

Prognosen zur Zusammensetzung und Arbeit des Europäischen Parlaments nach der Wahl 2014

*Valentin Kreilinger**

Inwieweit erlauben Daten und Prognosen bereits jetzt einen – sicherlich mit gewissen Unsicherheiten behafteten – Ausblick auf das Europäische Parlament nach den Wahlen vom 22. bis 25. Mai 2014? Dieser Artikel zieht zunächst eine (vorläufige) Bilanz der Arbeit des Europäischen Parlaments von 2009 bis zum Jahresende 2013: Eine Analyse wegweisender Abstimmungen im Europäischen Parlament, das heißt Abstimmungen, die große Aufmerksamkeit erfahren haben und kontrovers diskutiert wurden, und Daten zur Kohäsion der Fraktionen ermöglichen es, Dynamiken der Mehrheitsfindung in unterschiedlichen Politikfeldern zu beleuchten.

Auf dieser Basis werden (mithilfe aktueller Umfrage-Prognosen der kommenden Zusammensetzung des Europäischen Parlaments) mögliche Veränderungen im politischen Machtgefüge nach der Europawahl im Mai 2014 vorgestellt. Die Wahlentscheidung ist noch offen, aber drei verschiedene Dimensionen des politischen Systems der Europäischen Union werden vom Wahlergebnis betroffen sein: Es wird zu Veränderungen der Kräfteverhältnisse zwischen den Fraktionen im Europäischen Parlament, zwischen den nationalen Parteien innerhalb dieser Fraktionen und zu Veränderungen zwischen den EU-Institutionen kommen.

Der Beitrag analysiert direkte Folgen der zu erwartenden Zugewinne populistischer und europakritischer Kräfte, die das Europäische Parlament nicht paralisieren, aber eine (noch) stärkere Zusammenarbeit der etablierten Parteien forcieren werden. Es stellt sich die Frage, ob eine Große Koalition unvermeidlich sein wird, um eine absolute Mehrheit der Parlamentssitze zu erreichen. Insbesondere die Umsetzung des neuen Wahlverfahrens gemäß Art. 17 Abs. 7 Vertrag über die Europäische Union (EUV) birgt zeitliche Risiken für die Wahl eines neuen Kommissionspräsidenten und die Bestätigung der neuen EU-Kommission. Sobald die EU-Institutionen personell neu besetzt sind, muss sich die pro-europäische Mehrheit im neuen Europäischen Parlament mit den mittelfristigen Konsequenzen des Wahlergebnisses für die konkrete Arbeit auseinandersetzen.

Das Europäische Parlament in der siebten Legislaturperiode (2009-2014)

Durch eine Analyse des Abstimmungsverhaltens der Abgeordneten des Europäischen Parlaments lassen sich zwei Fragen beantworten, die für eine vorläufige Bilanz der Legislaturperiode 2009-2014 und den Ausblick auf die kommende Legislatur von besonderer Relevanz sind: Wie häufig stimmen die pro-europäischen Fraktionen der politischen Mitte gemeinsam ab? Wann üben euroskeptische und populistische Abgeordnete Einfluss aus?

* Valentin Kreilinger, MSc, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Notre Europe – Institut Jacques Delors, Paris, und Jacques Delors Institut, Berlin.

Das Europäische Parlament besteht seit 2009 aus folgenden Fraktionen:¹

- Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) (EVP);
- Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten (S&D);
- Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE);
- Fraktion der Grünen/Europäische Freie Allianz (Grüne/EFA);
- Europäische Konservative und Reformisten (ECR);
- Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL);
- Fraktion „Europa der Freiheit und der Demokratie“ (EFD).

Diese Fraktionen sind nicht immer deckungsgleich mit den europäischen Parteienfamilien: Die Mitgliedsparteien der Europäischen Allianz für Freiheit (zum Beispiel der französische Front National und die Freiheitliche Partei Österreichs) oder der Allianz der Europäischen Nationalen Bewegungen (rechtsextreme Parteien wie Jobbik aus Ungarn und die British National Party) haben keine Fraktionen, sondern sind fraktionslos. Daneben treten weitere europaskeptische und populistische Kräfte an: Gert Wilders' Partij voor de Vrijheid aus den Niederlanden, die angekündigt hat, nach der Europawahl mit dem Front National und anderen Parteien eine Fraktion im Europäischen Parlament bilden zu wollen (derzeit fraktionslos), und Beppe Grillos Fünf-Sterne-Bewegung aus Italien, die keiner europäischen Parteienfamilie angehört.

Im Europäischen Parlament findet nur ein Teil der Abstimmungen namentlich statt, in Plenarsitzungen wird oft durch Handzeichen abgestimmt und es gibt auch elektronische Abstimmungen, bei denen das Abstimmungsverhalten der einzelnen Abgeordneten nicht gespeichert wird. Hinter einem Antrag für eine namentliche Abstimmung können verschiedene Beweggründe stehen: das eigene Abstimmungsverhalten gegenüber Interessengruppen oder den anderen europäischen Institutionen sichtbar machen, für allgemeine Transparenz sorgen oder die Kohäsion der eigenen Fraktion erhöhen. Die Effekte, die eine Verzerrung annehmen lassen, weil der Zusammenhalt von Fraktionen bei namentlichen Abstimmungen höher ist, werden aber durch die Möglichkeit aller Fraktionen, namentliche Abstimmungen zu beantragen, neutralisiert.²

Die Abstimmungen, die im folgenden Abschnitt analysiert werden, lassen sich folgenden Kategorien der Mehrheitsfindung zuordnen. Hix und Kreppel unterscheiden zwischen ‚competition‘ und ‚collusion‘,³ zur genaueren Abgrenzung wird in diesem Beitrag noch die Kategorie ‚consensus‘ vorgeschlagen.

1 Yves Bertoncini/Valentin Kreiling: What political balance of power in the next European Parliament?, Notre Europe – Jacques Delors Institute: Policy Paper 102, Paris 2013, S. 8. Dieses Policy Paper und der vorliegende Artikel legen eine breite Definition europaskeptischer und populistischer Kräfte an: Im aktuellen Europäischen Parlament fallen die Fraktionen GUE/NGL, ECR und EFD sowie die meisten fraktionslosen Abgeordneten darunter, da sie europaskeptische und populistische Strömungen enthalten.

2 Für eine ausführlichere Diskussion: Simon Hix/Bjørn Høyland: Empowerment of the European Parliament, in: Annual Review of Political Science 2013, S. 171-189, hier S. 181-182; sowie Clifford J. Carrubba et al.: Off the record: unrecorded legislative votes, selection bias and roll-call analysis, in: British Journal of Political Science 2006, S. 691-704. Eine Ausnahme in der Legislaturperiode 2009-2014 ist die erste Abstimmung über das SWIFT-Abkommen (Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung für die Zwecke des Programms der USA zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus) vom Februar 2010, bei der das individuelle Abstimmungsverhalten jedes Abgeordneten unbekannt ist.

3 Die ersten beiden Kategorien folgen Simon Hix/Amie Kreppel/Abdul Noury: The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?, in: Journal of Common Market Studies 2/2003, S. 309-331.

- ‚Wettbewerb‘ (competition) meint eine Mitte-links- oder eine Mitte-rechts-Koalition;
- ‚Große Koalition‘ (collusion) steht für eine Einigung zwischen EVP und S&D (eventuell zusammen mit der ALDE);
- ‚Konsens‘ (consensus) bedeutet, dass es einen noch breiteren, lagerübergreifenden Konsens gibt, den auch europaskeptische/populistische Kräfte unterstützen.

Die folgende (vorläufige) Bilanz der Arbeit des Europäischen Parlaments stellt – zusammen mit Daten zur Kohäsion der Fraktionen und einer Untersuchung der Dynamiken der Mehrheitsfindung – die Basis für den Ausblick auf mögliche Veränderungen im europäischen Machtgefüge nach der Europawahl 2014 dar.

Sieben wegweisende Abstimmungen

Die Auswahl von sieben ‚wegweisenden‘ Abstimmungen aus einem Pool von über 5.000 namentlichen Abstimmungen in der siebten Legislaturperiode des Europäischen Parlaments basiert auf einem gemeinsamen Projekt im Vorfeld der Europawahl 2014, in dem VoteWatch Europe, Notre Europe – Institut Jacques Delors und nationale Think-Tanks aus 20 Mitgliedstaaten 15 wichtige Abstimmungen analysieren, die öffentliche Aufmerksamkeit erfahren haben, deren Entscheidungsgegenstände leicht verständlich sind und bei denen die Hauptakteure unterschiedliche Positionen einnahmen. Für diesen Artikel werden nun im Folgenden sieben dieser Abstimmungen, die ein breites Spektrum europäischer Politikfelder abdecken, knapp skizziert und den drei oben definierten Kategorien zugeordnet.

