leitbild eines Europäischen Bundesstaates verknüpft.<sup>53</sup> Stärker als in Deutschland beeinflussten föderalistische Bewegungen und Aktionsgemeinschaften die Debatte über die föderale Ausrichtung europäischer Einigungspolitik. Diese nach dem Zweiten Weltkrieg sich rasch entwickelnden und die Außenpolitik Italiens bestimmenden Rahmenbedingungen veranlassten die ersten Regierungen der jungen Republik in weitaus geringerem Maße als ihre französischen Partner zu sicherheits-, verteidigungs- und bündnispolitisch intendierten Integrationsvorstellungen.<sup>54</sup> Die Bereitschaft zur Abgabe von Hoheitsrechten und zur Eingliederung des Staates in eine über nationale staatsähnliche Ordnung wurde nicht zuletzt durch die instabile Ordnung des politischen Systems Italiens selbst erleichtert. Diese ermöglichte es Italiens politischer Klasse, Vorstellungen über den idealen Staat auf die Europäische Gemeinschaft zu projizieren. "Instability increase[d] the salience of the EC for a domestic political system. The Community is viewed as a critical counterweight to governmental instability at national level".<sup>55</sup>



So sind auch für den Zeitraum 1995-2005 bezüglich der affektiven Zustimmung in Italien erwartungsgemäß hohe Nettoindexwerte zu beobachten. Dennoch ist ein deutlicher Abwärtstrend erkennbar, der seit 2003 sichtbar zugenommen hat. Bis 2003 stuften nie mehr als 10% der Italiener die EU-Mitgliedschaft ihres Landes als eine schlechte Sache ein, bei der Herbstumfrage 2005 waren es bereits 17%. Die Anzahl der EU-Gegner bleibt damit zwar weiterhin niedrig, für Italien als ein traditionell stark europafreundliches Land ist diese relative Zunahme der Negativwerte allerdings bemerkenswert. Seit 2004 liegt sowohl die affektive als auch die utilitaristische EU-Unterstützung leicht unterhalb des EU-Durchschnitts. So stellt sich die Frage, ob die traditionelle Begeisterung der Italiener und

53 Vgl. z.B. Vorschläge der Italienischen Regierung zur Europapolitik, vom 28. November 1964, in: *Relazioni Internazionali*, Nr. 49/XXVIII, 5. Dezember 1964.

54 Vgl Luigi Vittorio Ferraris, „Italien: eine Außenpolitik im neuen Gewand“, in: *Europa-Archiv*, Nr. 9/1990, S. 301-303.

55 Vgl. Brigid Laffan, *Integration and Co-Operation in Europe*, London/New York 1992, S. 189.

die nahezu bedingungslose Unterstützung des Integrationsprozesses passé sind.

Mario Caciagli hat bereits 2004 darauf aufmerksam gemacht, dass den Meinungsumfragen eine leichte Enttäuschung der italienischen Bevölkerung über die europäische Integration zu entnehmen sei. Als einen der Hauptgründe für diese Entwicklung nennt Caciagli die Einführung des Euro, den die Italiener für den Anstieg der Preise verantwortlich machen.<sup>56</sup>

Dennoch könne dies nicht als ein Vertrauensverlust der Italiener in Europa interpretiert werden. Denn, „der im Laufe der Jahrzehnte gewachsene Europäismus der Italienerinnen und Italiener [hat] letztlich kaum unter den Sorgen [...] der neunziger Jahre gelitten. Die Italiener pflegen nicht nur „europäistische“ Vorstellungen, sie wissen wohl auch, wie stark Italien tatsächlich an Europa gebunden ist. Der lange historische, wirtschaftliche und politische Prozess macht eine Kehrtwendung unmöglich.“<sup>57</sup> Auch andere Forscher betonen, dass der den Daten entnehmbare Rückgang in der EU-Unterstützung nicht unbedingt bzw. nicht nur mit dem Europäischen Integrationsprozess zusammenhängt.<sup>58</sup>

Zu vermuten ist daher eher, dass innenpolitische Gründe eine Rolle für die leicht abflauende Europabegeisterung spielen. Mit entscheidend für das hohe Unterstützungs niveau war ja, wie die Funktionsfähigkeit des nationalen politischen Systems von den Bürgern wahrgenommen wurde: Für die Italiener galt Europa lange Zeit als „zauberkräftiges Heilmittel für Italiens chronische [...] Krankheit, die Ingovernabilità, die Unregierbarkeit“.<sup>59</sup> Jenseits jeglicher Kritik am Berlusconischen Regierungsstil, muss man zugestehen, dass seine Amtszeit das Argument der Unregierbarkeit teilweise entkräftet hat: Seine Legislaturperiode war immerhin die Erste, die die von der Verfassung vorgesehenen fünf Jahre ohne vorzeitige Parlamentsauflösung überdauert hat. Dieses Selbstvertrauen in die neue Stärke des eigenen Systems muss im Zusammenhang mit der wahrgenommenen Außenseiterrolle Italiens gesehen werden. Als Reaktion auf die mit dem Schäuble-Lamers-Papier angefachte „Kerneuropa“-Diskussion konzentrierte die italienische Regierung ihre Agenda zur Amsterdamer Regierungskonferenz noch auf das Zielbild einer föderalen Ordnung, in der Methoden der Differenzierung zwischen den Mitgliedstaaten weitestgehend von den Organen der EG/EU initiiert und sanktioniert werden sollten. Die Idee einer zukünftigen „europäischen Regierung“ spiegelte sich unmittelbar in den der Regierungskonferenz unterbreiteten Vorschlägen zur Funktion der Europäischen Kommission als Schiedsinstanz im Rahmen der engeren Zusammenarbeit wieder. Italien hatte in diesem Bereich erfolgreich die Rolle des Maklers und Moderators zwischen den Fronten in der Flexibilisie-

56 Vgl. Caciagli „Italien“ [wie Fn. 52], S. 30; Roman Maruhn, „Italien“, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004*, Baden-Baden 2006, S. 349.

