

Die öffentliche Meinung

Thomas Petersen

Es ist gerade ein Jahr vergangen seit dem dramatischen Gipfeltreffen vom Juni 2007, auf dem sich die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union auf die Grundzüge eines neuen EU-Vertrags verständigten. Seitdem hat nicht nur die europäische Politik eine extreme Berg- und Talfahrt zurückgelegt, sondern auch die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für Themen der europäischen Einigung war auffallenden Schwankungen unterworfen. Die Einigung von Brüssel schien das Ende der zweijährigen Krise zu bedeuten, in die die Union nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden geraten war. Dementsprechend enthusiastisch war auch das öffentliche Echo auf den Durchbruch.¹ Doch schon nach kürzester Zeit verschwand das Thema wieder von der Tagesordnung. Der Gipfel von Lissabon im Oktober, auf dem die konkrete Umsetzung der Beschlüsse von Brüssel erarbeitet wurde, zog schon erheblich weniger Aufmerksamkeit auf sich. Und als Bundeskanzlerin Merkel am 1. Mai 2008 für den Erfolg auf dem Brüsseler Gipfel feierlich der Karlspreis der Stadt Aachen verliehen wurde, nahm die Öffentlichkeit daran keinen Anteil. Hätte nicht der französische Staatspräsident Sarkozy als Laudator einige Aufmerksamkeit auf sich gezogen, wäre das Ereignis wahrscheinlich kaum bemerkt worden. Die Begeisterung für das Thema Europa vom Sommer 2007 war längst verflogen, als am 12. Juni 2008 das Referendum in Irland über den Vertrag von Lissabon die Gemeinschaft erneut in eine Krise stürzte.

Eine schleichende Abwendung von Europa

Man kann das Auf und Ab der öffentlichen Aufmerksamkeit als ein Symptom für den geringen Stellenwert betrachten, den das Ziel der Europäischen Einigung mittlerweile bei der deutschen Bevölkerung einnimmt. Die heutigen Reaktionen der Befragten des Allensbacher Instituts auf Fragen, die das Thema Europa betreffen, sind nicht mehr mit denen zu vergleichen, die die Bevölkerung in den 1950er, 1960er und 1970er Jahren zeigte.² Der damalige Enthusiasmus ist gänzlich geschwunden und hat nicht einer Ablehnung, sondern einem weit verbreiteten Desinteresse Platz gemacht. Die Frage „Wenn Sie morgen in der Zeitung lesen würden, die Europäische Kommission wird abgeschafft: würden Sie das begrüßen, bedauern oder wäre Ihnen das egal?“ beantworteten im Mai 2008 12 Prozent mit „das würde ich begrüßen“, 43 Prozent meinten, sie würden die Nachricht bedauern, eine relative Mehrheit von 45 Prozent meinte, das wäre ihnen egal oder äußerte sich unentschieden. Eine analog formulierte Frage zur europäischen Kommission erbrachte nahezu das gleiche Ergebnis.³

Es ist fast gleichgültig, welche konkrete Frageformulierung man anwendet oder nach welchem Aspekt der europäischen Politik man fragt: Fast immer sind die Antworten von einer desinteressierten, gleichsam lauwarmen Zustimmung gekennzeichnet. Auf die Frage „Wie sehr interessieren Sie sich allgemein für die EU und die europäische Einigung?“ ant-

1 Vgl. Thomas Petersen: Die öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2007, Baden-Baden 2008, S. 305-312, hier S. 305.

2 Vgl. Elisabeth Noelle-Neumann /Thomas Petersen: Die Bürger in Deutschland, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch, Gütersloh 2002, S. 618-635.

