

## Zustimmung von Kommunalpolitikern zur weiteren europäischen Integration

### *Kurzfassung*

In der Diskussion um die Stabilität und weitere Entwicklung der EU wird der Haltung von Kommunalpolitikern bisher keine Aufmerksamkeit geschenkt. Dies ist aus zwei Gründen überraschend. Zum einen stellt der Integrationsprozess gerade die lokale Ebene vor weitreichende Herausforderungen. Schließlich werden zahlreiche kommunalrelevante Gesetze und Verordnungen von der EU verursacht. Zum anderen sollen Kommunalpolitiker dazu beitragen, Entscheidungen der EU vor Ort besser zu erklären, damit diese besser verstanden und letztlich auch mitgetragen werden. Auf Basis einer Befragung von 720 Kommunalpolitikern in 28 hessischen Gemeinden wird die Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung analysiert. Folgende Schlussfolgerungen werden gezogen: Erstens stehen Kommunalpolitiker einer weiteren europäischen Einigung durchaus positiv gegenüber. Zweitens deuten die empirischen Resultate auf eine überraschend große lokale Heterogenität dieser Zustimmung hin. Drittens sind die lokalen Unterschiede eine Folge von Kompositions- und Kontexteffekten. Neben Individualmerkmalen (z. B. wahrgenommener Einfluss der lokalen Ebene, wahrgenommene Vorteile, ideologische Position, Demokratiezufriedenheit) spielen auch Kontextmerkmale eine Rolle. Insbesondere Kommunalpolitiker in Gemeinden, die stark durch EFRE-Fördergelder profitieren, stehen einer weiteren europäischen Einigung positiver gegenüber. Städtepartnerschaften haben dagegen keinen Effekt auf die Haltung zur EU.

## Inhalt

1. Einleitung	366
2. Forschungsstand und Hypothesen	368
a) Individualebene	368
b) Kontextebene	373
3. Daten und Methode	375
a) Abhängige Variable	376
b) Unabhängige Variablen – Individualebene	377
c) Unabhängige Variablen – Kontextebene	377
d) Methode	378
4. Analyse	379
5. Fazit	385
Anhang	391

## 1. Einleitung

Sitzung des Haupt- und Finanzausschusses in einer südhessischen Kleinstadt: Die Mitglieder des Gremiums stimmen der europaweiten Ausschreibung der Architekturleistung der Rathaussanierung zu. Anschließend diskutieren die Kommunalpolitiker die Richtlinien zum Förderprogramm „Lokale Ökonomie“, das mit Mitteln der Europäischen Union (EU) ausgestattet ist. Am Ende der Sitzung beschäftigen sich die Ausschussmitglieder mit Maßnahmen zum kommunalen Klimaschutz und befürworten den Beitritt der Stadt zum Konvent der Bürgermeister. Dabei handelt es sich um eine Initiative der EU, mit der insbesondere die Bedeutung der Kommunen für den Klimaschutz hervorgehoben werden soll. Die Beispiele zeigen: Kommunalpolitiker sind in vielfältiger Weise durch die EU betroffen.

Die Forschung zu den Einstellungen zur Staatengemeinschaft konzentriert sich allerdings auf die Bürger (z. B. Tiemann/Treib/Wimmel 2011) sowie die nationalen und internationalen Eliten (z. B. Hooghe 2003). Der Haltung der lokalen Politiker wird in der Diskussion um die Stabilität und weitere Entwicklung der EU praktisch keine Aufmerksamkeit geschenkt. Dies ist aus zwei Gründen problematisch: Erstens stellt der europäische Integrationsprozess gerade die lokale Ebene vor weitreichende Herausforderungen. Nach einer Schätzung des Deutschen Städte- und Gemeindebunds werden über 60 Prozent aller kommunalrelevanten Gesetze und Verordnun-

gen von der EU verursacht.<sup>1</sup> Kommunal- und Europapolitik sind damit unmittelbar miteinander verwoben und die EU hat einen erheblichen Einfluss auf den Handlungsspielraum der lokalen Politik. Deshalb sollte die politikwissenschaftliche Forschung nicht nur die internationale und nationale politische Elite in den Blick nehmen, sondern auch die Haltung der lokalen Politiker zur EU berücksichtigen. Zweitens gilt gerade die lokale Ebene als Vermittlungsinstanz für europäische Entscheidungen. Bei der Umsetzung des „Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion“ der Europäischen Kommission sollen die Gemeinden als Partner der Kommission dazu beitragen, die Bürger verstärkt in die Debatte über die Weiterentwicklung der Staatengemeinschaft einzubinden. Nicht zuletzt Kommunalpolitiker sollen als „Multiplikatoren“ die nationale und internationale Elite unterstützen, Entscheidungen der EU vor Ort zu erklären, damit diese besser verstanden und letztlich auch mitgetragen werden. Schließlich seien Bürgermeister und Gemeindevertreter oft die ersten Ansprechpartner, auch wenn es um die Sorgen und Anliegen zu Europa gehe (Spindelegger 2010). Diese Überlegungen führten in Österreich zur Initiative „Europa-Gemeinderat“, die die Rolle der Kommunalpolitiker als „Brücke“ zwischen der weit entfernten EU und den Bürgern vor Ort verdeutlicht.

Beide Gründe sprechen für eine intensivere Betrachtung der Haltung der Kommunalpolitiker zur Staatengemeinschaft; allerdings liegen bisher keine entsprechenden Befunde vor. Dieser Beitrag möchte diese Forschungslücke bearbeiten. Auf Basis einer Befragung in 28 hessischen Gemeinden wird der Einfluss individueller und kontextueller Merkmale auf die Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung bei Kommunalpolitikern untersucht. Die empirische Analyse ermöglicht damit nicht nur einen Einblick in die durchschnittliche Zustimmung der Kommunalpolitiker zur weiteren europäischen Integration, sondern bietet zudem Informationen zur lokalen Heterogenität dieser Zustimmung. Als statistisches Verfahren erlaubt die Mehrebenenanalyse die Analyse des Einflusses individueller und kontextueller Merkmale auf die Zustimmung zur europäischen Integration. Dadurch kann einerseits die Relevanz des lokalen Kontexts und andererseits die Bedeutung struktureller Merkmale für individuelle Einstellungen festgestellt werden.

1 Diese Einschätzung findet sich auf der Homepage des Deutschen Städte- und Gemeindebunds unter [www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Europa](http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Europa) (Stand: 16.3.2014). Der Einfluss der EU auf die lokale Ebene ist unstrittig, die Quantifizierung dieses Einflusses ist allerdings kritisch zu sehen und erinnert an den 80-Prozent-Mythos des Einflusses der EU auf die nationale Gesetzgebung. Der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors wagte 1988 die Prognose, wonach in zehn Jahren 80 Prozent der Wirtschaftsgesetzgebung gemeinschaftlichen Ursprungs sein werde. Aktuelle Studien widersprechen dieser These. Zudem ist der Einfluss nicht in allen Politikfeldern gleich groß (z. B. Töller 2008).

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im nächsten Kapitel werden die individuellen und kontextuellen Bestimmungsfaktoren der Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung diskutiert. Neben klassischen Bestimmungsfaktoren europäischer Einstellungen werden insbesondere Faktoren berücksichtigt, die mit der Rolle als Kommunalpolitiker in Verbindung stehen. Im dritten Abschnitt werden Daten und Analysemethoden erläutert, ehe im vierten Kapitel die Ergebnisse der empirischen Analysen präsentiert und diskutiert werden. Schlussfolgerungen runden den Beitrag ab.

## 2. Forschungsstand und Hypothesen

Die Transformation der EU von einem ökonomischen Zweckverband zu einem politischen System mit demokratischem Legitimitätsanspruch hat die sozialwissenschaftliche Forschung zu den Einstellungen zur EU erheblich belebt. Mittlerweile liegen umfangreiche Forschungsergebnisse zu den Bestimmungsfaktoren der Zustimmung zur Staatengemeinschaft vor (ausführlicher Tausendpfund 2013). Diese können grundsätzlich der Individual- oder der Kontextebene zugeordnet werden. Selbstverständlich spielen individuelle Merkmale wie Bildung, Demokratiezufriedenheit oder auch die wahrgenommenen Vor- oder Nachteile bei der Erklärung der Zustimmung zur EU eine Rolle. Darüber hinaus sind aber auch Merkmale des Kontexts zu berücksichtigen, da individuelle Einstellungen nicht nur auf individuelle Merkmale der Personen zurückzuführen, sondern auch ein Resultat der Bedingungen des Umfelds sind, in dem diese Menschen leben (Books/Pryby 1991). Die betrachteten Bestimmungsfaktoren der Zustimmung der Kommunalpolitiker zur weiteren europäischen Integration werden deshalb der Individual- und der Kontextebene zugeordnet.

### a) Individualebene

Auf der Individualebene werden zwei Gruppen von Bestimmungsfaktoren unterschieden. Zum einen werden Merkmale betrachtet, die in unmittelbarer Beziehung zur Rolle als Kommunalpolitiker stehen. Zum anderen werden klassische Individualmerkmale zur Erklärung europäischer Einstellungen berücksichtigt. Als individuelle kommunalpolitische Faktoren werden die Einflüsse von drei Merkmalen betrachtet: der wahrgenommene Einfluss der EU auf die Kommunalpolitik, die wahrgenommenen Vorteile für die Gemeinde durch die EU sowie die Zugehörigkeit zum kommunalpolitischen Gremium (Gemeindevertretung/Gemeindevorstand).

