

Nie sollst Du mich befragen?

Weshalb Referenden in bestimmten Politikbereichen – auch in der Europapolitik – möglich sein sollten

1. Rechtfertigungsanalyse

Die repräsentative Demokratie hat gegenüber der direkten Demokratie den großen Vorteil, dass die politischen Entscheidungsträger einen stärkeren Anreiz haben, sich gut zu informieren. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Stimme eines einzelnen Wählers bei einer Wahl oder Abstimmung den Ausschlag gibt, ist extrem gering. Der einzelne Bürger nimmt deshalb nur sehr einfache, besonders unterhaltsame oder für ihn persönlich wichtige politische Informationen auf.¹ Schon lange vor der Entstehung der Public-Choice-Theorie hat Joseph Schumpeter (1943, S. 261f.) dieses Problem in drastischer Weise beschrieben:

"The reduced sense of responsibility ... explain(s) the ordinary citizen's ignorance and lack of judgement in matters of domestic and foreign policy which are if anything more shocking in the case of educated people and of people who are successfully active in non-political walks of life than it is with uneducated people in humble stations. Information is plentiful and readily available. But this does not seem to make any difference ... Without the initiative that comes from immediate responsibility, ignorance will persist in the face of masses of information however complete and correct ... Thus the typical citizen drops down to a lower level of mental performance as soon as he enters the political field. He argues and analyzes in a way which he would readily recognize as infantile within the sphere of his real interests. He becomes a primitive again."

¹ Eine formale Darstellung bieten Riker und Ordeshook (1968).

Der Wähler hat daher unter Umständen selbst ein Interesse daran, die politischen Sachentscheidungen an Personen zu delegieren, die in kleineren Gremien – im Parlament, in den parlamentarischen Ausschüssen oder im Regierungskabinett – abstimmen. Weil ein Einzelner dort eher den Ausschlag gibt, haben die politischen Repräsentanten sowohl einen stärkeren Anreiz, sich über die anstehenden Sachfragen zu informieren, als auch die Möglichkeit, sich innerhalb ihrer Gremien zu spezialisieren.

Obwohl die repräsentative Demokratie also im Grundsatz leicht zu rechtfertigen ist, mag es Ausnahmereiche geben, in denen die Repräsentation nicht zufriedenstellend funktioniert, weil die Repräsentanten deutlich andere Interessen besitzen als der Souverän und weil sie von ihm nicht hinreichend kontrolliert werden können. Das ist das sogenannte Principal-Agent-Problem: der beauftragte Agent tut nicht, was sein Auftraggeber will. Dieses Problem stellt sich vor allem in den folgenden Politikbereichen.

1.1. Politikerfinanzierung

Das Eigeninteresse der politischen Repräsentanten ist am deutlichsten, wo es um ihre eigenen *Gehälter (Diäten) und Pensionsansprüche* geht. Dass zum Beispiel die Abgeordneten des Bundestags über ihre eigenen Einkommen entscheiden, ist äußerst problematisch. Eine bessere Regelung findet sich in der Europäischen Union. Dort muss der Rat, der die Regierungen der Mitgliedstaaten vertritt, jeder Diätenerhöhung der Europaparlamentarier zustimmen. Der Rat hat von seinem Vetorecht ausgiebig Gebrauch gemacht. Die neue Diätenregelung, die im Juni 2009 in Kraft tritt, wurde über eine Reihe von Jahren zwischen Parlament und Rat ausgehandelt.

Generell gilt: Die Politikerbesoldung und -versorgung entspräche eher den Wünschen der Bürger, wenn nicht die Abgeordneten, sondern ein von ihnen unabhängiges, demokratisch legitimes Gremium oder die Bürger selbst darüber entscheiden würden. Wahrscheinlich würde es schon ausreichen, wenn nur Erhöhungen der Diäten von den Bürgern gebilligt

werden müssten. Aber es geht um mehr. Die Politiker haben auch andere Interessen als die Bürger, wenn es um die *staatliche Parteienfinanzierung* und die *Anzahl der Ministerposten, der parlamentarischen Staatssekretäre, der Abgeordnetensitze* usw. geht. In allen diesen Fragen wäre es wichtig, dass per Volksbegehren ein Referendum durchgesetzt werden kann. Allein die Möglichkeit könnte Wunder wirken.

1.2. Öffentlicher Dienst

Was für die Politiker gilt, betrifft in abgeschwächter Form auch den öffentlichen Dienst. Politiker und Beamte sind gegenseitig voneinander abhängig. Mangelnde Unterstützung durch ihre Beamtenschaft oder gar gezielte Indiskretionen können den Ministern empfindlich schaden und ihre Wiederwahl gefährden. Außerdem ist der öffentliche Dienst in unseren "Beamtenparlamenten" überrepräsentiert. Von den Bundestagsabgeordneten, die 2005 gewählt wurden, kommen 38 Prozent aus dem öffentlichen Dienst, obwohl dieser knapp sechs Prozent der Beschäftigten ausmacht. In einigen Länderparlamenten wurden auch Quoten von mehr als 50 Prozent verzeichnet. Eine Untersuchung, die die OECD 1997 für elf Mitgliedstaaten durchgeführt hat, ergab, dass die durchschnittlichen Bruttoverdienste im öffentlichen Dienst um etwa 15 Prozent höher als im privaten Sektor sind. Aus der Sicht des Bürgers und Auftraggebers stecken Politiker und Beamte unter einer Decke. Deshalb ist es problematisch, dass die Abgeordneten, um deren Wiederwahl es ja geht, ohne jede weitere Kontrolle über die Besoldung und den Umfang des öffentlichen Dienstes entscheiden. Die Präferenzen der Bürger würden besser berücksichtigt, wenn jeder Anstieg der gesamten staatlichen Personalausgaben per Referendum abgelehnt werden könnte.

