

# Die Politisierung der Europäischen Union als Chance nutzen

*Christian Rauh und Michael Zürn\**

Die Entscheidungen der Europäischen Union blieben der breiten Bevölkerung lange Zeit verborgen. Die Liberalisierung europäischer Ökonomien wurde häufig nationalen Regierungen zugeschrieben, während die Mehrheit der Bürger die Europäische Union vor allem mit einer ausufernden Bürokratie in Verbindung brachte, die auch nicht vor Bananen und Traktorsitzen Halt machte. Diese Wahrnehmung wurde nicht zuletzt durch die Eurokrise nachhaltig erschüttert. Heute kann kein Zweifel mehr daran bestehen, dass die Europäische Union zum Gegenstand der öffentlichen politischen Auseinandersetzung geworden ist.

Bereits seit Anfang der 1990er Jahre lässt sich diese Gegenbewegung zur teils exekutiv, teils technokratisch dominierten Entscheidungsfindung in Brüssel beobachten. Spätestens seit dem Vertrag von Maastricht hat der europäische Einigungsprozess mehrere Phasen hoher Medienaufmerksamkeit, einer zunehmenden Polarisierung der öffentlichen Meinung und sogar offener Proteste erlebt. Diese Politisierung supranationaler Entscheidungsfindung fordert die hergebrachten Bewertungsmaßstäbe der Europäischen Union heraus: Statt sich nur über gesamtökonomisch effiziente Ergebnisse zu rechtfertigen, tritt die Europäische Union im öffentlichen Diskurs nun als Institution auf, die Herrschaft ausübt und damit anspruchsvoller Kriterien politischer Legitimation unterliegt.

Gesellschaftliche Politisierung bedeutet dabei zweierlei: Sie führt zum einen zu mehr Widerstand gegen europäische Institutionen und ihre Politik, sie verstärkt zum anderen aber auch das Bewusstsein über die Bedeutung und das Potenzial der politischen Prozesse jenseits des Nationalstaats. Daher lässt sich die inzwischen fünf Jahre andauernde Krise des Finanz- und Währungssystems nicht automatisch mit einer Krise der europäischen Integration gleichsetzen.

Damit setzt sich die Politisierungsthese von zwei skeptischen Lesarten ab. Die eine besagt, dass die Finanz- und spätere Währungskrise nichts weniger symbolisiere als den Sieg des globalen Kapitalismus über seine Einhegung durch demokratische Kontrollmechanismen. Nationale und supranationale Exekutiven seien demnach gezwungen, auf immer neue Bilanzmeldungen ‚systemrelevanter‘ Banken, auf immer neue Bewertungen von Rating-Agenturen und auf immer neue Zins- und Preisschwankungen zu reagieren. Der den kurzfristigen ökonomischen Entwicklungen hinterherhechelnde Entscheidungsmarathon der letzten Jahre zeige, dass das ‚Primat der Politik‘ durch ein ‚Pramat der Märkte‘ ersetzt worden sei. Kanzlerin Merkels Rede von der marktkonformen Demokratie scheint diese Diagnose ungewollt zu stützen. Gerade die Finanz- und Währungskrise unterstreiche, wie

\* Dr. Christian Rauh, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung „Global Governance“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin.

Prof. Dr. Michael Zürn, Direktor der Abteilung „Global Governance“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin; und Professor für Internationale Beziehungen an der Freien Universität Berlin.

Der Beitrag ist ein Nachdruck des Artikels Christian Rauh/Michael Zürn: Die Politisierung der Europäischen Union als Chance nutzen, in: Claudio Franzius/Franz C. Mayer/Jürgen Neyer (Hrsg.): Modelle des Parlamentarismus im 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2015, S. 469-486.

sehr die europäische Integration die demokratische Kontrolle von Märkten ausgehöhlt habe.

Die zweite, gleichfalls skeptische Lesart betont, dass die Finanz- und Währungskrise eine Renationalisierung politischer Entscheidungen in Europa mit sich bringe und so den Einigungsprozess ausbremse. Die ausufernde Gipflediplomatie, die Diskussionen um die bürgerferne Brüsseler Bürokratie und die vornehmlich national ausgerichteten Rechtfertigungsmuster befeuern diese Wahrnehmung in der öffentlichen Debatte. Untermauert wird diese These durch den besorgniserregenden Aufstieg europakritischer und offen rechtspopulistischer Parteien, die bei der Europawahl 2014 besonders in Frankreich und Großbritannien aber auch in Dänemark und Österreich nie dagewesene Erfolge eingefahren haben.

Wir stimmen mit diesen skeptischen Perspektiven darin überein, dass die Finanz- und Währungskrise eine entscheidende Wegmarke für den europäischen Einigungsprozess ist. Wir stimmen auch damit überein, dass sie die vorherrschende Logik europäischer Entscheidungsprozesse akzentuiert und demaskiert. Dies verdeutlicht in bisher ungekanntem Ausmaß – und auch damit stimmen wir überein – die Spannungen zwischen nationaler Demokratie und supranationaler Technokratie.

Die Finanz- und Währungskrise muss aber weder automatisch zu einer Ausweitung technokratischer Entscheidungsfindung auf Kosten demokratischer Kontrolle führen noch muss sie unweigerlich in einer Stagnation des Einigungsprozesses und in einer Renationalisierung resultieren. Europa befindet sich vielmehr an einer institutionellen Weggabelung: Einerseits zeigt sich deutlich, dass der alte Pfad der europäischen Einigung kaum noch erfolgversprechend ist. Andererseits verbessert die gesellschaftliche Politisierung aber die Voraussetzungen, um die europäische Integration auf einen anderen Pfad zu setzen.

Die politische Bewältigung der Finanz- und Währungskrise und der ihr folgende Europawahlkampf haben unterstrichen, dass die langfristigen Effekte der Politisierung Europas davon abhängen werden, ob die politischen Eliten auf nationaler und supranationaler Ebene in der Lage sind, die gesellschaftlichen Debatten über die europäische Einigung institutional zu kanalisieren.