(1) *20 Wochen Mutterschaftsurlaub bei vollem Gehalt*⁴ (Wettbewerb): Im Oktober 2010 verabschiedete das Europäische Parlament mit knapper Mehrheit die Richtlinie über Mutterschaftsurlaub in erster Lesung. Der Text enthielt eine Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs von 14 auf 20 Wochen bei voller Bezahlung und eine Reihe anderer Maßnahmen für Mütter und schwangere Frauen sowie großzügigen Vaterschaftsurlaub. Die Schlüsselabstimmung (über die Änderungsanträge 12 sowie 38⁵) betraf eine Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs bei vollem Gehalt von 14 auf 20 Wochen: 327 Abgeordnete stimmten dafür, 320 Abgeordnete dagegen. Den Fraktionen von S&D, Grüne/EFA und GUE/NGL gelang es, mithilfe von 82 Abgeordneten der EVP (vor allem aus Polen, Italien, Ungarn und Litauen), eine Mehrheit zu erlangen.⁶

(2) *Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts*⁷ (Wettbewerb): Das Schlüsselinstrument für die Koordinierung und Überwachung der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt, der die Vertragsbestimmungen für die Haushaltsdisziplin festschreibt. Einer der Texte des ‚Six-Pack‘-Gesetzespakets ist die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Reform der präventiven Kom-

4 Europäisches Parlament: Zweiter Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/85/EWG des Rates über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz (KOM(2008)0637 – 2008/0193(COD)), Berichterstatterin: Edite Estrela, A7-0032/2010.

5 Vgl. Änderungsanträge 001-081 vom Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter zum Bericht: Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz, 15.10.2010, A7-0032/001-081.

6 VoteWatch Europe: 10 votes that shaped the 7th European Parliament: Positions of the European political groups and national party delegations, VoteWatch Europe Annual Report July 2013, Brüssel 2013, hier S. 6 und 8-10.

7 Europäisches Parlament: Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitik (KOM(2010)0526 – 2010/0280(COD)), Berichterstatterin: Corien Wortmann-Kool, A7-0178/2011.

ponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Das Europäische Parlament behandelte die Verordnung gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsfahren. Eine Mitte-rechts-Mehrheit der Abgeordneten (354 Ja-Stimmen zu 269 Nein-Stimmen, bei 34 Enthaltungen) stimmte im Oktober 2011 dafür, vor allem aus den Reihen von EVP und ALDE, während sowohl S&D, Grüne/EFA, GUE/NGL als auch die Fraktionen auf der rechten Seite des politischen Spektrums, die sich gegen mehr Integration aussprechen (ECR und EFD), und die meisten fraktionslosen Abgeordneten dagegen stimmten.⁸

(3) *Informationsfreiheit in Italien*⁹ (Wettbewerb): Es handelt sich um eine Entschließung des Europäischen Parlaments zur „Informationsfreiheit in Italien und in anderen EU-Mitgliedstaaten“. Eine Mitte-links-Koalition aus S&D, ALDE, Grüne/EFA und GUE/NGL legte einen gemeinsamen Antrag vor, der sich besorgt über die Situation in Italien äußert und die Europäische Union an die politische und rechtliche Verpflichtung erinnert, dafür zu sorgen, dass das Recht auf Meinungsfreiheit in allen Mitgliedstaaten gewährleistet wird. EVP, ECR und EFD, die auch von fraktionslosen Abgeordneten populistischer Parteien am rechten Rand des politischen Spektrums unterstützt wurden, stimmten gegen die Resolution und konnten durch die Hilfe von liberalen Abgeordneten, die nicht der Linie der ALDE-Fraktion folgten, den Mitte-links-Antrag mit einem Vorsprung von drei Stimmen ablehnen (335 Ja-Stimmen, 338 Nein-Stimmen, 13 Enthaltungen).¹⁰

(4) *Einführung einer Finanztransaktionssteuer*¹¹ (Große Koalition): Im Mai 2012 unterstützte eine große Mehrheit der Abgeordneten (487 Stimmen) eine Steuer auf Finanzgeschäfte (Finanztransaktionssteuer) im Rahmen eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens (Konsultation). 152 Abgeordnete von ECR, EFD und ALDE stimmten gegen den Vorschlag. 20 EVP-Mitglieder aus Malta, Zypern, Schweden und Lettland sowie 6 S&D-Abgeordnete aus Malta und Zypern lehnten den Vorschlag ebenfalls ab.¹² Die Mitgliedstaaten konnten sich auf eine gemeinsame Position einigen – die Einführung einer Finanztransaktionssteuer als verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die das Vorhaben unterstützen. Eine endgültige Entscheidung über die Einführung einer Finanztransaktionssteuer ist noch nicht getroffen.

(5) *Handels- und Investitionsabkommen mit den Vereinigten Staaten (TTIP)*¹³ (Große Koalition): Handelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Drittländern müssen von einer Mehrheit im Europäischen Parlament bestätigt werden, nachdem sie von der Europäischen Kommission im Namen aller EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines Ver-

8 VoteWatch Europe: Surveillance of budgetary positions and surveillance and coordination of economic policies, abrufbar unter: <http://www.votewatch.eu/en/surveillance-of-budgetary-positions-and-surveillance-and-coordination-of-economic-policies-draft-leg-19.html#/> (letzter Zugriff: 5.2.2014); Valentin Kreiling: What political union for Europe?, Notre Europe – Jacques Delors Institute: Synthesis, Paris 2013, S. 2.

9 S&D-Fraktion/ALDE-Fraktion/Verts/ALE-Fraktion/GUE/NGL-Fraktion: Gemeinsamer Entschließungsantrag zur Informationsfreiheit in Italien und in der Europäischen Union, B7-0090/2009, B7-0092/2009, B7-0093/2009 und B7-0094/2009.

10 Marley Morris: Conflicted Politicians. The populist radical right in the European Parliament, Counterpoint, London 2013; VoteWatch Europe: Freedom of Information in Italy: Joint motion for a resolution by S&D, ALDE, GUE/NGL and Greens groups, abrufbar unter: <http://www.votewatch.eu/en/freedom-of-information-in-italy-joint-motion-for-a-resolution-by-s-d-alde-gue-ngl-and-greens-groups--17.html> (letzter Zugriff: 5.2.2014).

11 Europäisches Parlament: Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem und zur Änderung der Richtlinie 2008/7/EG (COM(2011)0594 – 2011/0261(CNS)), Berichterstatterin: Anni Podimata, A7-0154/2012.

12 VoteWatch Europe: 10 votes that shaped, 2013, S. 14-15.

13 Verts/ALE-Fraktion: Entschließungsantrag zu den Verhandlungen der EU mit den Vereinigten Staaten von Amerika über ein Handels- und Investitionsabkommen (2013/2558(RSP)), B7-0195/2013.

handlungsmandats des Ministerrates ausgehandelt worden sind. Um seine Stimme im Vorfeld hörbar zu machen, verabschiedete das Europäische Parlament im Mai 2013 mit breiter Mehrheit (460 Ja-Stimmen, 105 Nein-Stimmen, 28 Enthaltungen) eine Resolution, die von einer Großen Koalition aus EVP, S&D und ALDE getragen und von der ECR und der Mehrheit der Abgeordneten der EFD auf der rechten Seite des politischen Spektrums unterstützt wurde. Diese Resolution, die den Start von Verhandlungen befürwortete, forderte die Kommission und den Rat unter anderem unverbindlich auf, kulturelle und audiovisuelle Dienstleistungen aus dem Verhandlungsmandat auszuschließen. Nur die Fraktionen von GUE/NGL, Grüne/EFA und die meisten fraktionslosen Abgeordneten stimmten dagegen.¹⁴ Der Rat der Europäischen Union beauftragte dann die Kommission, die Verhandlungen zu beginnen. Dort bestand Frankreich darauf, dass sich das Mandat nicht auf audiovisuelle Dienste erstreckt.

(6) *Beschränkung des Anbaus genetisch veränderter Organismen*¹⁵ (Konsens): Bei der Abstimmung über die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu verbieten, wurde eine solide Mitte-links-Mehrheit von Abgeordneten an beiden Enden des politischen Spektrums (GUE/NGL, EFD, Fraktionslose) unterstützt. Außerdem wichen EVP-Abgeordnete von der Fraktionslinie ab. Der entscheidende Änderungsantrag 41 betraf Art. 26b Abs. 1 Lit. A des Verordnungsentwurfs: mögliche Gründe, um Maßnahmen zu erlassen, die den Anbau aller oder bestimmter GMO untersagen.¹⁶ Das Ergebnis lautete 424 Ja-Stimmen zu 231 Nein-Stimmen, bei 9 Enthaltungen.¹⁷ Das Europäische Parlament erweiterte somit die Liste der Gründe für Verbote in den Kategorien lokale und regionale Umweltauswirkungen, sozioökonomische Umweltauswirkungen, Bodennutzung sowie Stadt- und Raumplanung.