1.3. Private Interessengruppen

Der öffentliche Dienst ist nicht die einzige gut organisierte Interessengruppe. Es gibt auch private Interessengruppen, die von den Politikern und Beamten Privilegien – zum Beispiel Subventionen,

Steuervergünstigungen, Zollschutz oder Regulierungen – nachfragen und erhalten. Sie revanchieren sich durch Parteispenden, persönliche Unterstützung, vertrauliche Informationen, Wahlempfehlungen usw. Deshalb geben Politiker und Beamte den Interessenverbänden stärker nach, als den Bürgern lieb ist. Ziel der Interessengruppen ist es ja gerade, eine andere Politik herbeizuführen, als sie der Medianwähler wünscht. Deshalb müssen *Subventionen, Steuervergünstigungen, Zölle* und *Regulierungen* vom Volk per Referendum abgelehnt werden können. Auch über die Höhe der Umweltabgaben und Verschmutzungsrechte sollte das Volk abstimmen können.

Zweifellos spielen Interessengruppen auch in der direkten Demokratie eine große Rolle. Sie versuchen, den Ausgang der Referenden durch Informationskampagnen und Abstimmungsempfehlungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Aber ihr Einfluss ist in der direkten Demokratie schwächer, weil er transparenter ist und weil es für einen Interessenverband viel schwieriger – d.h. teurer – ist, eine Mehrheit der Wähler für sich zu gewinnen als eine Mehrheit der Abgeordneten oder den zuständigen Minister oder Ministerialbeamten. Je größer das Entscheidungsgremium, desto geringer sind die Parteispenden und die staatlichen Transfers an Interessengruppen. Das ist sogar empirisch nachgewiesen worden.²

1.4. Verfügungsmacht

Selbst wenn es die privaten Interessengruppen und den öffentlichen Dienst nicht gäbe, wären die Politiker an höheren *Staatsausgaben* und mehr *Regulierungen* interessiert, als die Bürger für richtig halten. Denn wer in die Politik geht, möchte seine politischen Wertvorstellungen durchsetzen und "politisch gestalten". Dem typischen Politiker geht es ja nicht darum, einen – ohnehin diffusen – "Wählerauftrag" möglichst gewissenhaft und weisungsgemäß auszuführen – er will Macht ausüben. Das Gleiche gilt für viele Mitglieder des öffentlichen Dienstes. Instrument der Machtausübung

² Zu den Parteispenden vgl. Crain, Deaton, Tollison 1977, zu den Staatsausgaben McCormick, Tollison 1981.

sind die Ausgaben und Regulierungen des Staates. Beide greifen in die Freiheit der Bürger ein: Die Staatsausgaben müssen – früher oder später – von den Bürgern über Steuern bezahlt werden, die Regulierungen schränken die Vertragsfreiheit ein. Der Souverän wünscht daher niedrigere Staatsausgaben und weniger Bürokratie. Nur die Möglichkeit des Referendums kann hier Abhilfe schaffen. Zum Beispiel könnte die Verfassung vorschreiben, dass *jede Erhöhung der Steuersätze* und der *Neuverschuldung*, aber auch jeder zusätzliche Eingriff in die Vertragsfreiheit per Referendum gebilligt werden muss. Auch bestehende Steuern und Regulierungen sollten durch Volksbegehren und -abstimmungen in Frage gestellt werden können.

Ein spezielles Problem ist die Neigung der Regierenden, vor der Wahl das Haushaltsdefizit zu erhöhen, Wahlgeschenke an marginale Wählergruppen zu verteilen und die staatlichen Arbeitsbeschaffungsprogramme auszuweiten. Sie versuchen damit, ein konjunkturelles Strohfeuer zu entfachen, um ihre Wahlaussichten zu verbessern. Zahlreiche empirische Untersuchungen bestätigen die Existenz solcher "politischer Konjunkturzyklen". Die Bürger haben keinen Anlass, diese destabilisierenden und ineffizienten Maßnahmen gutzuheißen. In der Schweiz zum Beispiel ist der politische Konjunkturzyklus nur in Gemeinden nachweisbar, in denen die direktdemokratische Kontrolle fehlt oder sehr schwach ist.³ Steuer- und haushaltspolitische Referenden sind in der Schweiz, aber auch in den USA keineswegs selten – vor allem auf der Ebene der Gemeinden und der Bundesländer.