Durch die europäische Integration kommt es zu einer Verlagerung von Kompetenzen nach Brüssel. Die Verschiebung der Machtverhältnisse ist weitgehend un-

strittig, einzig das Ausmaß der Kompetenzverlagerung wird kontrovers diskutiert (König/Mäder 2008). Besonders betroffen von dieser „Machtverlagerung“ ist die lokale Ebene. Nach Angaben von Vetter und Soós (2008: 596) werden mittlerweile 70 Prozent aller Rechtsakte der EU auf lokaler oder regionaler Ebene umgesetzt. Die auf europäischer Ebene verabschiedeten Verordnungen betreffen alle Bereiche einer Gemeinde – die Vergabe öffentlicher Aufträge, Wirtschaftsförderung und auch die kommunale Daseinsvorsorge (ausführlicher Münch 2006: 125-150). Der (wahrgenommene) Einfluss der europäischen Ebene auf den Gestaltungsspielraum der Kommunalpolitik hat dabei vermutlich auch Konsequenzen auf die Zustimmung der lokalen Politiker zur weiteren europäischen Integration. Zwei unterschiedliche Wirkungsrichtungen sind theoretisch plausibel. Einerseits könnten sich Kommunalpolitiker durch die EU in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt sehen. Durch die Vielzahl an europäischen Verordnungen haben die Kommunalpolitiker „vor Ort“ kaum noch Möglichkeiten der lokalen Politikgestaltung. Diese Überlegung würde einen negativen Zusammenhang zwischen Einflusswahrnehmung und Zustimmung nahelegen. Schließlich würde eine weitere Integration den lokalen Handlungsspielraum weiter verringern. Andererseits bietet gerade der „Machtverlust“ die Möglichkeit, anderen Akteuren „die Schuld für eine schlechte Politik oder für ungelöste Probleme zuzuschreiben“ (Benz 2009: 38). Diese Sichtweise stützt sich auf die These der Selbstentmachtung der Parlamente. Danach neigen Parlamente zur Selbstentmachtung, weil die gewählten Repräsentanten dann die Verantwortlichkeit für unangenehme Entscheidungen auf andere politische Ebenen abwälzen können. Entsprechend wäre ein positiver Zusammenhang zwischen Einflusswahrnehmung und Zustimmung zur weiteren europäischen Integration zu erwarten. Auf Basis dieser Überlegungen werden zwei unterschiedliche Hypothesen formuliert.

H 1 a: Je größer der wahrgenommene Einfluss der EU auf die lokale Ebene, desto geringer ist die Zustimmung zur weiteren europäischen Integration.

H 1 b: Je größer der wahrgenommene Einfluss der EU auf die lokale Ebene, desto höher ist die Zustimmung zur weiteren europäischen Integration.

Bei der Erklärung europäischer Einstellungen spielen Kosten-Nutzen-Überlegungen eine zentrale Rolle (z. B. Gabel 1998 a). In der einfachsten Ausführung wird ein positiver Zusammenhang zwischen Nutzen und positiver Bewertung der EU postuliert: Je größer die Vorteile durch die EU, desto stärker die Unterstützung der Staatengemeinschaft. Bei den klassischen Bestimmungsfaktoren europäischer Einstellungen werden wahrgenommene individuelle und landesweite Vorteile durch die EU berücksichtigt; an dieser Stelle stehen die wahrgenommenen Vorteile der Gemeinde durch die EU im Mittelpunkt. Durch die EU können Gemeinden Vorteile (z. B. EU-Förderung), aber auch Nachteile (z. B. Eingriffe in die kommunale Da-

seinsvorsorge) haben. Kommunalpolitiker, die durch die EU mehr Vor- als Nachteile für die Gemeinde sehen, sollten einer weiteren europäischen Integration positiver gegenüberstehen als lokale Mandatsträger, die mehr Nachteile als Vorteile wahrnehmen.

H 2: Je größer die wahrgenommene Vorteile der Gemeinde durch die EU, desto höher ist die Zustimmung zur weiteren europäischen Integration.

Auf lokaler Ebene lassen sich in der Regel zwei zentrale politische Gremien unterscheiden: die Gemeindevertretung und der Gemeindevorstand. Die Kompetenzen dieser beiden Gremien unterscheiden sich zwar erheblich nach Bundesländern, aber in einer einfachen Differenzierung entscheidet die Gemeindevertretung über alle wichtigen Angelegenheiten einer Gemeinde und dem Gemeindevorstand obliegt die laufende Verwaltung. Viele europäische Richtlinien betreffen insbesondere das Verwaltungshandeln und haben nicht unmittelbar spürbare Konsequenzen für den kommunalpolitischen Alltag. Vermutlich ist der Gemeindevorstand mit den Auswirkungen europäischer Politik auf die lokale Ebene stärker konfrontiert als die Gemeindevertretung. Daher könnte sich die Zustimmung zur weiteren europäischen Integration auch in Abhängigkeit der Gremiumzugehörigkeit unterscheiden.

H 3: Die Zustimmung zur weiteren europäischen Integration unterscheidet sich in Abhängigkeit der Gremiumzugehörigkeit.

Neben den Merkmalen, die in unmittelbarer Beziehung zur Rolle als Kommunalpolitiker stehen, werden in der Analyse auch klassische (individuelle) Bestimmungsfaktoren der Zustimmung zur EU aufgenommen. Dadurch wird geprüft, ob die „kommunalpolitischen“ Merkmale auch unter Berücksichtigung klassischer individueller Bestimmungsfaktoren europäischer Einstellungen einen Beitrag zur Erklärung der Zustimmung zur weiteren europäischen Integration leisten können. Mit der Bildung, den wahrgenommenen persönlichen und landesweiten Vorteilen durch die EU, der europäischen Demokratiezufriedenheit, der Links-Rechts-Selbsteinstufung sowie demografischen Merkmalen (Geschlecht/Alter) werden insgesamt sieben solcher „Kontrollmerkmale“ in der Analyse betrachtet.

Da es sich bei der EU um eine äußerst komplexe Institution handelt, sollte ein höheres Bildungsniveau helfen, politische Informationen aus der europäischen „Sphäre“ besser zu verarbeiten. Theoretisch ist ein positiver oder negativer Zusammenhang zwischen Bildung und europäischer Haltung denkbar. Zum einen kann ein höheres Bildungsniveau Bedrohungsgefühle verringern und die grundlegende Zustimmung zur EU erhöhen, weil politische Prozesse angemessener beurteilt und mögliche Vorbehalte dadurch abgebaut werden können (Niedermayer 1991: 349). Zum anderen kann eine höhere Reflexionsfähigkeit aber auch dazu beitragen, verstärkt die Defizite des europäischen politischen Systems wahrzunehmen. Dies

könnte eine skeptische Haltung – insbesondere mit Blick auf die Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung – gegenüber der Staatengemeinschaft begünstigen. Die empirischen Befunde stützen allerdings eher eine positive Beziehung zwischen Bildung und europäischen Einstellungen (Scheuer/van der Brug 2007: 107). Deshalb wird folgende Hypothese formuliert:

H 4: Je höher die Bildung, desto höher ist die Zustimmung zur weiteren europäischen Integration.

Wie bei Hypothese 2 bereits ausgeführt, zählen Kosten-Nutzen-Überlegungen zu den bekanntesten Erklärungsansätzen europäischer Orientierungen. Danach ist die Zustimmung zur EU in erster Linie von den wahrgenommenen Kosten und Nutzen der Staatengemeinschaft abhängig (Gabel/Palmer 1995: 4). Frühere Arbeiten haben die individuelle Wahrnehmung der Kosten-Nutzen-Bilanz allerdings nicht direkt erfasst, sondern mit der sozioökonomischen Position der Person verknüpft. Danach haben insbesondere Personen mit höherer Bildung, höherem Einkommen und größeren beruflichen Fähigkeiten eher Vorteile durch die EU (und nehmen diese gemäß dieser Argumentation auch wahr) und bewerten deshalb die EU positiver als Personen mit geringerer Bildung, niedrigerem Einkommen und geringeren beruflichen Fähigkeiten (Gabel 1998 b). Erst jüngere Arbeiten berücksichtigen explizit die wahrgenommenen Vor- und Nachteile als erklärenden Faktor der Haltung zur Staatengemeinschaft. Mit „egocentric utilitarianism“ und „sociotropic economic“ lassen sich dabei zwei Perspektiven unterscheiden (McLaren 2004: 899 ff.). Danach ist die Zustimmung zur EU von der Wahrnehmung der individuellen Vor- und Nachteile und von der Wahrnehmung der landesweiten Vor- und Nachteile durch die EU abhängig. McLaren (2007: 244) bietet empirische Evidenz für die egozentrische Perspektive, Tausendpfund (2013: 175) präsentiert Befunde für die egozentrische und soziotropische Perspektive.

H 5 a: Je größer die wahrgenommenen persönlichen Vorteile durch die EU, desto höher ist die Zustimmung zur weiteren europäischen Integration („egocentric utilitarianism“).

H 5 b: Je größer die wahrgenommenen Vorteile für Deutschland durch die EU, desto höher ist die Zustimmung zur weiteren europäischen Integration („sociotropic economic“).

