



Europas parteipolitische Zusammensetzung

PHILIP MANOW UND HOLGER DÖRING

Europawahlen werden oft als nationale Stimmungswahlen angesehen, in denen Bürger nicht ihre europapolitischen Interessen, sondern die Unzufriedenheit mit ihren nationalen Parteien ausdrücken. Philip Manow und Holger Döring zeigen, dass dies nicht die einzige Ursache für die entgegenlaufenden Mehrheiten in Ministerrat und Parlament ist, und identifizieren mögliche Demokratiedefizite der EU.

Sind Europawahlen nationale Stimmungswahlen?

Es gibt zwei Kanäle demokratischer Legitimation in der Europäischen Union (EU), einen direkten und einen indirekten. Seit 1979 können Bürger in den Mitgliedsländern der EU in Wahlen die Zusammensetzung des Europaparlaments (EP) direkt bestimmen. Zugleich ist die Rolle des Parlaments im europäischen Gesetzgebungsverfahren sukzessive aufgewertet worden. Neben der Repräsentation im Europaparlament gibt es einen indirekten Weg demokratischer Legitimation. In nationalen Wahlen bestimmen die Bürger Europas ihre Regierungen, die dann ihre Bürger im Ministerrat der Europäischen Union vertreten.

Studien über die Europawahlen wecken jedoch Zweifel daran, ob Wähler in den Europawahlen vornehmlich ihre europäischen Interessen ausdrücken. Bestimmte Regelmäßigkeiten des Stimmverhaltens scheinen vielmehr darauf hinzuweisen, dass Europawahlen vor allem nationale Stimmungs- oder „Barometerwahlen“ sind. Wähler, die an einer der bislang sechs Direktwahlen zum Europaparlament teilgenommen haben, scheinen in ihnen hauptsächlich ihre Zufriedenheit oder Unzufriedenheit mit



der politischen Performanz ihrer nationalen Regierung ausdrücken, anstatt eine Entscheidung über die politische Ausrichtung des Europaparlaments treffen zu wollen. Darauf weisen zumindest die Muster der Abweichungen in den Stimmenanteilen hin, die zwischen nationalen Wahlen und den Europawahlen festzustellen sind.

Interpretation von Europawahlergebnissen

Europawahlergebnisse lassen sich vor dem Hintergrund der Ergebnisse der letzten nationalen Wahl relativ gut voraussagen, wenn man drei Regelmäßigkeiten berücksichtigt: 1) Parteien, die im Mitgliedsland an der Regierung beteiligt sind, verlieren regelmäßig Stimmenanteile in den Europawahlen, 2) kleine und politisch extremer lokalisierte Parteien gewinnen regelmäßig Stimmenanteil hinzu, und 3) dieses Muster der Stimmengewinne und -verluste ist zur Mitte der nationalen Legislaturperiode am stärksten ausgeprägt, weniger deutlich hingegen zu Beginn und gegen Ende. Diese Abweichungen haben sich als relativ stabiles Muster in den bisherigen sechs Direktwahlen zum Europaparlament bestätigt. Sie lassen sich recht stringent auf nationale Kalküle der Wähler zurückführen. Erstens nutzen diese Wähler Europawahlen dazu, ihre nationale Regierung abzustrafen. Dies geschieht, zweitens, umso eher, je niedriger die Regierungspopularität ist, die regelmäßig in der Mitte der Legislaturperiode ihren Tiefpunkt erreicht. Dazu nutzen sie, drittens, ein Proteststimmverhalten, von dem insbesondere kleinere, ideologisch extremere Parteien profitieren.