1.5. Politische Zentralisierung

Die Politiker und Bürokraten verschiedener Länder können ihre *Besteuerungs- und Regulierungsmacht* vergrößern, indem sie sich miteinander abstimmen und gemeinsam vorgehen. Wenn die regierenden Politiker oder Bürokraten eines einzelnen Landes die Steuern und Abgaben erhöhen oder die Vorschriften verschärfen, müssen sie befürchten, dass die

³ Feld, Kirchgässner, Savioz (2000).

anderen Länder nicht mitziehen und die wirtschaftliche Aktivität dorthin abwandert. Außerdem können die Bürger dann besser vergleichen und die weniger erfolgreiche Regierung – das "Schlusslicht" – an der Wahlurne abstrafen. Wenn sich die Regierungen der verschiedenen Länder dagegen zusammentun und alle die gleiche Politik verfolgen, besteuert und reguliert es sich ganz ungeniert, weil die Bürger nicht oder nicht so leicht ausweichen und vergleichen können.

Die einzigen, die unter der Zentralisierung leiden und daher einen Anreiz haben, dagegen vorzugehen, sind die Bürger selbst, denn ihre Freiheit steht auf dem Spiel. Sie müssen gefragt werden, wann immer eine Zentralisierung oder Harmonisierung der Besteuerung oder Regulierung zur Diskussion steht (Vaubel 1999, 2000). Ansatzweise ist dieser Gedanke bereits im Grundgesetz verwirklicht: die Zusammenlegung von Bundesländern bedarf "der Bestätigung durch Volksentscheid in jedem beteiligten Land" (Art. 29, Abs. 8 für die Neugliederung durch Staatsvertrag und sinngemäß Abs. 2-3 für die Neugliederung durch Bundesgesetz). Die Vereinigung der Bundesländer Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern zum Bundesland Baden-Württemberg musste daher 1951 durch Volksentscheide bestätigt werden.⁴

Auf europäischer Ebene gibt es eine solche Vorschrift nicht, obwohl die politische Zentralisierung gerade dort immer mehr zum Problem wird. Nachdem die Marktintegration im wesentlichen erreicht wurde, steht nun seit Maastricht (1991) vor allem die "politische Integration" oder "Politische Union" auf dem Programm. "Politische Integration" ist aber nur ein anderes Wort für politische Zentralisierung. Wir sind in den letzten Jahren Zeugen einer atemberaubenden Zentralisierungsdynamik geworden – wahrscheinlich der stärksten, die es je in Friedenszeiten gegeben hat. Dem Vertrag von Maastricht folgten die Verträge von Amsterdam und Nizza, die die Kompetenzen der Europäischen Union immer weiter vergrößerten und

⁴ Die Neugliederung der Länder im Südwesten wurde zusätzlich durch Art. 118 geregelt, der im Falle einer bundesgesetzlichen Lösung eine Volksbefragung vorschreibt. Das Bundesverfassungsgericht setzte in zwei Urteilen (1956, 1969) durch, dass 1970 in Baden ein Volksbegehren zugelassen und die Abstimmung wiederholt wurde.

das Einstimmigkeitsprinzip immer weiter einschränken. Der Vertrag von Lissabon verspricht einen weiteren Zentralisierungsschub, der alle bisherigen übertreffen würde. Er würde das bindende Entscheidungsquorum im Rat von 73,9 Prozent auf 65 Prozent absenken und die Kompetenzkompetenz der europäischen Institutionen (Art. 352 AEUV) von Fragen der Marktintegration auf alle Ziele und Politikbereiche der Europäischen Union ausdehnen. Die europäischen Institutionen könnten dann zum Beispiel ohne Zustimmung der nationalen Parlamente in den Politikbereichen "Sozialpolitik" (4. Teil, Titel X), "Bildung" (Titel XII) oder "Gesundheitswesen" (Titel XIV) die dort gewährten Ermächtigungen überschreiten. Selbst eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften wäre zulässig, soweit sie nicht ausdrücklich ausgeschlossen worden ist (Art. 352 Abs. 3). Anstatt die Vertragsfreiheit zu schützen, erweitert die EU-Charta der Grundrechte, die durch den Vertrag Verbindlichkeit erlangen soll, die Regulierungsmacht der Union – zum Beispiel, indem sie einen leicht zu missbrauchenden "Anspruch auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen" (Art. 31) begründet. Wie ich im nächsten Abschnitt zeigen werde, weichen die Zielvorstellungen unserer Europapolitiker und -beamten weit von denen der Bürger ab.

Referenden müssen möglich sein, wann immer eine Zentralisierung der Politik auf nationaler, europäischer oder weltweiter Ebene geplant ist. Die European Constitutional Group (Bernholz et al. 2004) zum Beispiel schlägt vor, dass jede Erhöhung der EU-Ausgabenquote (relativ zum BIP) Referenden in den Nettozahlerländern erfordern soll. Außerdem sollen alle Entwürfe für einfache Gesetze der EU, die die Kompetenzverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten verändern, dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden, wenn ein Drittel der nationalen Parlamente oder ein Viertelprozent der Wahlbevölkerung dies verlangen. Das Votum ist bindend, wenn zwei Drittel der Abstimmenden in zwei Dritteln der Mitgliedstaaten dafür sind.

1.6. Verfassungsänderung

In einer ganzen Reihe europäischer Länder müssen Verfassungsänderungen in direkter Abstimmung vom Volk gebilligt werden. Denn die Verfassungsregeln dürfen ja nicht von denen aufgestellt und beschlossen werden, die sie später einhalten sollen. Sonst geben sich die Verfassungsgeber mehr Macht, als für das Gemeinwesen gut ist. Die Vorschläge für Verfassungsänderungen sollten vom Parlament oder einer verfassungsgebenden Versammlung ausgearbeitet werden, die vom Volk gewählt worden ist.