In Demokratien ist Politik auf die Zustimmung der Bürger angewiesen. Politiker müssen ihre Entscheidungen begründen und um Unterstützung werben. Ein Indikator für die Unterstützung des politischen Systems ist die Zufriedenheit mit der Demokratie. Die (europäische) Demokratiezufriedenheit bezieht sich dabei nicht auf einen spezifischen Politiker, sondern auf die Bewertung des gesamten demokratischen Prozesses eines politischen Systems (Dalton 1999: 68). Eine positive

Bewertung der europäischen Demokratiezufriedenheit sollte sich dabei günstig auf die Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung auswirken.

H 6: Je größer die europäische Demokratiezufriedenheit, desto höher ist die Zustimmung zur weiteren europäischen Integration.

Für einen möglichen Zusammenhang zwischen individueller Verortung auf der Links-Rechts-Skala und europäischen Einstellungen lassen sich in der Literatur zwei Modelle unterscheiden: das „lineare Modell“ und die „umgedrehte U-Kurve“ (Tiemann/Treib/Wimmel 2011: 48 ff.). Bei beiden werden die Links-Rechts-Achse und die Pro-Anti-EU-Dimension miteinander verknüpft. Beim linearen Modell wird auf dem Links-Rechts-Schema die nationale Streitfrage Regulierung abgebildet. Während Personen im linken Spektrum der Skala mehr (staatliche) Regulierung befürworten, lehnen Menschen im rechten Spektrum der Skala dies ab. Europäische Integration wird dabei mit „mehr Regulierung“ assoziiert. Personen mit rechten Politikpräferenzen lehnen die EU daher ab, da sie mit mehr Regulierung verbunden ist. Dagegen befürworten Menschen mit linken politischen Präferenzen weitere Integrationsschritte, die zu mehr Regulierung führen. Deshalb sollten Personen, die sich im „linken“ politischen Raum verorten, die EU positiver bewerten.

Beim Modell der umgekehrten U-Kurve erscheint die europäische Integration als Projekt der Mitte, das insbesondere von Personen, die eine mittlere Position auf der Links-Rechts-Skala einnehmen, unterstützt wird. Je weiter sich eine Person von der zentralen Position entfernt, desto geringer wird die Zustimmung zur Union. Die Gründe einer ablehnenden Haltung variieren dabei in Abhängigkeit der ideologischen Positionierung. Für eine Ablehnung der EU durch Personen, die eine rechte Position auf der Skala einnehmen, sprechen der zunehmende Verlust der nationalen Souveränität und die zunehmende Migrationsbewegung durch die europäische Integration. Bei Personen, die sich im linken Spektrum der ideologischen Skala verorten, stößt das liberale Konzept des europäischen Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungspolitik mit den Prioritäten Wettbewerbsfähigkeit und Preisstabilität auf Ablehnung und führt zu einer kritischeren Bewertung der Staatengemeinschaft. Die empirischen Befunde für einen Zusammenhang zwischen der ideologischen Verortung auf dem Links-Rechts-Schema und europäischen Orientierungen sind widersprüchlich. Ray (2003 a: 269, 2003 b: 984) belegt eine negative Beziehung für Personen, die sich am Rand der Links-Rechts-Skala einordnen. Sowohl eine extrem „linke“ als auch eine extrem „rechte“ Position sind danach mit einer europakritischen Haltung verbunden. Diese Befunde entsprechen dem Muster einer umgedrehten U-Kurve (siehe auch Brinegar/Jolly/Kitschelt 2004). Dagegen sind die Resultate von McLaren (2007: 242) sowie Nelsen/Guth/Fraser (2001: 208) mit dem „linearen“ Modell vereinbar. Mit einer „linken“ Selbsteinstufung geht eine eher

proeuropäische Einstellung einher, während eine „rechte“ Verortung auf der Links-Rechts-Skala eine europakritischere Bewertung zur Folge hat. Entsprechend den uneinheitlichen empirischen Befunden werden zwei Hypothesen formuliert:

H 7a: Kommunalpolitiker, die sich im „linken“ oder „rechten“ Spektrum der Links-Rechts-Skala verorten, zeigen eine geringere Zustimmung zur weiteren europäischen Integration als Personen, die sich in der Mitte der Skala verorten (Modell der umgedrehten U-Kurve).

H 7b: Kommunalpolitiker, die sich im „linken“ Spektrum der Links-Rechts-Skala verorten, zeigen eine höhere Zustimmung zur weiteren europäischen Integration als Personen, die sich in der Mitte oder im „rechten“ Spektrum der Skala verorten (lineares Modell).

Als weitere (Kontroll-)Merkmale werden das Geschlecht und das Alter in der Analyse berücksichtigt. Nach Liebert (1998: 180) verweigern überproportional viele Frauen der EU ihren „permissiven Konsens“. Differenzierte Analysen zeigen allerdings, dass die Unterschiede zwischen Männern und Frauen weitgehend auf das unterschiedliche Bildungsniveau und das Ausmaß der politischen Involvierung zurückzuführen sind (Nelsen/Guth 2000). Da es sich bei der betrachteten Personengruppe um Kommunalpolitiker handelt, sollten geschlechtsspezifische Unterschiede eher gering ausgeprägt sein. Allerdings könnten geschlechtsspezifische Sozialisationsprozesse weiterhin eine Rolle bei der Bewertung der EU spielen.

H 8: Männer zeigen eine größere Zustimmung zur weiteren europäischen Integration als Frauen.

Neben dem Geschlecht stellt auch das Alter ein klassisches demografisches Merkmal dar. Dabei finden sich in der Literatur primär Argumente für einen negativen Zusammenhang zwischen Alter und Zustimmung zur EU. Jüngere Menschen sind mental flexibler (z. B. Genna 2009: 223), kosmopolitischer (Carey 2002: 396) und profitieren auch stärker durch die Europäische Union als ältere Bürger (Down/Wilson 2013), weshalb mit steigendem Lebensalter die Zustimmung zur Staatengemeinschaft sinken sollte.

H 9: Je älter die Kommunalpolitiker, desto geringer ist die Zustimmung zur weiteren europäischen Integration.

## **b) Kontextebene**

Auf der Kontextebene wird der Einfluss von drei Merkmalen auf die individuelle Zustimmung der Kommunalpolitiker zur weiteren europäischen Integration analysiert: europäische Städtepartnerschaften, die monetären Finanzzuweisungen aus Brüssel sowie die lokale Wirtschaftslage.

Münch (2006: 203 ff.) bezeichnet Städtepartnerschaften als „Motor der Europäischen Union“, die eine unmittelbare Verbindung zwischen der lokalen und der europäischen Ebene ermöglichen. Grunert (1981: 332) bewertet Städtepartnerschaften als „stabilisierende und legitimierende Komponente“ im europäischen Integrationsprozess. Als „Informationsträger“ können Städtepartnerschaften zu einer Auseinandersetzung mit europäischen Themen beitragen (Woesler 2006). Insbesondere Kommunalpolitiker sollten über die städtepartnerschaftlichen Aktivitäten der Gemeinde informiert sein, da es sich um „kommunale Außenbeziehungen“ (Mirek 1989: 33) handelt und die gewählten Mandatsträger Repräsentanten dieser Städtepartnerschaften sind. In einem lokalen Umfeld, in dem es eine höhere Intensität solcher Städtepartnerschaften gibt, bestehen auch mehr Möglichkeiten, direkte und indirekte Erfahrungen mit Städtepartnerschaften zu machen. Solche Erfahrungen können sich günstig auf die Vertrautheit mit dem politischen System der EU auswirken und mögliche Vorurteile entkräften. Deshalb sollte sich eine höhere Intensität an städtepartnerschaftlichen Beziehungen positiv auf die Haltung zur EU auswirken.

H 10: Je intensiver die städtepartnerschaftlichen Beziehungen, desto höher ist die Zustimmung zur weiteren europäischen Integration.

Durch verschiedene Förderprogramme können Gemeinden auch direkte Vorteile durch die Staatengemeinschaft haben. Aus utilitaristischer Perspektive sollten sich solche Finanzzuwendungen günstig auf die politische Unterstützung auswirken. Vorliegende Arbeiten haben den Zusammenhang zwischen den (finanziellen) Vorteilen durch die EU-Mitgliedschaft und der Unterstützung der Europäischen Union überwiegend auf der nationalstaatlichen Ebene untersucht. Die Mehrheit der Studien belegt dabei einen positiven Zusammenhang zwischen dem monetären Nutzen der EU-Mitgliedschaft und proeuropäischen Orientierungen (z. B. Scheuer/van der Brug 2007: 109). Für den Einfluss der EU-Transferzahlungen auf die Zustimmung zur weiteren europäischen Integration ist die Analyse auf lokaler Ebene allerdings besonders interessant. Zwar werden auf europäischer Ebene Zielsetzungen und Höhe der EU-Transferzahlungen diskutiert und festgelegt, ausgegeben wird das Geld aber weitgehend in den Gemeinden. Mit Zahlungen aus Brüssel werden lokale Unternehmen gefördert, soziale Projekte zur Beschäftigung und Weiterbildung von Jugendlichen finanziert oder auch das touristische Angebot einer Gemeinde weiterentwickelt. Schließlich dienen solche Gelder auch zur Finanzierung von Begegnungsfahrten im Rahmen von Städtepartnerschaften, lokalen Infrastrukturmaßnahmen oder auch der wirtschaftlichen Belebung von Innenstädten. Kommunalpolitiker sollten auch eher als Bürger über die finanziellen Vorteile durch die EU informiert

sein (z. B. durch entsprechende Verwaltungsvorlagen), weshalb ein positiver Zusammenhang zwischen Fördergeld und proeuropäischer Haltung zu erwarten ist.