**Im Zweikammer-System
der EU gibt es entgegen-
laufende Mehrheiten –
wie im föderalen System
der Bundesrepublik.**

Dieser recht gesicherte Befund der Politikwissenschaft über die Stimmenabweichungen zwischen nationalen und europäischen Wahlen hat mindestens zwei Implikationen. Die erste lautet: Europa scheint nur unvollständig und unzureichend demokratisch legitimiert, denn in den nationalen Wahlen geht es offensichtlich in der Regel ebenso wenig um Europa wie in den Europawahlen. Die zweite Implikation lautet: Wenn die Ergebnisse der Europawahlen systematisch von denen der nationalen Wahlen in den EU-Mitgliedsländern abweichen, dann sollten auch die politischen Mehrheiten zwischen Ministerrat und EU-Parlament systematisch voneinander abweichen. Insgesamt scheint man die Europäische Union damit gut mit dem föderalen System der Bundesrepublik Deutschland vergleichen zu können. Landtagswahlen sind nicht nur regionale Wahlen, sondern vor allem bundespolitische „Stimmungstests“. Es verlieren regelmäßig die Parteien Stimmen, die im Bund an der Regierung sind, und dies kann zu abweichenden Mehrheitsverhältnissen im Bundestag und Bundesrat führen – bis hin zu Situationen entgegenlaufender Mehrheiten, in denen sich schließlich eine Bundesregierung mit einer Oppositionsmehrheit im Bundesrat konfrontiert sieht.

Im Rahmen des Forschungsprojekts „Die parteipolitische Zusammensetzung Europas“ haben Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung untersucht, ob sich für Europa tatsächlich ein ähnliches Bild entgegenlaufender parteipolitischer Mehrheiten zwischen Ministerrat und EU-Parlament finden lässt. Angesichts der deutlich aufgewerteten legis-

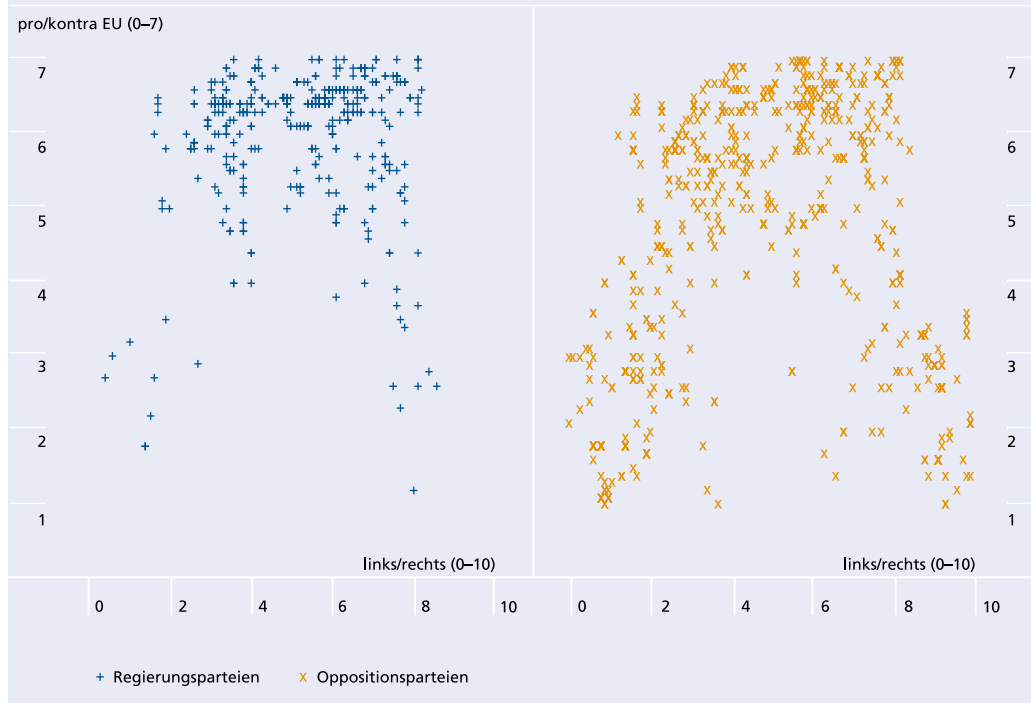
lativen Rolle des Parlaments hätte ein solcher Befund wesentliche Auswirkungen auf die Europapolitik, da sich die EU für viele Politikwissenschaftler zu einem klassischen Zweikammersystem entwickelt hat, in dem die Zustimmung von Rat und Parlament für die Mehrheit der legislativen Initiativen notwendig geworden ist. Ein Muster abweichender Mehrheiten in Ministerrat und EU-Parlament könnte dabei tendenziell in parteipolitischen Blockaden, vergleichbar mit denen aus der bundesdeutschen Politikverflechtung, resultieren.

