/// Europawahl 2019 – Ein Überblick über die größten Herausforderungen

WEGMARKE DER INTEGRATION

DANIEL GÖLER/ROBERT LOHMANN /// Welche Auswirkungen wird die Europawahl 2019 für den weiteren Fortgang des europäischen Integrationsprozesses haben? Es könnte sein, dass die kommende Europawahl sowohl in Bezug auf eine weitere Parlamentarisierung des politischen Systems als auch hinsichtlich einer stärkeren Politisierung und Polarisierung der politischen Auseinandersetzungen eine Wegmarke bilden wird.

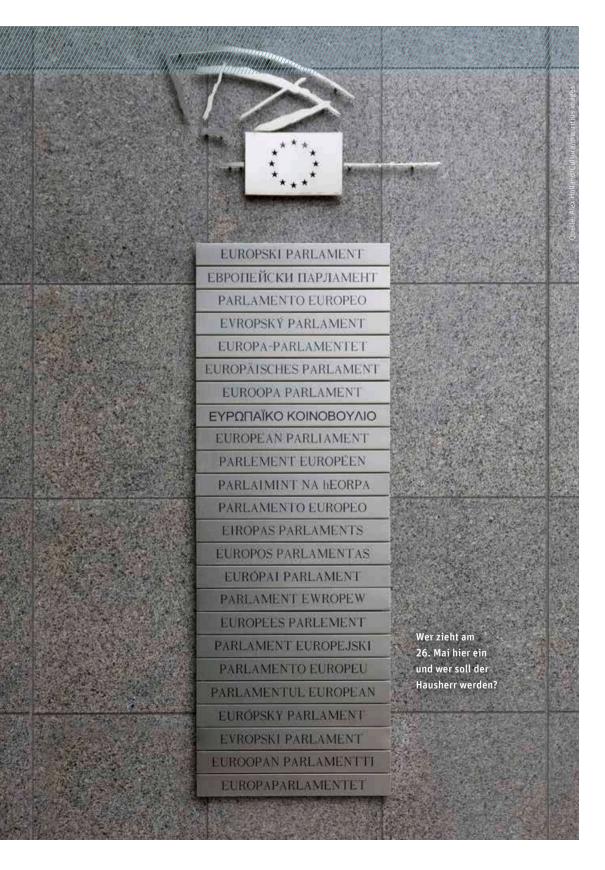
Die Ende Mai 2019 stattfindende Wahl zum Europäischen Parlament (EP) kann als eine Wegmarke angesehen werden, denn es ist die erste Wahl nach einer Reihe von Zäsuren in den letzten fünf Jahren. Durch die dramatischen Verwerfungen der sogenannten Flüchtlingskrise, den Brexit-Prozess, die zunehmende Erosion des gemeinsamen europäischen Wertefundaments sowie durch zahlreiche außenpolitische Herausforderungen hat sich die europapolitische Lage tiefgreifend verändert. Die Europawahl 2019 hat aber nicht nur wegen des veränderten europapolitischen Umfeldes eine besondere Bedeutung, sondern sie besitzt auch das Potenzial, durch ihren Verlauf die Zukunft des Integrationsprozesses selbst nachhaltig zu prägen. Der folgende Beitrag möchte hierbei drei Aspekte besonders herausarbeiten: die Frage einer weiteren Parlamentarisierung des politischen Systems der Union, die Herausforderungen und Chancen einer Politisierung der Europapolitik sowie die Konsequenzen einer

Die Europawahl 2019 besitzt das **POTENZIAL**, die Zukunft des Integrationsprozesses zu prägen.

sich im Wahlkampf verstärkt zeigenden Polarisierung der politischen Auseinandersetzung. All diese Aspekte haben sowohl eigenständige, über die vorgenannten Herausforderungen hinausweisende Folgen für die weitere Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses als auch das Potenzial, krisenverschärfend oder krisenlösend zu wirken.

