

FORUM

Die Europawahl 2014 und das Konzept der Spitzenkandidaten – ein Kommentar

*Daniel Göler und Mathias Jopp**

Im Vorfeld der Europawahl 2014 wurde viel über ihre grundsätzliche Bedeutung spekuliert. Die Erwartungen reichten von einem Demokratisierungsschub durch die erstmals aufgestellten Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten bis hin zur Befürchtung eines Erdrutschsieges der Europa-Gegner, der das Europäische Parlament blockieren könnte. Wieder andere gingen davon aus, dass diese Wahl relativ wenig verändern und den Trend der zunehmenden Entfremdung von Bürgern und Parlament, der sich in einer seit der ersten Direktwahl kontinuierlich gesunkenen Wahlbeteiligung widerspiegelt, fortsetzen würde. Der folgende Beitrag möchte vor diesem Hintergrund eine erste Kommentierung und Analyse der Wahl vornehmen. Nach einer kurzen Betrachtung von Auffälligkeiten der Wahlergebnisse behandelt er dann mit den Ursachen für den Stimmenzuwachs der europaskeptischen Parteien und der Rolle von Spitzenkandidaten die beiden im Vorfeld der Wahl am intensivsten diskutierten Fragen. Der abschließende Ausblick versucht, einige erste Schlussfolgerungen zu ziehen und Handlungsempfehlungen zu geben.

Auffälligkeiten der Wahlergebnisse und potenzielle Auswirkungen¹

Die gute Nachricht besteht darin, dass die europaweite Wahlbeteiligung erstmals in der Geschichte der Europawahlen – wenn auch nur marginal – gestiegen ist und sich bei 43 Prozent stabilisiert hat. Damit konnte der Trend einer gesamteuropäisch kontinuierlich sinkenden Wahlbeteiligung gestoppt werden, allerdings mit zum Teil erheblichen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten. Während in insgesamt 17 Staaten die Wahlbeteiligung gesunken ist, war in 11 Staaten ein Zuwachs festzustellen, darunter auch in den großen Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Spanien. Auffallend ist das Gefälle zwischen ‚Alt-‘ und ‚Neumitgliedern‘: Während bei den seit 2004 beigetretenen Ländern nur in Litauen (wo zeitgleich Präsidentschaftswahlen stattfanden), Rumänien und Kroatien ein Zuwachs zu verzeichnen war, sank bei den 15 ‚Altmitgliedern‘ die Wahlbeteiligung nur in 7 Staaten (in 3 hiervon zudem nur marginal zwischen 0,3 und 0,7 Prozent). Insgesamt liegt die Wahlbeteiligung nach einer Abnahme von ursprünglich 63 Prozent bei den ersten Direktwahlen 1979 heute damit über dem Niveau der US-amerikanischen Midterm-Elections

* Prof. Dr. Daniel Göler, Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europäische Politik an der Universität Passau. Prof. Dr. Mathias Jopp, Direktor des Instituts für Europäische Politik Berlin und Honorarprofessor an der Universität Tübingen.

Eine ausführliche, wissenschaftliche Analyse der Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 wird in Heft 3/2014 der *integration* erscheinen.

¹ Zu den Wahlergebnissen und zur Wahlbeteiligung vgl. Europäisches Parlament: Wahlergebnisse. Vorläufige Ergebnisse, 19.6.2014, abrufbar unter: <http://www.ergebnisse-wahlen2014.eu/de/election-results-2014.html> (letzter Zugriff: 23.6.2014).

zum Kongress (2010 ca. 40,8 Prozent²). Das ist kein Ergebnis, auf dem man sich mit Freuden ausruhen könnte, aber doch weit besser, als teilweise angenommen oder befürchtet. Insgesamt waren diese Europawahlen und die Frage ihrer Konsequenzen in vielen Mitgliedstaaten der Europäischen Union so präsent in der öffentlichen Debatte wie kaum zuvor bei der Stimmabgabe für Europa. Dies ist für sich genommen durchaus ein gutes Zeichen der allmählichen Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit. In Deutschland nahm die Wahlbeteiligung dabei deutlich zu und lag mit rund 48 Prozent über dem europäischen Durchschnitt. Dies mag neben der Mobilisierungskraft der Europakritiker einerseits und der medialen Präsenz von Martin Schulz und teilweise auch Jean-Claude Juncker als Spitzenkandidaten andererseits auch darauf zurückzuführen sein, dass die Wahl von etlichen Bürgern als Möglichkeit zur Bestätigung der Europapolitik der Bundesregierung wahrgenommen wurde; zudem haben die zeitgleich in zahlreichen Bundesländern durchgeführten Kommunalwahlen (insbesondere in Nordrhein-Westfalen) die Wahlbeteiligung angehoben.

