

Das neue Machtgefüge im Europäischen Parlament

Trotz EU-Skeptikern und Spitzenkandidatenprinzip bleibt der politische Umbruch aus

Daniela Kietz/Nicolai von Ondarza

Die Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) 2014 haben die europäische Politik in doppelter Hinsicht aufgerüttelt: zum einen, weil EU-skeptische Parteien die größten Zuwächse verzeichneten, zum anderen, weil das EP das Spitzenkandidatenprinzip durchgesetzt hat und so die Kommission enger an sich binden wird als je zuvor. Dennoch stellt sich das neue EU-Parlament ähnlich auf wie seine Vorgänger: Eine feste Koalition mit Regierungs-/Oppositionsdynamik wird es nicht geben, sondern vielmehr breite Bündnisse der proeuropäischen Parteien, welche die EU-Skeptiker ausgrenzen. In Integrationsfragen wird sich die Parlamentsmehrheit unverändert für mehr Vertiefung einsetzen, während sie in wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Fragen gerade wegen des Aufstiegs radikaler Kräfte am rechten Rand nach links rücken dürfte.

Die Europawahlen 2014 haben das Kräfteverhältnis im EP auf den ersten Blick deutlich verschoben. Fundamental EU-skeptische Parteien haben beachtliche Zuwächse erzielt und sind, wie der Front National, teilweise stärkste Kraft in ihren jeweiligen Mitgliedstaaten geworden. EU-weit kommen diese Kräfte auf fast 100 Sitze. Davon sind knapp die Hälfte in der Rechtsaußen-Fraktion Europa der Freiheit und Direkten Demokratie (EFFD) organisiert, die andere Hälfte bleibt fraktionslos. Hinzu kommen noch einmal 70 Abgeordnete der Europäischen Konservativen und Reformisten (EKR), die weitere Integrationsschritte ablehnen. Am anderen Rand des EP verbuchte die

Europäische Linke (GUE/NGL) Zuwächse von 35 auf 52 Mandate.

In der politischen Mitte hingegen verloren die Europäische Volkspartei (EVP, 221 Sitze, vorher 274) und die Liberalen (ALDE, 67 vs. 83) deutlich, während die sozialdemokratische Fraktion (S&D, 191) und die Grünen (50) ihre Größe in etwa beibehielten.

Diese neuen Kräfteverhältnisse sind nicht nur auf die Wahlen zurückzuführen, sondern auch auf intensive Verhandlungen zur Fraktionsbildung zwischen den 186 im EP vertretenen Parteien. Insbesondere die EU-skeptischen Fraktionen haben sich neu sortiert.

Keine Spaltung in Regierung und Opposition

Ein erster Test für die Mehrheitsbildung im EP ist die anstehende Wahl des Kommissionspräsidenten. Nach den EP-Wahlen hatte das Parlament gegen den Widerstand einiger nationaler Regierungen durchgesetzt, dass mit Jean-Claude Juncker der Spitzenkandidat der größten Fraktion für das Amt nominiert wird. Erstmals wird der Posten damit direkt an den Ausgang der EP-Wahlen geknüpft. Mindestens EVP, S&D und ALDE haben angesichts der engen Mehrheitsverhältnisse eine intensivere Zusammenarbeit angekündigt, um Juncker zu stützen. Auf Basis eines gemeinsamen Programms soll so eine proeuropäische Mehrheit im EP garantiert werden.

Anders als oft behauptet, wird sich daraus im EP jedoch keine feste Regierungs-/Oppositionsdynamik nach dem Vorbild nationaler Parlamente ergeben. Denn erstens bleibt die Kommission als Kollegium parteiübergreifend, da die Kommissare und Kommissarinnen weiterhin von den nationalen Regierungen nach deren parteipolitischer Präferenz nominiert werden. Und zweitens ist vor allem der Gesetzgebungsprozess der EU darauf ausgelegt, dass nach einem Kommissionsvorschlag die eigentlichen Verhandlungen zwischen Parlament und Mitgliedstaaten im Rat stattfinden. Für die EP-Fraktionen gibt es daher kaum politische Anreize, eine dauerhafte Koalition zu bilden, die durchgängig die Kommission stützt. Viel größer ist dagegen der Anreiz, themenbezogen wechselnde Mehrheiten zu organisieren, um sich von Fall zu Fall gegen den Rat durchzusetzen. Deshalb handeln EVP, S&D und ALDE aktuell auch keinen »Koalitionsvertrag« für die gesamte Legislaturperiode aus, sondern eine politische Vereinbarung zur Wahl Junckers.