Parlamentarisierung als konstitutionelle Wegmarke

Jenseits aller parteipolitischen Fragen stellt die Europawahl 2019 eine wichtige konstitutionelle Wegmarke für die Europäische Union (EU) dar, denn im



Nachgang der Wahlen wird es darum gehen, ob der im Jahr 2014 erreichte Schritt in Richtung einer Parlamentarisierung des "Regierungssystems" der EU fortgesetzt wird oder nicht.1 Hintergrund ist, dass der EU-Vertrag (EUV) bei der Frage, wer den letztlich entscheidenden Einfluss auf die Bestimmung des Kommissionspräsidenten hat, nicht eindeutig ist. Im diesbezüglichen Artikel heißt es: "Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor; dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament. Das Europäische Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder." (Art. 17 Absatz 7, Satz 1 und 2 EUV)

Die betreffende Vertragsregelung entstand seinerzeit im Europäischen Verfassungskonvent als Kompromiss zwischen denjenigen, die beabsichtigten, als Teil einer umfassenden Demokratisierungsund Parlamentarisierungsagenda die Bestimmung des Kommissionspräsidenten dem Europäischen Parlament zu übertragen, und denjenigen, welche an der bisherigen Prärogative der Staats- und Regierungschefs bei Ernennung des Kommissionspräsidenten festhalten wollten. Das Problem dieses Kompromisses, der inhaltlich in den Lissabonner Vertrag übernommen wurde, besteht darin, dass es sich um keine Einigung in der Sache, sondern um einen Formelkompromiss handelt. Die Anhänger einer Parlamentarisierung interpretieren die Regelung so, dass das EP der entscheidende Akteur sei und das Vorschlagsrecht des Europäischen Rates diesem keinen wirklichen Gestaltungsraum eröffne, da die Staats- und

Regierungschefs ja die Ergebnisse der Wahlen zum EP zu berücksichtigen hätten. Die andere Seite hingegen sieht in der Regelung die klare Verankerung einer substanziellen Rolle der Staats- und Regierungschefs, da dem Parlament keine Möglichkeit eröffnet wurde, das Vorschlagsrecht des Europäischen Rates zu umgehen. Denn: "Erhält dieser [vom Europäischen Rat vorgeschlagene] Kandidat nicht die Mehrheit, so 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." (Art. 17 Absatz 7, Satz 3 EUV)

Die Streitfrage, wer den KOMMISSIONSPRÄSIDENTEN bestimmt, ist noch nicht geklärt.

Das Offenlassen dieser zentralen konstitutionellen Frage führte dazu, dass das EP beziehungsweise die in ihm vertretenen transnationalen Parteienbündnisse bei der ersten Wahl nach den Lissabon-Regeln im Jahr 2014 eine durchaus bewusst konfrontative Strategie verfolgten, um die Rolle des EP zu stärken. So nominierten die Parteibündnisse im Vorfeld der Wahlen Spitzenkandidaten, und die große Mehrheit der Europaparlamentarier machte deutlich, dass das EP im Nachgang der Wahlen keinen anderen Kandidaten zum Kommissionspräsidenten wählen würde als den erfolgreichsten Spitzenkandidaten.² Diese Strategie wurde in der Öffentlichkeit durchaus kontrovers diskutiert, wie sich exemplarisch an der Debatte zwischen Jürgen Habermas und Udo Di Fabio im Anschluss an die Wahl 2014 zeigte. Während Habermas die Auffassung vertrat, dass ein Übergehen der Spitzenkandidaten durch den Europäischen Rat "das europäische Projekt ins Herz treffen [würde] und fortan [...] keinem Bürger die Beteiligung an einer Europawahl mehr zuzumuten" wäre, kritisiert Di Fabio das Vorgehen des Parlaments als einen Versuch "der gezielten Rechtsüberschreitung [,um den] Vertragsverbund der EU unter der Hand zu verstaatlichen."3