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass Unterschiede in den Ergebnissen von nationalen und europäischen Wahlen nicht die einzige potenzielle Ursache für Unterschiede in der parteipolitischen Zusammensetzung von Ministerrat und EU-Parlament sind. Ein weiterer Effekt muss berücksichtigt werden, wenn man die parteipolitische Zusammensetzung zweier Kammern, zum Beispiel Ministerrat und Parlament, verstehen will. Dies kann folgendes Gedankenexperiment veranschaulichen: Obwohl das Stimmverhalten in den nationalen Wahlen und der Europawahl exakt identisch ist, kann sich die parteipolitische Zusammensetzung von Rat und Parlament unterscheiden, da sich die Stimmenanteile, die eine Partei in nationalen Wahlen gewinnt, nicht direkt in entsprechende Anteile an Regierungssitzen übersetzen lassen. Ein weiterer Übersetzungsschritt der Wählerinteressen ist vorgeschaltet, insofern die Parlamentsmehrheit die Regierung aus ihrer Mitte wählt. Damit ist aber nur eine Untergruppe derjenigen Parteien, die tatsächlich im Parlament vertreten sind, auch in der Regierung – und damit im Ministerrat – vertreten, während im Europaparlament jede Partei, welche die nationalen faktischen wie gesetzlichen Wahlhürden nimmt, gemäß ihrer relativen Stimmenanteile vertreten ist. Faktische Wahlhürden ergeben sich aus der Anzahl der Sitze im EU-Parlament, die einem EU-Mitgliedsland „zustehen“. Angesichts nur weniger Sitze für ein Land wie Luxemburg sind die faktischen Wahlhürden für luxemburgische Parteien beispielsweise relativ hoch.

Zusammensetzung von Europäischem Parlament und Ministerrat: Elektorale und mechanische Effekte

Wie dieses Beispiel zeigt, ist es sinnvoll, bei der Untersuchung der Unterschiede der parteipolitischen Zusammensetzung von Ministerrat und europäischem Parlament zwei Effekte zu unterscheiden. Einerseits widerspiegelt ein elektoraler Effekt, der aus den Unterschieden in den Stimmenanteilen der Parteien in den zwei Arten von Wahlen resultiert, unterschiedliches Stimmverhalten (und Unterschiede in der Wahlbeteiligung). Andererseits gibt es einen mechanischen Effekt, der aus den Unterschieden in den Mechanismen der Stimmenaggregation resultiert. In Europawahlen übersetzen sich die Stimmen relativ direkt in Sitzanteile im Europaparlament – nach Berücksichtigung der nationalen Wahlhürden. In nationalen Wahlen übersetzen sich die Stimmen jedoch erst in einem zweistufigen Verfahren in Sitzanteile in der Regierung und damit auch im Ministerrat. Wahlen bestimmen die Zusammensetzung der nationalen Parlamente und je nach den Mustern der Koalitionsbildung formt die jeweilige Parlamentsmehrheit die Regierung. Während die elektoralen Effekte relativ gut untersucht sind, hat sich die Europaforschung bislang noch nicht mit dem mechanischen Effekt beschäftigt. Wie sich jedoch bei einer näheren Betrachtung zeigt, ist dieser von erheblicher Bedeutung für das Verständnis der parteipolitischen Abweichungen zwischen Rat und europäischem Parlament.