Deshalb war es mehr als ein Schönheitsfehler, dass die Zusammensetzung des EU-Verfassungskonvents von den Regierungen der Mitgliedstaaten festgelegt wurde, dass ihm auch Vertreter der EU-Kommission, der Regierungen und altgediente Politiker angehörten und dass den nationalen und europäischen Parlamentariern im Präsidium des Konvents, das den Verfassungsentwurf ausarbeitete, insgesamt nur ein Drittel der Stimmen zuerkannt wurde. Volksabstimmungen über den Verfassungsvertrag waren nur in zehn der 27 der Mitgliedstaaten vorgesehen.⁵

Verfassungen eignen sich besser für Volksabstimmungen als einfache Gesetze, weil sie von großer Bedeutung sind und die Bürger daher einen stärkeren Anreiz haben, sich darüber zu informieren. Verfassungen können auch eher kurz gefasst und verständlich formuliert werden. Die European Constitutional Group (Bernholz et al. 2004) zum Beispiel hatte etwa zur gleichen Zeit den Entwurf eines Verfassungsvertrags vorgelegt, der aus nur zehn Artikeln besteht und auf ebenso vielen Seiten Platz hat. Der Verfassungstext der Regierungskonferenz umfasste 465 Artikel, und ihr Inhalt war höchst kompliziert. Noch unverdaulicher ist der Vertrag von Lissabon. Die europapolitischen Akteure scheinen an einem "Europa der Bürger" nicht interessiert zu sein.

Änderungen der europäischen Verträge sollen nach den Vorstellungen der European Constitutional Group (2007) Referenden in allen Mitgliedstaaten

⁵ Tatsächlich kam es nur in Spanien, Frankreich, den Niederlanden und Luxemburg zu Volksabstimmungen. Nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden wurden die anderen abgesetzt. Aber in 21 der 27 Mitgliedstaaten sind Referenden möglich.

erfordern. Ob ein solches Referendum bindend ist, würde vom Recht des jeweiligen Mitgliedstaates abhängen.

* * *

In diesen sechs Problembereichen haben die Politiker zwar die besseren Informationen, aber die falschen Ziele. Ihre Anreize stimmen nicht. Was ist also wichtiger: der Informationsstand oder die Anreize? James Mill, der Vater von John Stuart Mill, hat in seinem "Essay on Government" (1820/1978, S. 89f.) auf diese Frage eine klare Antwort gegeben:

"The choice is placed between the evils which will be produced by design – the design of those who have the power of oppressing the rest of the community and an interest in doing it – and the evils which may be produced by mistake – the mistake of those who, if they acted agreeably to their own interest, would act well ... The proper answer cannot be doubtful. They who have a fixed, invariable interest in acting ill, will act ill invariably. They who act ill from mistake will often act well – sometimes even by accident – and in every case in which they are enabled to understand their interest – by design ... The evils which are the produce of interest and power united ... are altogether incurable ... The evils which arise from mistake are not incurable; for, ... knowledge is a thing which is capable of being increased".

Deshalb müssen in den Fällen, in denen Regierende und Regierte offensichtlich unterschiedliche Präferenzen haben, die Bürger selbst entscheiden – wenn sie es wünschen.

2. Präferenzunterschiede zwischen Regierenden und Regierten in der Europapolitik: Hypothesen und empirische Evidenz

2.1. Hypothesen

2.1.1. Interessengegensätze

Die Zentralisierung der Politik auf europäischer Ebene verleiht den europäischen Institutionen (Kommission, Parlament, Gerichtshof und Rat) mehr Macht und Prestige. Die im Rat versammelten Regierenden der Mitgliedstaaten geben damit zwar nationale Kompetenzen ab, sie können aber vereint in einem Regulierungs- und Besteuerungskartell ihre Interessen effektiver durchsetzen. Außerdem eröffnet ihnen die Europapolitik

zusätzliche Möglichkeiten der Selbstdarstellung in den Medien und Karriereoptionen. Für die meisten nationalen Ministerialbeamten sind auch die Dienstreisen nach Brüssel attraktiv. Sie bieten eine willkommene Abwechslung und erhöhen das Prestige bei den Kollegen daheim. Schließlich sehen die nationalen Minister und Fachbeamten häufig in der Europapolitik eine Möglichkeit, Lieblingsprojekte, die sie bisher zu Hause – im Kabinett oder Parlament – nicht durchsetzen konnten, über Brüssel doch noch auf den Weg zu bringen. Denn Europapolitik ist typischerweise Ressortpolitik. Alle diese europapolitischen Akteure sind daher stärker an der politischen Integration Europas interessiert als die Bürger – der Souverän.

2.1.1. Selbstselektion

"Euromantiker" sind eher geneigt, sich bei der Europäischen Kommission zu bewerben, für das Europäische Parlament zu kandidieren oder Europarecht zu studieren, als "Euroskeptiker". Man spezialisiert sich auf das, was einem gefällt.

Eine europapolitische Selbstselektion findet auch in den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten statt. Europa-Minister oder Mitglied des Europa-Ausschusses des Parlaments⁶ möchten vor allem diejenigen werden, die über gute Fremdsprachenkenntnisse verfügen und den immer engeren Zusammenschluss Europas herbeiwünschen. Unter den Ministerien ist in der Europapolitik das Auswärtige Amt federführend.