Zwar gab es nach der Wahl noch Überlegungen im Europäischen Rat, einen anderen Kandidaten ins Spiel zu bringen. Angesichts der klaren Haltung des EP, das trotz aller internen Friktionen "zunächst einmal vor allem das Spitzenkandidatenprinzip gegen die nationalen Regierungen im Europäischen Rat durchsetzen wollte, versammelten sich die großen Fraktionen rasch hinter der EVP und Juncker",4 der dann auch vom Europäischen Rat nominiert und vom EP gewählt wurde. Die entscheidende Frage für die künftige Entwicklung der EU wird nun sein, ob diese faktische Aushebelung des Vorschlagsrechts des Europäischen Rates für das Amt des Kommissionspräsidenten eine Ausnahme bildete oder stilbildend sein wird. Oder wie es der Spitzenkandidat der SPE aus dem Jahr 2014, Martin Schulz, im Nachgang der Wahlen formulierte: "Von mehreren möglichen Auslegungen [von Artikel 17 Absatz 7 EUV] hat sich diejenige durchgesetzt, die nunmehr als Präzedenzfall für die Wahlen 2019 gelten und verteidigt werden muss."5 Sollten nach den Wahlen 2019 das EP bzw. die in ihm vertretenen Parteibündnisse erneut den Kommissionspräsidenten faktisch alleine bestimmen, könnte man durchaus von einer Weiterentwicklung der Vertrags- oder Verfassungswirklickeit in Richtung eines parlamentarischen Systems sprechen.

Die kommende Europawahl wird in diesem Streit RICHTUNGS-WEISEND sein.

Die aktuelle Entwicklung läuft genau in diese Richtung, da zumindest die großen europäischen Parteibündnisse sich wieder auf die Aufstellung von Spitzenkandidaten verständigt haben. Die beiden aussichtsreichsten Kandidaten sind dabei die Spitzenkandidaten der EVP und SPE, Manfred Weber und Frans Timmermans. Zwischenzeitliche Versuche von Seiten der Staats- und Regierungschefs, das Spitzenkandidatenmodell wieder zurückzudrängen, wurden letztlich nicht mit Nachdruck verfolgt. Interessant ist hierbei auch die Berichterstattung über die Nominierungsprozesse bzw. Wahlen innerhalb der beiden großen Parteien. Denn der Grundtenor der Berichterstattung beschäftigte sich mit genau den Fragen, die auch bei nationalen Kandidatenaufstellungen im Zentrum stehen wie etwa politische Ausrichtung, Wahlchancen und regionale (hier nationale) Herkunft. Die Grundfrage, inwiefern der nächste Kommissionspräsident wirklich dem Kreis der Spitzenkandidaten kommen wird, wurde praktisch kaum thematisiert beziehungsweise es wurde mehr oder weniger implizit davon ausgegangen, dass mit den Nominierungen der Spitzenkandidaten auch der Bewerberkreis für das Amt des Kommissionspräsidenten abgesteckt sei. Zumindest in der medialen Berichterstattung scheint damit die Frage, ob der Nominierungsprozess des Jahres 2014 Vorbildcharakter haben sollte, bereits ein Stück weit beantwortet

Politisierung und Polarisierung der europapolitischen Debatten und Entscheidungsprozesse

Inwieweit das Spitzenkandidatenmodell sich zur Vertrags- bzw. Verfassungswirklichkeit der Union weiterentwickelt, wird neben den Debatten zwischen EP und Europäischem Rat auch davon abhängen, wie sich das neue EP parteipolitisch zusammensetzt. wahrscheinlich ist, dass EVP und SPE die stärksten politischen Kräfte bleiben, doch kann die zunehmende Fraktionierung der europäischen "Parteienlandschaft" die Bildung einer tragfähigen Mehrheit erschweren. Die "Erosion des faktischen Duopols der rechten und linken Mitte",6 bestehend aus EVP und SPE, wird die Zusammenarbeit im EP verändern. Anstelle dieses faktischen Duopols wird eine höhere Anzahl an Akteuren treten, die sich zudem nicht mehr eindeutig auf der klassischen Rechts-Links-Skala einordnen lassen.

In der fachwissenschaftlichen Debatte werden diese Veränderungen unter anderem durch den Ansatz des Postfunktionalismus thematisiert. Bereits seit dem ersten Leitaufsatz im Jahre 2009 wird von Liesbet Hooghe und Gary Marks diskutiert, inwieweit sich der Zerfall des sogenannten permissiven Konsenses und die vermehrten europaskeptischen Tendenzen in der Bevölkerung seit dem Vertrag von Maastricht nicht nur auf die Akzeptanz der Europäischen Union, sondern darüber hinaus auch auf die Erosion nationaler Volksparteien und eine grundsätzliche Ablehnung etablierter institutioneller Strukturen auswirken. Der Austritt Großbritanniens aus der Union und die im Vorfeld geführte Leave-Kampagne, die auch sehr viel über das Verhältnis breiter Teile der britischen Bevölkerung zu den etablierten Strukturen und politischen Eliten in Großbritannien aussagen, stehen hierfür nachträglich als eine Art Blaupause.