Abb. 1 Parteipositionen in der EU,
Links-Rechts-Dimension und Pro-Kontra-EU-Dimension

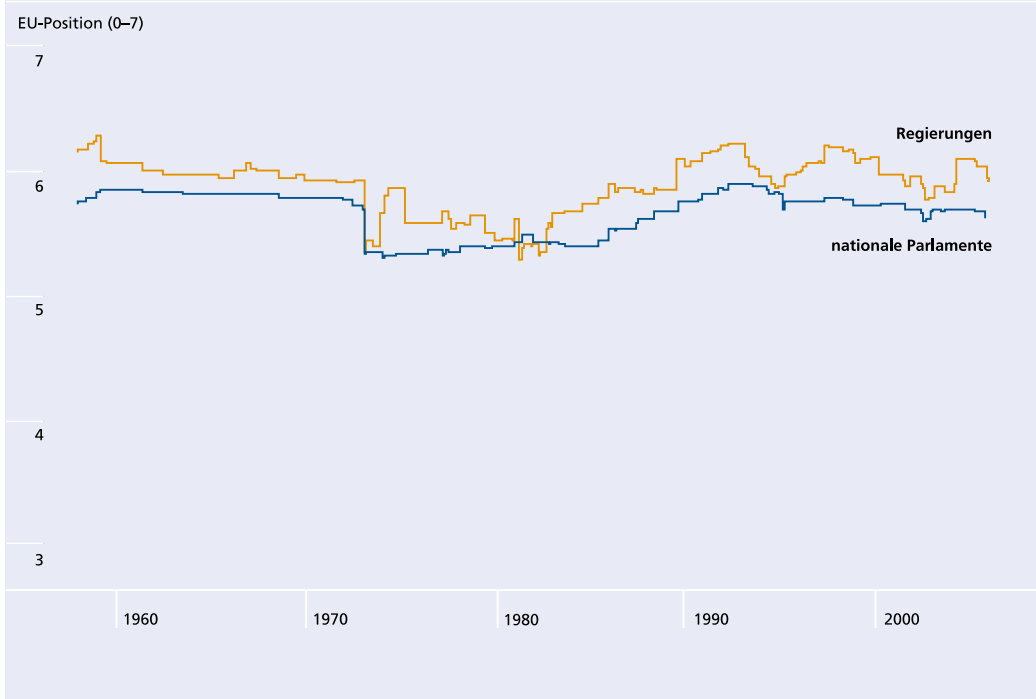


Um zu verstehen, wie sich parlamentarische Sitzanteile auf nationaler Ebene in Regierungsbeteiligung übersetzen, werden Regelmäßigkeiten der parlamentarischen Koalitionsbildung relevant, da nicht alle Parteien gleich gute Aussichten auf eine Regierungsbeteiligung haben. Ein Befund der wissenschaftlichen Literatur über die Muster der Koalitionsbildung in parlamentarischen Demokratien lautet, dass meist die Parteien eine Regierung bilden, welche sich politisch „nahe“ stehen, also vor allem auf der dominanten Links-Rechts-Achse nahe beieinander positioniert sind. Hieraus folgt, dass Parteien der Mitte überdurchschnittlich häufig in Regierungen vertreten sind. Moderate, zentristische Parteien können sowohl mit linken als auch mit rechten Parteien Mitte-Links- beziehungsweise Mitte-Rechts-Koalitionen bilden. Seltener zu beobachten sind hingegen Regierungskoalitionen zwischen deutlich links und deutlich rechts positionierten Parteien.

Parteien unterscheiden sich nicht nur nach ihren Positionen auf einer Links-Rechts-Achse, sondern auch nach ihrer Einstellung zur europäischen Integration selbst.

Ein weiterer wichtiger Befund der politikwissenschaftlichen Forschung in diesem Zusammenhang ist, dass der politische Raum der Europäischen Union „zweidimensional“ ist. Parteien unterscheiden sich nicht nur nach ihren Positionen auf einer Links-Rechts-Achse, sondern auch nach ihrer Einstellung zur europäischen Integration selbst. Man unterscheidet europafreundliche und europaskeptische Parteien (im Folgenden pro/kontra EU). Abbildung 1 stellt die Positionen von Parteien in der Links-Rechts- und Pro-Kontra-EU-Dimension dar, wie sie sich – Experteneinschätzungen zufolge – über die Positionierung der Parteien in mehreren Dimensionen ergeben. Wie Abbildung 1 zeigt, sind die Links-Rechts-Dimension und die Pro-Kontra-Europa-Dimension