## Die Politisierung Europas aus theoretischer Perspektive

Die Forschung unterscheidet drei Kernkomponenten der Politisierung: Bewusstsein, Polarisierung und Mobilisierung. Das wachsende Bewusstsein verweist auf die gestiegene Sichtbarkeit von EU-Angelegenheiten für Bürgerinnen und Bürger. Polarisierung bezieht sich auf eine zunehmende Ausdifferenzierung von Meinungen und Positionen in der öffentlichen Debatte über europäische Politik. Die Mobilisierung meint den Anstieg an Ressourcen, die in EU-bezogene Auseinandersetzungen investiert werden, und die Zunahme von politischen Akteuren, die sich dabei öffentlich engagieren.

Generell kann die zunehmende Politisierung von internationalen Institutionen – neben der Europäischen Union auch die der Vereinten Nationen, des Internationalen Währungsfonds oder der Welthandelsorganisation – als Antwort auf deren Zuwachs an politischer Autorität gelten. Je mehr sich die Probleme transnationalisieren und je mehr Einfluss internationale Institutionen nehmen, desto mehr werden sie öffentlich politisiert. Dabei geht es zunächst um *sachpolitische Konflikte*. Aber überall dort, wo neue politische Autoritäten jenseits des Nationalstaats entstehen, erwachsen zwei zusätzliche Konfliktlinien. Zum einen ergeben sich *Autoritätskonflikte*. Es geht zunehmend darum, auf welcher Ebene und durch welche Institutionen politische Entscheidungen getroffen werden sollen. Aber selbst

wenn die Autorität einer neuen Institution nicht infrage gestellt wird, können immer noch *Legitimationskonflikte* auftreten. In dem Maße, in dem sich politische Autoritäten jenseits des Nationalstaates auf Rechtfertigungsmuster stützen, die sich von bekannten Formen unterscheiden, entstehen reflexive Legitimationskonflikte. Es geht dann nicht mehr nur darum, ob bestimmte Legitimitätsanforderungen erfüllt werden, sondern tiefer um die Frage, welche Quellen und Mechanismen überhaupt der Legitimation dienen. Was sind etwa die angemessenen Standards zur Bemessung der Legitimität der Europäischen Zentralbank (EZB)? Ist unabhängige Expertise als Legitimationsquelle ausreichend oder bedarf es zusätzlich der politischen Repräsentation?

Vor dem Hintergrund dieses dreifachen Konfliktpotenzials fällt es allzu leicht, in der Politisierung ein Risiko für grenzüberschreitende Integrationsprozesse zu sehen. Denn die Trias aus wirtschaftsliberaler Ausrichtung europäischer Politiken, der Zuweisung von Kompetenzen an supranationale Institutionen und der vorwiegend technokratischen Rechtfertigung ihrer Entscheidungen wird durch die Politisierung aufgebrochen. Alle drei Elemente verlieren ihre bisherige Selbstverständlichkeit und ihren scheinbaren inneren Zusammenhang.

Damit kann die Politisierung die notwendigen Voraussetzungen für die stärkere Einbindung der Bürger in den Einigungsprozess herstellen, wie sie in Sonntagsreden spätestens seit dem Maastricht-Vertrag immer wieder gefordert wird. Denn erst das breite politische Bewusstsein über die Inhalte, die Prozesse und die gesellschaftlichen Implikationen supranationaler Politik lässt eine klare Zurechenbarkeit politischer Verantwortung zu, ohne die eine demokratische Kontrolle originär europäischer Entscheidungen unmöglich ist. In einem politisierten Kontext wird es deutlich unwahrscheinlicher, dass die europäischen Institutionen von speziellen Interessen getrieben oder dass sie von Exekutiven zur Umgehung parlamentarischer Opposition oder gesellschaftlicher Widerstände genutzt werden können. So lässt sich zum Beispiel nachweisen, dass die Marktregulierungen der Europäischen Kommission in Phasen starker öffentlicher Aufmerksamkeit deutlich verbraucherfreundlicher ausfallen.

Prinzipiell schafft die Politisierung Europas also eine Öffentlichkeit, die für eine funktionierende demokratische Kontrolle notwendig ist. Sie macht alle in den europäischen Gesellschaften vorhandenen Meinungen wahrnehmbar, ermöglicht eine Überprüfung verschiedener Standpunkte im Diskurs und kann so in der Breite überzeugende öffentliche Meinungen generieren, die als Handlungsorientierung für exekutive Entscheidungen auf der supranationalen Ebene taugen.

Gesellschaftliche Politisierung kann dabei natürlich nicht mit Demokratie gleichgesetzt werden. Öffentliche Sichtbarkeit und Umstrittenheit sind aber sehr wohl eine notwendige Voraussetzung für eine demokratische Aggregation gesellschaftlicher Präferenzen. Entscheidend ist es dann, ob die institutionellen Strukturen der Europäischen Union und die in ihnen agierenden politischen Eliten in der Lage sind, die gesellschaftlichen Forderungen und Widerstände angemessen zu absorbieren. Im Ergebnis kreiert die öffentliche Politisierung der Europäischen Union eine weichenstellende Situation, in der die ihr innenwohenden Konflikte entweder zum institutionellen Verfall führen oder aber den Grundstein für eine demokratischere Form der europäischen Einigung legen.

## Die Finanz- und Währungskrise als Prisma der Politisierung Europas

Der Verlauf der Finanz- und Währungskrise erscheint wie ein Lehrbuchfall der Politisierung internationaler Institutionen. Die Krise erklärt sich im ersten Schritt durch ein Re-

gelungsdefizit, das durch den Vertrag von Maastricht 1991 festgeschrieben wurde. Institutionell betrachtet liegen ihre Ursprünge in der Kombination von zentralisierter Geldpolitik und dezentralisierter Fiskalpolitik, die sowohl Währungsabwertungen für schwächere Volkswirtschaften verhinderte als auch den in Nationalstaaten gerne als Problemlösung gewählten Finanzausgleich ausschloss. In dieser Konstruktion des halben Weges liegt die institutionelle Ursache auf der europäischen Ebene für die Probleme der Staaten in Südeuropa. Es lag zu Beginn der Währungskrise also nahe, entweder den Weg nach Brüssel zu Ende zu gehen oder aber den nationalen Rückzug anzutreten.