Wer Diplomat wird, sucht internationale Harmonie, nicht Wettbewerb. Wer nein sagt, ist kein Diplomat. Diplomaten sprechen viele Sprachen, aber ihnen fehlen in der Regel sozialwissenschaftliche Fachkenntnisse – vor allem auf wirtschaftlichen Gebiet. Diplomaten sind nicht Diplomierte.

⁶ Um eine solche Selbstselektion zu vermeiden, könnten die Mitglieder des Europa-Ausschusses in den Fraktionen per Los ausgewählt werden. Vgl. dazu die Vorschläge der European Constitutional Group (Bernholz et al. 2004, S. 462). Die Auswahl durch das Los spielte in den republikanischen Verfassungen des alten Athen und Venedigs eine große Rolle.

Alle diese Mechanismen der Selbstselektion lassen erwarten, dass die Präferenzen der europapolitischen Akteure – verglichen mit denen der Bürger – in Richtung Zentralisierung verzerrt sind.

2.2. Empirische Evidenz

Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse einer Meinungsumfrage unter den Bürgern, den Abgeordneten der nationalen Parlamente und den Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Gefragt wurde, ob die Entscheidungen in den – nach Meinung der Bürger – drei wichtigsten Politikfeldern auf regionaler, nationaler oder europäischer Ebene getroffen werden sollten. Für die europäische Entscheidungsebene spricht sich eine Mehrheit der EU-Parlamentarier (54 Prozent), aber nur eine Minderheit der Bürger (42 Prozent) aus. Die Präferenzen der nationalen Parlamentarier (44 Prozent) sind denen der Bürger sehr viel ähnlicher, aber ebenfalls in Richtung Zentralisierung verzerrt. Wahrscheinlich unterstützen viele Hinterbänkler das Zentralisierungsstreben ihrer Parteifreunde in der Regierung, weil sie selbst einmal in die Regierung berufen werden möchten. Interessant ist auch, dass die nationale Entscheidungsebene am stärksten von den nationalen Parlamentariern präferiert wird. Jede Abgeordnete präferiert die Entscheidungsebene, auf der sie selbst an den Entscheidungen mitwirken kann.

Die Tabellen 2 und 3 belegen, dass die nationalen Parlamentarier auch tatsächlich eher für die Zentralisierung Europas stimmen als die Bürger. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die elf nationalen Referenden, in denen sich eine Mehrheit der Bürger gegen die Europäische Union entschied. In zehn dieser Fälle war jedoch die Parlamentsmehrheit dafür. Die Ausnahme ist das schweizerische Referendum von 2001, dem nicht eine Vorlage der Regierung, sondern ein Volksbegehren zugrunde lag.⁷

Tabelle 3 berichtet die Ergebnisse der zustimmenden Referenden und der parallelen Parlamentsabstimmungen. Es zeigt sich, dass der Anteil der Ja-

⁷ Die Parteien, die in der schweizerischen Regierung vertreten sind, befürworten zwar mehrheitlich den Beitritt ihres Landes zur Europäischen Union, sie traten jedoch damals nicht für das Volksbegehren, sondern die Weiterentwicklung der bilateralen Verträge ein.

Stimmen in zehn von elf Fällen bei den Bürgern deutlich geringer als bei den Abgeordneten war. In sechs Fällen (Frankreich 1992, Finland und Schweden 1994, Estland 2003/4, Luxemburg und Spanien 2005) betrug der Abstand mehr als 18 Prozentpunkte. Es besteht also kein Zweifel, dass auch die europapolitischen Präferenzen der nationalen Parlamentarier in Richtung Zentralisierung verzerrt sind.

Tabelle 4 vergleicht die Wünsche der Bürger mit den Präferenzen, die 50 leitende Kommissionsbeamte und 203 Abgeordnete des Europäischen Parlaments zu den gleichen Fragen geäußert haben.⁸ Obwohl eine knappe Mehrheit der Bürger (51 Prozent) eine Stärkung der EU-Institutionen im militärischen Bereich ablehnt, ist eine breite Mehrheit der Kommissionsbeamten und EU-Parlamentarier (65 Prozent) dafür. Starkes Interesse an einem EU-Außenminister äußern 54 Prozent der Kommissionsbeamten und EU-Parlamentarier, aber nur 21 Prozent der Bürger. Den EU-Beitritt der Türkei befürworteten 21 Prozent der Bürger, aber ein mehr als doppelt so großer Anteil (44 Prozent) der Kommissionsbeamten und EU-Parlamentarier.

Tabelle 5 erlaubt auch einen Vergleich mit den Präferenzen der nationalen Ministerialbeamten (einschließlich der Diplomaten) und führender Journalisten (einschließlich Radio und Fernsehen). Bei den Abgeordneten handelt es sich um Mitglieder des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente – das Gewicht der beiden Gruppen ist nicht bekannt. Betrachtet man die ersten drei Fragen (Unterstützung für die EU-Mitgliedschaft des eigenen Landes, Nettovorteile der Mitgliedschaft und Befürwortung der Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion), so ist der Abstand zwischen den Antworten der Bürger und denen der Ministerialbeamten, Abgeordneten und journalistischen Meinungsführer riesig. Am größten ist die EU-Begeisterung jeweils unter den nationalen Ministerialbeamten. Betrachtet man jedoch die vierte Frage, so zeigt sich, dass die Beamten eine Aufwertung des Europäischen Parlaments weniger

⁸ Die Daten lassen leider keine Unterscheidung zwischen den Kommissionsbeamten und den EU-Parlamentariern zu.

stark befürworten als die Abgeordneten (darunter EU-Parlamentarier) und die führenden Journalisten.

