



# IW-Report 19/2019

## Wahlbeteiligung in Europa

Galina Kolev

Köln, 23.5.2019

**Inhaltsverzeichnis**

<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1 Sinkende Wahlbeteiligung bei Europa-Wahlen</b>	<b>4</b>
<b>2 Principal-Agent-Problem als Erklärung für die Wahlbeteiligung</b>	<b>5</b>
<b>3 Schlussfolgerungen</b>	<b>9</b>
<b>Literatur</b>	<b>10</b>
<b>Abstract</b>	<b>11</b>

**JEL-Klassifikation:**

D72 - Ökonomische Modelle politischer Prozesse: Rent-seeking, Wahlen, Legislative und Wahlverhalten

F53 - Internationale Abkommen und ihre Einhaltung; Internationale Organisationen

D02 - Institutionen: Aufbau, Gestaltung und Funktionsabläufe und deren Einfluss

## Zusammenfassung

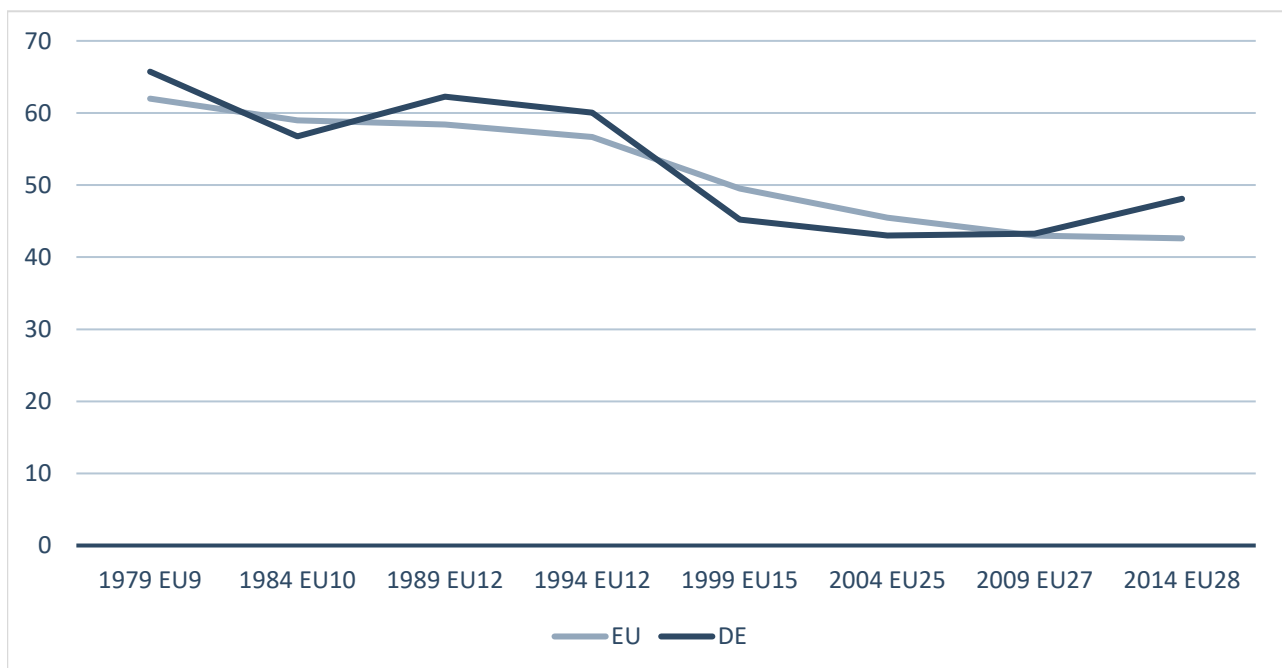
Vom 23. bis 26. Mai ist Europa-Wahl. Wenn sich die Tendenz aus den letzten vier Jahrzehnten fortsetzt, wird die Mehrheit der Wahlberechtigten aller Voraussicht nach nicht die Wahlurne aufsuchen und stattdessen darauf verzichten, die Zukunft Europas mitzugestalten. Die Gründe dafür sind vielfältig. Auch politisch-ökonomische Erklärungen im Zusammenhang mit dem Principal-Agent-Problem auf EU-Ebene spielen eine wichtige Rolle. So führt die gefühlte Distanz der EU-Bürgerinnen und -Bürger zu den EU-Institutionen im direkten und übertragenen Sinne zu dem Gefühl, keinen Einfluss auf den politischen Prozess auf EU-Ebene nehmen zu können. Viele Wahlberechtigte sind zudem schlecht über europäische politische Fragen informiert, was zusätzlich das Problem verschärft und eine negative Auswirkung auf die Wahlbeteiligung haben könnte. Es bleibt eine Aufgabe der Politik und der Gesellschaft, durch eine Informationsoffensive und im Rahmen der europaweiten politischen Debatte dafür zu sorgen, dass das Verständnis für die Funktionsweise der EU verbessert wird, und die europäische Idee jeden Einzelnen in der EU erreicht.