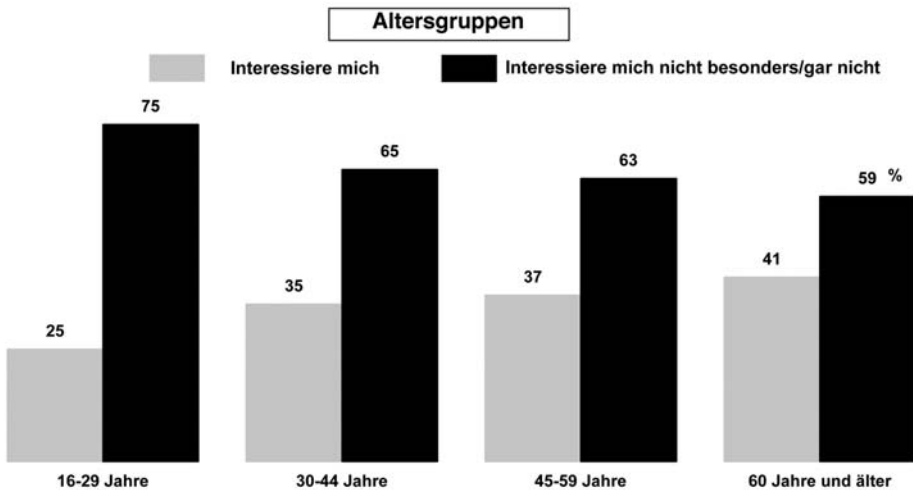
3 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10020, Mai 2008.

worten 16 Prozent, sie interessierten sich „sehr“ dafür, 61 Prozent entscheiden sich für die unverbindliche Antwort „Interessiere mich etwas dafür“, 18 Prozent bekunden rundheraus, dass sie das Thema gar nicht interessiert. Eine andere Frage lautet: „Wie sehr sind Sie für oder gegen die europäische Vereinigung?“ 13 Prozent antworten darauf, sie seien sehr dafür, 59 Prozent, sie seien „im großen und ganzen dafür“, 15 Prozent meinen, das sei ihnen egal, 10 Prozent sprechen sich gegen die Europäische Einigung aus.⁴ Man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, dass die Bekenntnisse der Bevölkerung zur Europäischen Integration den Charakter von Pflichtübungen angenommen haben, denen man nicht aus tiefer Überzeugung nachkommt, sondern weil man weiß, dass es von einem erwartet wird.

Schaubild 1

Geringes Interesse an der Europapolitik

FRAGER: "Interessieren Sie sich für die Europapolitik, ich meine für die Entscheidungen, die in Brüssel oder im Europäischen Parlament in Straßburg getroffen werden, oder interessieren Sie sich nicht dafür?"



Quelle: Allensbacher Archiv, IFD-Umfrage 10020, Mai 2008

Anders als oft angenommen wird, ist es nicht die ältere, sondern vor allem die junge Generation, die sich dem Thema Europa gegenüber gleichgültig verhält. Schaubild 1 zeigt das charakteristische Antwortmuster am Beispiel der Frage „Interessieren Sie sich für Europapolitik, ich meine für die Entscheidungen, die in Brüssel oder im Europäischen Parlament in Straßburg getroffen werden, oder interessieren Sie sich nicht dafür?“ Drei Viertel der unter 30jährigen Befragten sagten im Mai 2008, sie interessierten sich „nicht besonders“ oder „gar nicht“ für die Vorgänge in Brüssel und Straßburg, bei den 60jährigen und älteren waren es „nur“ 59 Prozent. „Ich interessiere mich dafür“ sagten 25 Prozent der Jungen und 41 Prozent der Angehörigen der älteren Generation. Man wird zur Kenntnis nehmen müssen, dass die Kräfte, die nach dem Zweiten Weltkrieg die Gründung der Montanunion und der EWG ermöglicht haben, rasch schwinden. Die traumatische Erfahrung, die