(7) *Abstimmung über das Anti-Produktpiraterie-Handelsabkommen (ACTA)*¹⁸ (Konsens): Die Ablehnung dieses Abkommens im Juli 2012 ist das vielleicht prominenteste Beispiel für das gestiegene Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments. ACTA ist wie TTIP ein Handelsabkommen, das das Europäische Parlament genehmigen oder nicht genehmigen kann. Das Ziel von ACTA ist es, geistiges Eigentum gegen klassische Fälschungen (Kleidung, Medikamente, etc.) sowie digitale Fälschungen (illegale Downloads) auf der Grundlage von harmonisierten internationalen Normen zu schützen. Vertragspartner sind Australien, Kanada, Japan, Marokko, Neuseeland, Singapur, Südkorea, die Vereinigten Staaten und

14 VoteWatch Europe: 10 votes that shaped, 2013, S. 26.

15 Europäisches Parlament: Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG betreffend die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, den Anbau von GMO auf ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen (KOM(2010)0375 – 2010/0208(COD)), Berichterstatterin: Corinne Lepage, A7-0170/2011.

16 Änderungsantrag 41 von Corinne Lepage, George Lyon im Namen der ALDE-Fraktion zum Bericht: Den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, den Anbau von GMO auf ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen, 29.6.2011, A7-0170/41.

17 VoteWatch Europe: Possibility for Member States to restrict or prohibit the cultivation of GMOs in their territory, abrufbar unter: <http://www.votewatch.eu/en/possibility-for-member-states-to-restrict-or-prohibit-the-cultivation-of-gmos-in-their-territory-dra-3.html#/> (letzter Zugriff: 5.2.2014).

18 Europäisches Parlament: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Juli 2012 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über den Abschluss des Handelsübereinkommens zur Bekämpfung von Produkt- und Markenpiraterie zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, Australien, Kanada, Japan, der Republik Korea, den Vereinigten Mexikanischen Staaten, dem Königreich Marokko, Neuseeland, der Republik Singapur, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und den Vereinigten Staaten von Amerika (12195/2011 – 2011/0167(NLE)), P7_TA(2012)0287.

die Europäische Union.¹⁹ Das Europäische Parlament war unzufrieden mit den Bestimmungen zum Datenschutz und zu den Grundfreiheiten sowie mit der fehlenden Offenheit und Transparenz der ACTA-Verhandlungen. Die Abgeordneten lehnten ACTA mit 478 Nein-Stimmen bei 165 Enthaltungen und 39 Ja-Stimmen (33 davon aus den Reihen der EVP-Fraktion) ab. Die meisten Fraktionen stimmten gegen ACTA, nur EVP- und ECR-Mitglieder enthielten sich mehrheitlich der Stimme.²⁰

Tabelle 1: Abstimmungsverhalten der Fraktionen im Europäischen Parlament bei sieben ‚wegweisenden‘ Abstimmungen der siebten Legislaturperiode

	Dossier	Abstimmungsverhalten	GUE/ NGL	Grüne/ EFA	S&D	ALDE	EVP	ECR	EFD	NA	Total
,Wettbewerb‘	1 Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs	Ja	30	47	138	13	82	0	12	5	327 (48%) 320 (47%) 30 (4%)
		Nein	0	2	30	67	147	47	11	16	
		Enthaltung	0	3	5	2	15	1	2	2	
2	Verschärfung des Stabilitätspakts	Ja	0	7	12	75	243	12	3	2	354 (54%) 269 (41%) 34 (5%)
		Nein	29	40	139	3	0	25	13	20	
		Enthaltung	0	4	12	0	0	7	11	0	
3	Informationsfreiheit in Italien	Ja	28	53	174	75	0	0	0	5	335 (49%) 338 (49%) 13 (2%)
		Nein	0	0	1	2	241	53	24	17	
		Enthaltung	0	0	0	3	7	0	0	3	
,Große Koalition‘	4 Finanztransaktionssteuer	Ja	23	52	151	25	220	1	3	12	487 (71%) 152 (22%) 46 (7%)
		Nein	0	3	6	54	20	40	14	15	
		Enthaltung	5	1	14	2	10	1	10	3	
5	Handelsabkommen mit den USA	Ja	0	3	126	59	205	42	18	7	460 (78%) 105 (18%) 28 (5%)
		Nein	30	43	9	2	3	0	2	16	
		Enthaltung	0	1	9	5	10	0	3	0	
,Konsens‘	6 Beschränkung des Anbaus von GVO	Ja	28	53	160	80	57	13	15	18	424 (64%) 231 (35%) 9 (1%)
		Nein	0	0	1	0	181	38	6	5	
		Enthaltung	0	0	3	1	4	0	1	0	
7	Anti-Produktpiraterie-Abkommen	Ja	0	0	1	2	33	0	3	0	39 (6%) 478 (70%) 165 (24%)
		Nein	30	57	166	66	95	12	27	25	
		Enthaltung	0	0	6	12	109	35	3	0	

Anmerkungen: GUE/NGL = Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke; Grüne/EFA = Fraktion der Grünen/Europäische Freie Allianz; S&D = Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten; ALDE = Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa; EVP = Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten); ECR = Europäische Konservative und Reformisten; EFD = Europa der Freiheit und der Demokratie; NA = Fraktionslose. In der Spalte ‚Dossier‘ wird die Abstimmungsfrage vereinfacht. Für Erläuterungen zu den einzelnen Abstimmungen siehe Darstellung im Text.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten von VoteWatch Europe: Internetseite, abrufbar unter: <http://www.votewatch.eu> (letzter Zugriff: 5.2.2014) und VoteWatch Europe: 10 votes that shaped the 7th European Parliament: Positions of the European political groups and national party delegations, VoteWatch Europe Annual Report July 2013, Brüssel 2013.

19 Valentin Kreiling: A veto of the European Parliament against ACTA would be a way for MEPs to reassert themselves against member states, in: London School of Economics and Political Science: LSE EUROPP Blog, 16.4.2012.

20 VoteWatch Europe: 10 votes that shaped, 2013, S. 15-16.

Kohäsion der Fraktionen

Am Beispiel der sieben Abstimmungen wird bereits deutlich, dass der innere Zusammenhalt („die Kohäsion“) der politischen Familien und Parlamentsfraktionen deren Einfluss im Europäischen Parlament bestimmt. Die Entstehung von Fraktionen im Europäischen Parlament lässt sich folgendermaßen erklären: Sie folgt innenpolitischen Praktiken, hilft Probleme gemeinsamen Handelns zum Erreichen geteilter Ziele zu überwinden, ermöglicht eine Arbeitsteilung und Wettbewerb entlang ideologischer Positionen. Durch die reduzierte Volatilität, größere Berechenbarkeit und mehr Effizienz in der Politik ist dieses System von Vorteil für den individuellen Abgeordneten und das Funktionieren des Parlaments.²¹

Die Gesamtkohäsionsrate der Fraktionen im Europäischen Parlament (definiert als der prozentuale Anteil der Mitglieder einer Fraktion, die gleich abstimmen) steht für fünf von sieben Fraktionen bei etwa 90 Prozent.²² Sie unterstützen dabei nicht permanent eine „Regierung“, sondern ihre Kohäsion stützt sich alleine auf ideologische Konvergenz. In einigen Fraktionen (EVP, S&D, ALDE, Grüne/EFA) ist der innere Zusammenhalt größer als in anderen Fraktionen:

- Grüne/EFA, S&D und EVP weisen die höchsten Kohäsionsraten auf (92-95 Prozent).
- Der innere Zusammenhalt von ALDE und ECR ist etwas geringer.
- Die Kohäsion von GUE/NGL liegt bei 79 Prozent.
- Die EFD erreicht eine Kohäsionsrate von 49 Prozent.
- Fraktionslose Abgeordnete folgen nicht der „Linie“ einer Fraktion und sind damit nicht kohäsiv.