Tatsächlich wurde die politische Autorität der Europäischen Union im zweiten Schritt erweitert. Sehr schnell kamen politische Forderungen auf, die *de facto* weitere Kompetenzverlagerungen zugunsten der europäischen Institutionen beinhalteten und denen bereits in erheblichem Maße entsprochen wurde. Das gilt insbesondere für den Bereich der Fiskalpolitik. So verpflichtet der im Herbst 2011 verabschiedete Fiskalpakt zu nahezu ausglichenen Haushalten, erfordert nationale Schuldenbremsen mit Verfassungsrang und macht diese fiskalpolitischen Regelungen zum Gegenstand möglicher Sanktionierung durch den Europäischen Gerichtshof. Auch der Europäische Stabilitätsmechanismus, der inzwischen Staatsanleihen kaufen und Banken rekapitalisieren kann, ermöglicht es, dass einzelne Mitgliedstaaten von qualifizierten Mehrheiten überstimmt werden. Die Entscheidungskompetenzen der europäischen Institutionen sind während der Krise also nochmals deutlich gestärkt worden – auch über die beiden genannten Beispiele hinaus. Aus dem Blickwinkel der Politisierungsthese exponiert sich eine so gestärkte supranationale Ebene noch viel mehr als Adressat für gesellschaftliche Forderungen aller Art.

Neben verschärften Sachkonflikten treten im dritten Schritt Autoritäts- und Legitimationskonflikte hinzu. Dieser Effekt verstärkt sich dadurch, dass die Finanz- und Währungskrise die wachsende supranationale Autorität für breite Gesellschaftsschichten unmittelbar erfahrbar macht. Die Entscheidungen der Europäischen Union zur Bewältigung der Währungskrise haben direkte und direkt sichtbare Effekte auf Hypotheken, Renten und die Verfügbarkeit öffentlicher Daseinsvorsorge. Dies erhöht den Informationsbedarf der breiten Öffentlichkeit und führt zu gesteigerter Medienaufmerksamkeit. Das trifft insbesondere auf die ‚Schuldenstaaten‘ zu. Für sie bedeutet die verordnete Sparpolitik tiefe Einschnitte in die individuelle Wohlfahrt. Nichts verdeutlicht dies symbolhafter als die wiederholt mit dem Gestus von Insolvenzverwaltern nach Griechenland reisende Troika von Inspektoren des Internationalen Währungsfonds, der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Kommission. Die drastischen Kürzungen bei den Renten oder bei den Gehältern schmerzen schon beim Lesen. Die wachsende Armut lässt sich in Athen mit den Händen greifen und ist inzwischen selbst im sonst so noblen Madrid unübersehbar. Aber auch in den ‚Geberstaaten‘ ist die individuelle und kollektive Wohlfahrt massiv von den aktuellen supranationalen Entscheidungen betroffen und das öffentliche Interesse entsprechend hoch. Beispielsweise dürften die Haftungsverpflichtungen aus der deutschen Zustimmung zum Europäischen Stabilitätsmechanismus das Preisschild jedes jemals vom Deutschen Bundestag verabschiedeten Einzelgesetzes überschreiten.

Im vierten Schritt geht es um die Frage der Legitimität. Der ausgeübten politischen Autorität europäischer Institutionen steht eine äußerst vermittelte und vielfach gebrochene Repräsentation breiter gesellschaftlicher Interessen gegenüber. Ein Beispiel dafür sind die Rechte der Kommission zur Kontrolle nationaler Haushalte und die Erweiterung der Kompetenzen der Europäischen Zentralbank. Zu Legitimationsdefiziten führt auch die (Selbst-)Ermächtigung nationaler Exekutiven, die auf Kosten gewählter Vertreter in natio-

nalen oder im Europäischen Parlament gehen. Die während der Krise praktizierte Gipfel-diplomatie mit immer wiederkehrenden Bildern schwarzer Limousinen vor dem Justus-Lipsius-Gebäude, Verhandlungen hinter verschlossenen Türen und der morgendlichen Verkündung von ‚alternativlosen‘ Verhandlungsergebnissen ist kaum dazu angetan, ein inklusives und repräsentatives Verfahren der Entscheidungsfindung zu signalisieren. Dort, wo Europa aber tief in die Wohlfahrt breiter Gesellschaftsschichten eingreift, reicht eine rein ergebnisbezogene, nur mit Sachzwängen und Expertise operierende, also mithin eine rein technokratische Legitimation nicht mehr aus, um öffentliche Zustimmung zu generieren. Das Ergebnis ist eine Situation der politischen Umstrittenheit, die über den engeren Kreis der exekutiven und technokratischen Entscheidungsträger hinausreicht und bisher ungekannten Widerhall in der breiteren europäischen Öffentlichkeit findet.