Abb. 2 Pro-Kontra-EU-Positionen von Regierungen und nationalen Parlamenten



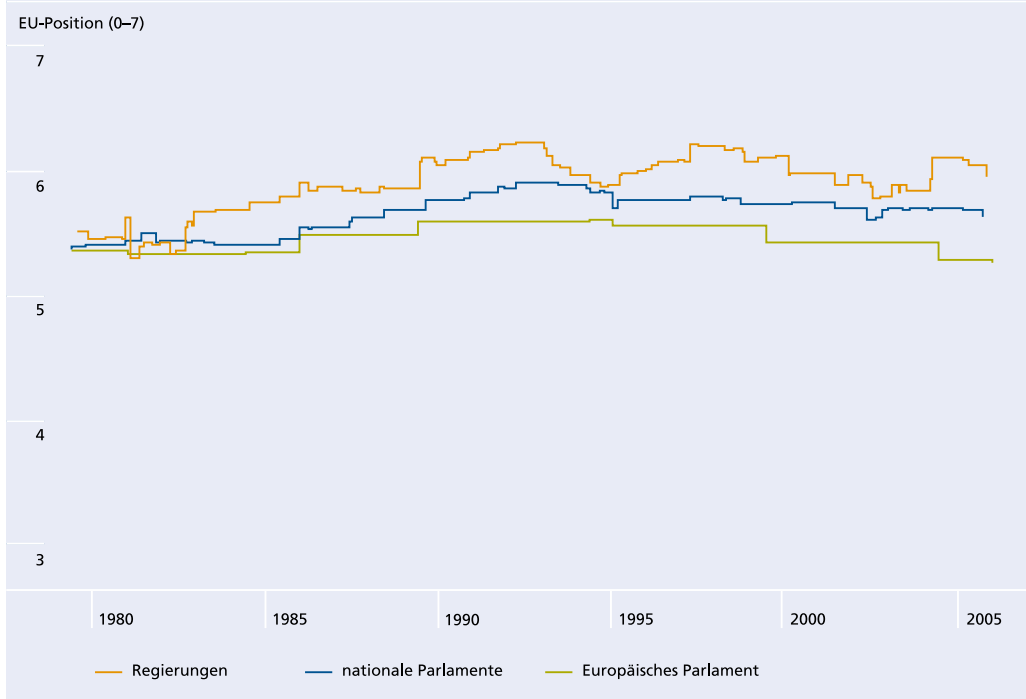
nicht unabhängig voneinander. Je extremer eine Partei auf der Links-Rechts-Dimension verortet ist, desto europaskeptischer ist sie zugleich. Die Grafik, die Europas politischen Raum darstellt, ist demnach buckelförmig.

Mechanische Effekte verzerren die Interessenrepräsentation im Ministerrat

Führt man alle Befunde zusammen, kann man die Bedeutung und die Richtung des mechanischen Effektes für die parteipolitische Zusammensetzung der EU besser abschätzen. Zentristische, in der Links-Rechts-Dimension moderate Parteien haben eine systematisch höhere Wahrscheinlichkeit, an der Regierung eines EU-Mitgliedslandes beteiligt zu sein. Zentristische, moderate Parteien sind aber zugleich systematisch EU-freundlicher als extremer positionierte Parteien (Abb. 1). Dadurch führen die Muster der nationalen Koalitionsbildung zu einer verzerrten Repräsentation der europapolitischen Präferenzen der EU-Bürger. Die im Ministerrat vertretenen Parteien sind im Durchschnitt europafreundlicher als die Bevölkerungen, die sie repräsentieren. Abbildung 2 veranschaulicht diesen Befund. Die Grafik zeigt für die Pro-Kontra-EU-Dimension zum einen den Mittelwert der Position aller nationalen Parlamente in der EU. Zum anderen wird der Mittelwert der Regierungspositionen dargestellt. Die Grafik veranschaulicht, dass im Rat europafreundliche Parteien überrepräsentiert sind.