Der innere Zusammenhalt der Fraktionen variiert je nach Politikbereich. So bleibt beispielsweise (trotz der seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon größeren Befugnisse des Europäischen Parlaments in der Agrarpolitik) die Landwirtschaft ein Politikbereich, in dem die Kohäsion einiger Fraktionen niedrig ist: S&D und ALDE liegen deutlich unter ihrem „normalen“ Zusammenhalt. Berechnungen von VoteWatch Europe zeigen sogar, dass der tatsächliche Einfluss der EVP, der nicht nur die Sitze, sondern auch Zusammenhalt und Anwesenheit berücksichtigt, aufgrund der höheren Kohäsion (und Partizipation) im Politikfeld Landwirtschaft von 35 Prozent auf 41 Prozent steigt.²³

In Fragen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik ist die Kohäsion des Mitte-rechts-Lagers geringer, ebenso in der Umwelt- und Gesundheitspolitik; bei Gleichstellungsfragen ist die Kohäsion deutlich geringer. Die ECR-Fraktion hat mit ihrem Zusammenhalt Probleme, wenn über Themen wie Haushalt und Landwirtschaft abgestimmt wird. Es ist interessant zu sehen, dass GUE/NGL-Abgeordnete bei Verfassungs- und interinstitutionellen Angelegenheiten gespalten sind. Diese Fraktion erreicht aber, wenn andere Politikbereiche betroffen sind (wo es möglich ist, eine „linke“ Position einzunehmen), hohe Kohäsionsraten (zwischen 87 und 90 Prozent bei Beschäftigung und Soziales, Umwelt und öffentliche Gesundheit, Gleichstellung der Geschlechter). Die in der EFD organisierten Abgeordneten haben einen geringeren Zusammenhalt als jede andere politische Gruppe. Zusammen mit ihrer unter dem Durchschnitt

21 Hix/Kreppel/Noury: *The Party System in the European Parliament*, 2003, S. 313-314; Simon Hix/Abdul Noury/Gérard Roland: *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge 2007, S. 89.

22 VoteWatch Europe: *20 years of co-decision: A more (party) political Parliament; a less consensual Council – VoteWatch Europe: Special policy brief*, Brüssel 2013, hier S. 4.

23 Doru Frantescu/Simon Hix: *Presentation 10 votes that shaped the 7th European Parliament: positions of the European political groups and national party delegations*. VoteWatch Europe 2013 Annual Report launch 10 July 2013.

liegenden Partizipation in namentlichen Abstimmungen von nur 78 Prozent reduziert das ihren tatsächlichen Einfluss.

Tabelle 2: Kohäsion der Fraktionen 2009 bis 2013 (Gesamtrate und ausgewählte Politikfelder)

Angaben in %	GUE/ NGL	Grüne/ EFA	S&D	ALDE	EVP	ECR	EFD
Alle Politikfelder	79	95	92	89	93	87	49
Landwirtschaft	67	94	74	77	88	79	47
Haushalt	72	93	90	87	95	82	53
Konstitutionelle Angelegenheiten	66	93	95	91	97	95	52
Beschäftigungs- und Sozialpolitik	87	95	96	89	93	90	46
Umwelt und Gesundheit	86	98	91	85	88	86	50
Gleichstellung der Geschlechter	90	96	97	85	74	79	44

Anmerkungen: GUE/NGL = Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke; Grüne/EFA = Fraktion der Grünen/Europäische Freie Allianz; S&D = Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten; ALDE = Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa; EVP = Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten); ECR = Europäische Konservative und Reformisten; EFD = Europa der Freiheit und der Demokratie.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten von VoteWatch Europe: Cohesion of (trans-national) political groups in the European Parliament, abrufbar unter: <http://www.votewatch.eu/en/political-group-cohesion.html> (letzter Zugriff: 15.11.2013).

Die Wirkung der hohen Kohäsionsrate von einigen Fraktionen ist, dass sie den relativen Einfluss von Fraktionen verstärkt, die geeint abstimmen: Die EVP (36 Prozent der Sitze) hat einen tatsächlichen Einfluss, als verfüge sie über 39 Prozent der Abgeordnetenmandate. Die GUE/NGL und die ECR besitzen einen inneren Zusammenhalt, der ihnen einen dem Anteil ihrer Sitze entsprechenden tatsächlichen Einfluss gibt. Für europakritischere populistische Abgeordnete trifft dies nicht zu: Ihr tatsächlicher Einfluss ist daher geringer als der Anteil ihrer Sitze.²⁴ Der Einfluss der populistischen und europakritischen Parteien im Europäischen Parlament wird zusätzlich strukturell durch ihre Schwierigkeiten bei dem Zusammenschluss zu Fraktionen und durch ihren schwachen Zusammenhalt begrenzt – unabhängig davon, ob ihre Zahl bei der Europawahl im Mai 2014 um 50 oder sogar 100 Abgeordnete steigt.²⁵

Dynamiken der Mehrheitsfindung

Die Besonderheit des Europäischen Parlaments als Parlament eines auf Gewaltenteilung basierenden politischen Systems besteht in seinen wechselnden Mehrheiten. Im Gesetzge-

²⁴ Ebenda.

²⁵ Bertoncini/Kreilinger: What political balance, 2013, S. 8; für eine genauere Definition und Kategorisierung populistischer Kräfte: Yves Surel: The European Union and the challenges of populism, Notre Europe: Policy Brief Nr. 27/2011.

bungsprozess und bei den nicht-legislativen Aktivitäten des Europäischen Parlaments werden Beschlüsse in der Regel mit relativer Mehrheit gefasst. Die Notwendigkeit einer absoluten Mehrheit der Abgeordneten bei der zweiten Lesung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren begünstigt jedoch einen Konsens zwischen den beiden größten Fraktionen im Europäischen Parlament (EVP und S&D), denn bei einer Partizipation von 65 Prozent der Abgeordneten, bedeutet das Erfordernis einer absoluten Mehrheit der Abgeordneten eine noch höhere Hürde.²⁶

Die Analyse der namentlichen Abstimmungen zwischen 2009 und 2013 zeigt drei verschiedene koexistierende Mehrheitskoalitionen im Europäischen Parlament, die von Politikbereich zu Politikbereich variieren, aber im Laufe der Zeit relativ stabil sind:²⁷

1. eine ‚Große Koalition‘ zwischen EVP und S&D, oft zusammen mit der ALDE (in etwa 70 Prozent der Fälle);
2. eine Mitte-rechts-Koalition von EVP, ALDE und ECR, der Fraktion auf der rechten Seite der EVP (in 15 Prozent der Fälle);
3. eine Mitte-links-Koalition aus S&D, ALDE und den beiden Fraktionen auf der linken Seite der S&D, Grüne/EFA und GUE/NGL (in 15 Prozent der Fälle).

Dies bedeutet, dass die ALDE (mit 10 Prozent der Parlamentssitze) eine zentrale Rolle im Europäischen Parlament spielt, möglicherweise, weil „die EU ein bestimmtes Set von politischen Ergebnissen produziert, die nahe an den Präferenzen der europäischen liberalen Parteien und Wähler der politischen Mitte sind: freie Marktwirtschaft (wie die Deregulierung des Binnenmarktes) und eine liberale Sozialpolitik (wie z.B. offene Einwanderungspolitik, hohe Umweltstandards und die Gleichstellung der Geschlechter).“²⁸

Diese Daten auf Basis des Abstimmungsverhaltens der Abgeordneten in der Legislaturperiode 2009-2014 zeigen, dass in knapp 30 Prozent der Fälle ‚Wettbewerb‘ herrscht (und es zu einer Mitte-links- oder einer Mitte-rechts-Mehrheit kommt) und es in 70 Prozent der Fälle zu einer ‚Großen Koalition‘ (einer Einigung zwischen EVP und S&D, eventuell inklusive der ALDE) oder einem noch breiteren, lagerübergreifenden ‚Konsens‘ kommt, den dann auch europaskeptische/populistische Kräfte unterstützen. Eine solche Analyse hilft, die zu erwartenden Zugewinne populistischer und europakritischer Kräfte und die möglichen Veränderungen im europäischen Machtgefüge nach der Europawahl besser einzuordnen. Es ist zu erwarten, dass sich diese Trends fortsetzen, auch bei Kräfteverschiebungen innerhalb des Europäischen Parlaments.

Mögliche Veränderungen im europäischen Machtgefüge nach der Europawahl 2014

Die Wahlen zum Europäischen Parlament wurden früher als „weder europäisch, noch als wirkliche Wahlen“²⁹ gesehen, weil sie lediglich nationale politische Prozesse darstellten und genuin politische Anliegen, die insbesondere die nationalen Wahlen dominieren, nicht in sie eindringen würden. Kann man die Wahlen zum Europäischen Parlament immer noch als „nationale Wahlen zweiter Ordnung“ („Second-order national elections“) bezeichnen? Die

26 Amie Kreppel: Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament: Past Present and Future, in: European Union Politics 3/2000, S. 340-362, hier S. 347.