57 Caciagli, „Italien“ [wie Fn. 52], S. 31.

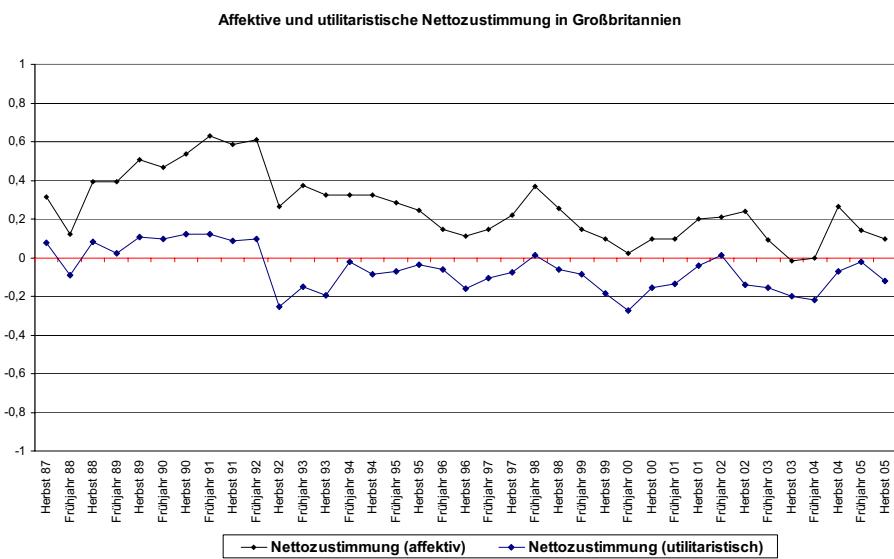
58 Vgl. Arcangela Lapolla, „Trends in Italian Public Opinion towards Europe“, in: *The International Spectator* 1/2006, S. 49-60. Dieser Artikel ist eine leicht gekürzte Fassung eines Kapitels aus der Studie „*Integrazione Europea E Opinione Pubblica Italiana*“, die u.a. vom Istituto Affari internazionali geführt wurde.

59 Luigi Barzini, *Auf die Deutschen kommt es an: die unzuverlässigen Europäer*, Hamburg 1983, S. 231.

rungsdebatte übernommen. Führten wahrgenommene „Ausgrenzungen“ Italiens aus europäischen Vertiefungsprozessen in den frühen 90er Jahren also noch zu einem positiv konnotierten „EU-Integrationsreflex“, so haben die gegenüber Italien ausgesprochenen Absagen oder „Nichteinladungen“ der deutsch-französisch-britischen Avantgarde in der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie in der Wirtschaftspolitik der jüngeren Zeit eher dazu geführt, dass sich italienische Regierungsvertreter betont kritisch zur EU äußerten. Der traditionelle Integrationsreflex blieb in der Ära Berlusconi auch deshalb aus, weil dessen größter Widersacher, Romano Prodi, Präsident gerade desjenigen Organs war, dass als Garant integrativer Politikansätze gilt.

### 3.3.3 Vereinigtes Königreich – Die Heimat der Chefskeptiker

Allgemein gelten die Briten mehrheitlich als europaskeptisch, als die „Chefskeptiker“<sup>60</sup> schlechthin.



Das Schaubild zeigt, dass die Nettozustimmungsrate zur EU-Mitgliedschaft in Großbritannien gering ist und deutlich unterhalb des EU-Durchschnitts liegt. Es gibt zwar immer noch mehr Befürworter als Gegner (außer im Herbst 2003), allerdings liegt die Anzahl derjenigen, die die Mitgliedschaft ablehnen seit über zehn Jahren fast immer deutlich bei über 20%. Hinsichtlich der Frage nach den Vorteilen oder Nachteilen der Mitgliedschaft sieht das Meinungsbild noch düsterer aus: Von 1992 (Herbst) bis 2005 überwiegt die Anzahl derer, die in der EU-Mitgliedschaft einen Nachteil sehen. So liegt auch der Nettoindex in diesem Zeitraum, abgesehen von zwei Ausnahmen, immer im negativen Bereich. Als Erklärungen für die stark skeptischen Orientierungen der Briten gegen-

60 Rennefanz, Sabine, „Der Euro-Skeptiker als Krisenmanager. Großbritannien übernimmt in schwieriger Zeit die EU-Ratspräsidentschaft - Konflikte sind absehbar“, in: BZ, 1. Juli 2005, S. 7.

über der EU werden angeführt: der hohe Anteil gesellschaftlicher, EU-skeptischer Gruppierungen, die sich in fast allen etablierten Parteien verankert und entsprechend europakritische Flügel etabliert haben; das geringe Interesse der Bevölkerung für die Europapolitik, die institutionellen Strukturen des politischen Systems Großbritanniens, deren politische und rechtliche Grundlagen stark von denen des EU-Systems abweichen; die kulturelle und historische Prägung des Landes sowie seine wirtschaftlichen Interessen. Welches „Gewicht“ diese einzelnen Faktoren auf die Bürgereinstellungen haben ist umstritten.<sup>61</sup>