4 Ebenda.

die Überlebenden des Zweiten Weltkriegs antrieb, alles zu tun, damit ein erneuter Rückfall des Kontinents in den Nationalismus unmöglich würde, wird von der Enkelgeneration – naturgemäß – nicht geteilt. Als in den 1990er Jahren der damalige Bundeskanzler Kohl nicht müde wurde zu betonen, die europäische Integration sei eine Frage von Krieg und Frieden, und als der französische Staatspräsident Mitterrand in seiner letzten großen Rede vor dem Europaparlament dem Publikum den Satz „le nationalisme, c’est la guerre!“ entgegenschleuderte, wurde dies bereits damals von vielen als etwas unzeitgemäß empfunden. Heute gehen diese Botschaften an wesentlichen Teilen der jungen Generation vorbei. Zwar stimmen rund 60 Prozent der Befragten aller Altersgruppen der Aussage zu: „Das wirklich Entscheidende an der Europäischen Union ist die Frage von Krieg und Frieden. Nur durch die Einheit Europas kann man den Frieden in Europa dauerhaft sichern“. An der rationalen Erkenntnis der Notwendigkeit der europäischen Einigung mangelt es also auch der jungen Generation nicht, doch wahrscheinlich ist sie mit der aus eigener Erfahrung gespeisten Überzeugung der Älteren nicht zu vergleichen.

Überforderung der Bevölkerung

Es kann kaum ein Zweifel daran bestehen, dass die Beschlüsse der letzten Jahre zur Erweiterung der Europäischen Union und zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei zumindest die deutsche Bevölkerung überfordert haben. Bereits seit Anfang der 1990er Jahre, seit der deutschen Einheit, überwiegt fast ununterbrochen der Anteil derjenigen, die sich wünschen, es möge mit der Europäischen Einigung doch langsamer vorgehen. Auf die Frage „Wie rasch sollte die Entwicklung zu einem vereinigten Europa sein? Schneller oder langsamer oder weiter wie bisher?“ antworteten im Mai 2008 35 Prozent „Langsamer als bisher“. Nur 12 Prozent wünschten sich ein schnelleres Tempo.⁵ Die Vorstellungen der Bevölkerung davon, was Europa ausmacht und welche Länder dazugehören, haben mit der politischen Entwicklung nicht Schritt gehalten.

In den vergangenen Jahren hat das Institut für Demoskopie Allensbach seinen Befragten wiederholt eine Liste mit Ländern vorgelegt, die zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht Mitglied der Europäischen Union waren. Dazu wurde die Frage gestellt: „Hier auf dieser Liste sind einige Länder aufgeschrieben, die noch nicht Mitglied der Europäischen Union sind. Was meinen Sie, welche davon sollten zur Europäischen Union gehören?“ Bei keinem der Länder, die 2004 und 2007 der Gemeinschaft beitraten war eine Mehrheit der Deutschen der Ansicht, dass es in die Union aufgenommen werden sollte. Im April 2004 meinten gerade 36 Prozent der Befragten, Ungarn sollte in die EU aufgenommen werden, 24 Prozent befürworteten den Beitritt Tschechiens, 23 Prozent den Polens. Eine Mitgliedschaft der Slowakei und Zyperns befürworteten jeweils nur 15 Prozent, bei Slowenien waren es sogar nur 12 Prozent.⁶ Zwei Jahre später wurde der Beitritt Bulgariens von 19 Prozent, der Rumäniens von 13 Prozent befürwortet.⁷ Fragt man heute nach, welche Länder zu Europa dazugehören, erkennt man, dass sich die Menschen erst allmählich daran gewöhnen, dass Europa nicht an den Grenzen des ehemaligen eisernen Vorhangs endet. Während inzwischen Polen und Ungarn von 82 bzw. 80 Prozent der Deutschen als europäische Länder angesehen werden und damit praktisch gleichauf mit Norwegen (85 Prozent) und der Schweiz (80 Prozent) liegen, die die deutsche Bevölkerung seit jeher als zu Europa

5 Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen, zuletzt 10020, Mai 2008.

6 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 7055, April 2004.

7 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 7089, Mai 2006.

dazugehörig empfand, sind die Werte bei Ländern wie Slowenien mit 65 Prozent und Rumänien mit 62 Prozent deutlich niedriger. Die EU-Mitglieder Litauen und Zypern werden nur von knappen Mehrheiten von 54 bzw. 52 Prozent als europäische Länder empfunden, ganz zu schweigen von dem Beitrittskandidaten Türkei, zu dem die Distanz im Laufe der Zeit immer weiter zuzunehmen scheint. Im April/Mai 2002 war noch jeder dritte Befragte der Ansicht, die Türkei sei ein europäisches Land, heute sind es nur noch 18 Prozent.⁸ Es ist offensichtlich, dass die Bevölkerung länger braucht um sich an die Veränderungen in Europa zu gewöhnen, als man von ihr erwartet.