Weichen auch die Zentralisierungspräferenzen der im Rat und in Regierungskonferenzen versammelten Regierungen von denen der Bürger ab? König und Finke (2009) haben die präferierten Positionen der Regierungen und der Medianwähler zum Europäischen Verfassungsvertrag in zwei Dimensionen aggregiert und miteinander verglichen. Ihre Tabelle 9 zeigt, dass in 23 der damals 25 EU-Mitgliedstaaten die Regierungen europäische Mehrheitsentscheidungen wesentlich stärker präferieren als die Bürger (Medianwähler) und dass die Bürger in 22 Mitgliedstaaten mehrheitlich für konsensuale EU-Entscheidungen sind. Auch hinsichtlich der Machtverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten befürworten die Regierungen eine stärkere Zentralisierung als die Bürger.

Leider scheint es keine vergleichenden Umfragen unter den Richtern des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu geben. Der Europäische Gerichtshof wird jedoch allgemein – von seinen Bewunderern wie von seinen Kritikern⁹ – als "Motor der europäischen Integration" bezeichnet, und das bezieht sich keineswegs nur auf die Marktintegration. Jupille (2004, S. 98f.) weist nach, dass der EuGH signifikant häufiger zugunsten der Europäischen Kommission als zugunsten des Rates, der die Mitgliedstaaten repräsentiert, entscheidet. Die ökonometrische Analyse von Carrubba, Gabel und Hankla (2008, Tables 1 und 2) zeigt, dass der Saldo der Stellungnahmen (observations) der einzelnen Mitgliedstaaten zwar einen signifikanten Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens hat, dass der marginale Effekt jedoch viel schwächer ist als bei Stellungnahmen oder Prozessbeteiligung der Europäischen Kommission.¹⁰

Leider führt das Umfrageinstitut "Eurobarometer", das im Auftrag der Kommission arbeitet, überhaupt keine vergleichenden Meinungsumfragen

⁹ Eine Liste der Kritiker enthalten Vaubel (2009a und b).

¹⁰ Die marginalen Effekte können durch Multiplikation der Regressionskoeffizienten in Table 2, Spalte 1 mit den Durchschnittswerten der Variablen aus Tabelle 1 berechnet werden.

unter den Bürgern und den europapolitischen Akteuren durch.¹¹ Es sollte durch eine Verordnung des Rates dazu verpflichtet werden.

3. Schlussfolgerung

Da die Präferenzen der staatlichen Entscheidungsträger in einigen Politikfeldern offensichtlich – in der Europapolitik sogar nachweislich – von den Wünschen der Bürger abweichen, spricht viel dafür, in diesen Bereichen – und nur dort – Volksbegehren und Volksentscheide zuzulassen. In Deutschland fehlen bislang die rechtlichen Voraussetzungen für Volksabstimmungen auf Bundesebene. Deutschland, Belgien und Zypern sind die einzigen EU-Mitgliedstaaten, die Referenden noch nicht einmal auf der Basis eines Einzelfallgesetzes zulassen (Hölscheidt, Putz 2003). Im Bundestag gibt es jedoch nur noch eine einzige Partei, die Volksentscheide auf Bundesebene generell – auch in Europa-Fragen – ablehnt: die CDU (nicht die CSU!).¹² Wie ist dieses "Lohengrin-Syndrom" (Nie sollst Du mich befragen) zu erklären? Liegt ein Missverständnis vor?

Volksabstimmungen sind nicht das Ende der parlamentarischen Demokratie. Sie können neben die parlamentarische Kontrolle treten. Wenn zum Beispiel Steuererhöhungen nur mit Zustimmung der Bürger beschlossen werden könnten, würde die parlamentarische Demokratie nicht durch die direkte Demokratie ersetzt, sondern um einen zusätzlichen Kontrollmechanismus ergänzt. Die Steuererhöhung müsste im Parlament und in der Volksabstimmung eine Mehrheit finden. Genauso könnte man es halten, wenn die Politiker ihre Diäten, die staatliche Parteienfinanzierung, die Ausgaben für den öffentlichen Dienst, die Subventionen und Steuervergünstigungen, die Zollsätze oder das Haushaltsdefizit erhöhen wollen oder wenn sie noch stärker in die Vertragsfreiheit eingreifen, zentralisieren und/oder die Verfassung ändern wollen. In allen diesen Fällen kann ein zusätzliches Korrektiv nicht schaden, sondern nur nützen.

¹¹ Harsche Kritik an Eurobarometer übt Haller (2008, S. 259ff.).

