

het Europese legitimitetsdeficit : een communicatieprobleem

jan van den bulck

Bij de eerste Europese verkiezingen in 1979 werden hoge verwachtingen gekoesterd. De hoop bestond dat de Europese kiezer een duidelijke stem vóór Europa zou uitbrengen. Op die manier zou de legitimiteit van het op dat ogenblik nog vrij machteloze Europese Parlement sterk stijgen, zodat het automatisch een grotere aanspraak op macht en bevoegdheden zou kunnen maken.

De verwachtingen werden niet ingelost. De Europese bevolking toonde zo weinig enthousiasme dat sommigen in deze verkiezingen een stem tégen Europa zagen. Het scenario herhaalde zich in 1984 en in 1989 met steeds negatievere cijfers : nog minder mensen kwamen naar de stembus, en de stemmen die toch uitgebracht werden, waren nauwelijks 'Europees'. De desastreuze verkiezingsuitslagen bezorgden het Europese Parlement een legitimitetsdeficit : het werd moeilijk het parlement als de vertegenwoordiging van 'de soevereiniteit van het volk' te zien.

In dit artikel zal worden aangetoond dat er in feite geen sprake is van een legitimitetsprobleem, maar wel van een gebrek aan communicatie.

Er zal worden gepleit, niet voor het in vraag stellen van het stelsel van rechtstreekse verkiezingen, maar voor het uitwerken van Europese informatiecampagnes.

VERKIEZINGEN EN LEGITIMITEIT

In de jaren zeventig beschikte het Europese Parlement over nog minder bevoegdheid en macht dan nu. Het had weinig middelen om controle of druk uit te oefenen op de commissie, en geen instrumenten om de ministerraad tot de orde te roepen. Het parlement kon echter geen verdrag inroepen om aanspraak te maken op meer inspraak in het Europese beleid. Daarom ontstond de idee dat het toch met recht zulke macht zou kunnen opeisen als het legitiem was. In Westeuropese democratieën wordt de legitimiteit van een volksvergadering doorgaans gebaseerd op de notie van het parlement als 'the embodiment of the people's sovereignty'

(Herman en Lodge 1978 : 78). Het parlement verwerft deze soevereiniteit via rechtstreekse verkiezingen (Birke 1961 : 20). In deze, juridisch positivistische, opvatting zijn de machten, beslissingen en eisen van het parlement automatisch legitiem als het bestaat uit direct verkozen vertegenwoordigers 'van het volk'. Herman en Lodge (1978 : 74) wijzen echter op een aantal sociologische aspecten. Verkiezingen op zich zijn niet voldoende. Een instelling is in een moderne maatschappij pas legitiem als ze als legitiem wordt ervaren. Opdat dit het geval zou zijn, moet aan twee vereisten worden voldaan : de institutie in kwestie moet ten eerste zichtbaar zijn en ten tweede begrijpbaar. Dit betekent dat het electoraat zich van het bestaan van de volksvertegenwoordiging bewust moet zijn, en dat het het belang en de macht ervan moet inzien. Alleen wanneer ook het Europese Parlement aan deze voorwaarden voldoet, kan het een forum worden waarlangs het Europese electoraat daadwerkelijk een zeg heeft in belangrijke beslissingen. Dit neemt niet weg dat verkiezingen belangrijk zijn en blijven : ze zijn een instrument om het parlement representatief en democratisch te maken, ze bevorderen participatie en ze zorgen ervoor dat de leden van de vergadering verantwoording moeten afleggen (tegenover het electoraat, 'het volk').

