

# **Ergebnisse der Masterarbeit „Europäische Verfassungspolitik und nationale Wahlen in Irland und Österreich 2001-2009“ von Dominic Pakull**

## **Kurzzusammenfassung**

- nationale Politiker haben aufgrund von Einflüssen des Wahlzyklusses eine eher kurzfristige zeitliche Perspektive
- die europäischen Institutionen haben einer eher lineare, langfristige Perspektive
- die Zeithorizonte politischer Akteure in semi-präsidentiellen und föderalen Staaten sind kürzer als in unitarischen und parlamentarischen Systemen
- ⇒ dies könnte zu Synchronisationsproblemen und Koordinationsdilemmata und bei den Verhandlungen über einen neuen europäischen Verfassungsrahmen führen
- die europäische Verfassungspolitik hat das Potential, in nationalen Wahlkämpfen politisiert zu werden, wenn diese Themen symbolisch aufgeladen sind (etwa die ESVP in neutralen Staaten und die Kommissionsgröße)
- trotz einiger Positionsveränderungen, die bei den politischen Parteien beobachtet werden konnten, waren die Verfassungspräferenzen in Irland und Österreich relativ stabil
- es gibt keine Hinweise auf gravierende Synchronisationsprobleme und Koordinationsdilemmata in der europäischen Verfassungspolitik

## **1. Ausgangshypothesen**

Im Forschungsprojekt wird die Bedeutung von Zeithorizonten in der europäischen Verfassungspolitik analysiert. Wir sehen die EU-Verträge als Äquivalent einer Verfassung und definieren Zeithorizonte als die Dauer des Zeitraums, den politische Akteure bei der Wahl ihrer Entscheidungen zu Grunde legen.

Das Projekt basiert auf drei Grundannahmen: Als erstes nehmen wir an, dass Veränderungen der EU-Verträge eine langfristige zeitliche Perspektive voraussetzen, weil Verfassungen die Rahmenbedingungen für zukünftiges politisches Handeln vorgeben. Zudem können einmal getroffene verfassungspolitische Entscheidungen nur einstimmig wieder modifiziert werden. Zweitens gehen wir davon aus, dass für die nationalen Politiker der Wahlzyklus der entscheidende zeitliche Bezugspunkt ist. Verglichen mit den weitreichenden Konsequenzen, die etwa verfassungspolitische Entscheidungen haben, ist der Zeithorizont für politisches Handeln somit sehr kurz und kann von Inkonsistenzen und Opportunität

geprägt sein, die sich aus der Sensibilität für Stimmungsschwankungen in der Bevölkerung ergeben können. Darüber hinaus sind die Wahlkalender in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht synchronisiert, so dass die einzelnen nationalen Regierungen unterschiedliche Zeithorizonte haben. Hingegen ist drittens davon auszugehen, dass die EU-Institutionen – insbesondere die Europäische Kommission und der Europäische Gerichtshof – eine eher langfristige zeitliche Perspektive haben. Dies ergibt sich aus ihrer Entkopplung von Wahlzyklen und dem politischen Wettbewerb. Zudem hat der Wahlzyklus des Europäischen Parlaments eine eher untergeordnete Bedeutung. Schließlich führen Europawahlen zu keinen entscheidenden Veränderungen der politischen Agenda in der EU und sie haben nur einen geringen Einfluss auf die Zusammensetzung der europäischen Exekutive, der Kommission.

Aus diesen unterschiedlichen zeitlichen Perspektiven der einzelnen nationalen Regierungen und der EU-Institutionen könnten sich Synchronisationsprobleme und Koordinationsdilemmata bei den Verhandlungen über einen europäischen Verfassungsrahmen ergeben. Es wird außerdem davon ausgegangen, dass die zeitliche Perspektive der nationalen Politiker in (semi-) präsidentiellen und föderalen Regierungssystemen durch zusätzliche Wahlzyklen weiter verkürzt wird. So können in föderalen Staaten die Wahltermine in den einzelnen Gliedstaaten (etwa Landtagswahlen), die oft auch eine nationale Bedeutung haben, die zeitliche Perspektive der handelnden Akteure auf nationaler Ebene bestimmen. Der Prototyp eines semi-präsidentiellen Systems ist Frankreich. Hier gibt es neben den Parlamentswahlen mit den Präsidentschaftswahlen einen weiteren, bedeutenden nationalen Wahlzyklus. Hingegen wird in parlamentarischen Regierungssystemen mit unitarischem (zentralstaatlichem) Staatsaufbau die zeitliche Perspektive nur durch einen einzigen Wahlzyklus, den nationalen Parlamentswahlen, entscheidend bestimmt. Die nationalen Politiker sollten somit etwas längerfristige und stabilere Zeithorizonte haben. Daher ist in (semi-) präsidentiellen und föderalen Systemen auch eher eine Veränderung von Positionen der politischen Parteien in einzelnen Verfassungsfragen zu erwarten, während diese in parlamentarischen und unitarischen Staaten stabiler sein sollten.