Insgesamt fällt auf, dass sowohl der affektive als auch der utilitaristische Nettoindex stärker schwankt als bei den anderen hier behandelten Ländern. Die recht hohe Wankelmütigkeit deutet darauf hin, dass die Einstellungen eher oberflächlich sind und somit sehr anfällig für Äußerungen von Meinungsführern aus Parteien oder anderen gesellschaftlichen Gruppen.<sup>62</sup> Die Stellungnahmen der britischen Parteien zur EU wiederum sind alles andere als stabil. Sowohl innerhalb des rechten als auch des linken Lagers des politischen Spektrums werden heftige Diskussionen über die europäische Integration geführt.<sup>63</sup> Dies könnte sicherlich mit ein Grund für die unstabilen Umfrageergebnisse sein. Im Übrigen sind die Meinungen der Briten nicht nur schwankend bzgl. der Frage nach der Unterstützung der EU, sondern auch was deren Bedeutung angeht. Seit 1974 fragt eines der größten britischen Meinungsforschungsinstitute, MORI, die Inselbewohner nach den Themen, die ihnen für ihr Land am wichtigsten erscheinen. Im Ergebnis ist den Daten kaum eine Regelmäßigkeit zu entnehmen. Im Gegenteil, auch hier ist ein starkes Auf und Ab zu beobachten.<sup>64</sup>

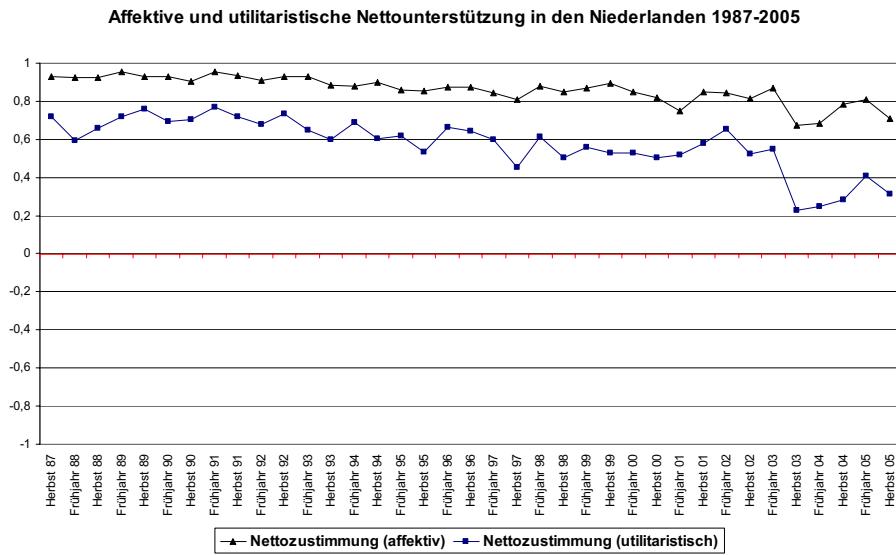
61 Vgl. bspw. Simon Usherwood, ‘Opposition to the European Union in the UK: The dilemma of public opinion and party management’, *Government and Opposition*, 37-2 (2002), S. 211-230.

62 Vgl. Usherwood, „Opposition to the European Union in the UK“ [wie Fn. 61], S. 217; auch: Russell J. Dalton/Richard C. Eichenberg, „Europeans and the European Community: the dynamics of public support for European integration“, in: *International Organization*, Volume 47, N°4 (Herbst 1993), S. 525.

63 Vgl. Stephen George, „Die intellektuelle Debatte in Großbritannien über die Europäische Union“, *Studien und Forschung* N°5, Oktober 1998, S. 27.

64 Usherwood, „Opposition to the European Union in the UK“ [wie Fn. 61], S. 217; <<http://www.mori.com/polls/trends/issues.shtml>> (Stand: 20.05.2006).

### 3.3.4 Niederlande – Kleiner Dämpfer für die Europabegeisterung

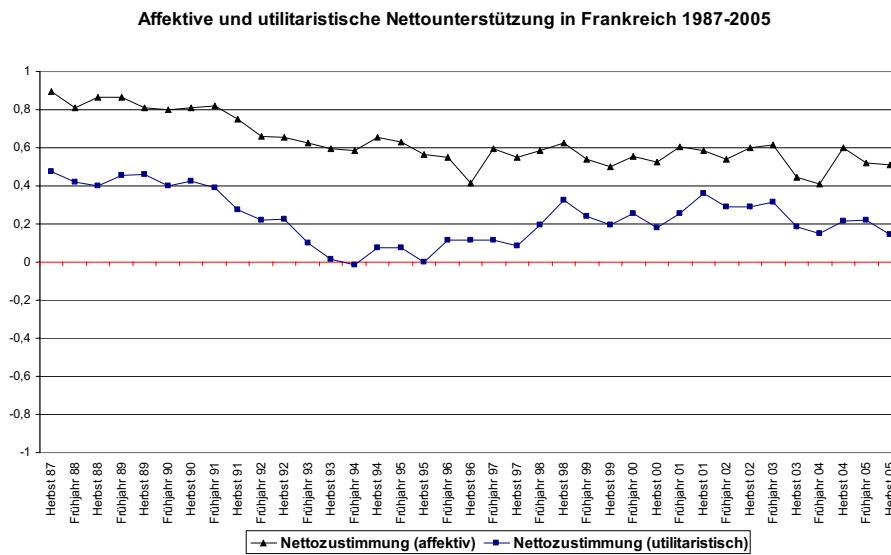


Für den Zeitraum 1987-2005 fällt zunächst auf, dass sich der im EU-Durchschnitt festgestellte Einbruch in der Unterstützung zu Beginn der 90er Jahre in den Umfrageergebnissen der Niederlande kaum widerspiegelt. Die Bevölkerung der Niederlande blieb sogar noch überdurchschnittlich proeuropäisch, nachdem die Staats- und Regierungschefs den ersten, betont föderalistischen Entwurf des Maastrichter Vertrages brusk abgelehnt hatten. Erst in der Folge der Maastrichter Verhandlungen stellte sich dann ein leichter, negativer Trend ein. Allerdings darf nicht vergessen werden, dass sich die Unterstützung nach wie vor auf einem sehr hohen Niveau befand. Die Nettoindexwerte pendeln in den letzten 10 Jahren etwa zwischen 0,7 und 0,9 und damit stets weit über dem EU-Durchschnitt. In diesem Zeitraum befürworteten ca. 70% der Niederländer die EU-Mitgliedschaft. Dagegen sprechen sich höchstens 12% aus.