Tegelijkertijd kunnen rechtstreekse verkiezingen de legitimiteit van het Europese Parlement ook bedreigen (Birke 1961 : 24). Als het parlement sterk steunt op het effect van 'democratisering door verkiezingen' om zijn eisen kracht bij te zetten, ontstaan er uiteraard problemen op het ogenblik dat deze verkiezingen tot teleurstellende resultaten leiden. Zowel in 1979 en 1984 als in 1989 leek het publiek niet erg geïnteresseerd. In de landen waar stemmen niet verplicht was, kwam maar een deel van het electoraat (soms minder dan de helft) opdagen. Hoe kon het Parlement de 'belichaming van de soevereiniteit van het volk' zijn, als datzelfde volk het leek te verwerpen ? Waren de verkiezingen zinloos ? Diende men zich af te vragen of zo'n algemene verkiezing niet een vrij dure (en inefficiënte) vorm van propaganda was, en of het niet beter zou zijn het parlement te vervangen door, bijvoorbeeld, een raad van experts (Birke 1961 : 24) ?

Deze vragen kunnen niet zonder meer beantwoord worden. Eerst dienen het gebrek aan interesse en de lage verkiezingsopkomst te worden onderzocht. Als de attitude van het publiek er een is van open en actieve verwerping van het parlement, en als het gebrek aan kennis het gevolg is van het bewust negeren of verwerpen van informatie over en van het parlement, dan mag men wellicht concluderen dat verkiezingen zinloos zijn. Als echter blijkt dat het gebrek aan interesse en de lage opkomst correleren met een gebrek aan informatie of met het feit dat de bestaande informatie zijn doel niet bereikt, mag men het electoraat geen verwijten maken over de gevolgen. In dit laatste geval dienen niet de verkiezingen in vraag te worden gesteld, maar eerder de mobiliserende en interessecreërende processen.

TWEEDERANGSVKIEZINGEN

Heel wat auteurs hebben erop gewezen dat de drie Europese verkiezingen een sterk nationaal karakter hadden. De verkiezingscampagnes hadden alleen oog voor lokale aangelegenheden, waardoor het 'Europese' helemaal op de achtergrond kwam. Het electoraat was zich dan ook nauwelijks bewust van een Europees niveau, zodat de verkiezingen werden gedgegradeerd tot een soort opiniepeiling voor nationale overheden (Reif en Schmitt 1980 : 8; Niedermeyer 1991 : 6). De verklaring hiervoor is dat zowel het publiek als de politici Europese verkiezingen als tweederangsverkiezingen beschouwen. Bij tweederangsverkiezingen (in tegenstelling tot eersterangsverkiezingen, zoals nationale parlaments- of presidentsverkiezingen) heeft het publiek de indruk dat er weinig op het spel staat. Het gelooft niet dat het lichaam dat ze verkiezen veel invloed heeft op hun leven of op de maatschappij, of, met andere woorden, dat stemmen enig verschil maakt. Het gevolg is dat : 'many voters cast their votes in these elections not only as a result of conditions obtaining within the specific context of the second order arena, but also on the basis of factors in the main political arena (Reif en Schmitt 1980 : 9)'.

Maar ook dat : 'The strategy and tactics of political parties in second-order election campaigns are often influenced by political calculations concerning the main area (Reif en Schmitt 1980 : 9)'.

Nationale politici, het electoraat en de pers lijken de Euro-verkiezingen allemaal als opiniepeilingen over de nationale regering te hebben beschouwd. Zo beschouwde men de verkiezingen van 1989 in Frankrijk vrijwel expliciet als een test voor de nieuwe samenstelling van de regering (Niedermeyer 1991 : 7). Ook in de meeste andere landen wordt meestal nagegaan wat de invloed van de verkiezingen zou zijn geweest, indien het om nationale verkiezingen zou zijn gegaan, meer bepaald wat dat voor gevolg zou hebben gehad voor de zetelverdeling in nationale parlementen en de daaruit voortvloeiende meerderheden. Nog ruimer verspreid is de gewoonte Europese verkiezingen te vergelijken met nationale verkiezingen. Fraeys schrijft zelfs : 'Une simple comparaison entre les élections de 1989 et celles de 1984, nous paraît donc très artificielle et très incomplète. Pour mesurer correctement les variations de l'opinion à 5 ans de distance, on ne peut négliger les deux scrutins législatifs intermédiaires de 1985 et 1987 (Fraeys 1989 : 551)'.