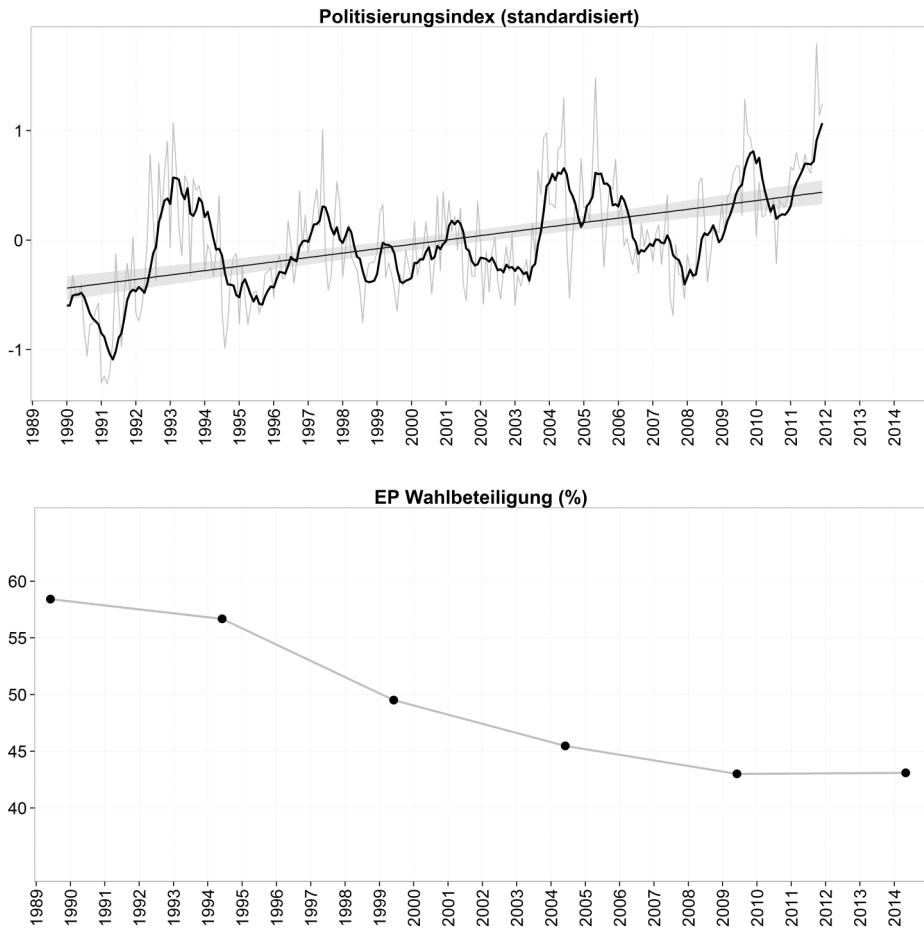
### Die gesellschaftliche Politisierung vor und während der Krise

Auf Basis der drei Kernkomponenten des Politisierungskonzepts haben wir einen Indikator entwickelt, der das Ausmaß der Medienberichterstattung (öffentliche Sichtbarkeit), die Ausdifferenzierung der öffentlichen Meinung zur EU-Mitgliedschaft (öffentliche Polarisierung) und die Zahl EU-bezogener Proteste (öffentliche Mobilisierung) standardisiert erfasst und zu einem additiven Index aggregiert.<sup>1</sup> Dieser monatlich für die ‚EU-6‘-Staaten zwischen 1990 und 2011 verfügbare Index unterstreicht in Abbildung 1 das über die Zeit ansteigende Maß der öffentlichen Politisierung der Europäischen Union. Neben dem langfristigen Trend lassen sich starke Ausschläge rund um zentrale Wegmarken des europäischen Einigungsprozesses etwa während der Ratifikation der Verträge von Maastricht (1992/1993) und Amsterdam (1997), der Osterweiterung (2004) und des gescheiterten Verfassungsvertrags (2005) beobachten. Zu Beginn der Finanz- und Währungskrise in den Jahren 2009 bis 2011 werden diese Politisierungsspitzen allerdings nochmals übertroffen.

Nach der von Angela Merkel und Nicolas Sarkozy ausgerufenen „Reflektionsphase“ infolge der gescheiterten Verfassung und der weitgehend öffentlichkeitsfernen Annahme des Lissabon-Vertrags zieht der Politisierungssindikator zwischen Sommer 2008 und Herbst 2009 deutlich an. Dies reflektiert einerseits die öffentliche Sichtbarkeit der Lissabon-Ratifikation nach dem ersten, negativen Referendum in Irland und den Verfassungsbeschwerden in Deutschland. Gleichzeitig verweisen unsere Mediendaten aus dieser Periode auf die zunehmend europäisierte Diskussion um nationale Bankenrettungsprogramme und die Neuordnung der Finanzmärkte vor dem Hintergrund der internationalen Liquiditätsklemme. Konflikte zwischen nationalen Marktinterventionen und europäischem Wettbewerbsrecht, wie im Fall der Hypo Real Estate, zahlreiche EU-Initiativen, wie etwa zur Erhöhung der Einlagensicherung, und ein vorher ungekanntes Stakkato von europäischen Krisengip-

1 Die öffentliche Sichtbarkeit der Europäischen Union wird über den Anteil von Artikeln mit EU-Bezug in L'Echo (Belgien), Frankfurter Allgemeine Zeitung (Deutschland), Le Monde (Frankreich), Corriere della Sera (Italien) und NRC Handelsblad (Niederlande) erfasst. Die Polarisierung der öffentlichen Meinungen zur EU wird über Varianz und Kurtosis der Verteilungen der individuellen Einstellungen zur EU-Mitgliedschaft in den entsprechenden Wellen des Eurobarometers gemessen. Öffentliche Mobilisierung wird anhand einer Erweiterung der von Katrin Uba und Fredrik Uggla bereitgestellten Zähldaten zu ‚Europoprotests‘ erhoben, erfasst also alle Ereignisse wie Demonstrationen oder Kundgebungen, bei denen die Europäische Union und ihre Akteure entweder Gegenstand oder der Adressat der geäußerten Forderungen sind. Die Werte der einzelnen Indikatoren wurden über die Untersuchungsperiode z-standardisiert und zu einem Index der monatlichen Durchschnittswerte aggregiert. In Abbildung 1 zeigt die graue Linie die monatlichen Werte und die schwarze Linie ihren über sechs Monate gleitenden Durchschnitt. Zudem wird die Abbildung durch einen einfachen, über ‚ordinary least squares‘ geschätzten Trend der Daten über Zeit ergänzt.