Mit Blick auf das Referendum zum VVE ist interessant, dass nach einem Tiefausschlag 2003 die Zustimmung vor dem Referendum beständig anstieg. Erst in der Umfrage nach dem Referendum schlug diese Entwicklung um. Dies deutet darauf hin, dass erst die auf Elitenebene geführten Debatten über den Ausgang des Referendums und über die Gründe für das mehrheitliche „Nee“ der Niederländer aufgegriffen wurden und sich erst danach in entsprechenden, ablehnenden Voten zur EU-Integration niederschlugen.

Was die utilitaristische Unterstützung angeht, so sind bis 2003 keinerlei Auffälligkeiten zu verzeichnen. Die Werte pendeln relativ konstant mit leichtem Abwärtstrend. Im Herbst 2003 folgt dann jedoch ein starker Einbruch: die Zustimmung sinkt zwischen zwei EB-Erhebungen um 58%. Seitdem hat sie sich zwar ein wenig „erholt“, liegt aber auf deutlich niedrigerem Niveau als vor 2003.

### 3.3.5 Frankreich – Ein Land im EU-Durchschnitt



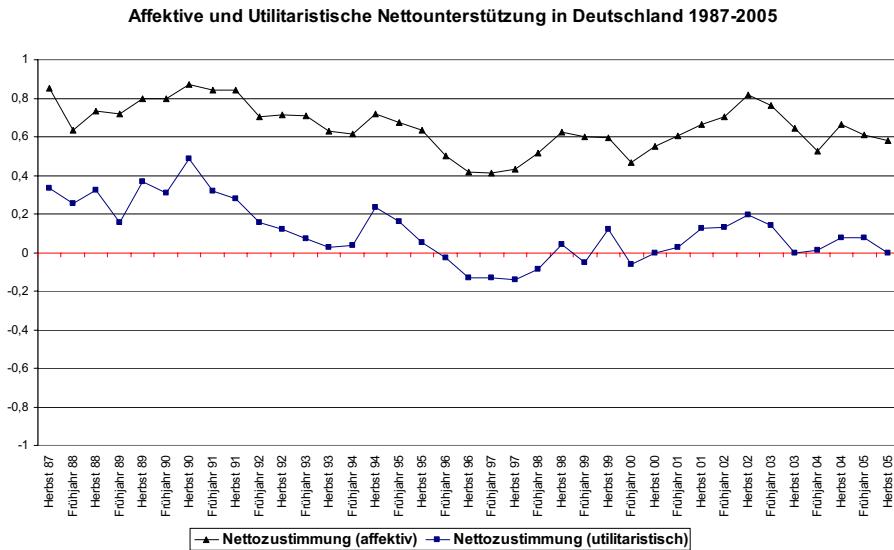
Im gesamten Analysezeitraum (1987-2005) fällt in Bezug auf die affektive Zustimmung in Frankreich nichts Besonderes auf: Der Nettoindex der französischen Zustimmung verläuft stets parallel zum EU-Durchschnitt.

Hinsichtlich der utilitaristischen Zustimmung lässt sich Folgendes beobachten: In den letzten zehn Jahren hat die Anzahl der Franzosen, die in der Mitgliedschaft Vorteile sehen, tendenziell leicht zugenommen. Bei der Herbstumfrage 2005 beurteilen immerhin mehr als die Hälfte der Franzosen die EU-Mitgliedschaft als vorteilhaft. Dies ist zwar weniger als bei der Frühjahrsumfrage, aber auch hier gilt zu berücksichtigen, dass die Herbstumfrage nach dem negativen Ausgang der Referenden zum VVE und während der schwierigen Debatten über den Haushalt der EU geführt wurde. Allerdings steigt seit 2003 die Anzahl derjenigen, die sich durch die Mitgliedschaft benachteiligt fühlen. Gleichzeitig sinkt die Anzahl der Indifferenten, was auf eine Polarisierung der Stimmen hindeutet.

### 3.3.6 Deutschland – wachsende Europa-Skepsis?

Im März 2006 schreibt Helmut Kuhne, MdEP, in seiner Studie über die angeblich wachsende Europa-Skepsis der Deutschen: „Die Aussage, die Deutschen seien ‚europäische Musterknaben‘ bzw. ‚gute Europäer‘, mindestens bessere Europäer als andere, ist eine Legende. Im Gegenteil: in der Zukunft sind [...] in Deutschland fatale politische Entwicklungen gegen die europäische Integration möglich“.<sup>65</sup> Ist diese besorgniserregende Prognose berechtigt?

65 Helmut Kuhne, *Die wachsende Europa-Skepsis der Deutschen: Ursachen und Dimensionen im europäischen Vergleich*, Bonn 2006, S. 1.



Hinsichtlich der emotionalen Unterstützung der EU gibt es keine besonders nennenswerten Auffälligkeiten. Die Anzahl der EU-Gegner bleibt mit 5-16% über den gesamten Zeitraum von 1987 bis 2005 relativ konstant; eine Abnahme der affektiven Unterstützung ist nicht zu beobachten. Insgesamt verläuft die affektive Nettounterstützung in Deutschland nahezu parallel zum EU-Durchschnitt.