Ein im Vorfeld so nicht zu erwartendes Ergebnis stellt auch das Abschneiden der Regierungsparteien in einigen Krisenstaaten dar. So haben sich die Regierungsparteien Spaniens (PP³ stärkste Partei mit 26 Prozent) und Portugals (PSD⁴ zusammen mit CDS-PP⁵ als Aliancia Portugal zweitstärkste Partei mit 27,7 Prozent) besser als erwartet geschlagen. Denn angesichts der Sparpolitik bei hoher Arbeitslosigkeit wäre ein deutliches Abstrafen ihrer Politik erwartbar gewesen. Gleiches gilt auch für Italien und das dortige gute Ergebnis der Partei des europafreundlichen Ministerpräsidenten Matteo Renzi (PD⁶ – knapp 41 Prozent).

Die schlechte Nachricht besteht in dem großen Zulauf, den die euroskeptischen und anti-europäischen (populistischen) Parteien erhalten haben, wengleich der befürchtete europaweite Erdrutschsieg ausblieb. Das Erstarken dieser Kräfte trifft auf Dänemark und Finnland genauso wie auf Ungarn zu, wo zum Beispiel in den beiden letztgenannten Fällen die „Wahren Finnen“ 12,9 Prozent und „Jobbik“ 14,7 Prozent der Stimmen erhalten haben. Besonders dramatisch stellt sich die Situation in Griechenland dar. Dort erhielten die rechtsradikale „Goldene Morgenröte“ 9,4 Prozent und die linksradikale „Syriza“ 26,6 Prozent der Stimmen. Während die europa- und ausländerfeindliche Partei von Geert Wilders in den Niederlanden mit immerhin noch über 13 Prozent einen deutlichen Dämpfer erhielt, erzielte UKIP⁷ in Großbritannien 26,8 Prozent der Stimmen und liegt mit 24 Sitzen im neuen Europäischen Parlament deutlich vor der oppositionellen Labour Party (20 Sitze) und der Conservative Party, die nur 19 Sitze errungen hat. Hierdurch geriet Regierungschef David Cameron innenpolitisch unter Druck, dessen Versuch sich nicht auszahlte, teilweise UKIP-Sichtweisen aufzugreifen. Erschreckend sind auch die Ergebnisse in Frankreich. Der nationalistische „Front National“ ging dort mit knapp 25 Prozent der Stimmen als stärkste Kraft aus den Europawahlen hervor und ist im neuen Europäischen Parlament mit 23 Sitzen vertreten, noch vor der bürgerlichen Oppositionspartei UMP⁸ mit 20 Sitzen und weit vor den regierenden Sozialisten mit lediglich 13 Sitzen. Letzteres ist ein Ergebnis, das François Hollande erheblich schwächt und Frankreich zu einem schwierigen Partner Deutschlands in der Europäischen Union macht. Es ist in diesem Zusammenhang kaum auszudenken, was eine etwaige

2 Costas Panagopoulos: Voter Turnout in the 2010 Congressional Midterm Elections, in: *Political Science & Politics* 2/2011, S. 317-319.

3 Partido Popular.

4 Partido Social Democrata.

5 Centro Democrático e Social – Partido Popular.

6 Partito Democratico.

7 UK Independence Party.

8 Union pour un Mouvement Populaire.

Präsidentschaft Marine Le Pens für die deutsch-französische Freundschaft und Europa bedeuten würde. Schließlich hat auch in Deutschland die europaskeptische AfD⁹ gegenüber der Bundestagswahl 2013 auf 7 Prozent zugelegt und damit 7 der Deutschland zustehenden 96 Sitze im Europäischen Parlament errungen. Zusätzlich sind wegen der unglückseligen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Aufhebung einer jeglichen Sperrklausel 7 weitere Parteien mit rechtsradikalem (NPD¹⁰), spaßigem (Die Partei) oder reduktionistischem Profil (Familien-Partei, Tierschutzpartei) in das Europäische Parlament eingezogen.