Starkes Bedürfnis nach zentraler Regelung

Dass das hohe Maß an Gleichgültigkeit und sogar Skepsis gegenüber der Europäischen Einigung dennoch nicht gleichbedeutend ist mit einer grundsätzlichen Ablehnung des Prozesses, zeigen die Antworten auf eine Frage, bei der verschiedene Politikfelder vorgestellt wurden mit der Bitte anzugeben, in welchen dieser Gebiete eine einheitliche europäische Regelung wünschenswert sei und in welchen nicht. Schaubild 2 zeigt, dass bei allen vorgelegten Themen eine deutliche Mehrheit der Ansicht ist, sie sollten in Europa einheitlich geregelt werden. 93 Prozent fordern eine auf europäischer Ebene einheitliche Kriminalitätsbekämpfung, fast ebenso viele eine gemeinsame Umweltpolitik und eine einheitliche Kennzeichnung von Lebensmitteln. In dieser Hinsicht geht die Bevölkerung mit ihren Vorstellungen sogar weit über die Pläne und Vorstellungen der Politik hinaus: 83 Prozent befürworten einheitliche Regelungen im Straßenverkehr, 54 Prozent meinen, man sollte in den Mitgliedsstaaten der EU die Steuern und Abgaben einheitlich regeln. Ebenfalls eine Mehrheit, 52 Prozent, spricht sich für einheitliche Lehrpläne an den Schulen aus.⁹

Wie schwierig die Kommunikation zwischen den Europäischen Institutionen und der Bevölkerung ist, wird deutlich, wenn man sich angesichts dieser Ergebnisse vor Augen hält, dass gleichzeitig immerhin ein Drittel der Bevölkerung auf die Frage „Finden Sie, Europa, also die Europäische Union, mischt sich zu viel in die Angelegenheiten der einzelnen Mitgliedsländer ein, oder finden Sie das nicht?“ antwortet: „Sie mischt sich zu viel ein.“ Die Klage über die angeblich überbordende Bürokratie Europas ist zu einem festen Bestandteil der Meinungsbildes der Bevölkerung geworden. Bei den Assoziationstests des Allensbacher Instituts zum Stichwort Europa steht der Begriff „Bürokratie“ seit eineinhalb Jahrzehnten stets mit an der Spitze der meistgenannten Stichworte. Heute sagen 73 Prozent der Deutschen, sie dächten bei „Europa“ an Bürokratie. Die Aussage liegt damit auf gleichem Niveau wie die Antworten „Frieden“ (79 Prozent), „Zukunft“ (72 Prozent) oder „Freiheit“ (68 Prozent).¹⁰ Man muss annehmen, dass den meisten Befragten die offensichtliche Widersprüchlichkeit dieser Haltungen nicht bewusst ist. Die weithin beklagte Regelungsdichte führt nicht dazu, dass das Bedürfnis nach Vereinheitlichung, dessen Folge sie ist, geringer wird. Die europäische Politik steckt in dieser Hinsicht also in einem Dilemma. Gibt sie den Forderungen nach, bestätigt sie das Vorurteil und sieht sich dem Vorwurf der Regulierungswut ausgesetzt. Es wird erheblicher kommunikativer Anstrengungen bedürfen, der Bevölkerung diese Situation zu verdeutlichen.