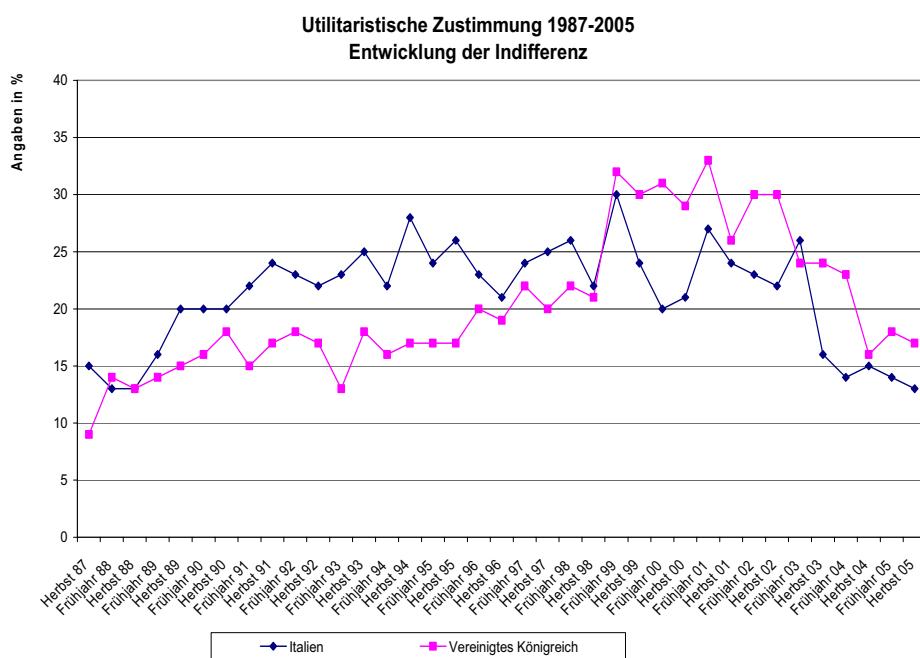
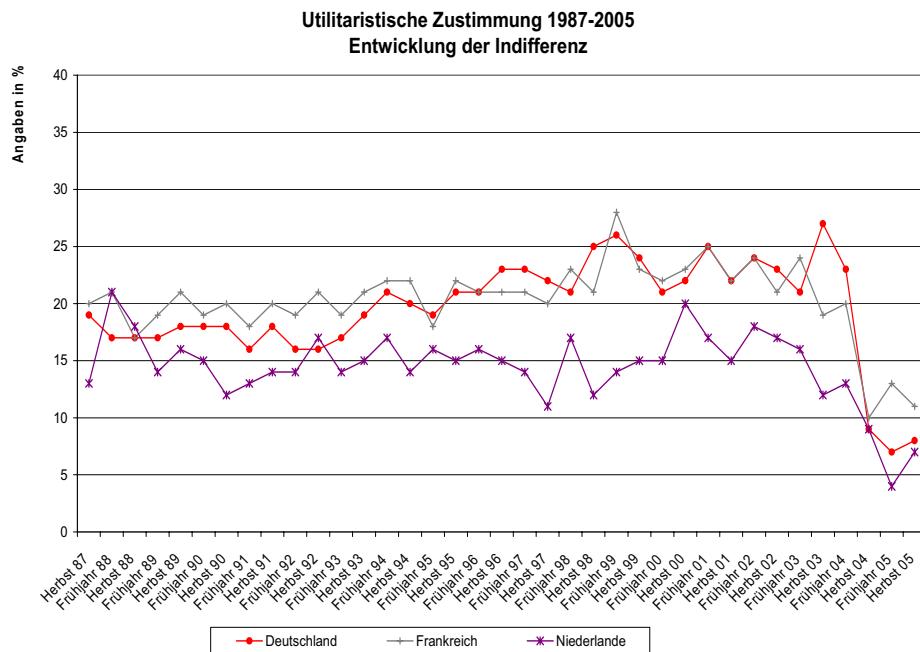
In Bezug auf die utilitaristische Unterstützung fällt jedoch zweierlei auf: Zum einen hat sich die Anzahl derjenigen, die sich indifferent äußern, in den letzten drei Jahren deutlich verringert: Beurteilten im Herbst 2003 noch 27% der Befragten die EU-Mitgliedschaft ihres Landes als weder positiv noch negativ, so waren es im Herbst 2005 nur noch 8%. Offensichtlich haben immer mehr Deutsche eine Meinung über die Vor- bzw. Nachteile der EU-Mitgliedschaft Deutschlands. Zum zweiten ist die utilitaristische Nettozustimmung auffällig negativ, sowohl im Vergleich zur affektiven Zustimmung als auch im Vergleich zum EU-Durchschnitt. Die Indexwerte für Deutschland sind seit Ende der 80er fast permanent unter den EU-Durchschnittswerten, besonders seit 1996. Seitdem pendeln die Werte in Deutschland zwischen -0,14 und +0,19. Streckenweise (bspw. 1996-1998) überwiegt die Anzahl derjenigen, die keine Vorteile in der EU-Mitgliedschaft ihres Landes sehen. Bei der Herbstumfrage 2005 sah fast die Hälfte der Deutschen, nämlich 46% keine Vorteile in der EU-Mitgliedschaft. Die gleiche Anzahl der Befragten beurteilte die Mitgliedschaft als vorteilhaft.