**Abbildung 1: Gesellschaftliche Politisierung der Europäischen Union und Beteiligung an Europawahlen**



Quelle: Eigene Darstellung.

feln verdeutlichen der breiteren Öffentlichkeit in diesem Zeitraum, wie weit supranationale Kompetenzen bereits in die politischen Geschicke der Mitgliedstaaten eingreifen. Nicht nur die Medienpräsenz der Europäischen Union, sondern auch die Polarisierung der öffentlichen Meinung zur EU-Mitgliedschaft und die Zahl EU-bezogener Protestaktionen treiben unseren Indikator während dieser Monate an. Der parallel zum EU-Gipfeltreffen organisierte Streik in Frankreich im März 2009 oder die einen Monat später stattfindende Demonstration des Deutschen Gewerkschaftsbundes für einen europäischen Sozialpakt mit über 100.000 Teilnehmern sind prominente Beispiele für solche weithin sichtbaren Protestaktionen.

Nach einem kurzfristigen Abfall des Politisierungsindexes im Frühjahr 2010 entwickelt sich die Finanzkrise im Laufe des Jahres mehr und mehr zu einer Krise der europäischen Währung. Mit der stückweisen Offenbarung des griechischen Haushaltsdefizits, mit den

ersten europäischen Rettungsmaßnahmen für diesen Staat und spätestens mit der Herabstufung der Bonität Portugals im März 2010 greift die Angst vor Ansteckungseffekten um sich und führt letztlich zur Verabschiedung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität im September. Der Anstieg der Mediensichtbarkeit der Europäischen Union wird in dieser Periode insbesondere durch die öffentlichen Debatten über eine europäische Wirtschaftsregierung, über die wiederholten Kommissionsvorschläge zur Verschärfung des Stabilitätspaktes sowie über die umstrittenen Eurobonds getrieben. Gleichzeitig finden mehrere sekundärrechtliche Initiativen europäischer Institutionen etwa zu Banker-Boni, zu europäischen Finanzaufsichtsbehörden, zum Derivatehandel oder zur Hedgefonds-Regulierung öffentliche Aufmerksamkeit. Während sich die öffentliche Meinung zur Europäischen Union weiter differenziert, wird der Politisierungsindex in der zweiten Jahreshälfte erneut von wachsenden EU-Protesten gestützt. So demonstrieren am 29. September 2010 etwa 50.000 Menschen gegen Sparpolitik als einzige Reaktion auf die Krise, was von konzentrierten Aktionen in allen europäischen Hauptstädten begleitet wird. Auch bei diesen Protesten geht es nicht um Fundamentalopposition gegen die Europäische Union, sondern darum, „ihre Richtung zu ändern“, wie etwa John Monks, Generalsekretär des Europäischen Gewerkschaftsbundes, in der Tagesschau betont.

Im Jahr 2011 steigt die gesellschaftliche Politisierung der Europäischen Union getrieben durch Debatten über die europäische Re-Regulierung der Finanzmärkte weiter an. Es ging in der Zeit vor allem um eine europäische Rating-Agentur, eine mögliche Finanztransaktionssteuer und eine Erhöhung der Kapitalausstattung von Finanzinstituten. Zudem rückt die Architektur der Währungsunion mit dicht aufeinanderfolgenden Erhöhungen der Rettungsfonds, der Annahme des Six-Packs in Rat und Parlament sowie den EZB-Aufkäufen von Staatsanleihen in den Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit. Seinen bisherigen Höhepunkt erreicht der Politisierungsindex dann während des Gipfelmarathons im Oktober 2011, der den zwei Monate später formal verabschiedeten Fiskalvertrag vorbereitet.

Da die Daten nur bis 2011 verfügbar sind, können wir keinen abschließenden Blick auf die langfristigen Politisierungseffekte der Krise bieten. Aber der langfristige Trend vor der Krise als auch die kurzfristigen Schwankungen während ihrer Anfangsphasen sind konsistent mit unserer Erwartung, dass die zunehmende politische Autorität der Europäischen Union mit wachsender gesellschaftlicher Aufmerksamkeit und Umstrittenheit supranationaler Entscheidungen einhergeht. Die Krise hat den bereits bestehenden Trend zu einer breiten gesellschaftlichen Politisierung der Europäischen Union nochmals verstärkt. Das öffentliche Bewusstsein über supranationale Herrschaft, die Polarisierung der öffentlichen Meinungen dazu und die aktive Mobilisierung zu europäischen Themen schaffen die Voraussetzungen für einen politischen Diskurs, der eine echte demokratische Präferenzaggregation prinzipiell ermöglicht.

### Kann die EU ihre gesellschaftliche Politisierung absorbieren?

In Abbildung 1 sehen wir aber auch, dass die gesellschaftliche Politisierung supranationaler Entscheidungen bisher nur in höchst unzureichendem Maß in das institutionelle System der Europäischen Union kanalisiert wird. Während unser Politisierungsindex seit 1990 kontinuierlich nach oben zeigt, ist die Beteiligung an Europawahlen im selben Zeitraum gesunken beziehungsweise stagniert zwischen den jüngsten Urnengängen vor und nach der Eurokrise in den Jahren 2009 und 2014. Diese wachsende Schere bringt nicht ein

Desinteresse an europäischer Politik, sondern vielmehr die Bedeutungslosigkeit der Wahlentscheidung zum Ausdruck. Das ist wörtlich zu nehmen. Es geht nicht um die Bedeutungslosigkeit des Europäischen Parlaments, dessen Rolle im europäischen Institutionengefüge inzwischen deutlich gestärkt wurde. Der Anteil supranationaler Kompetenzen, in denen das Europäische Parlament Vetorechte hat, ist von 11 Prozent im Vertrag von Maastricht auf mehr als 37 Prozent im Vertrag von Lissabon gestiegen. Das Abflachen der Wahlbeteiligung spiegelt nicht die mangelnde institutionelle Macht des Europäischen Parlaments, sondern vielmehr die vom europäischen Bürger wahrgenommene Bedeutungslosigkeit der Wahlentscheidung selbst.