## 1 Sinkende Wahlbeteiligung bei Europa-Wahlen

Die Wahlbeteiligung bei Europa-Wahlen ist über die letzten Jahrzehnte dramatisch gesunken (Abbildung 1-1). Während in 1979 62 Prozent der Wahlberechtigten in den damals neun EU-Mitgliedstaaten zur Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments gingen, waren es bei der letzten Wahl in 2014 nur noch knapp 43 Prozent in den 28 EU-Mitgliedstaaten, die die Urne aufsuchten (TNS/Scytl, 2019). Der Rückgang der Wahlbeteiligung kam zum Teil durch die EU-Osterweiterung zustande. In den neuen EU-Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa gingen in 2014 im Durchschnitt nur knapp 27 Prozent der Wahlberechtigten zur Wahl. In Tschechien waren es sogar nur 18 Prozent, in der Slowakei 13 Prozent. Doch auch in den neun EU-Mitgliedstaaten, die bereits 1979 das Europäische Parlament gewählt hatten, ging die Wahlbeteiligung in den letzten Jahrzehnten zurück und lag in 2014 bei nur noch 47 Prozent. In Deutschland zeigte sich eine ähnliche Tendenz: Zuletzt gingen 48 Prozent der Wahlberechtigten zur Europa-Wahl, 1979 waren es noch knapp 66 Prozent. Doch der Rückgang der Wahlbeteiligung ist vor allem auf die Jahre 1989 bis 2004 zurückzuführen. In 2004 erreichte die Beteiligung zur Europa-Wahl mit 43 Prozent ihren Tiefpunkt in Deutschland. Seitdem konnte sie immerhin um 5 Prozentpunkte gesteigert werden.

**Abbildung 1-1: Wahlbeteiligung bei der Europa-Wahl in Deutschland und der EU**

In Prozent



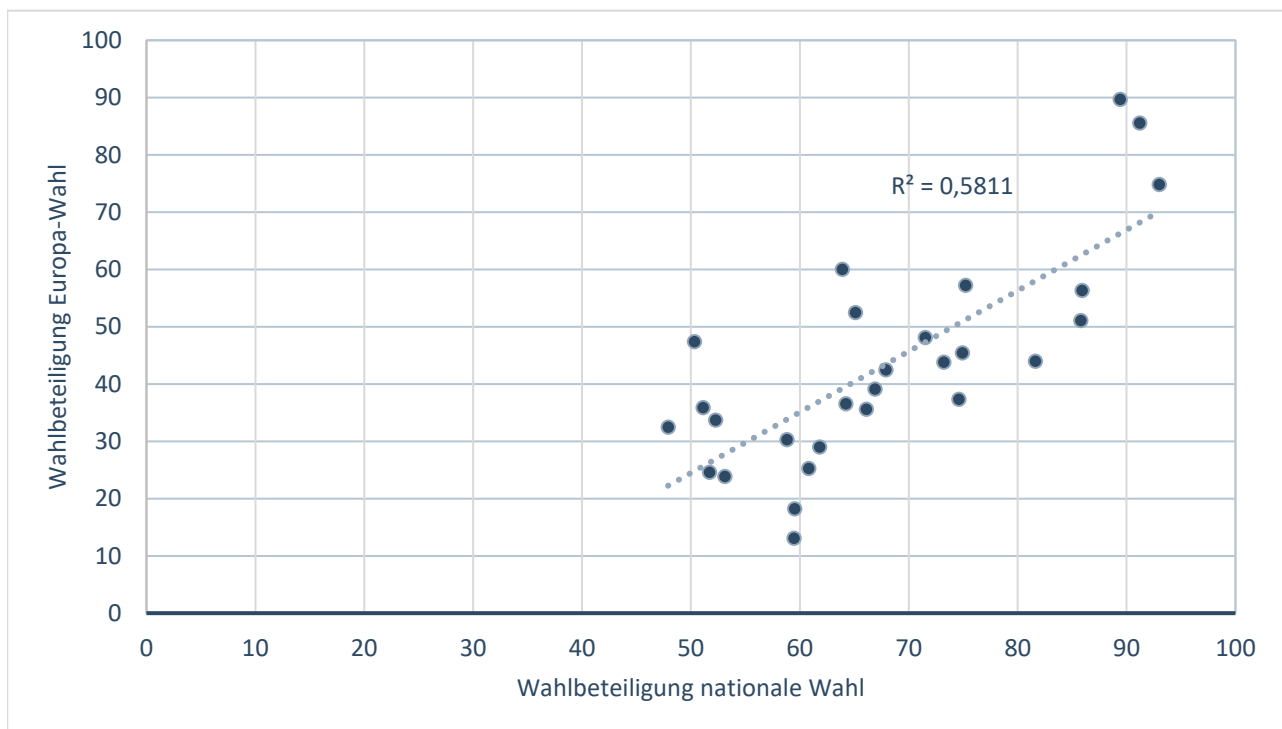
Quelle: TNS/Scytl in Zusammenarbeit mit dem Europaparlament