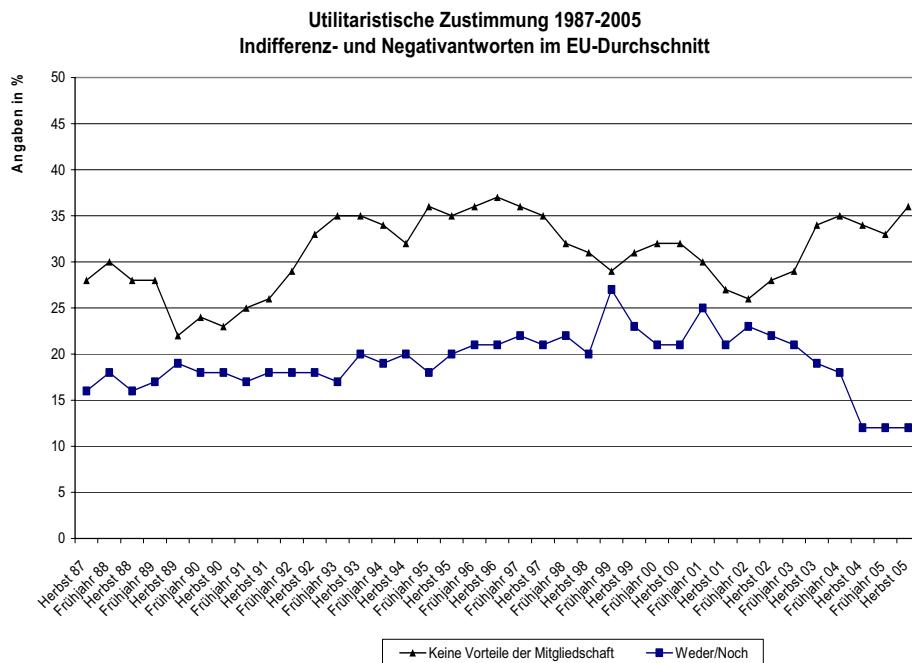
## 4. Fazit

Der allgemeine Einbruch in der Unterstützung der EU Anfang der 90er spiegelt sich auch in den Umfrageergebnissen der hier untersuchten Länder wieder (einige Ausnahme: Niederlande). In den letzten zehn Jahren fallen mehrere Aspekte auf:

- In Frankreich verläuft sowohl der affektive als auch der utilitaristische Nettoindex fast identisch zu den EU-Durchschnittswerten. Eine negative Entwicklung ist bei beiden Indikatoren nicht festzustellen.
- Auch in Großbritannien sind keine nennenswerten Veränderungen der Bevölkerungsorientierungen zu vermerken.
- In Italien und den Niederlanden, zwei Ländern, in denen sich die Unterstützung traditionell auf hohem Niveau bewegt, zeichnen sich allerdings nennenswerte Veränderungen ab: In Italien erodiert sowohl die affektive als auch utilitaristische EU-Unterstützung langsam, aber stetig, wobei sich die emotionale Zustimmung seit 2003 rasant nach unten bewegt. In den Niederlanden ist im gleichen Zeitraum ein krasser Einsturz der utilitaristischen Unterstützung zu beobachten.
- In Deutschland ist deutlich zwischen der Entwicklung der affektiven und utilitaristischen Zustimmung zu differenzieren: Während die emotionale Zustimmung in den letzten zehn Jahren nicht gesunken ist und tendenziell die Anzahl derer, die die Mitgliedschaft befürworten sogar leicht steigt, befindet sich die utilitaristische Nettozustimmung auf einem auffallend niedrigen Niveau. Selbst wenn die Nettoindexwerte zwischen 1996 und 2000 noch schlechter als heute waren, ist die Anzahl derjenigen, die die Mitgliedschaft als Nachteil sehen, schlagartig. Denn diese steigt seit Ende 2002 stetig an. Der Anstieg wird nur teilweise durch einen gleichzeitigen Anstieg der Befürworter kompensiert.

Insgesamt fällt auf, dass seit 2002/2003 sowohl im EU-Durchschnitt als auch in Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und Italien die Indifferenz deutlich abgenommen hat, wenn es um eine Kosten/Nutzen-Einschätzung der EU-Mitgliedschaft geht. Hier ist offenbar eine Polarisierung erfolgt. Dies zeigt die Analyse der Eurobarometer-Rohdaten vor allem im Hinblick auf die utilitaristische Unterstützung in Deutschland, den Niederlanden und Italien. Offenbar haben immer mehr Bürger in Bezug auf die Kosten/Nutzen-Analyse eine Meinung, die jedoch mehrheitlich negativ ausfällt.





Die Europaorientierungen der Bürger unterliegen in den letzten Jahren – zumindest laut der Eurobarometer-Daten – keinem grundlegenden Wandel. Die ersten Ergebnisse des Eurobarometers Nr. 65 (Frühjahr 2006) unterstützen im Übrigen diesen Befund. Sicherlich kann ein Zustimmungsverlust nicht geleugnet werden, wenn man die gesamte Zeitspanne von 1987-2005 betrachtet: Das Unterstützungs niveau von heute befindet sich auf einem deutlich niedrigeren Niveau als noch Ende der 80er/Anfang der 90er Jahre.

Die Entwicklungen der letzten Jahre geben keineswegs Anlass, den VVE zum Anlass zu nehmen, mit Verweis auf die beiden Negativreferenden die Alarmglocken zu läuten und so zu tun, als stehe der Integrationsprozess urplötzlich vor einer riesigen Legitimationskrise. Das derzeitige Beklagen ist insofern problematisch, als dass auf diese Art und Weise auch eine Krise herbeigeredet werden kann. Kurt Beck betonte nach den Negativreferenden in den Niederlanden und in Frankreich richtigerweise: „Ich vermeide es bewusst, von einer Krise zu reden. Es gibt ein Problem, aber es ist ein lösbares. Wir sollten es nicht zur Generalkrise hochreden.“<sup>66</sup>

Wie könnten die Unterstützungsgrade stabilisiert oder sogar erhöht werden? Diese Frage wäre leichter zu beantworten, wenn Gewissheit über die Einflussfaktoren auf die EU-Bürgereinstellungen herrschen würde. In der Forschung gelten diese Faktoren und vor allem deren Relevanz bislang allerdings als umstritten.<sup>67</sup>

So können im Folgenden lediglich Vorschläge formuliert werden, die zugleich logisch, sinnvoll und realisierbar erscheinen. Außerdem fallen

66 N.N., „Beharrlicher Kämpfer für seine Ideale“, in: *Wiesbadener Tagblatt*, 25. Juni 2005.

67 Vgl. bspw. die ökonomisch und Kosten/Nutzen basierten Erklärungsansätze von Matthew Gabel oder die kulturell geprägten Ansätze von Lauren McLaren. Vgl. Matthew Gabel, *Interests and Integration. Market Liberalization, Public Opinion, and European Union*, 1998; McLaren, „Attitudes to European Integration“ [wie Fn. 20].

mögliche Maßnahmen zur Erhöhung der EU-Unterstützungswerte abhängig vom jeweiligen Land verschieden aus. Einige Anmerkungen sind deshalb aus einer rein deutschen Perspektive zu verstehen.