In der Bevölkerung nehmen EUROPASKEPTISCHE Tendenzen zu.

Vor allem die von Hooghe und Marks aufgezeigte neue und maßgeblich durch den europäischen Integrationsprozess verstärkte Spaltung in der Parteienlandschaft zwischen den sogenannten "green / alternative / libertarian", kurz GAL, und den "traditionalism / authority / nationalism", kurz TAN, steht im Fokus der Debatte. Dabei wird die Bildung neuer Protestparteien als Reaktion auf die (vermeintliche) Unfähigkeit etablierter Parteien gesehen, Antworten auf aktuelle Herausforderungen der europäischen Integration zu geben. Neben wirtschaftlichen Aspekten steht hier vor allem die Identitätsfrage im Vordergrund: "Postfunctionalism puts the spotlight on identity politics. The migration crisis touched a nerve of national identity because it asked Europe's populations to harbor culturally dissimilar people."

Diesen Identitätsfragen werden dabei sehr weitgehende Auswirkungen auf das etablierte Parteiensystem beigemessen, denn "[t]o the extent that European integration activates identity issues related to the reconfiguration of the state, it disrupts established party systems, gives rise to new radical left and radical nationalist parties, and constrains supranational problem solving."⁷

Zu der größeren Rolle von Identitätsfragen kommt hinzu, dass die Politik der Union (oder das, was die Bürger der EU zuschreiben) zunehmend zu kontroversen Debatten in den europäischen Gesellschaften führt. Dieses auch als Politisierung bezeichnete Phänomen hat seinen Ursprung darin, dass die Bürger der Mitgliedsstaaten durch die fortwährende Vertiefung der Integration immer stärker direkt von europäischen Themen betroffen sind. Im Falle einer dauerhaft negativen Betroffenheit kann diese Entwicklung auch zu einer grundsätzlichen Ablehnung des Integrationsprozesses (nach Hooghe und Marks: "constraining dissensus") führen, eine Tendenz, welche vermutlich auch die Europawahlen 2019 und damit die Zusammensetzung des nächsten Europäischen Parlaments beeinflussen wird.

Prognosen über den Ausgang der Wahlen zum EP aufzustellen, sind noch schwieriger als für nationale Wahlen. Diejenigen, die existieren, sehen gegenüber den 2014er-Wahlen keinen nominellen Anstieg euroskeptischer Parteien und Strömungen, was allerdings mit dem Ausscheiden der britischen Abgeordneten von UKIP und der britischen Konservativen begründet ist. Andere

PROGNOSEN zum Ausgang der Europawahlen sind kaum machbar

europaskeptische oder fundamental kritische Parteien und Strömungen (AfD, FPÖ, Lega etc.) könnten diesen Verlust kompensieren, sodass europaskeptische Meinungen im neuen Parlament wiederum bei ca. 20 % der Mandate landen könnten.⁸

Was das für die Bildung von Fraktionen und somit auch für die Bildung von Mehrheiten im künftigen Europäischen Parlament bedeuten wird, kann bestenfalls erahnt werden: "Aus machtpolitischen Gründen besteht ein nicht geringer Anreiz für rechtspopulistische und EU-kritische Parteien, nach den Europawahlen ihre Stärke durch eine möglichst große gemeinsame Fraktion symbolisch zu untermauern. Gleichzeitig gäbe ihnen diese noch mehr Möglichkeiten, Rederechte und Ressourcen im EP zu fordern."9 Versuche, europaskeptische und rechtsgerichtete Bündnisse im Parlament zu bilden, gab es schon immer. Diese waren mal mehr, mal weniger von Erfolg gekrönt. Bei dieser Wahl scheint die Wahrscheinlichkeit eines solchen Bündnisses sehr hoch zu sein. Italiens stellvertretender Ministerpräsident und Vorsitzender der Lega, Matteo Salvini, begann bereits im Juli 2018 mit dem Versuch, ein Bündnis aus Parteien zu schmieden, "die sich ein anderes Europa vorstellen".10 Auch Steve Bannons Bestrebungen, mit "The Movement" ein Drittel der Mandate im neuen Parlament in einer rechtsgerichteten

Vereinigung zu bündeln, zählen hierzu. Ob sich diese Zusammenarbeit über den Wahlkampf hinaus in eine institutionalisierte Zusammenarbeit im EP auswirkt, bleibt noch offen.