27 VoteWatch Europe: Mid-term Evaluation of the 2009-14 European Parliament: Legislative activity and decision-making dynamics, Centre for European Policy Studies: CEPS Special Report, Brussels 2012, S. 9.

28 Hix/Hoyland: Empowerment of the European Parliament, 2013, S. 181.

29 Cees van der Eijk/Mark N. Franklin: The Problem: Representation and Democracy in the European Union, in: Cees van der Eijk/Mark N. Franklin (Hrsg.): Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union, Ann Arbor 1996, S. 3-10, hier S. 10.

„politische Arena zweiter Ordnung“ steht hier neben der „politischen Arena erster Ordnung“ der Mitgliedstaaten, denn die Wahlen zum Europäischen Parlament finden in verschiedenen Stadien der nationalen Wahlzyklen statt und die politischen Alternativen spielen auf europäischer Ebene keine Rolle.³⁰ Die Unterschiede zwischen europäischen und nationalen Wahlen sollten demnach die Folgenden sein:

- Die Wahlbeteiligung bei den Europawahlen wird angesichts der begrenzten Zuständigkeiten der Europäischen Union niedriger sein.
- Große Parteien werden tendenziell schlechter und kleine Parteien besser abschneiden.
- Etablierte nationale Regierungsparteien werden Verluste erleiden.

Auch wenn diese Tendenzen weiterhin teilweise zutreffen,³¹ reicht es nicht mehr aus, die Europawahlen 2014 als „Second-order national elections“ zu beschreiben, denn sie stellen einen europäischen politischen Prozess dar, der die Richtung der Europäischen Union mitbestimmt.³² Die Krise in der Eurozone hat öffentliche Debatten ausgelöst und in vielen Mitgliedstaaten europäische Themen bei den nationalen Wahlen sogar in den Mittelpunkt gebracht.³³ Es besteht daher die Chance, etwas „demokratische Vitalität“³⁴ in das System der Europäischen Union zu injizieren, die diese Europawahlen genauso politisch macht wie nationale Wahlen.

Aktuelle Meinungsumfragen erlauben es, auf mögliche Veränderungen im politischen Machtgefüge nach der Europawahl im Mai 2014 hinzuweisen. Dabei stellt dieser Artikel die Berechnungen von Notre Europe – Institut Jacques Delors, Polityka Insight und PollWatch gegenüber. Der Ausgang der Wahlen ist noch völlig offen, aber drei verschiedene Dimensionen des politischen Systems der Europäischen Union werden vom Ergebnis betroffen sein: Es wird zu Veränderungen zwischen den Fraktionen im Europäischen Parlament, zwischen den nationalen Parteien innerhalb dieser Fraktionen und zu Veränderungen zwischen den EU-Institutionen kommen. Diese neuen Kräfteverhältnisse werden Politikgestaltung und Mehrheitsfindung beeinflussen und sich bei der Wahl des nächsten Kommissionspräsidenten und in der legislativen Arbeit des Europäischen Parlaments niederschlagen.

Innerhalb des Europäischen Parlaments

Auch das Europäische Parlament und die Parteien erstellen Prognosen, die aber nur unvollständig in den Medien zitiert werden.³⁵ Deshalb vergleicht dieser Artikel die Berechnungen von Notre Europe – Institut Jacques Delors, Polityka Insight und PollWatch, die sich in ihrer Methodik unterscheiden:

PollWatch wurde im Februar 2014 gestartet. Es basiert auf einem Vorgängerprojekt aus dem Jahr 2009 und wird von VoteWatch Europe und Burson-Marsteller durchgeführt. Es

30 Karlheinz Reif/Hermann Schmitt: Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results, in: *European Journal of Political Research* 1/1980, S. 3-45, hier S. 3-4.

31 Vgl. Simon Hix/Michael Marsh: Punishment or Protest? Understanding European Parliament Elections, in: *The Journal of Politics* 2/2007, S. 495-510; auch Jürgen Mittag/Claudia Hülsken: Von Sekundärwahlen zu europäisierten Wahlen? 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament, in: *integration* 2/2009, S. 105-122.

32 Ingeborg Tömmel: European Parliament elections are no longer second-order national contests – they are essential for determining the future direction of the EU, in: *London School of Economics and Political Science: LSE EUROPP Blog*, 14.1.2014.

33 Renaud Dehousse: Europe at the polls. Lessons from the 2013 Italian elections, *Notre Europe – Jacques Delors Institute: Policy Paper* 92, Paris 2013.

34 Stephen Clark/Julian Priestley: *Europe’s Parliament: People, Places, Politics*, London 2012.

35 Ruth Berschens: Europäische Linke wittert Morgenluft, in: *Handelsblatt*, 23.1.2014; Thomas Meyer: EU-Wahl: Eher Linksruck statt Rechtsfront, in: *Der Standard*, 9.11.2013.

werden nicht nur aktuelle Umfragen einbezogen, sondern auch das Wahlverhalten bei früheren Wahlen zum Europäischen Parlament.³⁶

Notre Europe – Jacques Delors Institute veröffentlichte im November 2013, sechs Monate vor dem Wahltermin, seine erste Berechnung.³⁷ Aufgrund ihres Gewichts (64 Prozent der Sitze im Europäischen Parlament, 78 Prozent der Bevölkerung der Europäischen Union) und ihrer geografischen und politischen Divergenz werden die acht bevölkerungsreichsten Staaten, die als ‚swing states‘ bezeichnet werden, als mehr oder weniger repräsentativ für den globalen europäischen Trend eingeschätzt.

Polityka Insight fragte im Januar 2014 auf ähnliche Weise ‚Wer gewinnt die größten Länder?‘ und berechnete, dass die Mitte-links-Parteien Labour, Partito Democratico und Partido Socialista Obrero Español (PSOE) die Wahl in Großbritannien, Italien und Spanien gewinnen würde und in vier der sechs größten Mitgliedstaaten Europas 65 Mandate gewinnen könnten.³⁸

Auf der Grundlage dieser Berechnungen zeigt sich, dass der Ausgang der Wahl noch unklar ist: Die EVP (Schätzungen in einer Bandbreite von 202 bis 215 Sitzen) und S&D (209 bis 219 Sitze) sind fast gleich stark. Beide liegen bei 27 bis 28 Prozent, was im Vergleich zu 2009 3 Prozentpunkte mehr für die S&D und 7 Prozentpunkte weniger für die EVP bedeuten würde. Die kleineren Fraktionen ALDE und Grüne/EFA wären mit Verlusten konfrontiert: Sie könnten 8 Prozent (3 Prozentpunkte weniger) und 5 Prozent (2 Prozentpunkte weniger) erreichen und hätten rund 60 beziehungsweise 40 der 751 Sitze. Die ECR-Fraktion würde vermutlich ebenfalls leichte Verluste erleiden (rund 50 Sitze). Leicht im Aufwind oder stabil bleiben könnten GUE/NGL mit 41 bis 67 Sitzen und die EFD konstant mit etwa 33 Sitzen. Nationale Parteien, die keiner Fraktion angehören oder noch nicht im Europäischen Parlament vertreten sind, könnten bis zu 99 Abgeordnete stellen. Einige von ihnen könnten einer der bestehenden Fraktionen beitreten oder versuchen, eine neue Fraktion zu bilden.³⁹ Möglich ist auch, dass einzelne nationale Parteien ihre Fraktion im Europäischen Parlament wechseln. Im Jahr 2009 stellte der Austritt der britischen Konservativen aus der EVP-Fraktion und die Bildung der ECR-Fraktion zusammen mit konservativen Parteien aus Polen (Law and Justice, PiS) und der Tschechischen Republik (Demokratische Bürgerpartei, ODS) einen direkten ‚Verlust‘ von 26 Abgeordneten für die EVP dar. Auch wenn keine andere Verschiebung in dieser Größenordnung zu erwarten ist, können im Jahr 2014 – bei einem knappen Ergebnis – mehrere kleine Veränderungen über den Einfluss der einzelnen Fraktionen entscheiden.

36 Vgl. <http://www.pollwatch2014.eu/> (letzter Zugriff: 18.3.2014). Im Folgenden wird die zweite Berechnung von PollWatch verwendet, die am 5.3.2014 veröffentlicht wurde.

37 Bertoncini/Kreilinger: What political balance, 2013.

38 Central Library. General Secretariat of the Council of the European Union: Polityka Insight analysis: S&D to win European Elections, EPP to lose votes to Eurosceptics, 30.1.2014, abrufbar unter: <http://councillibrary.wordpress.com/2014/01/30/polityka-insight-analysis-sd-to-win-european-elections-epp-to-lose-votes-to-eurosepectics/> (letzter Zugriff: 5.2.2014); Marek Wasinski: Eurowybory: Wygrywa centrolewica, in: Polityka Insight, 27.1.2014.