Vor allen anderen sind die politischen Eliten aufgefordert, ihren Beitrag zu einer Verbesserung der Orientierungen zu leisten. Eine „Therapie“ zur Erhöhung der Unterstützungswerte setzt dabei nicht bei den zahlreichen Kommunikationsstrategien der Kommission an (Plan D, Weißbuch über eine neue Kommunikations- und Informationspolitik, diverse Hochglanzbroschüren und punktuelle Imagekampagnen etc.).<sup>68</sup> Diese Strategien getreu dem Motto „Europa dem Bürger näher bringen“ werden besonders seit dem Europäischen Rat von Laeken<sup>69</sup> vorangetrieben. Doch ein solches Projekt kann nicht (nur) zentral aus Brüssel geregelt werden. Im Gegenteil, die diversen Kommunikationsanstrengungen seitens der Kommission sind eher kontraproduktiv, da hier die Grenzen zwischen Information, Kommunikation und Propaganda nicht deutlich sichtbar sind und folglich beim Bürger Misstrauen wecken. Es wäre sinnvoller, wenn sich die Kommission aus den Bewertungsdiskursen zurückziehen und die Regierungen dazu anhalten würde, sich entsprechend ihrer jeweiligen Realpolitik in den Brüsseler Organen zu bekennen und mit ihren Bürgern in Sachen Europapolitik „realitätsnäher“ zu kommunizieren. „Die Mitgliedsländer und ihre Gesellschaft müssen sich für Europa verantwortlich fühlen. Denn sie sind Europa. Europa – das ist nicht Brüssel, das ist Berlin, Rom, Dublin, Riga und so weiter. Europa beginnt im kleinsten Dorf.“<sup>70</sup>

Die Dringlichkeit, die eigene Kommunikation gegenüber den Bürgern in Sachen EU zu ändern, scheint gemeinhin anerkannt. Dennoch bleibt es in der Regel bei reinen Lippenbekenntnissen. So entsteht der Eindruck, „dass die passive Hinnahme von Intransparenz [...] über europäische Entscheidungsstrukturen manchen Akteuren im nationalen, regionalen und kommunalen Kontext mehr Vorteile verspricht, als ein diesbezüglich aufgeklärter Bürger/in.“<sup>71</sup>

Die Regierungen der Mitgliedstaaten müssten zunächst ihre „EU-Schizophrenie“ („in Brüssel mitstimmen, zu Hause dagegen anschreien“) ablegen. In diesem Zusammenhang wäre zu überlegen, unter welchen Rahmenbedingungen die Kommission bei allen Vorschlägen für Rechtsakte klarstellen würde, wer sie zu dieser Initiative bewegt hat („Ross und Reiter nennen“).

Die Regierungen der Mitgliedstaaten wiederum sollten die innerstaatlichen Prozesse, bei denen EU-Angelegenheiten behandelt werden, ausdrücklich kennzeichnen. Dies gilt insbesondere dann, wenn es um die Umsetzung von EU-Recht geht (Labeling).

Hilfreich wäre außerdem, den Bürgern die Vor- oder Nachteile der europäischen Integration nicht nur abstrakt, sondern im Hinblick auf jede

68 Vgl. bspw. KOM(2006) 35 endgültig; KOM(2005) 494 endgültig.

69 Vgl. SN 300/1/01 REV 1, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Laeken, 14./15. Dezember 2001, S. 20.

70 Günter Verheugen interviewt von Hans Maria Heyn, „Im Taxi nach Tegel“, in: *politik orange*, Winter 2005/Frühjahr 2006, S. 3.

71 Barbara Tham, *Eine neue europäische Informations- und Kommunikationspolitik?*, CAP Aktuell, Nr. 4, Mai 2006, S. 6.

Einzelmaßnahme nüchtern zu signalisieren. Denn zu oft werden die Vorteile der Integration als selbstverständlich betrachtet, die Nachteile jedoch lautstark artikuliert. Notwendig wäre beispielsweise eine nationale Debatte über die Kommissions-Mitteilung „Erweiterung: Zwei Jahre danach – ein wirtschaftlicher Erfolg“<sup>72</sup>: In der EU-Perspektive scheinen die wirtschaftlichen Ängste und Vorurteile im Zusammenhang mit der fünften Erweiterungsrunde unberechtigt; die angekündigten Unternehmensverlagerungen, die massiven Wanderungsbewegungen und der unfaire Wettbewerb bei Arbeitsbedingungen und Entlohnung sind ausgeblieben. Nicht nur in dem aktuellen Kommissionsbericht, sondern auch in der Literatur besteht weitgehender Konsens darüber, dass die Osterweiterung in wirtschaftlicher Hinsicht ein Gesamterfolg ist.<sup>73</sup> Die wirtschaftlichen Vorteile für die „alten“ Mitgliedstaaten fallen sicherlich geringer aus als für die „Neuen“, sind aber in jedem Fall vorhanden. Einige Länder, allen voran Österreich und Deutschland, haben sogar massiv vom erweiterten Markt profitiert. Insgesamt, so das Fazit, ermöglicht die Erweiterung der EU, in einer globalisierten Wirtschaft wettbewerbsfähig zu bleiben. Diese Gesamtbewertung wäre mitgliedstaatlich offen zu überprüfen und zu kommunizieren.<sup>74</sup>