## 2 Principal-Agent-Problem als Erklärung für die Wahlbeteiligung

Die Gründe für die geringe Wahlbeteiligung in der EU sind vielfältig. So spielen Faktoren wie die Wahlpflicht, die Größe des Landes (in kleineren Ländern wird eine höhere Wahlbeteiligung beobachtet), die Art des Wahlsystems oder auch die Anzahl der Parteien eine wichtige Rolle (Stockemer, 2017). Zudem könnte die geringe Wahlbeteiligung mit dem allgemeinen Trend zusammenhängen, der in vielen Ländern beobachtet wird. So ist in Deutschland auch bei der Bundestagswahl seit den 1970er Jahren eine sinkende Wahlbeteiligung zu verzeichnen. 1972 gingen 91 Prozent der Wahlberechtigten zur Urne, 2009 waren es nur noch 71 Prozent. Auch die Querschnittsbetrachtung der Wahlbeteiligung zeigt, dass eine positive Korrelation zwischen der Beteiligung bei der letzten Europa-Wahl und bei der terminlich am nächsten gelegenen nationalen Wahl zu beobachten ist (Abbildung 2-1). In allen EU-Mitgliedstaaten ist die Wahlbeteiligung bei der Europa-Wahl geringer als bei den nationalen Wahlen. Doch Länder mit einer höheren Beteiligung bei der nationalen Wahl weisen in der Tendenz auch eine höhere Wahlbeteiligung bei der Wahl des Europäischen Parlaments auf. Das Zusammenlegen des Europa-Wahltermins mit anderen Wahlen hat hierbei einen ausgeprägt positiven Effekt auf die Wahlbeteiligung bei der Europa-Wahl wie das Beispiel Litauens zeigt. Dort fand gleichzeitig zur Europa-Wahl die Präsidentschaftswahl statt und die Wahlbeteiligung war mit 47 Prozent wesentlich höher als beispielsweise in Estland oder Lettland.

### Abbildung 2-1: Wahlbeteiligung bei der Europa-Wahl und bei nationalen Wahlen

in Prozent; Europa-Wahl 2014; nationale Wahl, deren Wahltermin am nächsten zur Europa-Wahl 2014 lag