Breite Bündnisse statt nur große Koalition

Im Zentrum der Mehrheitsbildung im EP werden die Parteien der politischen Mitte stehen. Schon in der letzten Legislatur ent-

schieden die EVP und S&D, die mit 55 Prozent der Sitze auch künftig über eine absolute Mehrheit verfügen, gemeinsam über 70 Prozent der Abstimmungen für sich.

Anders als auf nationaler Ebene wird es trotz der numerisch ausreichenden Mehrheit aber nicht bei dieser Kooperation der Großen bleiben. Beide Fraktionen werden im Regelfall darum bemüht sein, breitestmögliche Mehrheiten zu erreichen. Solche übergroßen Koalitionen haben Tradition im EP. Bereits in der letzten Wahlperiode war in über 90 Prozent der Fälle, in denen EVP und S&D einen Kompromiss fanden, mindestens eine weitere Fraktion an Bord. Dies hat zwei Hauptgründe:

Zum einen stärkt ein breiter Rückhalt in einer Sachfrage das Parlament maßgeblich in den Verhandlungen gegenüber dem Rat und der Kommission. In der Rechtsetzung, bei wegweisenden Entscheidungen wie der Verabschiedung des EU-Haushalts oder bei institutionellen Kompetenzstreitigkeiten streben die beiden großen Fraktionen daher in der Regel eine solche große Mehrheit an. Selbst bei einem so hochumstrittenen Gesetzgebungsprojekt wie dem zur Bankenunion bildete sich im EP eine Koalition aus fünf Fraktionen mit über 550 Abgeordneten.

Hinzu kommt zum anderen, dass in der neuen Legislatur die absolute Mehrheit von EVP und S&D mit zusammen »nur« 412 Mandaten deutlich kleiner geworden ist. In hochpolitisierten Abstimmungen, in denen es zu abweichenden Voten kommen kann, reicht eine solche Mehrheit nicht immer. In die parlamentsinternen Verhandlungen werden daher alle Fraktionen eingebunden sein.

Die einzige Ausnahme bilden die Rechtsaußen-Parteien, die trotz ihrer Zuwächse von den anderen Fraktionen von der Kompromissfindung weiter ausgeschlossen werden. Wie in der Vergangenheit werden sie angesichts ihrer Zersplitterung kaum Einfluss im EP ausüben (siehe SWP-Aktuell 7/2014). Knapp 50 Abgeordnete dieses Spektrums bleiben fraktionslos, darunter auch die des Bündnisses um Marine Le Pen und Geert Wilders, das vorläufig an der Fraktionsbildung scheiterte. Zwar gelang es

UKIP mit Mühe, die Kooperation in der EFDD-Fraktion fortzuführen. Allerdings ist dieses Bündnis ausgesprochen instabil. Bereits beim Austritt einer Partei wären die Mindestanforderungen für die Bildung einer Fraktion nicht mehr erfüllt. Hinzu kommt, dass die EFDD Beppe Grillos Movimento 5 Stelle aufgenommen hat und damit der ohnehin geringe Zusammenhalt des Bündnisses auf eine harte Probe gestellt wird. Denn die Italiener sind nicht nur deutlich weniger EU-skeptisch als UKIP, sondern ideologisch eher im grünen, linken und linksliberalen Spektrum angesiedelt. Mit welchem Nachdruck insbesondere EVP, S&D und ALDE die EU-Gegner am rechten Rand vom parlamentarischen Geschäft ausgrenzen, zeigt sich auch darin, dass kein einziger Ausschussvorsitz oder Vizepräsidentenposten an die EFDD ging.