39 Zur Bildung einer Fraktion im Europäischen Parlament sind mindestens 25 Abgeordnete aus mindestens sieben Mitgliedstaaten erforderlich.

Tabelle 3: Prognosen von Polityka Insight, PollWatch und Notre Europe – Jacques Delors Institute zur Sitzverteilung nach der Europawahl

	Sitzverteilung nach der Europawahl 2009	Notre Europe Jacques Delors Institute November 2013	Polityka Insight Januar 2014	Notre Europe Jacques Delors Institute Februar 2014	PollWatch (VoteWatch Europe) März 2014	Bandbreite der Berechnungen
EVP	265	209	215	205	202	202-215
S&D	184	213	219	212	209	209-219
ALDE	84	62	63	57	61	57-62
Grüne/EFA	55	38	39	38	44	38-44
ECR	54	61	43	60	45	43-61
GUE/NGL	35	47	47	41	67	41-67
EFD	32	32	27	39	31	27-39
NA	27	89	98	99	92	89-99
Total	736	751	751	751	751	751

Anmerkungen: EVP = Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten); S&D = Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten; ALDE = Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa; Grüne/EFA = Fraktion der Grünen/Europäische Freie Allianz; ECR = Europäische Konservative und Reformisten, GUE/NGL = Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke; EFD = Europa der Freiheit und der Demokratie; NA = Fraktionslose.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten der Berechnungen von Notre Europe – Jacques Delors Institute für Februar 2014, die auf folgenden Umfragen basieren, die von Electionista gesammelt und zur Verfügung gestellt werden. Vgl. Electionista: EP2014, abrufbar unter: <https://docs.google.com/spreadsheets/ccc?key=0AoT7Lrz2HoS3dHhId09Ta0ptZzRoTE5Xa3c4OXBOQnc&usp=sharing#gid=0> (letzter Zugriff: 5.2.2014). Folgende Umfragen wurden verwendet: Deutschland: Emnid 26.1.2014 und Infratest dimap 6.2.2014; Frankreich: Ifop 26.1.2014; Italien: IPR 4.2.2014; Niederlande: Ipsos 6.1.2014 und TNS 11.1.2014; Polen: PARR/PIBA 15.1.2014 und HH 20.1.2014; Rumänien: CSOP 29.12.2013 und INSCOP 6.2.2014; Spanien: Electionista-Durchschnitt von Inyemark 29.12.2013, Metroscopia 24.1.2014, NC Report 2.2.2014 und GESOP 2.2.2014; Vereinigtes Königreich: Survation 5.1.2014 und YouGov 14.1.2014; PollWatch-Berechnungen vom 5. März 2014, abrufbar unter: <http://blog.electio2014.eu/wp-content/uploads/2014/01/PollWatch2014-tables-5-March-2014-forecast.pdf> (letzter Zugriff: 18.3.2014).

Die Europawahlen scheinen von zwei großen Trends geprägt zu werden: Zum einen von Stimmengewinnen für die S&D bei Verlusten der EVP und zum anderen von Zugewinnen für populistische und europakritische Parteien zulasten der etablierten Parteien. Eine mögliche Mitte-rechts-Koalition von EVP, ALDE und ECR (Bandbreite 302 bis 338 Mandate) liegt hinter einer möglichen Mitte-links-Koalition aus S&D, ALDE und den beiden Gruppen auf der linken Seite der S&D, Grüne/EFA und GUE-NGL (Bandbreite 345 bis 392 Mandate), die – falls die Prognosen am oberen Ende der Bandbreite zutreffen – eine knappe eigene absolute Mehrheit von 376 Abgeordneten erreichen könnte.

Das Wahlergebnis wird sich aber auch innerhalb der Fraktionen auswirken, wenn die Delegationen nationaler Parteien relativ stärker oder schwächer werden. Die Sitzverteilung resultiert aus den Ergebnissen der den Fraktionen angehörenden nationalen Parteien. Einige politische Kräfte könnten im Mai 2014 Ergebnisse erzielen, die höher als bei vorangegangenen Wahlen liegen, die aber fast ohne Auswirkungen auf die Sitzverteilung im Europäischen Parlament bleiben, weil sie vor fünf Jahren bereits Erfolge in der gleichen Größenordnung erzielt hatten (zum Beispiel in Deutschland die CDU und die CSU mit zusammen 38 Prozent). Umgekehrt könnten sich gute Ergebnisse für den französischen „Front National“, die spanische radikale Linke „Izquierda Unida“ und die Fünf-Sterne-Bewegung in Italien auf die Sitzverteilung auswirken.

Innerhalb der beiden großen Fraktionen sind folgende Kräfteverschiebungen zu erwarten: Die britische Labour-Partei könnte die Zahl ihrer Abgeordneten innerhalb der S&D-Fraktion verdoppeln, während die polnischen Parteien in der EVP-Fraktion ein Drittel ihrer Sitze einbüßen könnten (siehe Tabelle 4). Einige nationale Parteien, deren Fraktionszugehörigkeit noch unklar ist oder die 2009 bis 2014 keiner Fraktion angehörten, könnten einer der bestehenden politischen Fraktionen beitreten oder versuchen, eine neue Fraktion zu bilden.

Die direkten Konsequenzen von 150 bis 200 Abgeordneten, die populistischen und europakritischen Parteien zuzurechnen wären, auf die Funktionsweise des Europäischen Parlaments sind jedoch begrenzt. Diese Parteien stellen keinen homogenen Block dar, sondern sind politisch sowohl am rechten als auch am linken Rand zu finden und manchmal im Rechts-links-Schema überhaupt nicht einzuordnen. Mit Blick auf die Europawahl würden „[s]elbst unter Extremmaßnahmen mit hoher Mobilisierung und einer insgesamt niedrigen Wahlbeteiligung [...] EU-Skeptiker weit von handlungsfähigen Mehrheiten entfernt bleiben.“⁴⁰

Aufgrund der zu erwartenden Zugewinne scheint es aber möglich, dass sich unter der Führung des französischen Front National und der niederländischen Partij voor de Vrijheid eine neue Fraktion konstituiert. Die zu erfüllenden Bedingungen für eine Fraktionsbildung lauten: 25 Abgeordnete aus mindestens sieben Mitgliedstaaten. Hier müssten die beiden Parteien eine ausreichende Zahl von Partnern finden. Die Lebensdauer einer solchen Fraktion ist eine andere Frage. Frühere Beispiele europakritisch-populistischer Fraktionen am rechten Rand des politischen Spektrums zeigen, dass Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedern schnell zum Auseinanderbrechen führen können.⁴¹

Eine andere aktuelle Untersuchung weist auch darauf hin, dass Abgeordnete euroskeptischer und populistischer Parteien am rechten Rand des politischen Spektrums in Sachfragen nur geringen Einfluss haben. Sie sind häufiger abwesend, schreiben weniger Berichte und sind bei der Durchsetzung von Änderungsanträgen weniger erfolgreich. Stattdessen konzentrieren sie sich auf Reden im Plenum, um gegenüber der Öffentlichkeit für ihre Ideen zu werben.⁴²

40 Nikolaus Heinen/Florian Hartleb: EU-Skeptiker im Aufwind? Wirtschaftspolitische Implikationen der Europawahl, Deutsche Bank Research: EU-Monitor Europäische Integration, 31.1.2014, S. 1.

41 Yves Bertoni: European Elections: less abstention, more populism?, Notre Europe – Jacques Delors Institute: Tribune, Paris 2013, S. 6.

42 Morris: Conflicted Politicians, 2013, S. 7.

Tabelle 4: Wahlergebnisse und Umfragewerte ausgewählter nationaler Parteien aus den acht bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten der Europäischen Union

Wahlergebnisse ausgewählter nationaler Parteien aus den acht bevölkerungsreichsten Mitgliedstaaten der Europäischen Union	Stimmenanteil im Mitgliedstaat bei den Europawahlen 2009	Aktuelle Umfragewerte im Februar 2014
1) mit geringen Auswirkungen auf die neue Zusammensetzung des Europäischen Parlaments		
CDU/CSU (Deutschland, EVP)	37,9 %	40 %
Partij voor de Vrijheid - Partei für die Freiheit (Niederlande, fraktionslos)	17,0 %	17 %
Parti Socialiste – Sozialistische Partei (Frankreich, S&D)	16,5 %	18 %
Partidul Național Liberal – Nationale Liberale Partei (Rumänien, ALDE)	14,5 %	19 %
2) mit großen Auswirkungen auf die neue Zusammensetzung des Europäischen Parlaments		
Platforma Obywatelska & Polskie Stronnictwo Ludowe – Bürgerplattform & Polnische Bauernpartei (Polen, EVP)	51,0 %	32 %
United Kingdom Independence Party (Vereinigtes Königreich, EFD)	16,1 %	26 %
Labour Party (Vereinigtes Königreich, S&D)	15,3 %	32 %
Front national – Nationale Front (Frankreich, fraktionslos)	6,3 %	23 %
Izquierda unida – Vereinigte Linke (Spanien, GUE-NGL)	2,9 %	12 %
MoVimento 5 Stelle – Fünf-Sterne-Bewegung (Italien, nicht bekannt)	0,0 %	25 %
Anmerkungen: Die Berechnungen in der Spalte „Aktuelle Umfragewerte im Februar 2014“ basieren auf denselben Umfragen wie die Prognose zur Sitzverteilung von Notre Europe – Jacques Delors Institute von Februar 2014 (siehe Anmerkungen zu Tabelle 3).		