Bei einer Diskussion über die Vor- und Nachteile sollte allerdings auch deutlich gemacht werden, dass der Integrationsprozess nicht ausschließlich auf rationales Kosten/Nutzen-Denken reduziert werden darf. Eine rein utilitaristische Herangehensweise an die Integration, wie sie in den letzten Jahren praktiziert wurde, ist nicht ausreichend, um Sinn und Zweck der EU zu hinterfragen.<sup>75</sup> Die Bürger brauchen über das Tagesgeschäft hinausgehende, sie langfristig und zukünftig orientierende Begründungen. Zu Beginn der Integration lieferte die Kriegserfahrung derartige Argumente zu Genüge. Das Argument der Friedensgemeinschaft ist zwar nach wie vor berechtigt, allerdings allein nicht mehr tragend, besonders nicht für die jüngere Generation. Der Bundeskanzlerin ist daher zuzustimmen, wenn sie feststellt, dass die politischen Eliten „der historischen Begründung der Europäischen Union eine Neubegründung hinzufügen“<sup>76</sup> müssen. Offene Auseinandersetzungen mit Grundsatzfragen wie der Finalität der Integration, der Werte und Ziele des Integrationsprojekts, des Stellenwertes der EU und ihrer Staaten im internationalen Gefüge sowie der Grenzen der Integration (in geographischer, aber auch in inhaltlicher Hinsicht) würden sicherlich eine Orientierungshilfe für die Bürger

72 Die Mitteilung stützt sich auf eine Analyse des Bureau of European Policy Advisers <[http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/publications/occasionalpapers\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/occasionalpapers_en.htm)> (Stand: 07.05.2006)

73 Vgl. Katinka Barysch, „Enlargement two years on: Economic success or political failure?“, Briefing paper for the Confederation of Danish Industries and the Central organization of Industrial Employees in Denmark, April 2006; KOM (2006) 200 endgültig.

74 So profitieren etwa die Verbraucher von den sinkenden Roaming-Gebühren (Mobilfunktelefone im Ausland) dank der EU-Kommission. Die Medien haben dieses Thema zwar bereits kurzzeitig aufgegriffen, doch ist eine stärkere Fokussierung auf solche Details notwendig.

75 Vgl. Wolfgang Böhm, „Europa ist verletzbarer als andere Kontinente“, Interview mit Prof. Dr. Werner Weidenfeld zur Krise der Europäischen Union“, in: *Die Presse*, 10. September 2005. <<http://www.cap-lmu.de/aktuell/presespiegel/2005/europa-krise.php>> (Stand: 23.04.2006).

76 Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel, 11.05.2006.

darstellen.

Die Eliten auf nationaler Ebene sind aber nicht die Einzigsten, auf denen ein großes Stück Verantwortung lastet. Auch die Medien sind bei weitem nicht am Ende ihrer Leistungsfähigkeit, was die Europaberichterstattung angeht.<sup>77</sup> Zudem sollten die Journalisten, ihre seit Mitte der 90er Jahre zunehmend kritische Berichterstattung<sup>78</sup> überdenken. Das heißt nicht, dass Medienvertreter als Sprachrohre der EU fungieren sollen. Es ist nicht Aufgabe der Journalisten, ein europäisches Wir-Gefühl zu schaffen. „Denn schließlich sind Journalisten weder die Volkshochschullehrer der Nation, noch sollten sie Missionare sein- auch nicht in europäischen Angelegenheiten.“<sup>79</sup> Dennoch sollte man von den Medien erwarten dürfen, „dass sie über Relevantes berichten; dass sie den Menschen eine Chance geben, etwas über das Weltgeschehen zu erfahren und sich darüber eine Meinung zu bilden; dass sie ihrer Öffentlichkeits-, Informations-, Artikulations- und Kontrollfunktion gerecht werden. In punkto Europa tun sie dies summa summarum nicht“<sup>80</sup>

Die „Krisenrhetorik“ in Bezug auf die EU-Bevölkerungseinstellungen sollte jedenfalls solange vermieden werden, wie sie einer eindeutigen empirischen Grundlage entbehrt. Ebenso ist bei der Interpretation von Negativreferenden und Protestaktionen gegen einzelne Politiken der EU Vorsicht geboten, dies schlicht und brachial zugleich als „Legitimationskrise“ zu interpretieren. Will man die „Therapie“ zur Stabilisierung bzw. Erhöhung des Unterstützungs niveaus optimieren, ist schließlich eine umfangreiche Überprüfung bestehender Erklärungsansätze zu den Determinanten der Bevölkerungseinstellungen erforderlich. Besonderer Forschungsbedarf besteht hier im Bereich der Eliten- und Medienwirkungsforschung.

<sup>77</sup> Dies betont auch Fritz Pleitgen, Intendant des Westdeutschen Rundfunks anlässlich des europa-forums 2006. Eine Möglichkeit, den Bürgern europäische Politik besser zu vermitteln, bestehe, so Pleitgen, z.B. in der Entwicklung populärer Formate, die die EU thematisieren wie Quizshows oder Eurokrimis.

<sup>78</sup> Vgl. bspw. Robin B. Hoddes, „News Coverage of European Politics: A comparison of change in Britain and Germany“, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Heinrich Schneider (Hrsg.), *Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung*, Bonn, S. 449-472.

<sup>79</sup> Frank Bretschneider/Markus Rettich, Europa- (k)ein Thema für die Medien, in: Jens Tenscher (Hrsg.), *Wahl-Kampf um Europa. Analysen aus Anlass der Wahlen zum Europäischen Parlament 2004*, Wiesbaden 2005, S. 136-153 (152).

<sup>80</sup> Ebd.