Het feit dat de Euroverkiezingen als een soort 'referendum' worden beschouwd, verklaart een deel van de verschillende resultaten in de verscheiden landen. Reif en Schmitt (1980 : 10) verwijzen naar de electorale cyclus en de daarmee samenhangende populariteitscurve van nationale

regeringen. Een pas verkozen regering kan nog een tijdlang teren op het feit dat ze de verkiezingen gewonnen heeft. Wanneer een regering halfweg zit in haar legislatieve periode, is de populariteit minimaal. Tweederangsverkiezingen zijn daarom meestal nadelig voor regeringspartijen. Mensen die doorgaans voor deze partijen zouden stemmen, stemmen vaak voor de oppositie om de overheid onder druk te zetten zonder daarom van kamp te veranderen. Naarmate nationale verkiezingen naderen, ziet het electoraat tweederangsverkiezingen nog meer als testverkiezingen. Er zijn heel wat aanwijzingen die lijken aan te tonen dat de Europese verkiezingen inderdaad tweederangsverkiezingen zijn, dat de kiezer met andere woorden niet de indruk heeft dat er veel op het spel staat. Eurobarometer-onderzoek toont aan dat de gemiddelde Europeaan zich nauwelijks bewust is van het bestaan van het Europese Parlement en zijn problemen. Daarbij geldt dan nog de kritiek dat het Eurobarometer-onderzoek de kennis van zijn doelgroep overschat, vermits het systeem van gestructureerde, gesloten vragenlijsten de ondervraagde uitnodigt 'intelligente' antwoorden te geven. In het licht van deze kritiek is de 'bewustzijnsindex' van dit onderzoek zeer relevant. Hierbij wordt aan het publiek gevraagd of het in een bepaalde periode enige informatie over het Europese Parlement heeft gezien of gelezen. Terwijl een ja-antwoord nog steeds een beetje verdacht is, is het opmerkelijk dat er meestal een vrij hoog aantal nee-antwoorden is. Het gebrek aan bewustzijn en kennis over de EG in het algemeen en het parlement in het bijzonder, maakt duidelijk dat de Europese verkiezingen door het electoraat inderdaad als tweederangsverkiezingen worden beschouwd.

INFORMATIEVEREISTE

Opdat het publiek zich een expliciete mening over het Europese Parlement zou kunnen vormen, dient het eerst en vooral over deze instelling te worden geïnformeerd (Sonntag 1983 : 215). Vermits de Euroverkiezingen van de tweede rang zijn en het parlement slechts een zeer lage zichtbaarheid heeft, worden politieke communicatie (Herman en Lodge 1978 : 98) of campagnes (Reif en Schmitt 1980 : 13) zeer belangrijk. De meest efficiënte en meest doeltreffende manier om een niet geïnteresseerd en niet geïnformeerd publiek te bereiken is via de massamedia. Deze mening wordt overigens niet alleen door communicatiespecialisten naar voor gebracht. De politologen Reif en Schmitt (1980 : 28) baseren zich op politiek-wetenschappelijke research om te beweren dat er een verband bestaat tussen de bereidheid te stemmen en de blootstelling aan (en bewustzijn van) verkiezingscampagnes, terwijl ook heel wat EG-specialisten altijd

hebben beweerd dat Europese integratie in de eerste plaats door 'sociale communicatie' wordt bevorderd (Sonntag 1983 : 215).