Die Folgen dieser Wahlergebnisse sind noch nicht klar abzuschätzen. Eine im Vorfeld befürchtete Blockade des Europäischen Parlaments wird es aber nicht geben, da die bisherigen Mehrheiten auch weiterhin politikentscheidend sein werden. Unter Umständen könnte sich die Handlungsfähigkeit des Parlaments sogar erhöhen, da die etablierten Parteien nun intensiver zusammenrücken müssen. Für die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments sind die Auswirkungen des Wahlergebnisses somit eher gering. Anders sieht es hingegen auf der Ebene der Mitgliedstaaten und damit auch für die künftige Zusammenarbeit im Ministerrat und im Europäischen Rat aus. Denn in mehreren Ländern werden die Verluste der Regierungsparteien nicht ohne Konsequenzen bleiben. Vor allem in Frankreich und Großbritannien könnte das Erstarren des „Front National“ und von UKIP, wenn sich deren Erfolge auf nationaler Ebene fortsetzen, nachhaltige Auswirkungen auf künftige Regierungsbildungen haben. In Griechenland ist die reale Gefahr gegeben, dass radikale Rechte und Linke eine Blockademehrheit im Parlament erlangen. Solche Veränderungen auf nationaler Ebene werden sich aber auch auf die bilateralen Beziehungen zwischen den Staaten sowie deren Zusammenarbeit in den europäischen Institutionen auswirken. So wird die Schwächung des französischen Präsidenten Hollande die Machtbalance in der Europäischen Union und das Funktionieren der deutsch-französischen Zusammenarbeit beeinträchtigen. Das deutsch-britische Verhältnis wird sich bei einem weiterhin erfolglosen Kurs der konservativen Regierung, der oppositionellen UKIP Stimmen abzujagen, verkomplizieren, auch wenn es viele Gemeinsamkeiten in den deutschen und britischen Interessen am Binnenmarkt, an der Gemeinsamen Handelspolitik und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie an regelkonformem Verhalten der EU-Mitgliedstaaten gibt. Die Aufnahme der AfD in die Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformisten im Europäischen Parlament, die auch mit Stimmen der britischen Konservativen erfolgt ist, wird sich zudem nicht gerade förderlich auf die bilaterale Zusammenarbeit auswirken.

Gründe für das Abschneiden der euroskeptischen Parteien

Die Gründe für die Stimmenzuwächse bei den euroskeptischen oder anti-europäischen Parteien sind vielfältig. Im Prinzip lässt sich spätestens seit der sogenannten Post-Maastricht-Debatte in vielen Ländern ein Erstarren europaskeptischer Parteien beobachten, das überwiegend auf den Zerfall des sogenannten permissiven Konsenses in der Europapolitik zurückgeführt, aber auch als Ausdruck innenpolitischer Protesthaltung gegen die jeweiligen Regierungen sowie das gesamte politische System angesehen werden kann.¹¹ Die tiefgrei-

9 Alternative für Deutschland.

10 Nationaldemokratische Partei Deutschlands.

11 Zur Entwicklung und Systematisierung von Euroskeptizismus vgl. Bernhard Weßels: Spielarten des Euroskeptizismus, in: Frank Decker/Marcus Höreth (Hrsg.): Die Verfassung Europas. Perspektiven des Integrationsprojekts, Wiesbaden 2009, S. 50-67.

fende Wirtschafts- und Finanzkrise hat diese Tendenz in den letzten Jahren nochmals verstärkt.

Von besonderer Bedeutung für das Europäische Parlament ist das Abschneiden der europaskeptischen Parteien in den vier größten Mitgliedstaaten. In Italien, das unter diesen von der Krise am meisten betroffen ist, blieben die Europakritiker dabei unter ihren Erwartungen und die proeuropäisch orientierte PD von Ministerpräsident Matteo Renzi kann mit 41 Prozent der Stimmen als klarer Gewinner betrachtet werden. Zwar konnte die fundamentaloppositionelle Partei des Kabarettisten Beppe Grillo mit ca. 21 Prozent der Stimmen zweitstärkste Kraft werden, im Vergleich zu den nationalen Parlamentswahlen hat sie aber deutlich verloren. Die Gründe für das dennoch starke Abschneiden der Grillo-Partei liegen hierbei neben den wirtschaftlichen Problemen Italiens, die im innenpolitischen Diskurs oft der Europäischen Union angelastet werden, zu einem ganz erheblichen Teil in der generellen Frustration der Italiener über die politischen Eliten und das politische System ihres Landes.