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten der Berechnungen von Notre Europe – Jacques Delors Institute für Februar 2014, auf folgenden Umfragen basieren, die von Electionista gesammelt und zur Verfügung gestellt werden. Electionista: EP2014, abrufbar unter: <https://docs.google.com/spreadsheets/ccc?key=0AoT7Lrz2HoS3dHhld09Ta0ptZzRoTE5Xa3c4OXBOQnc&usp=sharing#gid=0> (letzter Zugriff: 5.2.2014).. Folgende Umfragen wurden verwendet: Deutschland: Emnid 26.1.2014 und Infratest dimap 6.2.2014; Frankreich: Ifop 26.1.2014; Italien: IPR 4.2.2014; Niederlande: Ipsos 6.1.2014 und TNS 11.1.2014; Polen: PARR/PIBA 15.1.2014 und HH 20.1.2014; Rumänien: CSOP 29.12.2013 und INSCOP 6.2.2014; Spanien: Electionista-Durchschnitt von InvyMark 29.12.2013, Metroscopia 24.1.2014, NC Report 2.2.2014 und GESOP 2.2.2014; Vereinigtes Königreich: Survation 5.1.2014 und YouGov 14.01.2014. Daten der Wahlergebnisse für 2009: Europäisches Parlament, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/fr/00082fcd21/Results-by-country-%282009%29.html?tab=10> (letzter Zugriff: 5.2.2014).

Konsequenzen für die Wahl des Kommissionspräsidenten

Zwischen den Institutionen kann es durch strukturelle Faktoren, wie die Wahl des nächsten Kommissionspräsidenten gem. Art. 17 Abs. 7 EUV und den vorgesehenen Zeitplan, zu Konflikten kommen. Das zu erwartende Wahlergebnis führt in Verbindung mit diesen strukturellen Faktoren dazu, dass eine Große Koalition wahrscheinlicher wird.

Da der Rat der Europäischen Union die Kommissare in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten beziehungsweise den Staats- und Regierungschefs vorschlägt, entspricht die parteipolitische Zusammensetzung der Europäischen Kommission im Großen und Ganzen der Zusammensetzung des Europäischen Rates zum Zeitpunkt des Amtsantritts der neuen Kommission. Während das Mitte-rechts-Lager (EVP und ALDE) im Jahr 2009 in Parlament, Kommission und Rat Mehrheiten besaß, wird dies – falls die Prognosen zutreffen – nach der Europawahl 2014 nicht mehr der Fall sein. In 19 der 28 Mitgliedstaaten sind derzeit Parteien, die der S&D zugehören, an der Regierung beteiligt; in 16 der 28 Mitgliedstaaten sind Parteien, die der EVP zugehören, an der Regierung beteiligt.⁴³

Eine wichtige Einflussgröße in der inter-institutionellen Zusammenarbeit oder Konfrontation sind die europäischen Parteienfamilien geworden. Die Gipfeltreffen vor dem Europäischen Rat und die Parteitage und Kongresse sind feste Termine im europäischen politischen Kalender. Mit der personellen Neubesetzung anderer EU-Spitzenpositionen neben der des Präsidenten der Europäischen Kommission⁴⁴ ist allerdings sicher, dass das Personaltableau politisch ausgewogen sein wird und gleichzeitig auch große und kleine, neue und alte, nördliche und südliche, Euro- und Nicht-Euro-Staaten berücksichtigt werden.

Der Faktor, der eine Große Koalition wahrscheinlich macht, ist der Zeitplan für 2014 und die Präzedenzfälle der Jahre 2004 und 2009. Im November 2012 empfahl das Europäische Parlament, die Wahl nicht erst im Juni 2014 abzuhalten, sondern in den Mai vorzuverlegen, um dem neuen Parlament Zeit zu geben, sich auf die Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission vorzubereiten, die dann im Juli stattfinden könnte.⁴⁵ Der Wahltermin wurde daraufhin vom Rat der Europäischen Union auf den 22. bis 25. Mai 2014 festgelegt.

Im Jahr 2014 wird die Europäische Kommission erstmals unter voller Anwendung des durch den Vertrag von Lissabon reformierten Primärrechts bestimmt, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, also nach der Wahl des Kommissionspräsidenten im September 2009. Seit dem Vertrag von Maastricht, der dem Europäischen Parlament das Recht gab, bei dieser Frage ‚konsultiert‘ zu werden, konnte es seinen Einfluss konsequent ausbauen. Es interpretierte dieses Recht als ein Vetorecht⁴⁶ und Jacques Santer wäre zurückgetreten, falls er 1994 nicht eine Mehrheit im Europäischen Parlament hinter sich hätte vereinigen können (260 Abgeordnete stimmten für, 238 gegen ihn). Das Vetorecht wurde dann durch den Vertrag

43 Euractiv.com: EU elections will be tough again on parties in government, experts say, 11.2.2014.

44 Am 30. November 2014 endet die Amtszeit des Präsidenten des Europäischen Rates und das Amt der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik/Vize-Präsidentin der Europäischen Kommission wird ebenso neu besetzt werden.

45 Europäisches Parlament: Next European Parliament elections to be brought forward to May 2014, Pressemitteilung, 21.5.2013.

46 Simon Hix: Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam, in: British Journal of Political Science 2/2002, S. 259-280.

von Amsterdam festgeschrieben.⁴⁷ Der Vertrag von Nizza ersetzte die bis dahin erforderliche Einstimmigkeit im Europäischen Rat durch eine qualifizierte Mehrheit: Barroso wurde im Jahr 2004 von Deutschland und Frankreich erst akzeptiert, als klar war, dass sich eine qualifizierte Mehrheit im Europäischen Rat hinter ihm versammeln würde.⁴⁸

Der Verlauf des Prozesses der Nominierung der neuen Kommission in den Jahren 2004 und 2009 zeigt, dass das Europäische Parlament seine Macht auszunutzen wusste: In beiden Fällen musste der Kommissionspräsident sein Team umbilden, damit die neue Kommission bei der Abstimmung im Europäischen Parlament nicht durchfiel. Diese Entwicklung, bei der die Mitglieder des Europäischen Parlaments keinen ‚Anweisungen‘ aus ihren Hauptstädten Folge leisteten, die zuvor im Europäischen Rat den Kommissionspräsidenten unterstützt und die Zusammenstellung des Teams beeinflusst hatten, wird von Beobachtern als demokratischer Durchbruch in der Europäischen Union gesehen.⁴⁹ Sowohl 2004 als auch 2009 gab es am Ende solide Mehrheiten für den Kommissionspräsidenten⁵⁰ und für sein Team.⁵¹

Tabelle 5: Amtsantritt der neuen Europäischen Kommission 2004, 2009 und 2014

	2004	2009	2014
Termin der Wahlen zum Europäischen Parlament	10.-13. Juni	4.-7. Juni	22.-25. Mai
Nominierung des Kommissionspräsidenten durch den Europäischen Rat	29. Juni	19. Juni	Juni?
Bestätigung/Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament	22. Juli	16. September	Juli?
Anhörungen der designierten Kommissare	September/ Oktober	Januar 2010	September?
Bestätigung der Kommissare durch das Europäische Parlament	18. November	9. Februar 2010	Oktober?
Amtsantritt der neuen Kommission	22. November	10. Februar 2010	1. November

Quelle: Eigene Recherchen.

Der für 2014 vorgesehene Zeitplan scheint ambitioniert, da durch den Vertrag von Lissabon die Rolle des Europäischen Parlaments als Vetospieler nochmals gestärkt wurde: „Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament nach entsprechenden Konsultationen

47 Art. 2, Ziff. 40 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 340 vom 10. November 1997, S. 1-144; Art. 214 (ex-Artikel 158) Vertrag über die Europäische Gemeinschaft in der Fassung des Vertrags von Amsterdam, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 340 vom 10. November 1997, S. 173-306.