Quelle: TNS/Scytl in Zusammenarbeit mit dem Europaparlament

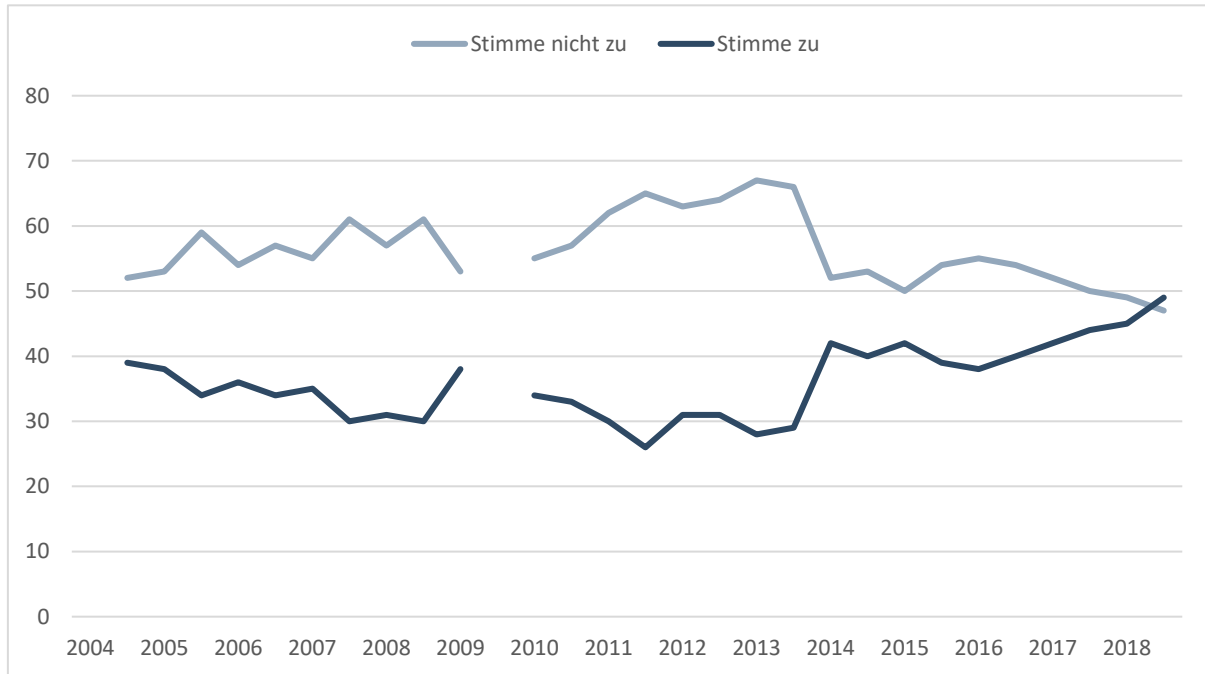
Doch die Wahlbeteiligung in der EU hängt zweifelsohne auch mit politisch-ökonomischen Faktoren zusammen, die die Beziehung zwischen dem Wähler als Principal und den europäischen Institutionen als Agenten charakterisieren (Vaubel, 2006). Die EU-Bürgerinnen und -Bürger als Principals beauftragen ihre Agenten, die EU-Institutionen, in ihrem Interesse zu handeln. Diese Konstellation ist mit zwei Herausforderungen verbunden. Zum einen haben die EU-Institutionen oft andere Interessen als der Medianwähler in Europa. Sie sind zum Beispiel an ihrer Wiederwahl, an der Ausdehnung der Kompetenzen der entsprechenden Institution oder auch an einem höheren Budget interessiert, was nicht zwingend den Interessen der Wähler entspricht. Zum anderen liegt eine Informationsasymmetrie vor, denn die europäischen Bürgerinnen und Bürger sind zu vielen Fragen der EU-Politik nur unzureichend informiert.

Die erste Herausforderung, der Interessenkonflikt, ist ein wenig entschärft, wenn die Bürgerinnen und Bürger das Gefühl haben, das Handeln ihrer Agenten beeinflussen zu können. Dies dürfte umso mehr der Fall sein, je näher der Arbeitsort der politischen Institutionen ist. Die räumliche Nähe könnte somit ein Erklärungsfaktor für die unterschiedliche Wahlbeteiligung in den EU-Mitgliedstaaten sein. In Belgien und Luxemburg, den Ländern mit der höchsten Wahlbeteiligung (knapp 90 und 86 Prozent) hat zwar die Wahlpflicht eine entscheidende Rolle gespielt (Europäisches Parlament, 2014). Doch auch in Griechenland und Zypern besteht Wahlpflicht und nur 60 Prozent der Griechen und 44 Prozent der Zyprioten gingen 2014 zur Wahlurne. Zudem fand in Belgien gleichzeitig zur Europa-Wahl die Präsidentschaftswahl statt. Doch in Belgien und Luxemburg ist auch die räumliche Nähe zu den Arbeitsorten des Europäischen Parlaments am höchsten, was sich positiv auf die Wahlbeteiligung auswirken könnte. In Portugal, Finnland oder Lettland ist man hingegen weit entfernt von der Institution, was dem Wähler das Gefühl geben könnte, wenig Einfluss auf die Arbeit des Europäischen Parlaments nehmen zu können.