Punktuelle Polarisierung möglich

Auf den ersten Blick scheint es anders als bisher unmöglich zu sein, dass es im neuen Parlament zu Kampfabstimmungen entlang des Links-Rechts-Spektrum kommt, solange die fundamentalen EU-Skeptiker am rechten Rand ausgeklammert werden. Bei solchen Abstimmungen profitierte bisher die ALDE von ihrer Rolle als Königsmacher, da sie zwischen der EVP/EKR auf der einen und S&D/Grünen/Linke auf der anderen Seite wählen konnte. Doch auf den zweiten Blick ist eine solche Polarisierung punktuell durchaus weiter denkbar.

Denn rund 80 Prozent der Gesetzgebungsakte werden in erster Lesung mit einfacher Mehrheit beschlossen. Das Gleiche gilt für internationale Abkommen. Da im Schnitt nur 83,86 Prozent der Abgeordneten an den Abstimmungen teilnehmen sind in der Praxis die Mehrheitserfordernisse deutlich niedriger als die absolute Mehrheit von 376 Stimmen. Im Durchschnitt reichen also schon 315 für eine einfache Mehrheit.

Ein Mitte-Links-Bündnis aus S&D, ALDE, Grüne, Linke, das zukünftig auf 360 Sitze käme, ist also durchaus mehrheitsfähig. Eine Option ist diese Kooperation in Bereichen,

in denen die politische Distanz zwischen S&D und EVP sehr groß, zwischen den S&D und den drei kleineren Parteien aber noch überbrückbar ist. Dies ist etwa in umweltpolitischen Fragen, in der Gleichstellungspolitik und in den grundrechtssensiblen Bereichen der Innen- und Justizpolitik der Fall. Hier stimmt ALDE in der Regel mit den Parteien links der Mitte. Zudem gibt es hier anders als in der Wirtschaftspolitik Schnittmengen mit der Europäischen Linken.

Als gestaltende Mehrheit wird ein solches Mitte-Links-Bündnis nur in Ausnahmefällen auftreten. Als punktuelle Blockademehrheit ist es aber durchaus denkbar, etwa bei internationalen Abkommen über den Austausch von personenbezogenen Daten. Vor allem aber verleiht allein die Möglichkeit einer solchen Koalition den Parteien links der Mitte Gewicht bei der Kompromissfindung im EP.

Auch eine Mitte-Rechts-Koalition aus EVP, ALDE und EKR ist mit 358 Stimmen rechnerisch mehrheitsfähig. Überschneidungspunkte zwischen den Parteien gibt es vor allem in wirtschaftspolitischen Fragen wie dem Binnenmarkt oder dem Freihandel. Dies ist der Bereich, in dem sich sowohl ALDE von der S&D abgrenzt als auch die EU-skeptische EKR eine Vertiefung europäischer Politik befürwortet. Allerdings wird sich die Kooperation mit der EKR-Fraktion, die sich in ihrer neuen Zusammensetzung zunehmend vom politischen Mainstream entfernt, in Zukunft schwieriger gestalten.

Abdriften der moderaten Skeptiker

Die moderaten EU-Skeptiker der EKR waren bisher regelmäßig eng in die Verhandlungen im EP eingebunden. Die Fraktion entstand 2009, als die britischen Konservativen aus der pro-integrationistischen EVP austraten, um zusammen mit vornehmlich mittel- und osteuropäischen Parteien wie der polnischen Partei Recht und Gerechtigkeit eine EU-skeptische Fraktion als Alternative zur EVP zu gründen. Nachdem etliche EKR-Mitgliederparteien bei den jüngsten Wahlen Verluste erlitten hatten, öffnete

sich die Fraktion und nahm neue Bündnispartner auf. Dazu gehörten unter anderem die Alternative für Deutschland, aber auch Rechtsaußen-Parteien wie die Dänische Volkspartei, die sich durch eine deutlich härtere Ablehnung der EU auszeichnen. Gleichzeitig haben unter den EKR-Mitgliedern gemäßigte Kräfte wie die tschechische ODS an Sitzen verloren, während sich die britischen Konservativen in EU-Fragen zunehmend radikalisieren.