H 11: Je höher die lokalen EU-Transferzahlungen, desto höher ist die Zustimmung zur weiteren europäischen Integration.

Die Gründungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die Schaffung eines Europäischen Binnenmarkts und die Einführung einer gemeinsamen Währung zielten darauf ab, „die Leistungsfähigkeit der europäischen Wirtschaft in den Weltmärkten über die Stärkung des Wettbewerbs zu verbessern“ (Castles 1998: 159). Anderson und Reichert (1995) bezeichnen die Staatengemeinschaft als ökonomischen Zweckverband, der für Marktöffnung und freien Wettbewerb steht. Danach ist die EU „first and foremost, an economic union and trade organization (Anderson/Reichert 1995: 232). Das ökonomische Ziel der EU lässt daher vermuten, dass „auch die politische Unterstützung dieses Projektes in einem hohen Maße von der Leistungsfähigkeit der europäischen Wirtschaft abhängt“ (Castles 1998: 159). Nach der Logik des „sociotropic voting“ beeinflusst das wirtschaftliche Umfeld die Bewertung politischer Objekte. Als Erklärung für zwischenstaatliche und regionale Unterschiede in der Zustimmung zur EU wird daher häufig auf die wirtschaftliche Situation verwiesen. In Zeiten wirtschaftlicher Prosperität steigt die Zustimmung zur Staatengemeinschaft, der Rückgang der Unterstützung ist dagegen auf eine ungünstige Wirtschaftslage zurückzuführen (für zwischenstaatliche Unterschiede siehe z. B. Eichenberg/Dalton 1993, 2007; für regionale Unterschiede siehe etwa Schmidberger 1997). Das wirtschaftliche Umfeld unterscheidet sich allerdings nicht nur zwischen Staaten und Regionen, sondern auch zwischen Gemeinden existieren erhebliche Disparitäten. Daher kann auch vom lokalen wirtschaftlichen Umfeld ein struktureller Effekt auf die Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung ausgehen.

H 12: Je besser das wirtschaftliche Umfeld, desto höher ist die Zustimmung zur weiteren europäischen Integration.

### 3. Daten und Methode

Für die empirische Analyse des Einflusses individueller und kontextueller Faktoren auf die Zustimmung der Kommunalpolitiker zur weiteren europäischen Integration stehen Daten des Projekts „Europa im Kontext“ zur Verfügung. Im Rahmen dieses Projekts wurden im Sommer 2009 Kommunalpolitiker in 28 zufällig ausgewählten

hessischen Kommunen befragt.<sup>2</sup> Durch die Begrenzung auf ein Bundesland werden mögliche institutionelle Einflussgrößen konstant gehalten, weshalb das Untersuchungsdesign einem *most similar design* entspricht (Jahn 2011: 76). Die Befragung der Kommunalpolitiker war als Internet- bzw. als postalische Vollerhebung konzipiert. Von insgesamt 1.346 Personen haben sich 720 Kommunalpolitiker beteiligt. Die Ausschöpfung liegt bei 53,5 Prozent und variiert zwischen den Gemeinden. Die geringste Beteiligung lässt sich mit 34,1 Prozent in Kassel (N = 30), die höchste Beteiligung mit 78,4 Prozent in Gelnhausen (N = 40) feststellen. Eine ausführliche Beschreibung der Befragung findet sich bei Tausendpfund (2013: 41 ff.).<sup>3</sup>

### a) Abhängige Variable

Zur Erfassung der Zustimmung zur weiteren europäischen Integration wird auf eine Frage zurückgegriffen, die seit einigen Jahren zu den Standardinstrumenten der Analyse der Einstellungen zur EU zählt (z. B. ESS, EES). Der Indikator ist prospektiv angelegt und erkundigt sich nach der Zustimmung zur weiteren Europäischen Einigung. Auf einer 11-Punkt-Skala können die Kommunalpolitiker angeben, ob sie eine weitere Integration ablehnen oder begrüßen. Höhere Zahlen auf der Skala werden dabei als größere Zustimmung zur weiteren europäischen Integration interpretiert. Folgende Frage wird gestellt:

Manche sagen, die Europäische Einigung solle weiter vorangetrieben werden. Andere sagen, dass sie schon zu weit gegangen ist. Was ist Ihre Meinung? 0 bedeutet dabei, die Europäische Einigung ist schon zu weit gegangen. 10 bedeutet, die Europäische Einigung sollte weiter vorangetrieben werden. Mit den Zahlen dazwischen können Sie Ihre Meinung abstufen.

Das Item ist aus zwei Gründen problematisch: Zum einen wird der Mehrdimensionalität der politischen Unterstützung der EU nicht Rechnung getragen (Boomgaarden u. a. 2011). Zum anderen ist nicht klar spezifiziert, ob sich die Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung auf eine Vertiefung der europäischen Integration oder auf eine Vergrößerung der EU bezieht (Karp/Bowler 2006). Die unklare Formulierung hat allerdings keine nachteiligen Konsequenzen auf die Anzahl „gülti-

- 2 Folgende Gemeinden wurden zufällig ausgewählt: Alsfeld, Bickenbach, Biedenkopf, Bruchköbel, Büttelborn, Eppstein, Erzhausen, Felsberg, Frankenberg, Frielendorf, Gelnhausen, Guxhagen, Hessa, Heuchelheim, Hüttenberg, Kassel, Kelkheim, Limburg, Petersberg, Ranstadt, Reinheim, Reiskirchen, Rüdesheim, Selters, Viernheim, Wiesbaden, Witzenhausen und Wolfhagen.
- 3 Die Projektdokumentation ist unter [www.europa-im-kontext.de](http://www.europa-im-kontext.de) verfügbar.

ger“ Antworten. Von 720 möglichen Antworten liegen 714 verwertbare Angaben vor (MW = 6,42; SD = 3,02).

## **b) Unabhängige Variablen – Individualebene**

Auf der Individualebene werden neun Hypothesen geprüft. Der wahrgenommene Einfluss der europäischen Ebene auf den Gestaltungsspielraum der Kommunalpolitik wird mit einer Fünf-Punkt-Skala erfasst, die von kein Einfluss bis sehr großer Einfluss reicht (H 1). Als Indikator für die wahrgenommenen Vor- oder Nachteile der Gemeinde durch die EU wird eine Fünf-Punkt-Skala verwendet, die von „nur Nachteile“ bis „nur Vorteile“ reicht (H 2). Insbesondere die Extrempositionen sind mit sieben („nur Nachteile“) und 26 Befragten („nur Vorteile“) nur gering besetzt. Deshalb wird bei der Analyse die Fünf-Punkt-Skala auf eine Drei-Punkt-Skala verdichtet. Es wird in „mehr Nachteile als Vorteile“, „Vor- und Nachteile gleichermaßen“ und „mehr Vorteile als Nachteile“ differenziert. Die Zugehörigkeit zum Gemeindevorstand wird über eine Frage operationalisiert, die nach der jeweiligen Zugehörigkeit fragt. Ein Viertel der Befragten gehört dem Gemeindevorstand an (H 3). Bei der Bildung werden mit Hauptschulabschluss, Realschulabschluss, Fachhochschulreife, Abitur und Hochschulabschluss fünf Kategorien unterschieden (H 4). Bei den wahrgenommenen persönlichen Vorteilen und den Vorteilen für Deutschland durch die EU werden mit „mehr Nachteile als Vorteile“, „Vor- und Nachteile gleichermaßen“ und „mehr Vorteile als Nachteile“ drei Antwortgruppen differenziert (H 5). Die Operationalisierung der Zufriedenheit mit der Demokratie auf europäischer Ebene basiert auf einer 11-Punkt-Skala, die von „überhaupt nicht zufrieden“ bis „sehr zufrieden“ reicht (H 6). Die ideologische Position des Kommunalpolitikers basiert auf der Selbsteinstufung des Befragten auf einer Links-Rechts-Skala, die von 0 „sehr links“ bis 10 „sehr rechts“ reicht. Für die Analysen werden drei Kategorien unterschieden: linke Selbsteinstufung (0-3), mittlere Selbsteinstufung (4-6) und rechte Selbsteinstufung (7-10). Der Anteil der Antwortverweigerung liegt bei dieser Frage bei sechs Prozent. Um diese Personen nicht aus der Analyse auszuschließen, wird eine Gruppe „keine Angabe“ in die Analyse aufgenommen (H 7). Zusätzlich werden in der Analyse das Geschlecht (H 8) als Dummyvariable (Männer = 1) und das Alter des Befragten in Jahren (H 9) berücksichtigt.