Umfragen zeigen, dass gerade in den Jahren vor der letzten Europa-Wahl die EU-Bevölkerung zunehmend das Gefühl hatte, den politischen Prozess auf EU-Ebene nicht beeinflussen zu können (Europäische Kommission, 2019). So stimmten in 2013 zwei Drittel der im Rahmen des Eurobarometers Befragten der Aussage „Meine Stimme zählt in der EU“ nicht zu (Abbildung 2-2). Nur drei von zehn Befragten waren der Meinung, dass ihre Stimme in der EU zählt. Im Zuge der letzten Europa-Wahl hat sich dieses Bild dramatisch verändert. Anfang 2014 waren es bereits 42 Prozent der Befragten, die das Gefühl hatten, mit ihrer Stimme etwas in der EU bewegen zu können. Zwar kann diese Veränderung auf die politische Debatte um die Europa-Wahl in 2014 zurückzuführen sein und somit nur eine temporäre Entwicklung darstellen. Doch seit 2014 ist eine weitere Verbesserung zu beobachten – anders als nach der Europa-Wahl 2009. Ende 2018 gaben sogar mit 49 Prozent mehr Befragte an, das Gefühl zu haben, dass ihre Stimme in der EU zählt, als umgekehrt (47 Prozent).

## Abbildung 2-2: „Meine Stimme zählt in der EU“

In Prozent; halbjährliche Umfragewerte, 2009 wurde die Frage nur einmal gestellt



Quelle: Europäische Kommission, 2019

Hinsichtlich der ersten Dimension des Principal-Agent-Problems auf EU-Ebene, hat sich somit einiges in den letzten Jahren getan, denn die Wähler in Europa haben zunehmend das Gefühl, den europäischen politischen Prozess beeinflussen zu können – zumindest gefühlt gemäß der Umfragen. Dazu haben Maßnahmen wie beispielsweise die Citizens' Dialogues beigetragen. Diese wurden Anfang 2015 mit einem Treffen von EU-Kommissionsvizepräsident Timmermans, EU-Kommissionsvizepräsident Dombrovskis und EU-Kommissionsmitglied Crețu mit 500 lettischen Bürgerinnen und Bürgern gestartet (Europäische Kommission, 2015). Seitdem fanden in diesem Rahmen knapp 1200 Events europaweit statt, um die gefühlte Nähe zwischen der EU-Kommission und der europäischen Bevölkerung zu steigern und somit das bestehende Problem anzugehen.

Die zweite Dimension des Principal-Agent-Problems auf EU-Ebene bezieht sich auf die Informationsasymmetrie, die zwischen den EU-Bürgerinnen und -Bürgern auf der einen Seite und den politischen Institutionen auf EU-Ebene auf der anderen Seite besteht (Eisenhardt, 1989). Viele Europäer sind nur unzureichend über den politischen Prozess in der EU informiert, was sich ebenfalls negativ auf die Wahlbeteiligung auswirkt (Pickel/Smolka, 2015). Aktuelle Umfragen bestätigen den Informationsmangel zu wichtigen europäischen Themen (Abbildung 2-3):