Das Grundgesetz lässt eine solche Lösung zu. Es fordert sogar die Möglichkeit zu solchen ergänzenden Volksentscheiden. In Art. 20, Abs. 2 heißt es: "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt". Was jedoch immer noch fehlt, ist ein Gesetz – ein einfaches Bundesgesetz –, welches das Verfahren für Volksabstimmungen regelt. Das Grundgesetz erteilt dem Gesetzgeber den Auftrag, ein Abstimmungsgesetz zu beschließen, aber das Parlament hat sich diesem Auftrag bisher entzogen – wahrscheinlich weil es seine Macht nicht mit dem Volke teilen will. Eigentlich wäre es Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, im Falle einer Verfassungsbeschwerde das Parlament zur Verabschiedung eines Abstimmungsgesetzes zu zwingen. Solange dies nicht geschieht, kann nur der Wettbewerb zwischen den Parteien weiterhelfen.

Art. 20 Abs. 2 verpflichtet nicht zu konsultativen, sondern zu rechtlich bindenden Referenden. Konsultative Referenden sind keine Ausübung der Staatsgewalt.

Widersprechen rechtlich bindende Volksabstimmungen Art. 76 oder Art. 77 des Grundgesetzes? Keineswegs. Art. 76 Abs. 1 sieht vor, dass Gesetzesvorlagen durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder durch den Bundesrat eingebracht werden. Wenn dies eine abschließende Aufzählung ist, sind Volksinitiativen – wie sie in der Schweiz gang und gäbe sind – in Deutschland nicht möglich. Art. 76 Abs. 1 besagt nicht, dass Gesetzesvorlagen *nur* durch die Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder vom Bundesrat eingebracht werden dürfen. Doch selbst wenn man Art. 76 Abs. 1 so interpretiert, verbietet er nicht, dass das Volk über Gesetzesvorlagen der Bundesregierung, aus der Mitte des Bundestages oder des Bundesrates abstimmt.

Art. 77 Abs. 1 Satz 1 lautet: "Die Bundesgesetze werden vom Bundestag beschlossen". Er schließt nicht aus, dass auch das Volk an der Beschlussfassung mitwirkt. Eine Interpretation, die die Mitwirkung des

¹² An der Spitze des Widerstands stehen Innenminister Schäuble und der CDU-Bundestagsabgeordnete Bosbach.

Volkes ausschließt, wäre mit Art. 20 Abs. 2 unvereinbar. Das Abstimmungsgesetz muss festlegen, in welchen Fällen die Bundesgesetze nicht allein vom Bundestag, sondern durch Volksabstimmung und vom Bundestag beschlossen werden. Ist mit dem Wort "beschließen" "abschließend annehmen" gemeint, so würde erst das Volk und dann der Bundestag abstimmen. Selbst wenn das Volk für das Gesetz stimmt, wäre der Bundestag frei, es abzulehnen.

Eine ganz andere Frage ist, ob es darüber hinaus auch gegen den Willen des Parlaments möglich sein soll, per Volksentscheid Gesetze zu beschließen, aufzuheben oder zu ändern. Dafür wäre eine Grundgesetzänderung notwendig. Ich wäre dafür, aber nur soweit es darum geht, staatliche Eingriffe in die Freiheit der Bürger aufzuheben – zum Beispiel Steuern, Zölle, Regulierungen¹³ und zentralisierende Maßnahmen. In diesen einfach gelagerten Fällen spricht nichts dafür und vieles dagegen, neben der Liberalisierungsentscheidung der Bürger auch noch die Zustimmung des Parlaments zu verlangen. Die Todesstrafe könnte auf diese Weise nicht gegen den Willen des Parlaments wieder eingeführt werden.

¹³ Das gilt nicht für Regulierungen, die Verträge zu Lasten Dritter (z.B. Kartellverträge) verbieten oder Versicherungspflichten begründen, denn in diesen Fällen müssen die Bürger vor negativen externen Effekten geschützt werden.

Literatur

- Bernholz, Peter, et al. (2004), "An Alternative Constitutional Treaty for the European Union", *Public Choice* 91: 451-468.
- Carrubba, Clifford J., Matthew Gabel, Charles Hinkle (2008), "Judicial Behavior under Political Constraints: Evidence from the European Court of Justice", *American Political Science Review* 102: 435-452.
- Crain, W. Mark, Thomas Deaton, Robert D. Tollison (1977), "Toenote to a Footnote", *Economic Inquiry* 17: 307-309.
- European Constitutional Group (2007), A Revised European Constitutional Treaty (ECG website).
- Feld, Lars P., Gebhard Kirchgässner, Marcel R. Savioz (2000), *Die direkte Demokratie*, München: Vahlen.
- Haller, Max (2008), *European Integration as an Elite Process*, Abingdon: Routledge.
- Hölscheidt, Sven, Iris Putz (2003), "Referenden in Europa", *Die Öffentliche Verwaltung* 56, Heft 18, S. 737-746.
- Jupille, Joseph (2004), *Procedural Politics: Issues, Interests and Institutional Choice in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- König, Thomas, Daniel Finke (2009), *Abstimmung per Plebiszit und im Parlament. Eine vergleichende Analyse der Ratifikationsprozesse zur Europäischen Vertragsreform*, Referat auf dem cege-Symposium "Zur Bedeutung von Referenden für den Europäischen Integrationsprozess", Universität Göttingen, 08.05.09.
- McCormick, Robert E., Robert D. Tollison (1981), *Politicians, Legislation and the Economy*, Boston etc.: Martinus Nijhoff.
- Mill, James (1820/1978), *Essay on Government*, wiederabgedruckt in: Jack Lively, John Rees (Hg.), *Utilitarian Logic and Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Riker, William H., P.C. Ordeshook (1968), "A Theory of the Calculus of Voting", *American Political Science Review* 62: 25-42.
- Schmitt, Herrmann, Jacques Thomassen, eds. (1999), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Schumpeter, Joseph (1943), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Unwin University Books.