Dieses Ergebnis ist unter anderem deswegen bedeutsam, weil man bei Wahlen zum Europäischen Parlament einen gegenläufigen Effekt beobachten kann. In den Europawahlen schneiden extremer positionierte, das heißt zugleich auch EU-skeptischere Parteien, regelmäßig besser ab als in nationalen Wahlen. Bislang ist dieses stabile Muster in der Literatur zu den Europawahlen im Sinne der oben skizzierten These von den nationalen Protestwahlen interpretiert worden. Der Befund zu den mechanischen Verzerrungen der Interessenrepräsentation im Ministerrat legt jedoch eine alternative Deutung

Abb. 3 Pro-Kontra-EU-Positionen von Regierungen (Ministerrat), nationalen Parlamenten und Europäischem Parlament



Europafreundliche Parteien sind im Ministerrat überrepräsentiert.

nahe. Es ist möglich, dass die elektoralen Effekte in der parteipolitischen Zusammensetzung Europas zum Teil auch eine Reaktion auf die Verzerrungen darstellen, die aus den mechanischen Effekten in der parteipolitischen Zusammensetzung der EU resultieren. Anders formuliert: Es kann sein, dass Wähler in Europawahlen EU-skeptischen Parteien ihre Stimme eher geben, weil EU-freundliche Parteien im Ministerrat, aufgrund der Muster der nationalen Koalitionsbildung, systematisch überrepräsentiert sind. Das Stimmverhalten in EU-Wahlen wäre dann in

einem geringeren Ausmaß als bislang unterstellt von nationalen Erwägungen und Präferenzen geprägt. Die Europäische Union hätte auch auf diese Weise immer noch ein Demokratiedefizit, aber nicht, weil Europawahlen in Wirklichkeit nationale Protest- und Barometerwahlen sind, sondern, weil die indirekte Interessenrepräsentation in Europa die Präferenzen der EU-Bürger hinsichtlich des europäischen Einigungsprozesses systematisch verzerrt.

Abbildung 3 unterstützt diese alternative Deutung der Europawahlen. In ihr ist die Abbildung 2 um eine Linie ergänzt, welche die Durchschnittsposition aller Parteien im Europäischem Parlament wiedergibt. Wie aus der Abbildung ersichtlich ist, macht die parteipolitische Zusammensetzung das Europarlament im Durchschnitt sogar deutlich EU-skeptischer, als es die nationalen Parlamente aller EU-Mitgliedsländer im Durchschnitt sind. Weitere Studien zum Wahlverhalten in Europawahlen, die derzeit am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung unternommen werden, sollen Klarheit darüber bringen, inwieweit Europawahlen nicht vielleicht eher europäische denn nationale Protestwahlen sind.



PHILIP MANOW

ist Professor für Verwaltungswissenschaft (Schwerpunkt Public Sector Reform) an der Universität Konstanz. Von 2003 bis 2007 war er Leiter der Forschungsgruppe „Regierungslehre und politische Ökonomie“ am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Nach dem Studium der Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Geschichte in Marburg und Berlin wurde er 2002 im Fach Politikwissenschaft an der Universität Konstanz habilitiert. Forschungsaufenthalte an der Universität Sciences Po in Paris und am Minda de Gunzburg Center for European Studies, Harvard University, Cambridge, USA.

Forschungsinteressen: vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, politische Ökonomie, Patronage und politische Korruption, Politik und Religion, Nationalstaat.



HOLGER DÖRING

ist seit 2005 wissenschaftlicher Mitarbeiter am MPIfG. Seit Beendigung seines Studiums der Sozialwissenschaften an der Humboldt Universität zu Berlin, Duke University (USA) und Södertörns Högskola (Schweden) arbeitet er am MPIfG an seinem Dissertationsthema „Die parteipolitische Zusammensetzung von EU-Institutionen“.

Forschungsinteressen: vergleichende Politikwissenschaft; politische Institutionen; europäische Integration; politische Ökonomie; Methoden der Politikwissenschaft.

Zum Weiterlesen

MANOW, P. & DÖRING, H.:

Divided Government European Style? Electoral and Mechanical Causes of European Parliament and Council Divisions.

MPIfG Discussion Paper 06/8. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 2006.

MANOW, P.:

National Vote Intention and European Voting Behavior, 1979–2004: Second Order Effects, Election Timing, Government Approval and the Europeanization of European Elections.

MPIfG Discussion Paper 05/11. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 2005.