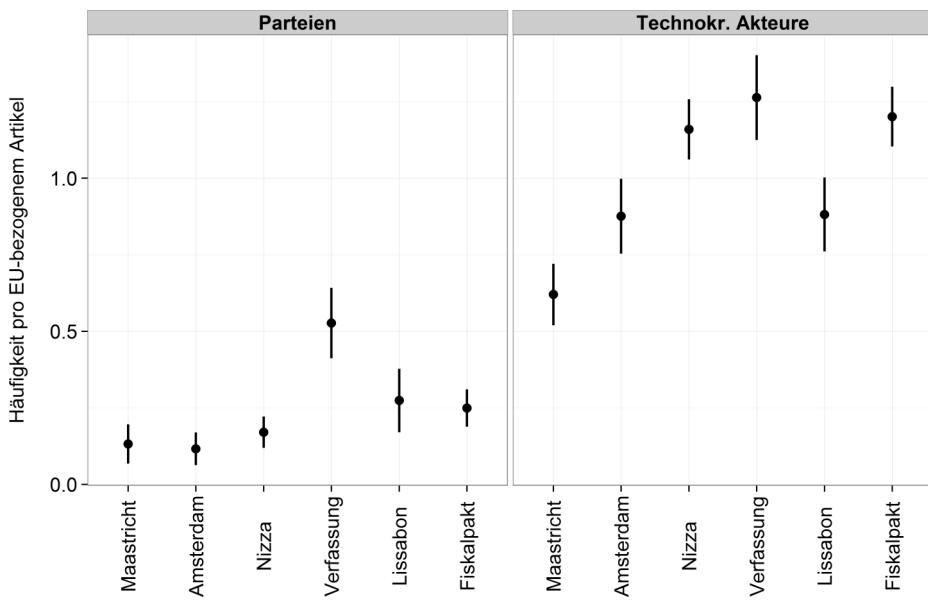
Zwei Beobachtungen stützen diese These.

*Erstens* zeigt die empirische Forschung, dass vorwiegend technokratische und juristische Akteure – die Europäische Kommission, die Europäische Zentralbank oder der Europäische Gerichtshof – nicht aber politische Parteien oder Fraktionen des Europäischen Parlaments in Mediendiskursen über supranationale Entscheidungsfindung präsent sind. Eine einfache Analyse der Berichterstattung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung rund um wesentliche Vertragsreformen in Abbildung 2 illustriert diesen Befund.<sup>2</sup> Obwohl europäische Politik in der Gesellschaft zunehmend kontrovers diskutiert wird, treten vor allem solche Akteure in der Berichterstattung zu Europa auf, die sich entlang technokratischer oder juristischer Argumente, nicht aber republikanisch mit dem Verweis auf Bevölkerungsmehrheiten rechtfertigen. Wählbare politische Parteien, von denen man die Bündelung gesellschaftlicher Forderung und ein Angebot politischer Alternativen erwarten würde, nehmen hingegen kaum Raum ein. Zudem hat sich das Ungleichgewicht in der Präsenz expertokratischer und parlamentarischer Akteure vor allem auch zu Beginn der Währungskrise nochmals verschärft. Wenn aber die teilweise drastischen Eingriffe der supranationalen Ebene nicht mit wählbaren, sondern mit technokratischen Akteuren assoziiert werden und wenn politische Positionierungen gegenüber pragmatischen und juristischen Argumenten in den Hintergrund treten, dann kann es nicht überraschen, dass die Wähler den Europawahlen nur wenig Bedeutung zumessen.

*Zweitens* bieten die Parteien selbst in ihren Europawahlkampagnen kaum substanzelle Informationen über ihre Positionen zu den spezifischen, im nächsten Europäischen Parlament anstehenden Entscheidungen. Lässt man etwa die deutschen Wahlplakate zur Europawahl 2014 Revue passieren, lässt sich kaum herauslesen, welchen sachpolitischen Unterschied es macht, ob das Kreuzchen bei der Union („Gemeinsam erfolgreich in Europa“) oder den Sozialdemokraten („Für ein Europa des Miteinanders“) gesetzt wird. Im Wahlkampf vertreten nahezu alle etablierten Parteien Europa, kaum aber die spezifischen politischen Alternativen, die eben dieses Europa eigentlich bietet. Als konkrete Alternative boten sich nur die Positionen und Parolen der Euroskeptiker und Rechtspopulisten an. Wer

2 Konkret sind alle 1.226 FAZ-Artikel erfasst, die die Europäische Union (einschließlich ihrer wandelnden Bezeichnungen oder alternativer Schreibweisen) innerhalb eines Zeitraums von einem Monat vor und einem Monat nach dem jeweiligen Beschluss der Staats- und Regierungschefs im Titel- oder Lead-Bereich erwähnen. Wir berücksichtigen die Verträge von Maastricht (129 Artikel), Amsterdam (129), Nizza (276) sowie den europäischen Verfassungsvertrag (224), den Vertrag von Lissabon (135) sowie den im Dezember 2001 verabschiedeten Fiskalpakt (333). Die Analyse erfolgt automatisiert auf Basis eines Vergleichs von Parteilisten (CDU, SPD, Grüne, Linke, FDP, Piraten und NPD, einschließlich alternativer Schreibweisen) und technokratischen EU-Akteuren (Europäische Kommission, Europäische Zentralbank und Europäischer Gerichtshof, einschließlich alternativer Schreibweisen) einerseits und den Volltexten der FAZ-Artikel andererseits. Deutsche Politiker und insbesondere Kabinettsmitglieder sind also nur dann erfasst, wenn sie explizit als parteipolitische Akteure gekennzeichnet sind.

**Abbildung 2: Durchschnittliche Nennung von Parteien und technokratischen EU-Akteuren pro EU-bezogenem FAZ-Artikel**



Quelle: Eigene Darstellung.

mit dem *Status quo* nicht zufrieden war, hatte keine europäische Alternative zur Wahl, nur eine anti-europäische. Kein Wunder also, dass die rechtspopulistischen Parteien die höchsten Zugewinne bei der letzten Europawahl verzeichnen konnten.