Ebenso sind auf der "GAL"-Seite neue Bestrebungen vorhanden, welche die Fraktionierung im Parlament vorantreiben können. Die neue politische Plattform "Volt" steht hierfür beispielhaft. Als eine paneuropäische Initiative gegründet, setzt sie sich zum Ziel, 25 Mandate im neuen Parlament zu erreichen. Es stehen dabei weniger die konkreten Inhalte im Vordergrund, sondern vielmehr der Gedanke, eine paneuropäische Partei zu sein, die ein Gegengewicht zu wachsendem Europaskeptizismus bilden soll.

In all diesen Bewegungen und Parteien stehen (neben den konkreten Inhalten wie der Zukunft des Euros, der Migrationspolitik und der Sicherung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) die Stellung zur EU im Ganzen und damit einhergehend auch die Frage des Verhältnisses von Europa und Nation für die Identität der europäischen Bevölkerung im Zentrum. Insoweit wird die Europawahl 2019 auch von sehr grundlegenden Debatten nicht nur über die Zukunft der EU, sondern auch der Nationalstaaten geprägt sein. Inwiefern diese zu einer Politisierung und Polarisierung entlang der Annah-

"Volt" stellt als paneuropäische Bewegung das GEGENGEWICHT zum wachsenden Europaskeptizismus dar. men des Postfunktionalismus führen wird, bleibt abzuwarten.

Die Wahl 2019 als Wegmarke

Die Europawahl im Mai 2019 und der sich ihr anschließende Prozess der Formierung der Fraktionen innerhalb des Parlaments sowie die Bildung der neuen Kommission werden die künftige Entwicklung der EU maßgeblich beeinflussen. In konstitutioneller Sicht wird sich entscheiden, ob sich die EU weiter in Richtung eines parlamentarischen Systems entwickelt oder ob der Parlamentarisierungsschritt der Wahl 2014 wieder revidiert wird. Hinsichtlich der Perspektiven künftiger Politikgestaltung wird die Wahl – und vielleicht noch mehr der ihr vorangehende Wahlkampf - zeigen, ob europapolitische Themen wirklich im Zentrum des politischen Diskurses angekommen sind. Außerdem stellt sich die Frage, ob sie Gegenstand auch grundsätzlicher Kontroversen sind und damit von einer Politisierung der Europapolitik gesprochen werden kann - oder ob die Debatten eher wie in der Vergangenheit von nationalen Sachthemen und Personalfragen überlagert werden. Letzteres würde bedeuten, dass die Europawahlen weiterhin als sogenannte Second Order Election eingestuft werden können. Und schließlich werden die politischen Trennlinien, anhand derer der Wahlkampf geführt und die Fraktionsbildung im EP erfolgen werden, zeigen, inwiefern sich ein neuer, maßgeblich durch die europäische Integration hervorgerufener Cleavage wirklich als Strukturmerkmal europäischer Politik etabliert.

All diese Entwicklungen bergen sowohl Chancen als auch Risiken. Eine stärkere Parlamentarisierung wäre aus demokratietheoretischer Sicht wünschenswert. Hinsichtlich der oft schwer auszutarierenden nationalen Interessen und Befindlichkeiten stellt eine solche Entwicklung aber auch Herausforderungen dar. Zudem stellt sich die Frage, ob interne Struktur- und Demokratieprobleme des EP wie etwa die Überrepräsentation kleinerer Staaten bei der Sitzverteilung durch eine solche Auf-

Eine STÄRKERE Parlamentarisierung ist aus demokratietheoretischer Sicht wünschenswert.