Allerdings ist nur dann davon auszugehen, dass politische Akteure auf Stimmungsschwankungen in der Bevölkerung reagieren und sich aus wahltaktischen Gründen in Themenfel-

dern der europäischen Verfassungspolitik umpositionieren, wenn Fragen der Europäischen Integration im nationalen politischen Wettbewerb überhaupt eine Rolle spielen. Der Fachliteratur zufolge ist davon auszugehen, dass EU-Themen in Mitgliedsländern, in denen die Bevölkerung gegenüber der Europäischen Union kritisch eingestellt ist und in denen es relevante europaskeptische Parteien gibt, stärker aufgegriffen und politisiert werden können als in proeuropäischen Ländern.

Um diese Hypothesen zu überprüfen, wurde in der Masterarbeit eine ländervergleichende Fallstudie mit zwei Mitgliedstaaten, Irland und Österreich, durchgeführt, die sich sowohl im Staatsaufbau als auch in der Haltung zur EU grundsätzlich unterscheiden. So ergibt sich aus den Ausgangsüberlegungen, dass in Österreich ein wesentlich höheres Maß an Politisierung und Veränderlichkeit von Positionen in der europäischen Verfassungspolitik in Abhängigkeit vom Wahlzyklus als in Irland zu erwarten ist. Schließlich ist Österreich föderal gegliedert und obwohl das Regierungssystem in der Praxis eine parlamentarische Funktionsweise hat, gibt es mit den Bundespräsidentenwahlen einen weiteren bedeutenden Wahlzyklus auf nationaler Ebene. Außerdem ist ein vergleichsweise hoher Anteil der Bevölkerung kritisch zur EU eingestellt, und mit der FPÖ und dem BZÖ (ab 2005) gibt es zwei relevante europaskeptische Parteien. Irland ist hingegen unitarisch aufgebaut und ein parlamentarisches Regierungssystem. Die Wahlen zum Unterhaus, *Dáil Éireann*, sind somit der einzige entscheidende Wahlzyklus. Darüber hinaus ist die Bevölkerung den Eurobarometer-Umfragen zufolge sehr proeuropäisch eingestellt und Europaskeptizismus findet sich nur an der Peripherie des Parteiensystems, z.B. bei Sinn Féin und in geringerem Maße bei den Grünen.

In der Masterarbeit wurde untersucht, ob sich in den beiden Ländern gemäß den Ausgangshypothesen Veränderungen bei Verfassungspräferenzen feststellen und auf den Einfluss der nationalen Wahlzyklen zurückführen lassen. Dabei wurden die Positionen aller im nationalen Parlament vertretenen Parteien (mit Ausnahme der mittlerweile aufgelösten *Progressive Democrats* in Irland) in ausgewählten Bereichen des europäischen Verfassungsprozesses 2001-2009 betrachtet. Im Bereich der Effektivierung von Entscheidungsverfahren waren dies die Kommissionsgröße, die Organisation der Präsidentschaft des Europäischen Rats sowie die Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheide auf weitere Poli-

tikfelder; bei der Demokratisierung der EU wurden die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens des Europäischen Parlaments sowie die Aufnahme der Grundrechtecharta in die Verfassung untersucht. Als Politikfeld, in dem eine Vertiefung der politischen Integration diskutiert wurde, wurde die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ausgewählt. Eine Übersicht über die Entwicklung der Positionen der einzelnen Parteien in den untersuchten Verfassungsbereichen findet sich am Ende dieser Zusammenfassung.