## **c) Unabhängige Variablen – Kontextebene**

Auf der Kontextebene werden drei zentrale Erwartungen untersucht. Erstens wird geprüft, ob Städtepartnerschaften einen Einfluss auf die Zustimmung zur weiteren europäischen Integration haben (H 10). Mit der Anzahl der europäischen Städte-

partnerschaften, der Dauer solcher Beziehungen und der Häufigkeit von Begegnungsfahrten stehen drei Indikatoren für die Intensität solcher städtepartnerschaftlichen Beziehungen zur Verfügung. Zweitens wird untersucht, ob EU-Transferzahlungen einen Einfluss auf die Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung haben (H 11). Für jede Gemeinde werden die Finanzzuweisungen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) in 2008 pro Einwohner berechnet. Als dritter Indikator für monetäre Finanzzuweisungen aus Brüssel werden die Zahlungen aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) berücksichtigt. Die Zahlungen werden als Agrarzahlungen zusammengefasst (in Euro pro Einwohner in 2008). Drittens wird analysiert, ob die wirtschaftliche Situation einer Gemeinde einen Effekt auf die Zustimmung zur weiteren europäischen Integration hat (H 12). Als Indikatoren werden die durchschnittliche Arbeitslosenquote im Jahr 2008 und die Kaufkraft 2009 verwendet. Eine Übersicht der verwendeten Variablen auf Individual- und Kontextebene mit deskriptiven Angaben findet sich im Anhang.

#### **d) Methode**

Ein geeignetes Instrument für die Analyse des Einflusses individueller *und* kontextueller Merkmale auf individuelle Einstellungen und Verhaltensweisen stellt die Mehrebenenanalyse dar (Maas 2011). Sie berücksichtigt die hierarchische Datenstruktur und vermeidet die Verletzung statistischer Anwendungsvoraussetzungen, die inhaltliche Fehlinterpretationen zur Folge haben können. Für die Durchführung einer Mehrebenenanalyse wird eine schrittweise Modellentwicklung empfohlen (Langer 2010). Deshalb wird zunächst ein Random Intercept-Only-Modell geschätzt, das die Varianz der abhängigen Variablen auf die Individual- und Kontextebene aufteilt. Im nächsten Schritt werden dem Random Intercept-Only-Modell die diskutierten Individualmerkmale hinzugefügt. In weiteren Schätzungen werden die diskutierten Kontextvariablen einzeln dem vorhergehenden Modell beigelegt und auf ihre Erklärungskraft hin untersucht. Angesichts der geringen Fallzahl auf Kontextebene (28 Gemeinden) wird bei der Überprüfung der Kontexterwartungen eine Irrtumswahrscheinlichkeit von zehn Prozent akzeptiert. Für eine anschauliche Interpretation werden alle (pseudo-)metrischen Indikatoren jeweils auf einen Wertebereich von 0 bis 1 standardisiert. Die dargestellten Regressionskoeffizienten geben damit den Effekt vom niedrigsten auf den höchsten Wert eines Indikators an.

#### 4. Analyse

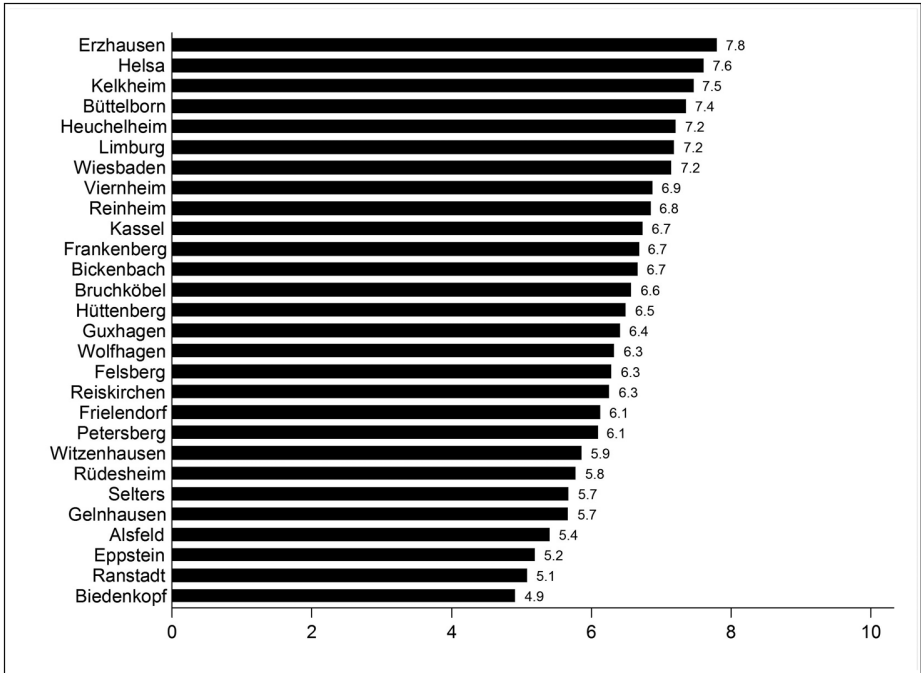
Die empirischen Analysen in diesem Beitrag verfolgen zwei Ziele. In einem ersten Schritt wird geprüft, wie stark die Unterschiede in der Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung in den 28 Gemeinden ausfallen. Im zweiten Schritt wird untersucht, wie diese Unterschiede erklärt werden können.

Über alle 28 Gemeinden hinweg liegt die durchschnittliche Zustimmung der Kommunalpolitiker zur weiteren europäischen Einigung mit dem Wert von 6,45 über dem Skalenmittelwert von 5.<sup>4</sup> Dieser Wert deutet grundsätzlich auf eine verhaltene Zustimmung zur weiteren europäischen Integration hin. Wie Abbildung 1 allerdings zeigt, variiert diese mittlere Zustimmung erheblich zwischen den Gemeinden. Die Kommunalpolitiker in Erzhausen stehen mit einem mittleren Wert von 7,8 auf der 11-Punkt-Skala weiteren Integrationsschritten deutlich aufgeschlossener gegenüber als ihre Amtskollegen im 140 Kilometer entfernten Biedenkopf. Trotz der räumlichen Nähe – alle Gemeinden liegen im Bundesland Hessen – lassen sich deutliche Unterschiede nachweisen.

Offensichtlich gibt es in der durchschnittlichen Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung deutliche Unterschiede zwischen den Gemeinden. Derartige Differenzen können im Prinzip auf zwei Ursachen zurückgeführt werden: Zum einen kann die Variation zwischen den Gemeinden eine Konsequenz der unterschiedlichen Verteilung sozialer Gruppen sein. Wenn zum Beispiel die individuelle Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung vom individuellen Bildungsgrad abhängen sollte, die Zusammensetzung der politischen Gremien sich aber in dieser Hinsicht zwischen den Gemeinden unterscheidet, dann können die Differenzen zwischen den Kommunen unter anderem darauf zurückgeführt werden. In der Sprache der empirischen Sozialforschung läge damit ein Kompositionseffekt vor. Zum anderen könnten die lokalen Unterschiede auch eine Folge kommunaler Besonderheiten sein, zum Beispiel könnten sich EU-Transferzahlungen – unabhängig von Individualmerkmalen – positiv auf die Zustimmung zur weiteren europäischen Integration auswirken. Dies wäre ein struktureller Effekt.

4 Die Angaben beziehen sich auf das Analysesample (N = 671). Zwar haben 714 Kommunalpolitiker die Frage nach der weiteren Zustimmung zur europäischen Einigung beantwortet (MW = 6,42; SD = 3,02), aber für die (multivariaten) Analysen stehen nur die Angaben von 671 Personen zur Verfügung (MW = 6,45; SD = 2,98). Die Verringerung des Datenmaterials ist insbesondere auf Antwortverweigerungen bei der Frage nach dem Geburtsjahr und dem Bildungsabschluss (jeweils vier Prozent) zurückzuführen.

Abbildung 1: Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung



Quelle: Eigene Berechnung (N = 671).

In Tabelle 1 sind die Ergebnisse der Individualmodelle dargestellt. Startpunkt der Analyse ist das Random Intercept-Only-Modell, welches nur die Regressionskonstante, jedoch keine unabhängigen Variablen enthält (Modell 1). In diesem Modell wird die Gesamtvarianz der abhängigen Variablen auf die Individual- und Kontextebene aufgeteilt. Das Modell gibt den Anteil der Varianz an, der auf Gemeindeunterschiede zurückgeführt werden kann. Dazu werden bei den Varianzkomponenten die Residualvarianzen der Individual- und der Kontextebene ausgewiesen. Der Anteil der Varianz der Residuen auf Kontextebene an der Gesamtvarianz entspricht der Intraklassenkorrelation (ICC). Diese gibt an, wie viel Varianz der abhängigen Variable durch Kontextmerkmale erklärt werden kann. Je größer die ICC, desto heterogener sind die Gemeinden. In Modell 1 beträgt die ICC 0,022. Folglich entfällt gerade einmal 2,2 Prozent der Gesamtvarianz auf die Kontextebene. Für die Erklärung der Gemeindeunterschiede sind folglich individuelle Merkmale deutlich relevanter als lokale Besonderheiten.