In de praktijk blijkt echter dat vrijwel elke partij in elke lidstaat een of andere vorm van verkiezingscampagne heeft gevoerd, zonder dat dit een noemenswaardige invloed leek te hebben op de opkomst van de kiezers. Campagnevoeren op zich is duidelijk niet voldoende. In de meeste landen waren de campagnes erg oppervlakkig (Lodge 1986 : 255) en simpel. In België kostten de verkiezingen van 1989 nauwelijks één derde van een doorsnee nationale verkiezing (Swyngedouw et al. 1990 : 7), waaruit blijkt dat de politici zelf ook maar lauw reageerden. Menke en Gordon (1980 : 85) verwijzen zelfs naar Nederland en Denemarken, waar uitgebreide campagnes weliswaar leidden tot een verhoogd bewustzijn, maar alleen een bewustzijn dat het te verkiezen orgaan politiek impotent was. De conclusie dient uiteraard te zijn dat het niet voldoende is campagne te voeren. Opdat er een positief effect zou zijn, dienen de campagnes aan bepaalde vereisten te voldoen. De meeste verkiezingspropaganda werd ervan beschuldigd te zeer georiënteerd te zijn op nationale problemen en niet op Europese. Research toont echter aan dat er wel degelijk een duidelijke Europese ondertoon bestond, maar dat het publiek nationale thema's belangrijker vond (Blumler 1984 : 332). De boodschap kwam blijkbaar niet over.

CAMPAGNES

Er bestaat heel wat literatuur die onderzoekt wat er mis was met de verkiezingspropaganda. In de eerste plaats werd de campagnes een gebrek aan strijdpunten verweten. De partijen waren zo vaag en besluiteloos dat ze een zeer oppervlakkig beeld gaven van hun Europese opvattingen. Het electoraat had op die manier letterlijk geen keuze, omdat alle partijen zowat dezelfde opvatting leken te hebben. Tegelijkertijd wist iedereen dat de partijen innerlijk verdeeld waren, waar het Europese hete hangijzers betrof (de Britse conservatieve partij heeft bijvoorbeeld een grote traditie waar het partij-onenigheid betreft, vooral als het onderwerp de EG is). Dit betekent dat een goede campagne het publiek voor een duidelijke keuze moet stellen. De partijen dienen zich sterk te profileren ten opzichte van elkaar, maar moeten als partij naar buiten komen met één stem. Er mag geen (zichtbaar) conflict zijn binnen de partij (Menke en Gordon 1980 : 68). Vermits deze kenmerken grotendeels afwezig waren, had het electoraat geen 'Europese' keuze, zodat het wel gedwongen was zich op klassieke (dit wil zeggen nationale) allianties en onderwerpen te baseren om een beslissing te nemen. Het valt trouwens op dat partijen die wél met een duidelijk (zij het niet altijd Europees) programma naar buiten komen,

blijkbaar automatisch stemmen winnen (cf. verscheidene partijen uit de Regenboog-fractie of extreem rechts).

Er zijn bij elke verkiezingen ook pogingen om tot transnationale samenwerking te komen en op die manier letterlijk 'Europese' campagnes te voeren, waarbij partijen in alle landen vrijwel dezelfde campagne voeren. Het is duidelijk dat dit een sterke 'pro-Europese' boodschap uitzendt, en dat het effect van zulke campagnes sterk integratiebevorderend is. Dit betekent echter niet dat in elk land dezelfde campagne moet worden gevoerd (Herman en Lodge 1978 : 114). Zulke transnationale campagnes drukken een verwantschap en verbondenheid uit tussen gelijkaardige partijen in verschillende landen. Het is echter niet omdat de inhoud van de campagne overal dezelfde is, dat het verstandig zou zijn ze ook overal dezelfde vorm te geven. Deze dient wel degelijk te worden aangepast aan de gewoonten, opvattingen en beeldcultuur van de regionale doelgroep. Samenvattend kan dus worden gesteld dat Europese verkiezingscampagnes informatief moeten zijn, duidelijk en sterk evaluatief. Ze dienen te trachten het electoraat meer bewust te maken van het bestaan van het Europese Parlement, maar het tevens te overtuigen van het belang ervan.