In Großbritannien lässt sich schon seit Jahrzehnten eine breite Europaskepsis feststellen, die vor allem durch die europafeindliche Berichterstattung der Presse getragen und verstärkt wird. Zusätzlich hat Camerons Politik, die zu sehr darauf aus war, die Themen der konservativen ‚back benches‘ zu bedienen und Themen der UKIP aufzugreifen, nicht gerade zu einem positiven oder zumindest entspannten Verhältnis zur Europäischen Union in einem Umfeld beigetragen, das zusehends von Überfremdungsängsten und der Debatte über einen möglichen EU-Austritt Großbritanniens geprägt ist. Dabei ist die britische Regierungspolitik in eine Zwickmühle geraten. Um den Anspruch, britische Interessen durchzusetzen, öffentlichkeitswirksam zu unterstreichen, begibt man sich innerhalb der Europäischen Union in eine Minderheitenposition, die das Durchsetzen eigener Positionen erschwert und somit den Europakritikern in die Hände spielt. Besonders deutlich zeigt sich dies an der aktuellen Debatte um die Neubesetzung des Amtes des Kommissionspräsidenten, in der die Regierung Cameron aufgrund des Austritts der Tories aus der EVP-Fraktion¹² keinerlei Einfluss auf die Nominierung des EVP-Spitzenkandidaten nehmen konnte und nun vor dem Problem steht, dass die britische Yellow Press die mögliche Kommissionspräsidentschaft eines Integrationsbefürworters wie Juncker als Beweis ansieht, dass britische Vorstellungen sich in der Europäischen Union nicht durchsetzen lassen.¹³

In Frankreich hat der enorme Durchbruch des „Front National“ verschiedene Gründe: Die wachsende Fremdenfeindlichkeit als Reaktion auf die Zuwanderung aus Ost-Mitteleuropa (insbesondere Roma) und aus Nord- sowie Westafrika spielt eine wesentliche Rolle, weil diese der Debatte über die seit Langem ungelösten Probleme der Integration von Migranten in die französische Gesellschaft neuen Auftrieb gab. Hinzu kommt das ‚Abstrafen‘ der sozialistischen Regierung aufgrund der schlechten Wirtschaftsentwicklung und der hohen Arbeitslosigkeit im Sinne einer Denkmittel- oder Protestwahl. Aber auch das weit verbreitete Gefühl in großen Teilen der Bevölkerung, dass Frankreich innerhalb der Europäischen Union in den letzten Jahren kontinuierlich an Einfluss verloren hat, schafft ein günstiges Umfeld für nationalistische und europafeindliche Stimmungen. Ein in Deutschland häufig nicht genug wahrgenommener Aspekt ist hierbei, dass die deutsch-französische ‚Parität‘ innerhalb der Europäischen Union und damit auch die Einbindung des deutschen Machtpotenzials auf französischer Seite immer ein konstitutives Element der Europapolitik darstellte. Der relative

12 Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten).

13 Vgl. hierzu u.a. The Sun vom 4.6.2014, in der das Bild von Jean-Claude Juncker neben der Schlagzeile „6 reasons why this is the most dangerous man in Europe“ zu lesen ist.

ökonomische aber auch politische Bedeutungszuwachs Deutschlands in der Europäischen Union (und der gleichzeitige Bedeutungsverlust Frankreichs) stellt dieses Grundelement der französischen Europapolitik aber zunehmend infrage. Und schließlich haben auch verschiedene gesellschaftspolitische Reformprojekte der letzten Jahre (wie die gleichgeschlechtliche Ehe) zu heftigen innenpolitischen Kontroversen geführt, die der „Front National“ geschickt ausnutzte, indem er sich als Anwalt derer präsentierte, die die „Grundrichtung“ der französischen Politik ablehnen. Insgesamt ist das starke Abschneiden des „Front National“ somit das Resultat einer Melange aus innen- und europapolitischen Faktoren.