Da Irland und Österreich als kleinere und neutrale EU-Staaten insbesondere in den Bereichen der Effektivierung von Entscheidungsverfahren und der ESVP strukturell gleiche Interessen haben sollten, könnten Unterschiede bei den Verfassungspräferenzen somit auf verschiedene temporale Perspektiven hindeuten

## **2. Ergebnisse der Fallstudie**

Themen der europäischen Verfassungspolitik haben grundsätzlich das Potential zur Politisierung in nationalen Wahlkämpfen, wenn sie symbolträchtig aufgeladen sind. Dies trifft bei den hier untersuchten Reformbereichen insbesondere auf die Größe und Zusammensetzung der EU-Kommission zu. Denn die Kommissare werden – entgegen ihrer Aufgabengestaltung – häufig als Repräsentanten nationaler Interessen in Brüssel betrachtet. So wurde die Verkleinerung der Kommission als einer der Gründe für die Ablehnung des Vertrags von Lissabon im ersten irischen Referendum 2008 angesehen, woraufhin der Europäische Rat beschloss, am Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedstaat“ festzuhalten.

Zudem hat die Neutralität sowohl für die österreichische als auch die irische Bevölkerung eine große Bedeutung. So wurden Fragen der österreichischen Neutralität im Bundespräsidentenwahlkampf 2010 in Österreich aufgegriffen, und die damalige Außenministerin Bénédictine Ferrero-Waldner, Kandidatin der ÖVP, rückte als erste Spitzenpolitikerin ihrer Partei von einer bindenden Beistandsverpflichtung auf europäischer Ebene ab, die noch in der Koalitionsvereinbarung mit der FPÖ gefordert worden war.

Weniger Politisierungspotential haben hingegen eher abstrakte Fragen wie die Organisation der Präsidentschaft des Europäischen Rats oder Themenfelder, die mit der Demokrati-

sierung der EU verknüpft sind. So sind demokratische Leitideen in Irland und Österreich auch an den Rändern des politischen Spektrums akzeptiert und nicht Gegenstand der politischen Auseinandersetzung.

Fragen der Europäischen Integration und der europäischen Verfassungspolitik werden in Österreich von der europaskeptischen FPÖ in nationalen Wahlen aufgegriffen. Dabei setzt sich die Partei weniger mit konkreten Sachfragen auseinander, sondern artikuliert vielmehr eine generelle Kritik an der EU in ihrer bestehenden Form bzw. deren Weiterentwicklung. Allerdings sind Fragen der Europäischen Integration auch in Österreich nicht wahlentscheidend und spielen nur in den Kampagnen der FPÖ eine nennenswerte Rolle. In den *general elections* in Irland werden EU-Themen in der Regel nicht aufgegriffen; eine Politisierung findet hier nahezu ausschließlich in Referenden über EU-Verträge statt.

Wie die Beispiele der Beistandsverpflichtung und der Kommissionsgröße zeigen, ist grundsätzlich ein Auseinanderklaffen von langfristiger (europäischer Verfassungsrahmen) und kurzfristiger Rationalität (Politisierung von EU-Themen in nationalen Wahlen und Abstimmungen) möglich. So waren die irischen Politiker und letztlich auch die europäischen Partner bei der Rücknahme der Verkleinerung der Kommission beim Europäischen Gipfel 2009 darauf fokussiert, die Zustimmung der irischen Bevölkerung im zweiten Referendum sicherzustellen, wodurch die langfristige Perspektive, die Handlungsfähigkeit des Gremiums auch in Zukunft zu gewährleisten, in den Hintergrund rückte.

Hingegen können Veränderungen in Richtung eines höheren Integrationsgrades auf die Verhandlungen auf europäischer Ebene, insbesondere während des Europäischen Konvents, zurückgeführt werden. So unterstützten die österreichischen Grünen schließlich die Einführung eines gewählten Präsidenten des Europäischen Rats, die sie noch zu Beginn des Konvents abgelehnt hatten. In Irland erklärten sich die beiden großen konservativen Parteien Fianna Fáil (FF) und Fine Gael (FG) sowie die Labour Party gegen Ende der Verhandlungen über einen Verfassungsentwurf mit einer Verkleinerung der Kommission einverstanden.

Demgegenüber scheinen nationale Wahlen einen negativen Effekt auf die Europäische Integration zu haben. Denn wenn Parteien wie in den obigen Beispielen ihre Positionen aufgrund des Einflusses von nationalen Wahlen und Referenden verändern, entscheiden sie sich für einen geringeren Integrationsgrad. Allerdings sind auch hier keine gravierenden Synchronisationsprobleme und Koordinationsdilemmata auf europäischer Ebene zu erwarten. So schwenkte die ÖVP mit ihrem Positionswandel bei der Beistandsverpflichtung letztlich auf die Linie der anderen neutralen Mitgliedstaaten um, und das Prinzip „ein Kommissar pro Mitgliedsstaat“, das alle irischen Parteien nach dem ersten, gescheiterten Referendum 2008 vertraten, entsprach der Position der meisten kleinen und mittleren Mitgliedstaaten und war somit ebenfalls mit der europäischen Ebene kompatibel.