CAMPAGNESTRATEGIE

Verkiezingscampagnes staan echter niet los van hun context. Een van de redenen voor het feit dat het publiek regionaal stemde, terwijl de campagnes (althans volgens Blumler) Europees waren, is dat de nationale partijen de verkiezingen als nationale publieke opiniepeilingen beschouwden. Wanneer meedingende politici of partijbonzen werden geïnterviewd of in debatten tegenover elkaar werden geplaatst, kwam steeds in de eerste plaats het nationale element naar voor. De enige duidelijke boodschappen (die de campagnes tegenspraken!) waren niet-Europees. Het is deze dimensie die het publiek het best lijkt te hebben bereikt. Er bestond weliswaar een zeker bewustzijn van een 'Europese campagne', maar de omringende mediacontext zorgde ervoor dat de inhoud van de boodschap als duidelijk nationaal werd ervaren.

De conclusies zijn duidelijk. Opdat een 'Europese campagne' Europees zou zijn, dient ze deel uit te maken van een ruimere electorale mediastrategie. Zowel nationale als Europese politici en zelfs alle partijleden die in de media verschijnen, dienen min of meer hetzelfde beeld en dezelfde ideeën naar voor te brengen. Zulk een 'oplossing' zou echter wel eens het grootste probleem kunnen zijn, vermits ze veronderstelt dat nationale politici, nationale achterban en de Europarlementsleden allemaal instemmen met en meewerken aan hetzelfde programma. Het is dan ook best mogelijk dat het Europese Parlement zou moeten beginnen met het

bewustmaken van de nationale politieke partijen. Pas wanneer dat is gebeurd, lijkt het bewustmaken van het electoraat een zinvol project. Tot besluit is er nog een laatste element. De idee van een integrale strategie behoort ook een lange-termijn component te hebben. Dit geldt niet alleen voor de afzonderlijke nationale partij of transnationale groep die tracht electorale steun te verzekeren voor de toekomst, maar ook voor het Europese Parlement. Electorale legitimiteit (uitgedrukt in grotere interesse, bewustzijn en opkomst) is in Europa immers nog steeds de meest aanvaarde basis voor een institutie die aanspraak maakt op macht. Onderzoek toont aan dat het bewustzijnseffect waar de verkiezingen van 1979 toe hadden geleid, snel verdween. Even was het parlement in de belangstelling (van onder andere de media) geweest, maar het werd even snel weer vergeten. In 1984 was als gevolg daarvan het gebrek aan bewustzijn en interesse (en de eruit voortvloeiende lage opkomst bij de verkiezingen) zo mogelijk nog groter dan in 1979 (Eurobarometer 1984 : 60), en aan de vooravond van 1989 waren de vooruitzichten even somber (Eurobarometer 1988 : 62). De bewustwordingscyclus moet op die manier telkens weer opnieuw worden opgestart. De conclusie dient dan ook te zijn dat de electorale strategie deel moet uitmaken van een ruimere informatiestrategie die op langere termijn werkt. Het bewustmaken, informeren en mobiliseren van het Europese publiek dient zowel voor het parlement als voor de partijen een permanent, continu proces te zijn.

ZIJN VERKIEZINGEN ZINLOOS ?

Dit brengt ons terug bij het uitgangspunt van dit artikel : betekenen het gebrek aan interesse bij het Europese electoraat en de lage opkomst bij de Europese verkiezingen dat rechtstreekse verkiezingen zinloos zijn ?

Men kan het electoraat zijn gebrek aan interesse niet verwijten, als de actoren in de Europese politieke arena (d.w.z. zowel het parlement als institutie als de politieke partijen) gefaald hebben in hun taak het publiek te informeren over en bewust te maken van het belang van het parlement en, daarom, van het belang van hun stem. De Europese instituties hebben slechts een kleine realiteitswaarde voor het Europese publiek. Een proces is daarom nodig dat die realiteit structureert en expliciteert. Dit houdt de noodzaak in van een verkiezingscampagne, gedefinieerd als 'an institutionalized procedure for reducing political complexities' (Schultz 1984 : 338), maar meer nog van een communicatiestrategie gericht op de massamedia. De media spelen een sleutelrol, omdat de Europese verkiezingen nog steeds van de tweede rang zijn. Alleen via een integrale, efficiënte, lange termijn campagne kan het Europese Parlement hopen van zijn verkiezingen een gebeuren van de eerste rang te maken.