Die AfD in Deutschland hat offensichtlich etliche Wähler aus nahezu allen traditionellen Parteien anziehen können, die mit der europäischen Politik und dem Euro unzufrieden sind. Sie verspricht, sich für einen geordneten Austritt Deutschlands aus dem Euroverbund oder die Aufspaltung der Europäischen Währungsunion in einen Nord- und einen Südeuro einzusetzen. Obwohl sie keinerlei Alternative anbietet, wie dies geschehen soll und was daran für Wachstum, Beschäftigung und Rentensicherung besser sein soll als die bisherige, langsam Erfolge aufweisende Politik der Stabilisierung des Euroraumes, strahlt sie anscheinend eine relativ große Attraktivität aus. Überfremdungsängste durch Zuwanderung aus Osteuropa und anderen Teilen der Welt kommen hinzu und bis zu 39 Prozent der AfD-Wähler verstehen sich nach einer Exit-Poll-Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen als Protestwähler.¹⁴ Sollte dieser Protestanteil der AfD erhalten bleiben und sie sich dauerhaft etablieren, wäre dies für das politische System der Bundesrepublik insoweit eine Veränderung, als sich die lange Geltung beanspruchende These, „dass Europa das deutsche Parteiensystem [...] weitgehend unberührt gelassen hat“¹⁵, überholt hätte.

Das Motiv des Protests und der Wunsch, der Regierung und der etablierten Politik einen Denkzettel zu verpassen, scheinen generell bei den Wählern von euroskeptischen oder anti-europäischen Parteien weit verbreitet zu sein. Dies ist kein neues Phänomen. Die Europawahl wurde immer schon auch als „second order election“¹⁶, als unwichtig oder nicht besonders politikrelevant angesehen. Doch hat sich die Rolle des Europäischen Parlaments seit seiner ersten Direktwahl von 1979 fundamental gewandelt. Wir stehen deshalb vor einer paradoxen Situation, in der die Bedeutung des Europäischen Parlaments heute um ein Vielfaches größer ist als damals, die Wahlbeteiligung aber 19 Prozentpunkte unter der der ersten Direktwahl liegt.¹⁷ Heute wirkt das Europäische Parlament an 80 Prozent aller EU-Binnenmarktgesetze gleichberechtigt mit dem Rat mit. Zudem hat das Parlament in den letzten Jahren bedeutende Durchsetzungskraft gezeigt, gerade in bürgernahen Bereichen wie Verbraucherschutz, Lebensmittelsicherheit oder Umweltschutz. All das hat hohe Relevanz für die Lebenswelt der Bürger und in etlichen Politikfeldern geht die Mehrzahl der gesetzlichen Regelungen, die die Bürger betreffen, heute auf europäische und nicht auf nationale Entscheidungen zurück. In der öffentlichen Debatte kommt dies aber häufig aufgrund verzerrter Berichterstattungen zu kurz. Zudem muss in der nationalen politischen Diskussion die Europäische Union häufig als Sündenbock für Politikversagen, Regelungswut und dergleichen herhalten und wird nur dann gerne besonders hervorgehoben, wenn sich damit Erfolge der politischen Eliten ver-

14 Forschungsgruppe Wahlen e.V.: Europawahl. 25. Mai 2014, S. 3.

15 Vgl. Roland Sturm/Heinrich Pehle: Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Baden-Baden 2005, S. 173.

16 Vgl. hierzu schon 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.

17 Vgl. zum Bedeutungszuwachs des Europäischen Parlaments: Jürgen Mittag (Hrsg.): 30 Jahre Direktwahl zum Europäischen Parlament (1979-2009). Europawahlen und EP in der Analyse, Baden-Baden 2011.

binden lassen. In Deutschland kommt noch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinzu, welche die gewachsene Bedeutung des Europaparlaments nicht zur Kenntnis nimmt – oder nicht zur Kenntnis nehmen will. Diese Fehlperzeption als bedeutungsloses Parlament wirkt im Hinblick auf europaskeptische Parteien aber wie ein Katalysator, weil sie bei vielen Bürgern den Eindruck erweckt, sie könnten ihrer Unzufriedenheit mit der nationalen und europäischen Politik – sei sie berechtigt oder nicht – durch ein ‚folgendes Protestvotum‘ Ausdruck verleihen.