Tabelle 1: Individuelle Bestimmungsfaktoren der Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung

	Modell 1	Modell 2 a	Modell 2 b
Konstante	0,644***	0,561*** 0,130**	0,364*** 0,101**
Einfluss auf die Kommunalpolitik			
<i>Vor- und Nachteile für die Gemeinde (Referenz: ausgeglichen)</i>			
„mehr Nachteile als Vorteile“ / „nur Nachteile“		-0,160***	-0,015
„mehr Vorteile als Nachteile“ / „nur Vorteile“		0,157***	0,039
Mitglied im Gemeindevorstand		0,003	-0,013
<i>Bildung (Referenz: Hochschulabschluss)</i>			
Hauptschule			-0,009
Realschule			0,008
Fachhochschulreife			0,004
Abitur			0,004
<i>Vor- und Nachteile für Deutschland (Referenz: ausgeglichen)</i>			
„mehr Nachteile als Vorteile“ / „nur Nachteile“			-0,086**
„mehr Vorteile als Nachteile“ / „nur Vorteile“			0,078**
<i>Vor- und Nachteile persönlich (Referenz: ausgeglichen)</i>			
„mehr Nachteile als Vorteile“ / „nur Nachteile“			-0,091**
„mehr Vorteile als Nachteile“ / „nur Vorteile“			0,056*
<i>EU-Demokratiezufriedenheit</i>			0,265***
<i>Links-Rechts-SelbstEinstufung (Referenz: Mitte (4-6))</i>			
linke Selbsteinstufung (0-3)			0,082***
rechte Selbsteinstufung (7-10)			-0,072**
Antwort verweigert			0,073
Alter			0,193**
Geschlecht: Mann			-0,032
<i>Parianzkomponenten</i>			
Individualebene		0,073	0,061
Kontextebene		0,001	0,000
Intraklassenkorrelation (ICC)		0,008	0,008
R <sup>2</sup> (Individualebene)		0,167	0,308
Fallzahl Individuen (Gemeinden)	671 (28)	671 (28)	671 (28)

Anmerkungen: Lineare Mehrebenenanalyse mit einer Restricted-Maximum-Likelihood-Schätzung. Alle Variablen sind auf eine 0-1-Skala umgerechnet. 0 ist der niedrigste Wert der Variable, 1 ist die höchste Ausprägung der Variable. Die Koeffizienten geben damit den Effekt vom Minimal- zum Maximalwert eines Indikators an. Signifikanzniveaus: \* = p < 0,05; \*\* = p < 0,01; \*\*\* = p < 0,001.

Modell 2 a in Tabelle 1 sind die Ergebnisse des Einflusses spezifischer individueller kommunalpolitischer Merkmale auf die Haltung zur weiteren europäischen Einigung zu entnehmen. Die Resultate bestätigen dabei Hypothese H 1 b und Hypothese H 2. Der wahrgenommene Einfluss der europäischen Ebene auf den kommunalpolitischen Handlungsspielraum hat einen positiven Einfluss auf die Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung. Dieser Befund stützt damit die These der Selbstentmachtung der Parlamente und widerlegt die Alternativhypothese H 1 a, die einen negativen Zusammenhang zwischen wahrgenommenem Einfluss und Zustimmung zur weiteren Integration postulierte. Der Koeffizient von 0,13 gibt dabei den maximalen Effekt des Indikators unter Berücksichtigung der kommunalpolitischen Rolle und der wahrgenommenen Vor- und Nachteile für die Gemeinde an. Ein Kommunalpolitiker, der den Einfluss der europäischen Ebene auf die lokale Politik als „sehr groß“ wahrnimmt, zeigt auf einer 0-1-Skala eine 0,13 Punkte größere Zustimmung als ein Politiker, der keinen Einfluss der europäischen Ebene auf den Gestaltungsspielraum der Kommunalpolitik ausmacht. Erwartungsgemäß stehen Kommunalpolitiker, die durch die EU Vorteile für die Gemeinde sehen, weiteren Integrationsbemühungen aufgeschlossener gegenüber als Personen, die die Kosten-Nutzen-Bilanz als ausgeglichen bzw. eher als negativ bewerten (H 2). Die Gremienzugehörigkeit spielt für die Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung offensichtlich keine Rolle. Mitglieder im Gemeindevorstand, die möglicherweise mit europapolitischen Fragen intensiver beschäftigt sind, zeigen keine größere Zustimmung oder Ablehnung als die Parlamentarier im Gemeinderat. Hypothese H 3 ist damit widerlegt. Bereits die drei Merkmale können knapp 17 Prozent der Individualvarianz erklären; die ICC verringert sich auf 0,008. Offensichtlich sind die Gemeindeunterschiede zumindest teilweise auf Kompositionseffekte zurückzuführen.

In Modell 2 b in Tabelle 1 sind zusätzlich zu den kommunalpolitischen Individualmerkmalen auch klassische individuelle Bestimmungsfaktoren europäischer Einstellungen integriert. Erwartungsgemäß zeigt sich ein stark positiver Zusammenhang zwischen der europäischen Demokratiezufriedenheit und der Haltung zur weiteren europäischen Integration (Hypothese H 6). Auch die Wahrnehmung von persönlichen Vorteilen bzw. von Vorteilen für die Bundesrepublik Deutschland durch die EU haben einen positiven Effekt auf die Zustimmung zur weiteren Integration (H 5 a und H 5 b). Unter Berücksichtigung klassischer soziotropischer und individueller Nutzenkalküle ist die Wahrnehmung von lokalen Vor- oder Nachteilen für die Gemeinde durch die EU nicht mehr relevant bzw. lassen sich statistisch nicht mehr absichern. Dagegen beeinflusst die ideologische Selbsteinstufung auf der Links-Rechts-Skala die Zustimmung zur weiteren Integration. Kommunalpolitiker, die sich selbst im „linken“ politischen Raum verorten, wünschen sich eine zügigere

Einigung als Personen im „rechten“ politischen Raum. Zwischen den beiden Polen rangieren die Kommunalpolitiker, die sich in der politischen Mitte sehen. Die Ergebnisse stützen damit das lineare Modell, wonach auf dem Links-Rechts-Schema die nationale Streitfrage Regulierung abgebildet wird (H 7 b). Dagegen postulierte das Modell der umgedrehten U-Kurve (H 7 a), dass sich Politiker der Mitte eine zügigere Einigung wünschen als Politiker, die sich im linken oder rechten politischen Raum verorten. Die empirischen Befunde können diese Annahme aber nicht stützen, da Personen im linken politischen Raum eine größere Zustimmung zur weiteren Integration zeigen als Personen, die sich in der Mitte der Links-Rechts-Skala verorten.

Bei Berücksichtigung der diskutierten Individualmerkmale lässt sich zudem ein positiver Alterseffekt belegen. Dieser widerspricht Hypothese H 9, wonach auf Basis vorliegender Befunde eher ein negativer Zusammenhang zu erwarten wäre. Offensichtlich wünschen sich ältere Kommunalpolitiker eine zügigere Integration als jüngere Mandatsträger. Dagegen hat das individuelle Bildungsniveau und das Geschlecht keinen Einfluss auf die Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung. Die Hypothesen H 4 und H 8 sind damit widerlegt. Insgesamt können die in Modell 2 b aufgenommenen Individualmerkmale fast ein Drittel der Individualvarianz erklären – für sozialwissenschaftliche Regressionsmodelle durchaus ein beachtlicher Anteil an erklärter Varianz.

Die Aufnahme der Individualmerkmale hat die ICC verringert (von 0,022 auf 0,008). Zwar ist die Relevanz des Kontexts im Vergleich zu individuellen Bestimmungsfaktoren vergleichsweise gering, aber eine hierarchische Modellierung bietet eine bessere Abbildung der „Realität“ als eine rein auf individuelle Merkmale fokussierte Betrachtung. Deshalb werden im letzten Schritt die diskutierten Kontextmerkmale dem Modell hinzugefügt. Angesichts der geringen Kontextvarianz werden die Kontextmerkmale allerdings einzeln dem Modell hinzugefügt. Das heißt, es wird je Kontextmerkmal ein Mehrebenenmodell geschätzt. Die Individualmerkmale sind dabei jeweils berücksichtigt, werden aber nicht erneut tabellarisch ausgewiesen, da sie sich im Vergleich zur Modellierung ohne Kontextmerkmale nicht ändern (siehe Tabelle 1).

Die Ergebnisse in Tabelle 2 können einen strukturellen Effekt von Städtepartnerschaften und der lokalen Wirtschaftslage auf die Haltung der Kommunalpolitiker zur weiteren europäischen Integration nicht belegen. Bei den Städtepartnerschaften lassen sich die postulierten Zusammenhänge statistisch nicht nur nicht nachweisen, sondern die Koeffizienten deuten zudem auf einen eher negativen Effekt hin. Je intensiver die Städtepartnerschaften, desto geringer die Zustimmung zur weiteren europäischen Integration. Hypothese H 10 ist damit widerlegt. Die in der Literatur

immer wieder geäußerten positiven Auswirkungen von lokalen Städtepartnerschaften lassen sich – zumindest mit Blick auf die weitere Zustimmung zur europäischen Integration – nicht bestätigen. Auch die lokale Wirtschaftslage hat bei den Kommunalpolitikern keinen Einfluss auf die Haltung gegenüber der Staatengemeinschaft. Weder der negative Effekt der Arbeitslosigkeit noch der positive Koeffizient bei der Kaufkraft lässt sich statistisch absichern. H 12 ist damit ebenfalls widerlegt.