Auch die Regierungsbeteiligung europaskeptischer Parteien wurde in dieser Fallstudie beobachtet. So regierte in Österreich die stark europaskeptische FPÖ von 2000 bis 2005 mit, und in Irland traten die moderat europaskeptischen Grünen 2007 der Fianna-Fáil-geführten Regierung bei. Dabei konnten in beiden Ländern keine gravierenden Synchronisationsprobleme oder Koordinationsdilemmata festgestellt werden. Schließlich scheint die Regierungsbeteiligung europaskeptischer Parteien eher die Positionen dieser Parteien in Richtung eines höheren Integrationsgrades zu verändern, als dass diese die Regierungspositionen verändern können. So stimmte die FPÖ in der Regierungsverantwortung 2005 im Nationalrat der EU-Verfassung nahezu geschlossen zu und trug – gegen den massiven Widerstand der Parteibasis – die Umsetzung der EU-Osterweiterung sowie die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei mit. Die entscheidenden Umpositionierungen der FPÖ – Ablehnung der EU-Verfassung im Ganzen sowie der Grundrechtecharta und Beistandsverpflichtung im Speziellen – fanden erst nach dem Ausscheiden aus der Regierung 2005 und der Abspaltung des BZÖ statt. Bei den Grünen in Irland war es bereits die Aussicht auf eine zukünftige Regierungsbeteiligung, die die Partei veranlasst hat, ihren Europaskeptizismus abzumildern. Diese Entwicklung zu einer proeuropäischen Partei setzten die Grünen in der Regierungsverantwortung kontinuierlich fort, so dass die Partei bei der zweiten Abstimmung über den Lissabon-Vertrag erstmals offiziell die Ja-Kampagne unterstützte. Starker Europaskeptizismus und Regierungsverantwortung scheinen sich somit auszuschließen.

Wie die unten abgebildeten Tabellen zeigen, ließen sich nur in wenigen Bereichen Veränderungen von Positionen der politischen Akteure im EU-Verfassungsprozess 2001-2009 feststellen. In der Regel scheinen Verfassungspräferenzen somit stabil zu sein und weniger dem Einfluss des Wahlzyklusses zu unterliegen. Deshalb werden wir im Rahmen des DFG-Projekts „Ungleichzeitigkeit in der europäischen Verfassungspolitik“ neben dem Einfluss des Wahlzyklusses auch Faktoren zu untersuchen, die für die Stabilität von Verfassungspräferenzen verantwortlich sein können. In den Fokus werden dabei übergeordnete Leit- und Verfassungsideen wie Demokratie und Souveränität, Theorien zur institutionellen Trägheit und Logiken politischer Delegation rücken. Zudem soll die Analyse mit Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Polen und Tschechien auf weitere Mitgliedstaaten ausgeweitet werden

### 3. Tabellarische Übersicht über die Entwicklungen der Positionen der einzelnen Parteien in den untersuchten Verfassungsbereichen

Tabelle 1 Verfassungspräferenzen 2002-2004

#### 1a Österreich

	KOM	RP	AM	Einst.	QME	Mit	GC	BV
<b>SPÖ</b>	1	1, 2	2	SVP, WR	AP	3	3	2
<b>ÖVP</b>	1	1	2	SVP, WR	AP	3	3	3 → 2
<b>FPÖ</b>	1	1	1	Jus, SVP, AP, WR	keine	3	3	3 → 2
<b>Grüne</b>	4	1 → 3	2	SVP, WR	AP, Steu	3	3	1

#### 1b Irland

	KOM	RP	AM	Einst.	QME	Mit	GC	BV
<b>FF</b>	1 → 3	1	2	Steu, (Jus), (In), SVP		3	2	2
<b>FG</b>	1 → 3	1	2	Steu, SVP	AP, Jus	3	2	2
<b>LP</b>	1 → 3	1	2	Steu, SVP		3	3	1
<b>Grüne</b>	1	1	1	AP, SVP	keine	3	3	1
<b>SF</b>	1	1	1	Steu, AP, SVP, Jus	keine	3	3	1

Irische Parteien:

FF: Fianna Fáil (konservativ), FG: Fine Gael (konservativ/ christdemokratisch), LP: Labour Party, SF: Sinn Féin

## **Anmerkungen:**

Positionen, die mit einem Komma abgetrennt sind, kennzeichnen gleichrangige Präferenzen einer Partei.