wertung des Parlaments nicht verschärft würden. Eine Politisierung der europapolitischen Debatte wäre einerseits durchaus positiv und ein Zeichen dafür, dass die Europapolitik endgültig aus der Technokratensphäre herausgetreten ist. Auch kann eine Politisierung dazu beitragen, die EU den Menschen näher zu bringen und Europapolitik als Teil des normalen politischen Diskurses zu verankern. Andererseits stellen diese Entwicklungen eine große Herausforderung für die etablierten Verfahren und Kompromissfindungsmöglichkeiten der bisherigen Europapolitik dar. Und auch eine Polarisierung entlang eines Cleavages "green / alternative / libertarian" vs. "traditionalism / authority / nationalism" wäre ambivalent. Denn neben den vielfach diskutierten negativen Auswirkungen einer solchen Polarisierung könnte diese auch zu einer verstärkten Aufmerksamkeit für Grundsatzfragen der Integration und damit einer Mobilisierung von Menschen auf beiden Seiten dieses Cleavages führen.

In welche Richtung die Entwicklung während und nach der Europawahl laufen wird, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer prognostizieren. Gleiches gilt auch für die Frage, welchen Einfluss die Wahlen auf die aktuelle tiefgreifende Krise des Integrationsprojekts haben werden. Was man aber sagen kann, ist, dass die Europawahlen die künftige Entwicklung des Integrationsprojektes in verschiedener Hinsicht leiten und somit durchaus als eine Wegmarke der Integration angesehen werden können. ///



/// PROF. DR. DANIEL GÖLER

ist Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europäische Politik der Universität Passau und Mitglied im Vorstand des Instituts für Europäische Politik in Berlin.



/// DR. ROBERT LOHMANN

ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik der Universität Passau.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Göler, Daniel / Jopp, Mathias: Die Europawahl 2014 und das Konzept der Spitzenkandidaten ein Kommentar, in: integration 2/2014, S. 152-160, hier S. 158.
- ² Heidbreder, Eva / Auracher, Jelena: Die Rolle europäischer Spitzenkandidaten im institutionellen Wettstreit. Die Europawahl 2014 als Weichenstellung für die Politisierung der EU, in: Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler, hrsg. von Michael Kaeding und Niko Switek, Wiesbaden 2015, S. 223-231, hier: S. 225-226.
- ³ https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/juergenhabermas-im-gespraech-europa-wird-direkt-insherz-getroffen-12963798-p3.html, Stand: 4.2.2019; https://www.faz.net/aktuell/politik/die-gegenwart/ europa-eine-demokratische-zaesur-12980401. html. Stand: 4.2.2019.
- ⁴ von Ondarza, Nicolai / Schenuit, Felix: Die Reform des Europäischen Parlaments, in: SWP-Aktuell / Stiftung Wissenschaft und Politik 11/2018, S. 6.
- ⁵ Schulz, Martin: Das neue, demokratische Europa, in: Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler, hrsg. von Michael Kaeding und Niko Switek, Wiesbaden 2015, S. 12-14, hier S. 13.
- ⁶ Leggewie, Claus: Nebenwahlen? Hauptsache! Europa vor einer Richtungsentscheidung, in: Aus Politik und Zeigeschichte: Europa wählt 4-5/2019, S. 4-10, hier S. 5.
- ⁷ Hooghe, Liesbet / Marks, Gary: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: British Journal of Political Science 1/2009, S. 1-23; Dieselb.: Grand theories of European integration in the twenty-first century, in: Journal of European Public Policy, 17.1.2019, S. 10 (1. Zitat) und S. 5 (2. Zitat); Börzel, Tanja A. / Risse, Thomas: From the euro to the Schengen crises. European integration theories, politicization, and identity politics, in: Journal of European Public Policy 1/2018, S. 83-108.
- ⁸ Vgl. bspw. von Ondarza, Nicolai / Schneuit, Felix: Die Europawahlen 2019 und das Europäische Parteiensystem, in: Aus Politik und Zeigeschichte: Europa wählt 4-5/2019, S. 11-18; www.foederalist. eu/p/europawahl-umfragen.html, Stand: 4.2.2019.
- ⁹ Siehe von Ondarza / Schneuit: Die Europawahlen 2019 und das Europäische Parteiensystem, S. 17.
- https://www.washingtonpost.com/outlook/italy-has-done-a-lot--maybe-too-much/2018/07/19/dc81a292-8acf-11e8-8aea-86e88ae760d8_story.html?noredirect=on&utm_term=.37fc127568c1, Stand: 4.2.2019.