Vaubel, Roland (1999), "Enforcing Competition Among Governments: Theory and Application to the European Union", *Constitutional Political Economy* 10: 327-338.

Vaubel, Roland (2000), "Internationaler Politischer Wettbewerb", *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 19: 280-309.

Vaubel, Roland (2009a), *The European Institutions as an Interest Group*, London: Institute of Economic Affairs, May.

Vaubel, Roland (2009b), "Constitutional Courts as Promoters of Political Centralisation: Lessons for the European Court of Justice", *European Journal of Law and Economics* (forthcoming).

Tabelle 1

**Präferierte Entscheidungsebenen für die drei wichtigsten Politikbereiche
(Meinungsumfrage in EU-10, Prozent der Antworten)**

Präferierte Entscheidungsebene	Bürger	Abgeordnete der nationalen Parlamente	Abgeordnete des Europäischen Parlaments
Regional	12	7	3
National	45	48	43
EU	42	44	54

Quelle: Schmitt, Thomassen (1999), Table 3.1.

Tabelle 2

Ablehnende Referenden zu verschiedenen EU-Themen

Land	Datum	Thema
Norwegen	1972	Beitritt zur EG
Dänemark	1992	Vertrag von Maastricht
Schweiz	1992	Beitritt zum EWR (Obligatorisches Referendum)
Norwegen	1994	Beitritt zur EG
Dänemark	2000	Beitritt zur EWU
Schweiz	2001	Beitritt zur EU (Volksinitiative)
Irland	2001	Vertrag von Nizza
Schweden	2003	Beitritt zur EWU
Frankreich	2005	Verfassungsvertrag
Niederlande	2005	Verfassungsvertrag
Irland	2008	Vertrag von Lissabon

Quelle: Haller (2008), Tables 1.1. und 1.2.b

Tabelle 3

Vergleich der Ja-Stimmen in zustimmenden Referenden und nationalen parlamentarischen Abstimmungen zu verschiedenen EU-Themen seit 1992 (Prozent)

Land	Jahr	Thema	Referendum	Parlament
Frankreich	1992	Vertrag von Maastricht	51,1	89,0
Finnland	1994	Beitritt zur EU	56,9	77,0
Österreich	1994	Beitritt zur EU	66,6	80,0
Schweden	1994	Beitritt zur EU	52,7	88,0
Estland	2003/04	Beitritt zur EU	66,8	100,0
Malta	2003	Beitritt zur EU	53,6	58,6
Slowakei	2003	Beitritt zur EU	92,5	92,1
Slowenien	2003/04	Beitritt zur EU	89,6	100,0
Ungarn	2003	Beitritt zur EU	83,8	100,0
Luxemburg	2005	EU-Verfassung	56,5	Juni : 100,0 Okt.: 98,2
Spanien	2005	EU-Verfassung	76,2	Abg. : 94,2 Senat: 97,4

Quelle: Haller (2008), Tables 1.1. und 1.2a. Diese Aufstellung ist nicht vollständig. Es fehlen die europapolitischen Referenden in Dänemark (1993, 1998), Irland (1992, 1998, 2002) und in der Tschechischen Republik (2003).

Tabelle 4

Meinungsumfrage unter den Bürgern, 50 leitenden EU-Kommissionsbeamten und 203 Abgeordneten des Europäischen Parlaments (EU-9, Prozent)

	Bürger	leitende Kommissionsbeamte und EU-Parlamentarier
1. The European Union should strengthen its military power in order to play a larger role in the world:		
agree strongly	16	31
agree somewhat	30	34
disagree somewhat	30	17
disagree strongly	21	15
don't know	3	2
2. The European Union should have its own foreign minister, even if my country may not always agree with the positions taken:		
agree strongly	21	54
agree somewhat	44	24
disagree somewhat	18	6
disagree strongly	12	15
don't know	5	1
3. Generally speaking, do you think that Turkey's membership of the European Union would be		
a good thing	21	44
a bad thing	32	33
neither good nor bad	40	19
don't know	6	4

Quelle: European Elite Survey, Centre for the Study of Political Change (CIRCAP), Università di Siena, Mai bis Juli 2006 (veröffentlicht von Roper Center for Public Opinion Research: MCMISC 2006-Elite) und Transatlantic Trends 2006, Topline Data, Juni 2006.

Tabelle 5

Meinungsumfrage unter den Bürgern, leitenden nationalen Ministerialbeamten, Abgeordneten des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente sowie führenden Journalisten (EU-15, Prozent)

Thema	Bürger	nationale Ministerialbeamte	Abgeordnete	Journalisten
support for EU-membership	48	96	92	91
benefits from EU-membership	43	92	90	86
support for membership in the eurozone	53	89	82	82
strengthening the European Parliament	60	68	70	73

Quelle: EOS Gallup Europe, The European Union: A View from the Top, Special Study, 1996