Die überraschenderweise schon im März 2013 von der Europäischen Kommission selbst angeregte Nominierung von Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten ist vor diesem Hintergrund ein Schritt in die richtige Richtung. Solche Kandidaturen verstärken zumindest mittelfristig die parteipolitischen Anreize, europapolitische Alternativen zu entwickeln und diese auch öffentlich zu begründen. Zudem verbessert ein wählbarer Kommissionspräsident die Zurechenbarkeit politischer Verantwortung aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger. Einerseits ergibt sich die Möglichkeit, gesetzgeberische Aktivitäten der supranationalen Ebene an der Wahlurne abzustrafen oder zu belohnen. Anderseits gewinnen die wählbaren Volksvertreter im Europäischen Parlament zusätzlichen Einfluss auf die legislative Agenda der zukünftigen Europäischen Kommission. Damit erscheint die Bindung des zukünftigen Kommissionspräsidenten an die Ergebnisse der Europawahl als ein geeignetes Mittel, um die gesellschaftliche Politisierung der Europäischen Union zu absorbieren, indem sie die individuellen Entscheidungen der Wähler politisch gehaltvoller macht.

Während des ersten Spitzenkandidaten-Experiments im Europawahlkampf 2014 ist eine solche Machtverschiebung bei den politischen Eliten Europas allerdings auf Widerstand gestoßen. So konnte sich etwa die Europäische Volkspartei zunächst nur widerwillig und letztlich gedrängt durch die Entscheidungen der anderen EP-Fraktionen darauf einigen, überhaupt einen Spitzenkandidaten ins Rennen zu schicken. Zudem haben die Kandidaten der größten EP-Fraktionen, Martin Schulz und Jean-Claude Juncker, im Wesentlichen

auch nur einen Wahlkampf darüber geführt, wer der bessere Europäer ist. Nötig wäre stattdessen ein Wahlkampf zwischen Europäern, bei dem die Spitzenkandidaten den Mut haben, für ganz konkrete Politik Werbung zu machen und mit ihrer Glaubwürdigkeit dafür zu stehen. Des Weiteren haben die Spitzenkandidaturen nicht in allen europäischen Mitgliedstaaten gleichermaßen Widerhall gefunden. So zeigen etwa die Daten von Simon Hix und Stuart Wilks-Heeg, dass die Spitzenkandidaten im Vorlauf zur Europawahl in den britischen Medien kaum präsent waren, während sie die Berichterstattung in den deutschen Medien dominierten.<sup>3</sup> Und letztlich haben die politischen Scharfmützel im Europäischen Rat nach der Europawahl unterstrichen, dass die Vertreter nationaler Exekutiven – nicht nur aus Großbritannien – ihren Einfluss auf die Personalpolitik und damit die politische Ausrichtung der Europäischen Union nur sehr ungern an die Wähler abgeben.

Dennoch hat die interfraktionelle, öffentlichkeitswirksame und letztlich erfolgreiche Drohung des Europäischen Parlaments, nur den Wahlsieger Jean-Claude Juncker als Kommissionspräsidenten zu akzeptieren, einen neuen Standard gesetzt. Aus drei Gründen erscheint es wenig plausibel, dass die nächste Europawahl im Jahr 2019 hinter dieses gerade erprobte Prozedere zurückfällt. Erstens erscheint es auf Basis der historischen Entwicklung in unseren oben diskutierten Daten unwahrscheinlich, dass die öffentliche Aufmerksamkeit gegenüber der Europäischen Union signifikant abnimmt. Damit lassen sich personalpolitische Entscheidungen kaum mehr nur hinter den verschlossenen Türen des Europäischen Rates treffen. Stattdessen werden sie auch in Zukunft mit den Erwartungshaltungen der breiteren Öffentlichkeit konfrontiert werden. Zweitens können die Vertreter nationaler Exekutiven bei der nächsten Europawahl kaum offen gegen Spitzenkandidaturen votieren, ohne mit erheblichen politischen Kosten rechnen zu müssen. Nach dem jetzigen Erfolg des Europäischen Parlaments wird es in Zukunft schwer sein, offen für einen explizit weniger demokratischen Entscheidungsprozess einzutreten. Mit einer solchen Position würden sich die Vertreter der meisten nationalen Exekutiven gegenüber ihrer innen- und europapolitischen Opposition angreifbar machen. Und drittens lässt sich annehmen, dass die Erfahrungen der letzten Monate auch bei supranationalen Akteuren politische Ambitionen wecken. Der Erfolg des Parlaments gegenüber dem Rat unterstreicht, dass es für den Machterhalt der jetzt gewählten Europaparlamentarier und der zukünftigen Kommissionsmitglieder sinnvoll sein kann, sich frühzeitig mit öffentlichkeitswirksamen Initiativen gegenüber den Wählern zu positionieren.

Trotz anfänglicher Kinderkrankheiten lässt sich in der Summe also erwarten, dass die Bindung des Kommissionspräsidenten an die Europawahl zu einem offeneren politischen Diskurs zwischen tatsächlich wählbaren Vertretern supranationaler Gesetzgebung führt. So dürfte es den Wählerinnen und Wählern auch klarer sein, was ihre Wahlentscheidung eigentlich bewirkt. Die Europawahl – als institutioneller Kanal für die gesellschaftliche Politisierung der Europäischen Union – ist dann nicht mehr nur eine symbolische Veranstaltung, bei der die Bürger für oder gegen Europa stimmen, sondern sie würde sich auf die Frage richten, wie viel und vor allem welches Europa sie eigentlich wollen.

<sup>3</sup> Simon Hix/Stuart Wilks-Heeg: Media coverage in Germany and the UK shows why both countries have radically different views over who should be the next Commission President, abrufbar unter: <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/06/09/media-coverage-in-germany-and-the-uk-shows-why-both-countries-have-radically-different-views-over-who-should-be-the-next-commission-president/> (letzter Zugriff: 22.7.2014).