Positionsentwicklungen (fett gedruckt) werden mit einem Pfeil angezeigt.

Leere Zellen zeigen an, dass sich in diesem Bereich die Position einer Partei nicht bestimmen ließ.

## **Kodierungen der Verfassungspräferenzen**

Die Kodierungen sind so angeordnet, dass ein höherer Wert gleichbedeutend mit einem höheren Grad an Integration auf der europäischen Ebene ist. Somit beginnt die Skala bei jedem Reformbereich jeweils mit der Position, die den geringsten Integrationsgrad bedeutet und endet mit dem der höchsten Integrationsstufe.

### **A Kommission (KOM)**

- 1: ein stimmberechtigter Kommissar pro Mitgliedsstaat
- 2: Verkleinerung mit gleichberechtigtem Rotationsprinzip
- 3: Konventsvorschlag (15 stimmberechtigte Kommissare)
- 4: Entscheidung soll beim Kommissionspräsidenten liegen

### **B Präsidentschaft des Europäischen Rates (RP)**

- 1: 6-monatige Rotation
- 2: Teampräsidentschaft
- 3: für eine bestimmte Amtszeit gewählter Präsident
- 4: durch den Kommissionspräsidenten

### **C Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen (AM)**

- 1: wird abgelehnt
- 2: wird befürwortet

#### **Mehrheitsentscheide (QME)**

Auflistung der Bereiche, in denen explizit Mehrheitsentscheide befürwortet werden

#### **Einstimmigkeit (Einst.)**

Auflistung der Bereiche, in denen das Einstimmigkeitsprinzip gelten soll

Abkürzungen: SVP: Sicherheits- und Verteidigungspolitik,  
WR: Wasserressourcen, AP: Außenpolitik, Jus: Justiz; Steu: Steuern, In: Inneres

### **D Europäisches Parlament: Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens (Mit)**

- 1: keine Ausweitung
- 2: Ausweitung auf bestimmte Bereiche
- 3: in allen Bereichen, in denen auch der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet

## E Grundrechtecharta (GC)

- 1: Status Quo, nicht bindend
- 2: Aufnahme in die Verfassung, so dass gewährleistet ist, dass sie nur teilweise, d.h. für die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten, wenn sie EU-Recht anwenden, bindend ist
- 3: Aufnahme in Verfassung und generell verbindlich

## F ESVP: Beistandsverpflichtung (BV)

- 1: keine Beistandsverpflichtung
- 2: freiwillige Beistandsverpflichtung, bei der jeder Staat von Fall zu Fall entscheiden kann
- 3: automatische Beistandsverpflichtung

Tabelle 2 Positionsentwicklungen nach 2004

### 2a Österreich 2004-2008

	KOM	RP	AM	Einst.	QME	Mit	GC	BV
<b>SPÖ</b>	1	1, 2	2	SVP, WR	AP	3	3	2
<b>ÖVP</b>	1	1	2	SVP, WR	AP	3	3	2
<b>FPÖ</b>	1	1	1	Jus, SVP, AP, WR	keine	3	<b>3 → 1</b>	<b>2 → 1</b>
<b>Grüne</b>	4	3	2	SVP, WR	AP, Steu	3	3	1
<b>BZÖ</b>	1							2, 1

### 2b Irland 2004-2009

	KOM	RP	AM	Einst.	QME	Mit	GC	BV
<b>FF</b>	<b>3 → 1</b>	1	2	Steu, (Jus), (In), SVP		3	2	2
<b>FG</b>	<b>3 → 1</b>	1	2	Steu, SVP	AP, Jus	3	2	2
<b>LP</b>	<b>3 → 1</b>	1	2	Steu, SVP		3	3	1
<b>Grüne</b>	1	1	1	AP, SVP	keine	3	3	1
<b>SF</b>	1	1	1	Steu, AP, SVP, Jus	keine	3	3	1

### Anmerkungen:

Positionsentwicklungen nach 2004 im Vergleich zur jeweils letzten Präferenz einer Partei in Tabelle 1 sind fett gedruckt und mit einem Pfeil gekennzeichnet. Alle nicht fett gedruckten Positionen sind im Vergleich zum Zeitraum 2002-2004 unverändert.

Leere Zellen zeigen an, dass sich in diesem Bereich die Position einer Partei nicht bestimmen ließ. Positionen, die mit einem Komma abgetrennt sind, kennzeichnen gleichrangige Präferenzen einer Partei.