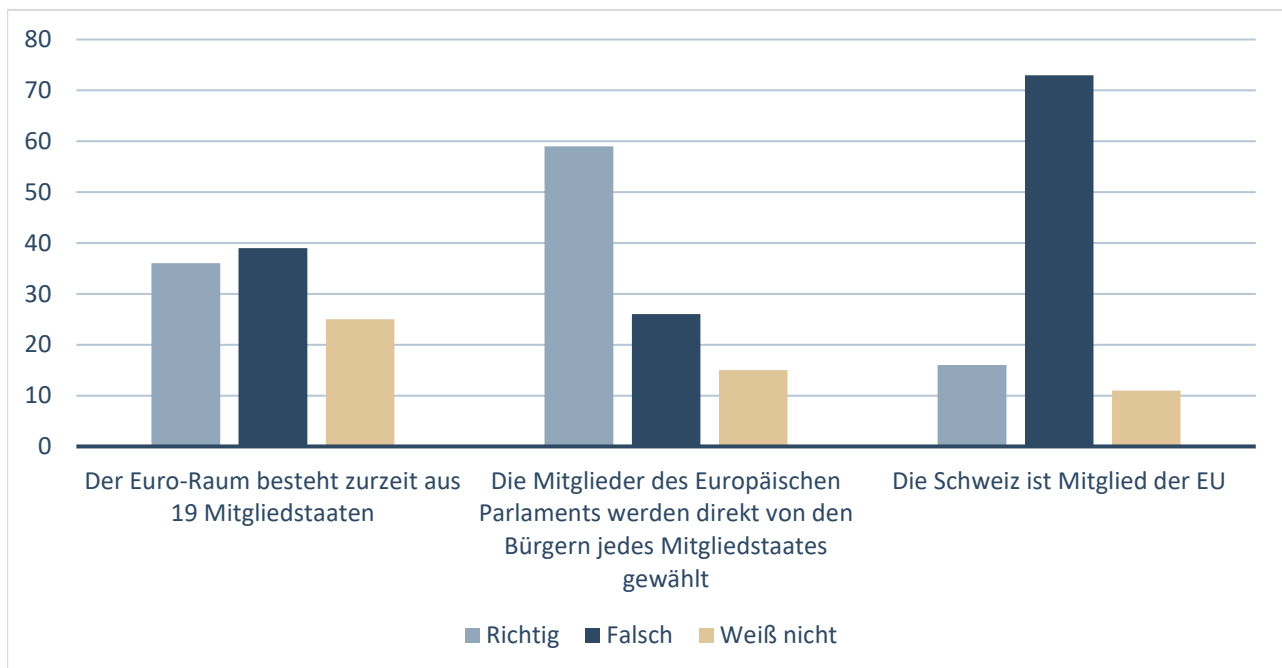
- So wussten im Herbst 2018 nur 36 Prozent der im Eurobarometer Befragten, dass der Euroraum aktuell aus 19 Mitgliedern besteht, während 39 Prozent dieser Aussage widersprachen (Europäische Kommission, 2019).



- Nur sieben von zehn Befragten wissen, dass die Schweiz kein EU-Mitgliedstaat ist, und
- nur sechs von zehn Befragten stimmten der Aussage zu, dass die Mitglieder des Europäischen Parlaments von den Bürgerinnen und Bürgern der EU direkt gewählt werden.

### Abbildung 2-3: Informationsmangel in der EU

Antworten auf die Teilfrage der Frage „Sagen Sie mir bitte für jede der folgenden Aussagen über die EU, ob diese Ihrer Meinung nach richtig oder falsch ist.“, in Prozent, Herbst 2018



Quelle: Europäische Kommission, 2019

Letzteres erscheint besonders überraschend ein halbes Jahr vor der nächsten Europa-Wahl. Selbst in Belgien, dem Land mit der höchsten Wahlbeteiligung, gab ein Drittel der Befragten an, dass die Aussage zur Wahl des Europäischen Parlaments nicht stimme. In Österreich widersprachen sogar 41 Prozent dieser Aussage, in den Niederlanden 51 Prozent. Die Wahl des Europäischen Parlaments dürfte zwar dafür sorgen, dass die EU-Bürgerinnen und -Bürger bezüglich ihres Wahlrechts informiert werden. So sank der Anteil deren, die der obigen Aussage zur direkten Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments durch die EU-Wähler widersprachen, im Zuge der letzten Europa-Wahl von 29 Prozent Ende 2013 auf 15 Prozent Anfang 2014. Doch wie die Werte der letzten Umfrage im Herbst 2018 zeigen, bleiben die Informationen zur Wahl des Europäischen Parlaments nicht präsent.