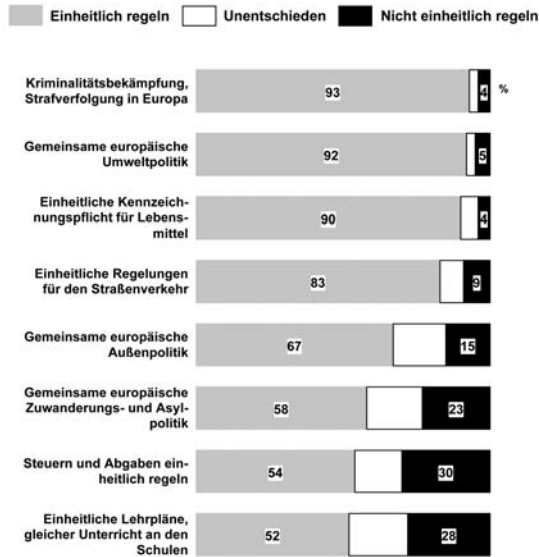
8 Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 7021, April/Mai 2002, 10020, Mai 2008. Vgl. zur Türkeifrage auch Harald Schoen: Die Deutschen und die Türkeifrage: Eine Analyse der Einstellungen zum Antrag der Türkei auf Mitgliedschaft in der Europäischen Union, in: Politische Vierteljahresschrift 49, 2008, S. 68-91.

9 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10020, Mai 2008.

10 Ebenda.

Einheitliche Regelungen in der EU?

Frage: "In einem vereinten Europa kann man ja Vieles gemeinsam und einheitlich regeln. Ich lese Ihnen jetzt Verschiedenes vor, und Sie sagen mir bitte jeweils, ob man das gemeinsam und einheitlich in Europa machen sollte oder nicht."



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 10020, Mai 2008

Die Bedeutung der Symbole

Es hat den Anschein, als sei die Kommunikation zwischen den europäischen Institutionen, der Politik und der Politikwissenschaft auf der einen Seite und der Bevölkerung auf der anderen Seite in bezug auf das Thema der europäischen Integration nachhaltig gestört. Der Umstand, dass die Integrationsschritte der letzten Jahre fast durchweg gegen den Willen zumindest der deutschen Bevölkerung stattfanden, hat anscheinend in der politischen und wissenschaftlichen Debatte kaum Nachhall gefunden. Die Stiftung Wissenschaft und Politik bezeichnete kürzlich das Ergebnis der Abstimmung in Irland über den Lissabon-Vertrag als „Schuss vor den Bug“.¹¹ Doch man kann daran zweifeln, dass das Signal verstanden wird. Dass der französische Staatspräsident in seiner Eigenschaft als EU-Ratsvorsitzender auf die Ereignisse in Irland zumindest zunächst mit der Bemerkung reagierte, dann müsse die irische Bevölkerung eben noch einmal abstimmen,¹² deutet nicht darauf hin, dass die Botschaft angekommen ist. Als symptomatisch für die intellektuelle Debatte kann man ein aktuelles Sonderheft der „Politischen Vierteljahresschrift“ zum Thema Europäische Union betrachten, in dem auf rund 400 Seiten die verschiedensten Aspekte der europäischen Politik beleuchtet werden. Die Frage nach der Unterstützung des Einigungsprozesses durch die Völker der Mitgliedsländer und nach dem Verhältnis zwischen Bevölkerung und europäischen Institutionen spielt in keinem Beitrag des Bandes eine Rolle.¹³

11 Der Schuss vor den Bug. Frankreich muss die Prioritäten seiner EU-Ratspräsidentschaft umgewichten, in: Stiftung Wissenschaft und Politik (Hrsg.): SWP-Aktuell 62, Juli 2008.

12 Sarkozy für zweites Referendum. Kouchner: In Irland nichts erzwingen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Juli 2008, S. 5.

13 Ingeborg Tömmel (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance and Policy-Making. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 40/2007, Wiesbaden 2008.

Eine besondere Problematik in diesem Zusammenhang liegt wahrscheinlich in der Tatsache begründet, dass angesichts der Notwendigkeit, komplizierte praktische Kompromisse zu schließen, die emotionale Komponente der Europäischen Einigung aus dem Blickfeld gerät. In einem Hintergrundgespräch mit Studenten der Universität Hamburg erläuterte kürzlich ein Abgeordneter des europäischen Parlaments die Kompromisse, die Änderungen im ursprünglichen Verfassungsvertrag, die die Einigung von Brüssel und Lissabon ermöglicht haben. Ein wesentlicher Punkt, so führte er aus, sei gewesen, dass man im überarbeiteten Vertragstext auf „solchen Quatsch“ wie den Verweis auf eine europäische Hymne und die Europaflagge verzichtet habe.