*Tabelle 2: Individuelle und kontextuelle Bestimmungsfaktoren der Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung*

	<b>Modell 3</b>
<i>Kontextmerkmal: Städtepartnerschaft</i>	
Anzahl der EU-Städtepartnerschaften	-0,011
Dauer der städtepartnerschaftlichen Beziehungen	-0,013
Intensität der städtepartnerschaftlichen Beziehungen	-0,067
<i>Kontextmerkmal: EU-Fördergelder</i>	
EFRE-Fördermittel 2008 (pro Einwohner)	0,092 <sup>#</sup>
ESF-Fördermittel 2008 (pro Einwohner)	0,055
Agrar-Fördermittel 2008 (pro Einwohner)	-0,037
<i>Kontextmerkmal: Lokale Wirtschaftslage</i>	
Arbeitslosenquote 2008	-0,016
Kaufkraft 2009	0,052
Fallzahl Individuen (Gemeinden)	671 (28)

*Anmerkungen:* Lineare Mehrebenenanalyse mit einer Restricted-Maximum-Likelihood-Schätzung. Je Kontextmerkmal ein separates Modell geschätzt (insgesamt acht Modelle). Bei den ausgewiesenen Schätzungen sind die Variablen der Individualebene enthalten (siehe Tabelle 1). Alle Variablen sind auf eine 0-1-Skala umgerechnet. 0 ist der niedrigste Wert der Variable, 1 ist die höchste Ausprägung der Variable. Die Koeffizienten geben damit den Effekt vom Minimal- zum Maximalwert eines Indikators an. Signifikanzniveaus: # =  $p < 0,10$ ; \* =  $p < 0,05$ ; \*\* =  $p < 0,01$ ; \*\*\* =  $p < 0,001$ .

Die Mehrebenenanalyse bestätigt aber einen positiven Effekt der EU-Fördergelder. In Gemeinden, die im Jahr 2008 hohe Fördergelder erhalten haben, fällt die durchschnittliche Zustimmung zur weiteren europäischen Integration bei den Kommunalpolitikern größer aus. Offensichtlich haben EU-Fördergelder eine zustimmende Wirkung auf die europäische Einigung – auch bei Berücksichtigung der diskutierten Individualmerkmale. Allerdings gilt dies nicht für alle Arten der Fördergelder. Nur für EFRE-Mittel lässt sich der Effekt statistisch absichern, bei den ESF- und Agrarmitteln ist kein signifikanter Effekt festzustellen. Allerdings dürften gerade EFRE-Mittel die Förderart sein, mit der die Kommunalpolitiker am ehesten in ihrer Rolle als Mandatsträger in Berührung kommen. Schließlich wird mit EFRE die strukturelle Anpassung wirtschaftlich rückständiger Gebiete und die Umstellung der Industriegebiete mit rückläufiger Entwicklung unterstützt. Im Vergleich zu den Indi-

vidualeffekten handelt es sich hier aber um einen Einflussfaktor mit nachrangiger Bedeutung.

Durch die Berücksichtigung der EFRE-Fördermittel im Regressionsmodell verringert sich die ICC von 0,008 auf 0,001. Ein entsprechender Likelihood-Ratio-Test, der prüft, ob eine hierarchische Modellierung eine bessere Anpassung an die Daten ermöglicht als eine lineare Regression, ist statistisch nicht mehr signifikant. Mit anderen Worten: Die EFRE-Fördermittel können die geringe Kontextvarianz komplett aufklären. Zwar sind Individualmerkmale für die Erklärung europäischer Orientierungen erheblich relevanter, aber der Kontexteffekt ist durchaus auch inhaltlich interessant. In der Gemeinde, die 2008 am meisten EFRE-Mittel erhalten hat, ist die durchschnittliche Zustimmung zur weiteren Integration um 0,09 Punkte höher als in der Kommune, die keine Mittel erhalten hat. Vorteile durch die EU entfalten damit auf der Individual- und Kontextebene positive Effekte auf die Haltung zur EU. Der Einfluss des lokalen Umfelds auf die politischen Orientierungen der Kommunalpolitiker ist aber deutlicher geringer als die Individualmerkmale.

## 5. Fazit

Europäische Politik wird auf nationaler und europäischer Ebene entschieden, umgesetzt wird sie aber weitgehend auf lokaler und regionaler Ebene. Durch gesetzliche Regelungen, EU-Fördergelder oder auch Städtepartnerschaften sind beide Ebenen miteinander verbunden. Kommunalpolitiker sind damit in vielfältiger Weise durch die EU betroffen. Die Forschung zu den Einstellungen zur Staatengemeinschaft konzentriert sich allerdings auf die Bürger sowie die nationalen und internationalen Eliten. Über die Haltung der lokalen Mandatsträger zur Staatengemeinschaft liegen bisher keine Befunde vor.

Die Ergebnisse dieses Beitrags geben erste Antworten auf die Frage, ob Kommunalpolitiker einer weiteren europäischen Einigung zustimmen. Grundsätzlich stehen die (hessischen) Kommunalpolitiker einer weiteren europäischen Einigung durchaus positiv gegenüber. Die deskriptiven Ergebnisse deuten zwar nicht auf eine vorbehaltlose, aber zumindest auf eine verhaltene Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung hin. Allerdings zeigen die empirischen Resultate eine überraschend große lokale Heterogenität dieser Zustimmung. So variiert die Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung teilweise erheblich zwischen den betrachteten Gemeinden. National oder europäisch angelegte Vergleichsstudien neigen dazu, diese lokale Heterogenität zu ignorieren. Im Mittelpunkt stehen häufig Länderunterschiede. Dabei lassen sich Zustimmungsdifferenzen bereits in viel homogeneren

Gebieten feststellen. Schließlich sind die lokalen Unterschiede eine Folge von Kompositions- und Kontexteffekten.

Erwartungsgemäß spielen Individualmerkmale für die Erklärung der Haltung zur EU eine wichtigere Rolle als Kontextmerkmale. Eine größere europäische Demokratiezufriedenheit, wahrgenommene Vorteile durch die EU, eine „linke“ Position auf der Links-Rechts-Skala sowie ein höheres Alter fördern bei Kommunalpolitikern die Zustimmung zur EU. Insbesondere die wahrgenommenen Vorteile durch die EU sowie die Zufriedenheit mit der Demokratie auf europäischer Ebene sind zentrale Bestimmungsfaktoren für die Zustimmung zur weiteren europäischen Einigung. Die empirischen Ergebnisse stützen zudem die These der Selbstentmachtung der Parlamente: Je größer der wahrgenommene Einfluss der europäischen Ebene auf den Handlungsspielraum der lokalen Politik, desto stärker der Wunsch zur weiteren Integration. Aber auch der Kontext entfaltet eine (geringe) strukturelle Wirkung auf die Zustimmung zur europäischen Einigung. Insbesondere Kommunalpolitiker in Gemeinden, die stark durch EFRE-Fördergelder profitieren, stehen einer weiteren europäischen Einigung positiv gegenüber. Entgegen den immer wieder geäußerten positiven Wirkungen lokaler Städtepartnerschaften lassen sich – zumindest bei Kommunalpolitikern – keine entsprechenden Effekte nachweisen.

Die vorgelegten Befunde bieten eine erste Grundlage zur Auseinandersetzung mit der Haltung von Kommunalpolitikern zur EU und müssen durch weitere Analysen ergänzt werden. Zur weiteren Validierung der Selbstentmachtungsthese muss geprüft werden, ob Kommunalpolitiker bei der Begründung lokaler Entscheidungen zunehmend auf die EU verweisen. Möglicherweise fördert die stärkere Einflusswahrnehmung der europäischen Ebene auf die lokale Politik auch die Auseinandersetzung mit der EU. Diese stärkere Auseinandersetzung könnte Bedrohungsgefühle reduzieren und die positive Beziehung ebenfalls erklären. Denkbar wäre aber auch, dass sich die Kommunalpolitiker zwar für eine quantitative Erweiterung der EU aussprechen, nicht aber für eine Vertiefung der Staatengemeinschaft. Künftige Forschung sollte den Zusammenhang zwischen Einflusswahrnehmung und Zustimmung zur europäischen Integration genauer in den Blick nehmen und mögliche Wechselwirkungen berücksichtigen. Denkbar wäre eine Einordnung dieser Befunde auch unter dem Stichwort der „Blame Avoidance“, wonach Politiker der Wiederwahl willen es vermeiden, die „Schuld“ für gesellschaftliche und/oder wirtschaftliche Probleme zugeschrieben zu bekommen (Weaver 1986).

Vergleiche zwischen Bürgern und Eliten zeigen zudem, dass die Eliten der EU positiver gegenüberstehen als die Bürger (Hooghe 2003). Lassen sich solche Einstellungsunterschiede auch auf lokaler Ebene nachweisen? Gerade die lokale Politik

zeichnet sich durch eine große Nähe zwischen Bürger und Politiker aus, so dass solche Differenzen eher nicht zu erwarten sind.

Schließlich wäre es interessant zu erfahren, ob die verstärkte Wahrnehmung der europäischen Ebene auf die lokale Politik auch Auswirkungen auf die Kommunikation mit den Bürgern hat. Spielen europäische Themen bei Gesprächen mit den Bürgern eine größere Rolle? Werden überhaupt europäische Themen auf der lokalen Ebene diskutiert? Diese Fragen bieten zahlreiche Perspektiven für künftige Forschung.