Europäische Spitzenkandidaten und ihre Auswirkungen

Die Nominierung europäischer Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten und die hieraus folgenden Konsequenzen sind die vermutlich weitreichendsten Neuerungen der diesjährigen Europawahl, da sich hier ein konstitutioneller Machtkampf zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament abzeichnet, der historisch durchaus an die Konflikte des 19. Jahrhunderts zwischen Kammern und Monarchen um die Besetzung der Ministerpräsidenten erinnert. Der Hintergrund dieses Konflikts reicht bis in die Debatten des europäischen Verfassungskonvents zurück, in dem intensiv diskutiert wurde, welche Rolle das Europäische Parlament bei der künftigen Wahl des Kommissionspräsidenten einnehmen sollte.¹⁸ Mit dem im Konvent erzielten Kompromiss, dass der Kommissionspräsident vom Europäischen Rat unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Europawahlen vorgeschlagen und vom Europäischen Parlament dann gewählt werden solle,¹⁹ verbanden sich von Anfang an sehr unterschiedliche Erwartungen und Hoffnungen: Anhänger einer Parlamentarisierung der Europäischen Union hatten die Hoffnung, dass das Europäische Parlament sich durch diese Regelungen zum entscheidenden Akteur bei der Personalauswahl entwickeln und das Vorschlagsrecht des Rates auf ein quasiformales Vorschlagsrecht reduziert werden könnte – ähnlich dem Vorschlagsrecht des Staatsoberhauptes in den meisten parlamentarischen Systemen. Anhänger einer eher intergouvernementalen Entwicklungsperspektive sahen in dieser Regelung hingegen die Gewährleistung, dass die Staats- und Regierungschefs weiterhin eine substanzielle Rolle bei dieser zentralen Personalentscheidung behalten würden. Die Regelung des Verfassungsvertrags – die in etwas anderer Formulierung, der Sache nach aber unverändert, in den Lissabonner Vertrag übernommen wurde – lässt beide Entwicklungsoptionen zu,²⁰ wobei gerade diese Offenheit ein konstitutives Element des Kompromisses war. Oder anders gesagt: Weil man sich in einer entscheidenden konstitutionellen Frage bei der Erarbeitung des Vertragstextes nicht einigen konnte, überließ man die Klärung der künftigen Entwicklung der Vertragswirklichkeit, wobei beide Seiten darauf hofften, ihre Position werde sich durchsetzen. Da die Europawahl 2014 die erste Wahl nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages war, stellt der Prozess der Wahl des nächsten Kommissionspräsidenten gewissermaßen einen kritischen konstitutionellen Moment dar, welcher die Vertragswirklichkeit der Zukunft nachhaltig prägen wird.

Die Nominierung von Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten durch die im Europäischen Parlament vertretenen transnationalen Parteienbündnisse im Vorfeld der Europawahl kann hierbei als Schachzug des Europäischen Parlaments gesehen werden,

18 Vgl. Daniel Göler: *Deliberation – Ein Zukunftsmodell europäischer Entscheidungsfindung? Analyse der Beratungen des Verfassungskonvents 2002-2003*, Baden-Baden 2006, S. 235.

19 Art. I-27 Vertrag über eine Verfassung für Europa.

20 Vgl. Daniel Göler: *Endlich ein echtes Parlament? Die Rahmenbedingungen des Vertrages von Lissabon und das Europäische Parlament*, in: Mittag: 30 Jahre Direktwahl, 2011, S. 289-312, hier S. 302.

das Vorschlagsrecht des Europäischen Rates einzuhegen. Bemerkenswert ist hierbei, dass es den Befürwortern dieses Ansatzes gelang, einen erheblichen medialen und öffentlichen Druck aufzubauen, dem sich auch Skeptiker der Idee von Spitzenkandidaten nicht entziehen konnten. Dass die meisten Regierungschefs dann – in ihrer Funktion als Parteivorsitzende innerhalb der europäischen Parteienverbände – letztlich der Nominierung von Spitzenkandidaten zustimmten, lag aber auch an der Erwartung, dass es dem Europäischen Rat nach der Wahl gelingen würde, Kompromisskandidaten ins Spiel zu bringen, da für das Wahlergebnis keine klaren Mehrheiten erwartet wurden. Diese Erwartung hat sich allerdings aus drei Gründen nicht bewahrheitet:

Zum Ersten hat die reine Existenz von Spitzenkandidaten eine Eigendynamik entfaltet, die es zumindest einigen Staats- und Regierungschefs faktisch nicht mehr möglich gemacht hat, einen offenen Auswahlprozess zu befürworten. Augenscheinlichstes Beispiel ist hierbei Deutschland, wo die Bundeskanzlerin – sei es aus verhandlungstaktischen Gründen oder aus Skepsis gegenüber dem Kandidaten Juncker – eine Festlegung unmittelbar nach den Wahlen vermeiden wollte. Der große mediale Druck, die Kritik innerhalb der eigenen Partei und die Aufforderung des Koalitionspartners SPD²¹, sich für Juncker auszusprechen, führten schließlich dazu, dass Angela Merkel sich für Juncker positionierte. Eine ähnlich intensive innenpolitische Debatte um das Amt des Kommissionspräsidenten hat es in der Vergangenheit nicht gegeben.

Zum Zweiten hatten die Europawahlen – anders als erwartet – keine unklaren Mehrheitsverhältnisse hervorgebracht. Die EVP stellt deutlich die stärkste Fraktion im Europäischen Parlament und aufgrund des guten Abschneidens der europaskeptischen und europafeindlichen Parteien gab es keinerlei realistische Option einer Mehrheitsbildung jenseits einer großen Koalition. Insoweit haben die Wähler der europaskeptischen Parteien ungewollt einen ganz entscheidenden Beitrag zur supranationalen Fortentwicklung der Europäischen Union geleistet. Denn hätte es realistische Optionen für eine Parlamentsmehrheit jenseits der großen Koalition gegeben, wären durchaus langwierige Verhandlungen zu erwarten gewesen, welche der Europäische Rat für sich hätte nutzen können.

Zum Dritten haben die Staats- und Regierungschefs unterschätzt, wie schnell die Parteivertreter im Europäischen Parlament ihre Eigeninteressen gegenüber dem Parlamentsinteresse zurückstellen würden. Wenige Tage nach der Wahl war die entscheidende Frage, die im Parlament diskutiert wurde, nicht mehr die, ob ein Sozialdemokrat oder Christdemokrat Kommissionspräsident würde, sondern ob das Parlament seinen Kandidaten gegen die Regierungschefs durchsetzen wird.

Vor diesem Hintergrund sehen sich die Staats- und Regierungschefs nach der Europawahl in einer Situation, in der sie die Spitzenkandidaten nur unter Inkaufnahme eines erheblichen interinstitutionellen Konflikts übergehen könnten. Sollten sie auf die Nominierung eines anderen Kandidaten verzichten – was im Moment wahrscheinlich ist – würde dies die konstitutionelle Ordnung der Europäischen Union in Richtung Parlamentarisierung des politischen Systems verändern. Sollten sie es auf einen Machtkampf ankommen lassen, wird entscheidend sein, ob das Europäische Parlament hart bleibt, also einen Kandidaten, der nicht Juncker heißt, durchfallen lässt, oder ob es letztlich doch einen Kompromisskandidaten geben wird, der es dem Europäischen Rat erlaubt, weiterhin seinen Anspruch auf volle Mit-

21 Sozialdemokratische Partei Deutschlands.

entscheidung bei dieser zentralen Personalie aufrecht zu erhalten.²² In jedem Fall dürfte das jetzige Verfahren ‚stilbildend‘ sein. Dass beide Optionen sehr weitreichende und auch kontrovers diskutierte Folgen mit sich bringen, hat sich unter anderem an der heftigen Debatte zwischen Jürgen Habermas und Udo Di Fabio über den laufenden Nominierungsprozess zum Kommissionspräsidenten gezeigt. Während Habermas postuliert, 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“²³ wäre, kritisiert Di Fabio die derzeitige Strategie des Parlaments als einen Versuch „der gezielten Rechtsüberschreitung [um ... den] Vertragsverbund der EU unter der Hand zu verstaatlichen.“²⁴