48 Hix/Noury/Roland: *Democratic Politics*, 2007, S. 13-17.

49 Ebenda, S. 2.

50 Im Jahr 2004: 413 Ja- zu 215 Nein-Stimmen, bei 44 Enthaltungen; im Jahr 2009: 382 Ja- zu 219 Nein-Stimmen, bei 117 Enthaltungen.

51 Im Jahr 2004: 449 Ja- zu 149 Nein-Stimmen, bei 82 Enthaltungen; im Jahr 2009 beziehungsweise 2010: 488 Ja- zu 137 Nein-Stimmen, bei 72 Enthaltungen.

mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor; dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament.⁵² Vor dem Vorschlag des Europäischen Rates führen Vertreter des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates Konsultationen in dem Rahmen durch, „der als am besten geeignet erachtet wird.“⁵³ Das Europäische Parlament wählt den Präsidenten der Kommission dann mit der Mehrheit seiner Mitglieder (376 von 751); die Abstimmung ist gemäß der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments geheim.⁵⁴ Die gesamte Kommission wird – nach Anhörung aller Kommissare – mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament gewählt oder abgelehnt; diese Abstimmung ist namentlich.⁵⁵

Laut der 11. Erklärung zu Artikel 17 Absätze 6 und 7 des Vertrags über die Europäische Union sind „das Europäische Parlament und der Europäische Rat im Einklang mit den Verträgen gemeinsam für den reibungslosen Ablauf des Prozesses, der zur Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission führt, verantwortlich.“⁵⁶ Divergierende Interpretationen bezüglich der „Berücksichtigung“ des Wahlergebnisses durch das Europäische Parlament und den Europäischen Rat sind nicht ausgeschlossen. Im Juli 2013 verabschiedete das Europäische Parlament eine Entschließung „über verbesserte praktische Vorkehrungen für die Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahre 2014“. In dieser formuliert es die Erwartung, „dass [...] der Kandidat für das Amt des Präsidenten der Kommission, der von der europäischen Partei unterstützt wurde, die die meisten Sitze im Parlament errang, als Erster den Versuch unternehmen darf, sich die Unterstützung der benötigten absoluten Mehrheit im Parlament zu sichern.“⁵⁷ Bundeskanzlerin Angela Merkel äußerte aber auf ihrer Pressekonferenz am Rande des Europäischen Rates vom 24. und 25. Oktober 2013, dass für sie „kein Automatismus zwischen Spitzenkandidaturen und der Besetzung von Ämtern sichtbar“⁵⁸ sei. Falls der vom Europäischen Rat vorgeschlagene Kandidat keine absolute Mehrheit im Europäischen Parlament auf sich vereinigen kann, „schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament innerhalb eines Monats mit qualifizierter Mehrheit einen neuen Kandidaten vor, für dessen Wahl das Europäische Parlament dasselbe Verfahren anwendet.“⁵⁹

Es ist denkbar, dass die Zugewinne populistischer und europakritischer Kräfte dazu führen, dass weder das Mitte-links- noch das Mitte-rechts-Lager eine absolute Mehrheit erreicht. Die ALDE-Fraktion wird im Hinblick auf die Zahl ihrer Sitze vermutlich geschwächt sein, wäre das Zünglein an der Waage, wird aber möglicherweise ihren Partnern nicht zu einer absoluten Mehrheit verhelfen können. Wie groß ist unter diesen Bedingungen der Raum für einen ‚Kompromisskandidaten‘, der nicht Spitzenkandidat war? Vieles spricht deshalb zum

52 Art. 17 Abs. 7 EUV.

53 Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat, 11. Erklärung zu Artikel 17 Absätze 6 und 7 des Vertrags über die Europäische Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 337-361, hier S. 344.

54 Art. 17 Abs. 7 EUV und Art. 106 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments.

55 Art. 106 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments.

56 11. Erklärung zu Artikel 17 Absätze 6 und 7 des Vertrags über die Europäische Union.

57 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 4. Juli 2013 über verbesserte praktische Vorkehrungen für die Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahre 2014 (2013/2102(INI)), P7_TA-PROV(2013)0323.

58 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Pressekonferenz mit Bundeskanzlerin Merkel zum Europäischen Rat am 24. und 25.10.2013, Mitschrift Pressekonferenz, 25.10.2013.

59 Art. 17 Abs. 7 EUV. Nach der Wahl des Kommissionspräsidenten bergen die Auswahl und die Portfolios der Kommissare sowie die interne Organisation der nächsten Europäischen Kommission weiteres Konfliktpotenzial. Eine Entscheidung des Europäischen Rates in Reaktion auf das negative irische Referendum vom Mai 2008 sieht vor, dass jeder Mitgliedstaat weiterhin einen Kommissar stellen wird.

jetzigen Zeitpunkt für eine Große Koalition und der Zeitplan sowie die institutionelle Konstellation sind vielleicht die wichtigsten Argumente, die für eine solche sprechen.

Europawahl 2014: Veränderungen mit begrenzten direkten Auswirkungen

Dieser Ausblick auf das Europäische Parlament nach den Wahlen im Mai 2014 zeigt, dass sich trotz vieler Unwägbarkeiten bereits mögliche Veränderungen durch die Europawahl skizzieren lassen.

Aus den hier ausgewerteten Daten zum Abstimmungsverhalten der Abgeordneten ergibt sich, dass die meisten Entscheidungen von den Positionen der etablierten pro-europäischen Fraktionen abhängen und deshalb die direkten Auswirkungen auf das Funktionieren des Europäischen Parlaments begrenzt sein werden.⁶⁰ Das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten im Europäischen Parlament kann drei typische Formen annehmen: ‚Wettbewerb‘ (Mitte-links gegen Mitte-rechts), ‚Große Koalition‘ (eine Einigung zwischen EVP und S&D, eventuell inklusive ALDE) oder ‚Konsens‘ (einen noch breiteren, lagerübergreifenden Konsens, den auch europaskeptische/populistische Kräfte unterstützen). Die Kohäsion der Fraktionen bestimmt dabei ihren tatsächlichen Einfluss und die Dynamiken der Mehrheitsfindung unterscheiden sich je nach Politikfeld.

Die zu erwartenden Zugewinne populistischer und europakritischer Kräfte würden das Europäische Parlament nicht paralysieren, aber eine (noch) stärkere Zusammenarbeit der etablierten Parteien forcieren. Den aktuellen Umfragen folgend liegt die S&D-Fraktion (mit Schätzungen in einer Bandbreite von 209 bis 219 Abgeordneten) knapp vor der EVP (mit Schätzungen von 202 bis 215 Abgeordneten). Bei den kleineren Fraktionen könnte ALDE rund 60, ECR und GUE/NGL jeweils circa 50, Grüne/EFA etwa 40 und die EFD 30 Sitze erreichen. Sonstige Parteien könnten bis zu 100 Mandate bekommen. Der vertragliche Rahmen für die Wahl des Kommissionspräsidenten nach Art. 17 Abs. 7 EUV unter ‚Berücksichtigung‘ des Ergebnisses der Wahlen zum Europäischen Parlament steht ebenfalls fest. Ein Vergleich des anvisierten Zeitplans für den Amtsantritt der neuen Europäischen Kommission mit Ablauf dieses Prozesses in den Jahren 2004 und 2009 zeigt, dass Verzögerungen bei der Wahl eines neuen Kommissionspräsidenten und der Bestätigung der neuen Europäischen Kommission nicht auszuschließen sind und durch mögliche divergierende Interpretationen der vertraglichen Bestimmungen und die Mehrheiten in Europäischem Parlament und Europäischem Rat begünstigt werden.

Unklar ist jedoch das Verhalten der Mehrheitsfraktionen gegenüber dem gestärkten, aber weiter diversen Block der europakritischen und populistischen Kräfte: Es besteht einerseits die Gefahr, dass die Analysen und Empfehlungen, die von den populistischen Kräften formuliert werden, ihren Weg in die Programme und Forderungen der Parteien des politischen Mainstreams finden (in den Bereichen Personenfreizügigkeit und Asylpolitik beispielsweise). Andererseits könnten die Akteure des pro-europäischen Mainstreams auch zu einer energischen Verteidigung und Förderung ihrer alternativen Visionen und Vorschläge für die Europäische Union bewegt werden.⁶¹ Hier ist es wichtig, die Unterschiede zwischen der linken Mitte und der rechten Mitte klar zu machen, denn europakritische und populistische Kräfte werden versuchen, sich als Stimme gegen ‚Brüssel‘ zu profilieren.

⁶⁰ Bertoncini/Kreilinger: *What political balance*, 2013, S. 23.

⁶¹ Ebenda, S. 23.