## Literatur

- Anderson, Christopher J./Reichert, M. Shawn*, 1995: Economic Benefits and Support for Membership in the E.U.: A Cross-National Analysis, in: *Journal of Public Policy* 15 (3), 231-249.
- Benz, Arthur*, 2009: Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden.
- Books, John W./Prysbys, Charles L.*, 1991: Political behavior and the local context, New York.
- Boomgaarden, Hajo G./Schuck, Andreas R. T./Elenbaas, Matthijs/de Vreese, Claes H.*, 2011: Mapping EU attitudes: Conceptual and empirical dimensions of Euroscepticism and EU support, in: *European Union Politics* 12 (2), 241-266.
- Brinegar, Adam P./Jolly, Seth K./Kitschelt, Herbert*, 2004: Varieties of capitalism and political divides over European integration, in: Gary Marks/Marco R. Steenbergen (Hrsg.), *European Integration and Political Conflict*, Cambridge, 62-89.
- Carey, Sean*, 2002: Undivided Loyalties: Is National Identity an Obstacle to European Integration?, in: *European Union Politics* 3 (4), 387-413.
- Castles, Francis G.*, 1998: Die Bedeutung der Ökonomie für die politische Unterstützung der Europäischen Union, in: Thomas König/Elmar Rieger/Hermann Schmitt (Hrsg.), *Europa der Bürger? Voraussetzungen, Alternativen, Konsequenzen*, Frankfurt a. M., 159-176.
- Dalton, Russell J.*, 1999: Political Support in Advanced Industrial Democracies, in: Pippa Norris (Hrsg.), *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, New York, 57-77.
- Down, Ian/Wilson, Carole J.*, 2013: A rising generation of Europeans? Life-cycle and cohort effects on support for ‚Europe‘, in: *European Journal of Political Research* 52 (4), 431-456.
- Eichenberg, Richard C./Dalton, Russell J.*, 1993: Europeans and the European Community: The Dynamics of Public Support for European Integration, in: *International Organization* 47 (4), 507-534.

- Eichenberg, Richard C./Dalton, Russell J.*, 2007: Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration 1973-2004, in: *Acta Politica* 42 (2-3), 128-152.
- Gabel, Matthew*, 1998 a: Public Support for European Integration: An Empirical Test of Five Theories, in: *The Journal of Politics* 60 (2), 333-354.
- Gabel, Matthew*, 1998 b: Interests and Integration. Market Liberalization, Public Opinion, and European Union, Ann Arbor.
- Gabel, Matthew/Palmer, Harvey D.*, 1995: Understanding variation in public support for European Integration, in: *European Journal of Political Research* 27 (1), 3-19.
- Genna, Gaspare M.*, 2009: Positive country images, trust and public support for European integration, in: *Comparative European Politics* 7 (2), 213-232.
- Grunert, Thomas*, 1981: Langzeitwirkungen von Städte-Partnerschaften. Ein Beitrag zur europäischen Integration, Kehl a. R.
- Hooghe, Liesbet*, 2003: Europe Divided? Elites vs. Public Opinion on European Integration, in: *European Union Politics* 4 (3), 281-304.
- Jahn, Detlef*, 2011: Vergleichende Politikwissenschaft, Wiesbaden.
- Karp, Jeffrey A./Bowler, Shaun*, 2006: Broadening and deeping or broadening versus deeping: The question of enlargement and Europe's 'hesitant Europeans', in: *European Journal of Political Research* 45 (3), 369-390.
- König, Thomas/Mäder, Lars*, 2008: Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland, in: *Politische Vierteljahresschrift* 49 (3), 438-463.
- Langer, Wolfgang*, 2010: Mehrebenenanalyse mit Querschnittsdaten, in: Christof Wolf/Henning Best (Hrsg.), *Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse*, Wiesbaden, 741-774.
- Liebert, Ulrike*, 1998: Das gender gap in der europäischen Öffentlichkeit als Problem der international vergleichenden Meinungsforschung, in: Thomas König/Elmar Rieger/Hermann Schmitt (Hrsg.), *Europa der Bürger? Voraussetzungen, Alternativen, Konsequenzen*, Frankfurt a. M., 177-200.
- Maas, Cora J. M.*, 2011: Multilevel Analysis, in: Bertrand Badie/Dirk Berg-Schlosser/Leonardo Morlino (Hrsg.), *International Encyclopedia of Political Science*. Volume 5, Thousand Oaks, 1637-1641.
- McLaren, Lauren*, 2004: Opposition to European integration and fear of loss of national identity: Debunking a basic assumption regarding hostility to the integration project, in: *European Journal of Political Research* 43 (6), 895-911.
- McLaren, Lauren*, 2007: Explaining Mass-Level Euroscepticism: Identity, Interests, and Institutional Distrust, in: *Acta Politica* 42 (2-3), 233-251.

- Mirek, Holger*, 1989: Die Entwicklung von Städtepartnerschaften, in: Paul von Koloditsch (Hrsg.), *Kommunale „Außenpolitik“*. Zur Auslandsarbeit der Gemeinden und zu den innerdeutschen Städtepartnerschaften, Berlin, 33-46.
- Münch, Claudia*, 2006: Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa, Wiesbaden.
- Nelsen, Brent F./Guth, James L.*, 2000: Exploring the Gender Gap: Women, Men and Public Attitudes toward European Integration, in: *European Union Politics* 1 (3), 267-291.
- Nelsen, Brent F./Guth, James L./Fraser, Cleveland R.*, 2001: Does religion matter? Christianity and public support for the European Union, in: *European Union Politics* 2 (2), 191-217.
- Niedermayer, Oskar*, 1991: Bevölkerungsorientierungen gegenüber dem politischen System der Europäischen Gemeinschaft, in: Rudolf Wildenmann (Hrsg.), *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*, Baden-Baden, 321-353.
- Ray, Leonard*, 2003 a: Reconsidering the Link between Incumbent Support and Pro-EU Opinion, in: *European Union Politics* 4 (3), 259-279.
- Ray, Leonard*, 2003 b: When Parties Matter: The Conditional Influence of Party Positions on Voter Opinions about European Integration, in: *Journal of Politics* 65 (4), 978-994.
- Scheuer, Angelika/van der Brug, Wouter*, 2007: Locating support for European integration, in: Wouter van der Brug/Cees van der Eijk (Hrsg.), *European Elections & Domestic Politics. Lessons from the Past and Scenarios for the Future*, Notre Dame, 94-115.
- Schmidberger, Martin*, 1997: Regionen und europäische Legitimität. Der Einfluß des regionalen Umfelds auf Bevölkerungseinstellungen zur EU, Frankfurt a. M.
- Spindelegger, Martin*, 2010: Europa braucht ein vertrautes Gesicht vor Ort. Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten. Pressemitteilung vom 25. Februar 2010, Wien.
- Tausendpfund, Markus*, 2013: Gemeinden als Rettungsanker der EU? Individuelle und kontextuelle Faktoren der Zustimmung der Bürgerinnen und Bürger zur Europäischen Union, Baden-Baden.
- Tiemann, Guido/Treib, Oliver/Wimmel, Andreas*, 2011: Die EU und ihre Bürger, Wien.
- Töller, Annette Elisabeth*, 2008: Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39 (1), 3-17.

- Vetter, Angelika/Soós, Gábor*, 2008: Kommunen in der EU, in: Oscar W. Gabriel/Sabine Kropp (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Wiesbaden, 579-605.
- Weaver, R. Kent*, 1986: The Politics of Blame Avoidance, in: *Journal of Public Policy* 6 (4), 371-398.
- Woesler, Dietmar M.*, 2006: Städtepartnerschaften in neuem Licht, in: Ulrich von Alemann/Claudia Münch (Hrsg.), *Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union*, Wiesbaden, 412-433.

Korrespondenzanschrift:

Dr. Markus Tausendpfund  
FernUniversität in Hagen  
Politikwissenschaft I: Staat und Regieren  
Universitätsstr. 33  
58097 Hagen  
E-Mail: markus.tausendpfund@fernuni-hagen.de

## Anhang

### Übersicht der Individual- und Kontextvariablen

Merkmale	MW	SD	Min	Max	N
<i>abhängige Variable</i>					
Zustimmung zur europäischen Einigung	6,42	3,02	0	10	714
<i>unabhängige Variablen (Individualebene)</i>					
wahrgenommener Einfluss der europäischen Ebene auf die lokale Ebene	2,53	1,07	1	5	714
wahrgenommene Vorteile für die Gemeinde durch die EU	3,25	0,80	1	5	676
Mitglied in der Gemeindevertretung (1) / Mitglied des Gemeindevorstands (2)	1,24	0,43	1	2	720
Bildung	2,59	1,52	0	4	689
wahrgenommene eigene Vorteile durch die EU	3,45	0,91	1	5	676
wahrgenommene Vorteile für Deutschland durch die EU	3,36	0,85	1	5	713
Europäische Demokratiezufriedenheit	4,2	2,31	0	10	720
Links-Rechts-SelbstEinstufung	4,73	1,84	0	10	674
Alter in Jahren	54,12	12,58	21	90	691
Geschlecht (Mann = 1)	0,78	0,41	0	1	720
<i>unabhängige Variablen (Kontextebene)</i>					
Anzahl der EU-Partnerstädte	2,46	1,62	0	7	28
Dauer städtepartnerschaftlicher Beziehungen	66,71	65,43	0	248	28
Häufigkeit der Fahrten in die EU-Partnerstädte	4,61	6,34	0	29	27
EFRE 2008 in Euro/pro Einwohner	8,15	24,96	0	118,1	28
ESF 2008 in Euro/pro Einwohner	16,83	31,93	0	129,53	28
Agrar 2008 in Euro/pro Einwohner	51,85	52,41	0	175,66	28
GFK-Kaufkraft pro Kopf/Euro (Januar 2009)	20.230,46	2.825,29	16.744,44	27.887,24	28
Arbeitslosenquote (Ø 2008)	6,09	2,25	3,40	12,40	28

*Anmerkungen:* Alle Angaben vor der Kodierung. MW = Mittelwert, SD = Standardabweichung, Min = Minimum, Max = Maximum, N = Fallzahl.