Zudem ist die Wahl des Europäischen Parlaments nur ein Teilaspekt der EU-Politik, mit dem sich die öffentliche Debatte aktuell auseinandersetzt. Weitere Themen wie zum Beispiel zur Funktionsweise der EU-Kommission oder zum Entscheidungsprozess auf EU-Ebene werden oft ausgeklammert. Somit wird selbst zur Zeit einer intensiven Europa-Debatte nur begrenzt über die EU-Politik berichtet.

### 3 Schlussfolgerungen

Die Gründe für die geringe Wahlbeteiligung in der EU sind vielfältig. Während sich einige Faktoren wie die geografische Entfernung der Wählerinnen und Wähler von den politischen Akteuren kaum beeinflussen lassen, können die Herausforderungen im Zusammenhang mit dem bestehenden Principal-Agent-Problem auf EU-Ebene durch gezielte Maßnahmen angegangen werden. Die Citizens' Dialogues scheinen bereits einiges bewirkt zu haben. Auch die Einführung der Spitzenkandidaten 2014 und die Wahlkampfdebatten (TV-Duell), die sich einer großen medialen Präsenz erfreuten, dürften die Aufmerksamkeit der Bevölkerung zumindest temporär auf die EU-Politik gelenkt haben. Doch noch weitere Maßnahmen und eine breite Informationsoffensive sind nötig, um die EU-Bevölkerung zu erreichen und dafür zu sorgen, dass sie zu Europa-Fragen informiert ist.

Die aktuell bestehende Informationslücke ist nicht nur in Bezug auf die Wahlbeteiligung der Europäer von großer Bedeutung. Sie öffnet auch die Tür für falsche Informationen, für populistische Tendenzen und Europa-Skepsis. Es bleibt eine wichtige Aufgabe der Politik und Gesellschaft auf nationaler und EU-Ebene, die EU mit all ihren Facetten in den Mittelpunkt der öffentlichen Debatte zu stellen, um vorbeugend gegen Ressentiments und Europa-Skepsis vorzugehen.

## Literatur

Eisenhardt, Kathleen M., Agency Theory: An Assessment and Review, in: The Academy of Management Review, Nr. 14 (1), S. 57–74

Europäische Kommission, 2015, Citizens' Dialogue in Riga with First Vice-President Frans Timmermans, Vice-President Valdis Dombrovskis and Commissioner Corina Crețu, [https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues/citizens-dialogue-riga-jobs-growth-and-investment-2015-jan-08\\_en](https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues/citizens-dialogue-riga-jobs-growth-and-investment-2015-jan-08_en) [15.5.19]

Europäische Kommission, 2019, Standard-Eurobarometer 90, Herbst 2018

Europäisches Parlament, 2014, Nachwahlstudie 2014, [http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post\\_2014\\_survey\\_analitical\\_overview\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2014/post/post_2014_survey_analitical_overview_de.pdf) [16.5.19]

Pickel, Susanne / Smolka, Theresia, 2015, Determinanten der Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2014. Zwischen Unkenntnis, Desinteresse und Nutzerorientierung, in: Kaeding, M. / Switek, N. (Hrsg.), Die Europawahl 2014, Wiesbaden

Stockemer, Daniel, 2017, What Affects Voter Turnout? A Review Article / Meta-Analysis of Aggregate Research, in: Government and Opposition, 52. Jg., Nr. 4, S. 698–722

TNS/Scytl, 2019, Wahlbeteiligung, TNS/Scytl in Zusammenarbeit mit dem Europaparlament, <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/de/turnout.html> [15.5.19]

Vaubel, Roland, 2006, Principal-agent problems in international organizations, in: The Review of International Organizations, Nr. 1(2), S. 125–138

## Abstract

On May 25 and 26 is European Parliament election. According to the trend over the last four decades, most of the voters are unlikely to go to the polls and instead refrain from contributing to shape Europe's future. There are many reasons for the low election turnout. Political-economic explanations related to the principal-agent problem at EU level also play an important role. The perceived distance of the EU citizens to the EU institutions in a direct and figurative sense makes them feel that they cannot influence the political process at EU level. However, many voters are also poorly informed about European political issues, which in addition aggravates the problem and has a negative impact on voter turnout. It remains a task of politics and society, through an information campaign and in the context of Europe-wide political debate, to ensure that the understanding of the functioning of the EU is improved and that the European idea reaches every single person in the EU.