Mit diesem gesellschafts- und europapolitischen Rechtsruck ist die EKR noch weiter als bisher von der EVP abgerückt. Insbesondere mit der Aufnahme der Rechtsaußen-Parteien hat die EKR einen Tabubruch begangen. Auch wenn diese Parteien in einigen Mitgliedstaaten immer salonfähiger werden, galt es unter den EP-Fraktionen bisher als striktes Gebot, mit diesen Kräften nicht zu kooperieren. War die EKR bisher in vielen Fragen noch ein gesetzter Verbündeter der EVP, so wird die Zusammenarbeit nun erschwert. Zu der in Einzelfragen rechnerisch möglichen Koalition zwischen EVP, Liberalen und EKR dürfte es angesichts der gewachsenen Distanz in EP-internen Verhandlungen kaum kommen. Obwohl die EKR mit ihren neuen Bündnispartnern auf 70 Abgeordnete kommt und damit die drittstärkste Fraktion stellt, verliert sie damit politisch an Einfluss im Parlament. So bekam die kleinere ALDE-Fraktion etwa bei der Postenvergabe im EP durchweg mehr Ämter als die EKR.

Ausblick

Trotz der deutlichen politischen Veränderungen dürfte der *modus operandi* des 8. Europäischen Parlaments von Kontinuität gekennzeichnet sein. Breite Bündnisse der politischen Mitte, vor allem zwischen EVP, S&D und ALDE, werden die Gesetzgebung weiterhin dominieren und damit alle Versuche neutralisieren, eine Regierungs-/Oppositionsdynamik zu etablieren. Die größte Veränderung dürfte darin bestehen, dass innerhalb dieses großen Bündnisses eine graduelle Verschiebung nach

links stattfindet. Denn zum einen hat die EVP im Vergleich am stärksten verloren. Zum anderen fällt die EKR durch ihren Rechtsruck in Teilen als glaubwürdiger Partner weg. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Grundelemente der EU-Politik der letzten Jahre in Frage gestellt werden. So stützt die Parlamentsmehrheit weiter die Verhandlungen über das EU-US-Freihandelsabkommen TTIP. Die Vorbehalte gegenüber dem Projekt in puncto Verbraucherschutz und Transparenz dürften aber mehr Gewicht bekommen.

Eine große Geschlossenheit der Mainstream-Parteien ist bei der Weiterentwicklung der Integration zu erwarten. Bestes Beispiel dafür war der fraktionsübergreifende Beschluss, Jean-Claude Juncker in seinem Anspruch zu unterstützen, sich als Kandidat der größten Fraktion eine Mehrheit für die Wahl zum Kommissionspräsidenten zu organisieren. Jenseits parteipolitischer Präferenzen stellten sich damit von der Linken bis zur EVP fünf Fraktionen hinter das Spitzenkandidatenprinzip.

Eine dauerhafte Opposition im EP ist also nur von den Anti-System Parteien wie UKIP oder Front National zu erwarten. Aufgrund ihrer politischen Ausrichtung werden solche Rechtsaußen-Parteien jedoch von der Parlamentsmehrheit nicht als legitime Opposition anerkannt, sondern trotz ihres Erstarkens aus dem parlamentarischen Geschäft ausgeschlossen. Das EP bleibt damit ein handlungsfähiger und einflussreicher Akteur in Brüsseler Verhandlungen.

Die Kehrseite dieser Medaille ist jedoch nicht nur, dass der bei den Europawahlen in Richtung EU-Integration abgegebene Warnschuss der Bürgerinnen und Bürger im EP politisch kaum Widerhall findet. Vielmehr dürfte das EP in Integrationsfragen zukünftig noch häufiger in Konflikt mit den Mitgliedstaaten im Rat geraten, in dem nationale Regierungen mit Rücksicht auf EU-skeptische Strömungen weitere Integrationschritte ausbremsen. Denn anders als im EP sind die EU-Skeptiker in etlichen Hauptstädten laut und deutlich zu hören.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364