De schuld voor de teleurstellende resultaten van de verkiezingen van 1979, 1984 en 1989 dient dan ook het Europese Parlement en de politieke partijen te worden aangewreven. Dit betekent dat verkiezingen niet zinloos zijn, vermits het electoraat het parlement niet heeft verworpen en het diens legitimiteit niet heeft aangetast. Het zou dichter bij de waarheid zijn te zeggen dat het electoraat nog geen kans heeft gekregen zijn mening uit te drukken. Het is in die zin dat men het eens kan zijn met Herman en Lodge (1978 : 98), wanneer ze schrijven dat 'The European Parliament's importance lies not so much in its formal legislative, financial or control powers, nor in any medium- or long-term development of these powers, but rather in its short-term potential for playing educative, informative and communicative functions vis-à-vis EC citizens and, in so doing, in furthering integration'.

LITERATUURLIJST

- Bieber, R. (1974), *Organe der Erweiterten Europäischen Gemeinschaft : Das Parlament*. Baden-Baden, Nomos.
- Birke, W. (1961), *European elections by direct suffrage. A comparative study of the electoral systems used in Western Europe and their utility for the direct elections of a European Parliament*. Leiden, Sijthof.
- Blumler, J. G. en Fox, A. (1980), The involvement of voters in the European elections of 1979 : Its extent and sources, *European Journal of Political Research*, 8 : 359-385.
- Blumler, J. G. (1984), Was it a European election to voters ? pp. 319-333 in Blumler, J. G. en Fox, A. (Eds.), *Communicating to Voters*. London, Sage.
- Burban, J. L. (1979), *Le Parlement européen et son élection*. Bruxelles, Bruylant.
- Delpérée, F. (1984), *Le Parlement européen pour quoi faire ?* Bruxelles, Labor.
- Fraeys, W. (1989), Les élections européennes de 1989 : analyse des résultats pour la Belgique, *Res Publica*, 31 (4) : 551-564.
- Handley, D. H. (1981), Public opinion and European integration : The crisis of the 1970's, *European Journal of Political Research*, 9 : 335-364.
- Herman, V. en Lodge, J. (1978), *The European Parliament and the European community*. London, MacMillan.
- Lodge, J. (Ed.) (1986), *Direct elections to the European Parliament 1984*. London, MacMillan.
- Menke, K. en Gordon, I. (1980), Differential mobilization for Europe : A comparative note on some aspects of the campaign, *European Journal of Political Research*, 8 : 63-89.
- Niedermayer, O. (1991), The 1989 European elections : Campaigns and results, *European Journal of Political Research*, 19 : 3-16.

- Reif, K. en Schmitt, H. (1980), Nine second-order national elections : A conceptual framework for the analysis of European election results, *European Journal of Political Research*, 8 : 3-44.
- Schultz, W. (1984), One campaign or nine ? pp. 337-344 in Blumler, J. G. en Fox, A. (Eds.), *Communicating to voters*. London, Sage.
- Sonntag, N. (1983), Media-coverage of the European Parliament : A comparative study, *European Journal of Political Research*, 11 : 215-222.
- Swyngedouw, M., De Winter, L. en Schulpen, L. (1990), *De Verkiezingen voor het Europees Parlement 1989*. Brussel, Dimarso.
- X, *Eurobarometer*, 11 mei 1979.
- X, *Eurobarometer*, 12 dec. 1979.
- X, *Eurobarometer*, 22 dec. 1984.
- X, *Eurobarometer*, 29 juni 1988.