## Fazit

Zusammenfassend haben die Entscheidungskompetenzen europäischer Institutionen mit der Krise nochmals deutlich zugenommen. Forderungen nach einem Ausstieg aus der Europäischen Union oder dem Euroraum halten sich in engen Grenzen. Das bisher höchste Politisierungsniveau in der Geschichte der europäischen Einigung schlägt sich bisher außerhalb der rechtspopulistischen Parteien kaum in Fundamentalopposition, sondern primär in Forderungen nach alternativen Regulierungsansätzen und nach neuen Legitimationsgrundlagen nieder. Diese Beobachtungen sind kaum mit der Renationalisierungsthese in Einklang zu bringen.

Ist diese Akzeptanz trotz aller damit verbundenen Kosten und Burden dann also als ein Sieg des Kapitalismus über die Demokratie zu verstehen? Dem widerspricht die erhöhte Responsivität der europäischen Institutionen, die im Zuge ihrer Politisierung stärker die Wünsche der Bürger bei der Gesetzgebung berücksichtigen. Viele der bereits ergriffenen Maßnahmen laufen den Interessen der traditionellen Nutznießer einer liberalisierenden Politik in Europa zuwider. Sie sind ohne die öffentliche Aufmerksamkeit, die den supranationalen Entscheidungsträgern derzeit zukommt, nicht zu erklären. Als Beispiele lassen sich die EU-weite Deckelung von Bonuszahlungen in Banken, die Kontrolle und Zulassungsbeschränkung von Hedgefonds sowie die Vorstöße zur Finanztransaktionssteuer oder zur Begrenzung von Managergehältern anführen. Diese Maßnahmen schließen bei Weitem nicht alle Regulierungsdefizite, die Europa in die Krise geführt haben. In ihrer Stoßrichtung wären sie allerdings zu Zeiten der Abwesenheit Europas im öffentlichen politischen Raum kaum denkbar gewesen.

Unsere Politisierungsthese unterscheidet sich damit von den eingangs skizzierten skeptischen Lesarten. Zum einen interpretiert sie die Krise als eine primär institutionell verursachte. Sie sieht sie weder als Ausdruck eines nicht auflösbaren Spannungsverhältnisses von Demokratie und Kapitalismus noch als Ausdruck von tief verankerten nationalen Identitäten, die mit einer Politik grenzüberschreitender Transfers unvereinbar sind. Damit schafft sie – zumindest langfristig gedacht – Raum für eine Bewältigung der Krise durch institutionelle Reformen.

Mit Wolfgang Streeck teilen wir zwar die Zweifel an der Intuition, „dass Krisen immer gut ausgehen müssen“ – nicht immer wächst das Rettende dort, wo die Gefahr ist. Umgekehrt sind wir aber auch der Ansicht, dass institutioneller Wandel und die Emergenz politischer Ordnungen immer auch konflikthaft und keinesfalls bruchlos verläuft. Insofern können Krisen eben auch Auslöser für institutionelle Veränderungen sein. Die Politisierung des europäischen Einigungsprozesses schwächt die Prägekraft der tradierten intergouvernementalen und technokratischen Institutionen der Europäischen Union, ist aber auch Ausdruck eines sozialen Wandels, der die Voraussetzungen für die notwendigen institutionellen Reformen verbessert. Die europäische Einigung befindet sich damit an einer historischen Wegmarke, die auf die von den Skeptikern skizzierten Risiken verweist, andererseits aber auch die Chance zur echten Demokratisierung supranationaler Politik bereithält.

Europa hat allerdings nur dann eine Chance, wenn die politischen Entscheidungsträger die breite öffentliche Diskussion nutzen, um in einen offenen Wettbewerb um die Inhalte europäischer Politik zu treten – also die Europäische Union mithin aktiv zu politisieren, statt sie nur politisieren zu lassen. Erst dort, wo Europa nicht mehr nur als Produzent von alternativlosen Sachzwängen, sondern als Raum politischer Möglichkeiten präsentiert wird, kann sich eine breitere gesellschaftliche Akzeptanz supranationaler Kompetenzen

entfalten. Dabei kann es nach der Währungskrise nicht mehr darum gehen, nur die eheren Ideale des europäischen Gedankens zu beschwören. Solange öffentliche Rechtfertigungen europäischer Politik auf einer solch allgemeinen Ebene verharren, wird die gesellschaftliche Opposition auch genau diese Ebene adressieren. Stattdessen muss es um konkrete Maßnahmen, ihren fassbaren Nutzen für breite Gesellschaftsschichten und um institutionelle Möglichkeiten für zukünftige Kurskorrekturen gehen.

Wer versucht, Europa weiterhin durch rein technokratische und intergouvernementale Erklärungsmuster zu rechtfertigen, der schadet dem Projekt langfristig. Die Konfrontation der Bürger mit unangenehmen Wahrheiten und komplexen Sachverhalten ist notwendig, um sie langfristig für Europa zu gewinnen. Das ist kein einfacher Weg, denn es gilt: Echte politische Auseinandersetzungen zeichnen sich gerade dadurch aus, dass sie ergebnisoffen sind. Sie akzeptieren das Diktum ‚alternativlos‘ nicht. Insofern birgt eine solche Strategie auch die Gefahr, dass der Integrationsprozess ausgebremst oder Teile des gegenwärtigen *Acquis* zurückgenommen werden. Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Politisierung ist dieses Risiko aber der unumgängliche Preis für eine politische Union, die auch in Zukunft die Herausforderungen der europäischen Gesellschaften erfolgreich bearbeiten kann.

Um es pathetisch zu formulieren: Vor inzwischen 30 Jahren wurde der Stillstand des alten Kontinents weltweit beklagt: Der Begriff der Euroskepsis machte die Runde. Mit der Schaffung des Binnenmarkts gab Europa damals eine beeindruckende Antwort. Dank der Verschärfung des wirtschaftlichen Wettbewerbs wurde Europa wieder zu einer innovativen und dynamischen Wirtschaftsregion. Heute befindet sich die Europäische Union wieder an einer Weggabelung. Und wieder ist die Intensivierung von Wettbewerb die richtige Antwort. Dieses Mal geht es aber um die Ermöglichung des politischen Wettbewerbs!