Es soll hier nicht bezweifelt werden, dass der Verzicht darauf, die Symbole Europas zu erwähnen, eine Voraussetzung dafür war, dass das Vertragswerk als Ganzes von allen Mitgliedsländern akzeptiert werden konnte. Doch wer annimmt, es handele sich dabei um Nebensächlichkeiten, irrt sich. An der wechselhaften Geschichte des Verhältnisses der Deutschen zu ihren Nationalsymbolen lässt sich deutlich ablesen, wie wichtig diese für die Identifikation eines Volkes mit der eigenen Nation und den mit den Symbolen verbundenen politischen Werten ist. Und es zeigt sich sehr deutlich, dass die Bevölkerung Zeit braucht, um sich an solche Symbole zu gewöhnen.¹⁴ Ohne die Pflege von Symbolen wird man die Emotion, die ursprünglich mit dem Thema Europa verbunden war, nicht am Leben erhalten können. Sie sind ein wichtiger Teil der Vermittlung des Europagedankens. Der Versuch, sie als nebensächlich zu erklären, ist ein Beispiel für die Art der Missverständnisse, die es zwischen den Vertretern europäischer Institutionen und den Völkern Europas gibt.

Gelegentlich kann man den Eindruck gewinnen, die Europäische Integration laufe Gefahr, Opfer ihres eigenen Erfolgs zu werden, dass sie für so selbstverständlich genommen wird, dass sie nicht mehr der besonderen Aufmerksamkeit bedürftig erscheint. Doch auf den zweiten Blick erkennt man, dass gerade bei der jungen Generation, die sich, wie gesehen, an europäischen Themen so wenig interessiert zeigt, die Prägung im sich vereinigenden Europa nicht ganz spurlos geblieben ist. Auf die Frage „Würden Sie sagen, unter den Ländern der Europäischen Union überwiegen Gemeinsamkeiten und gemeinsame Interessen, oder überwiegen Gegensätze und unterschiedliche Interessen?“ antworten die unter 30jährigen zu 36 Prozent: „Die gemeinsamen Interessen überwiegen.“ Von den 60jährigen und älteren geben nur 27 Prozent dieselbe Antwort. Und der Aussage „Die Europäische Union ist eigentlich eine gute Sache, aber wenn man sieht, wie kompliziert die ganzen Abstimmungsprozesse sind, fragt man sich schon, ob sich der ganze Aufwand überhaupt lohnt“ stimmen 41 Prozent der Bevölkerung insgesamt aber nur 33 Prozent der unter 30jährigen zu. Immerhin fast ebensoviele der Jungen, 32 Prozent, sagen: „Es lohnt sich trotz allem.“ Die Frage „Freuen Sie sich, wenn Sie irgendwo die Europa-Flagge mit den goldenen Sternen auf blauem Grund sehen?“ beantworten 40 Prozent mit: „Ich freue mich.“¹⁵ Damit bringt die Bevölkerung der Europafahne heute mehr Zuneigung entgegen als in den 50er Jahren der schwarz-rot-goldenen Bundesflagge.¹⁶ Die Grundlagen für eine emotionale Bindung an die europäische Union wären also durchaus vorhanden. Der Feuereifer, mit dem die Älteren nach dem Krieg die Schlagbäume an den Grenzen zu Frankreich beseitigten, mag verflogen sein, doch es hat den Anschein, als begännen ihre Enkel ganz allmählich und ohne dass es ihnen bewusst wäre, sich in Europa zuhause zu fühlen. Darauf könnte man eigentlich aufbauen.

14 Vgl. Thomas Petersen: Distanz, Akzeptanz, Desinteresse, „Normalität“. Nationalsymbole im Spiegel der öffentlichen Meinung, in: Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): Flagge zeigen? Die Deutschen und ihre Nationalsymbole. Bonn (im Erscheinen 2008).

15 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10020, Mai 2008.

16 Petersen, a.a.O., 2008.