Folgen der Europawahl für den Integrationsprozess

Bei der Frage, ob die Europawahl 2014 als Zäsur im Integrationsprozess angesehen werden kann, ergibt sich ein differenziertes Bild. Zwar haben europaskeptische und europafeindliche Parteien einen historischen Erfolg erzielt, der zum Teil prognostizierte Erdrutschsieg und eine damit verbundene Handlungsunfähigkeit des Europäischen Parlaments sind aber nicht erfolgt. Allerdings bleibt abzuwarten, wie die etablierten Parteien in der Alltagsarbeit auf die neue Herausforderung reagieren werden. Zu vermuten ist, dass im Europäischen Parlament der Druck in Richtung auf Geschlossenheit einer großen Koalition steigen wird. Sollte dies jedoch zu einem Ausbleiben kontroverser Debatten zwischen den großen Parteienfamilien führen, hätten die Europaskeptiker die Chance, sich als einzige Alternative zu profilieren. Insoweit stehen die beiden großen Parteien vor dem schwierigen Balanceakt, politische Handlungsalternativen offen und auch kontrovers zu diskutieren, zugleich aber ein hohes Maß an Kompromissfähigkeit an den Tag zu legen. Ob dies gelingen kann, wird maßgeblich davon abhängen, ob das Ringen um Entscheidungen und die Gründe für Kompromisslösungen der Öffentlichkeit erfolgreich vermittelt werden können. Falls nicht, bestünde die Gefahr, dass sich das Bild einer Europäischen Union, die Entscheidungen vor allem in Hinterzimmern ausklüngelt, weiter im Bewusstsein der Bürger festsetzt.

Zentral in der Auseinandersetzung mit den europaskeptischen und europafeindlichen Parteien im Europäischen Parlament wird auch sein, dass man sich von dem Reflex löst, jede Kritik an der europäischen Politik als anti-europäisch zu brandmarken. Kontroversen sind unverzichtbarer Bestandteil einer Demokratie. Das schließt nicht nur politikfeldspezifische, sondern auch konstitutionelle Fragen ein. So wären die etablierten Parteien gut beraten, Diskussionen über die Kompetenz- und Aufgabenverteilung, die in nahezu allen Mehrebenensystemen ein Dauerthema sind, nicht zu tabuisieren. Es gilt aber auch, die vermeintlich einfachen Wahrheiten zu entlarven, mit denen die euroskeptischen und anti-europäischen Parteien die Sehnsüchte der Bürger nach Klarheit in einer komplexen und interdependenten Welt bedienen.

Das eigentliche ‚Nachbeben‘ der Wahlergebnisse wird sich in den nationalen politischen Arenen abspielen. Parteien wie UKIP oder „Front National“ werden nicht ohne Einfluss auf

22 Vgl. Nicolai von Ondarza: Mehr als nur Spitzenkandidaten. Der politische Machtkampf um die Zukunft der Europäischen Kommission, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 36, Mai 2014, S. 4.

23 Habermas, Jürgen: Europa wird direkt ins Herz getroffen, Gespräch mit Nils Minkmar, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.5.2014.

24 Udo Di Fabio: Eine demokratische Zäsur? Übergriffe exekutive Macht, undemokratische Selbstermächtigung, Missachtung des Wählerwotums: Wie Jürgen Habermas die Wirklichkeit der Europawahl feuilletonmäßig auf den Kopf stellt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.6.2014.

die Regierungsparteien hierauf reagieren werden, ist schwer zu prognostizieren. Eine stärkere Begründung für europäische Politik und die Herausstellung der ökonomischen und politischen Vorteile, aber auch der kulturellen Aspekte der Integration wird in wachsendem Maße erforderlich sein. Das Wahlergebnis der Konservativen in Großbritannien deutet jedenfalls darauf hin, dass die Wähler ein Spielen mit europaskeptischen Ressentiments von Seiten der etablierten Parteien nicht goutieren. Auf der zwischenstaatlichen Ebene wird sich die Zusammenarbeit in den nächsten Jahren verkomplizieren, was vor allem die Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise nicht einfacher machen dürfte. Ein Mehr an Europa in der Wirtschafts-, Fiskal- und Sozialpolitik zu erreichen, mittelfristig auch über Vertragsänderungen, wird in einer solchen Konstellation schwerer werden, selbst wenn es für die Stabilisierung der Eurozone im Sinne einer Behebung der Konstruktionsfehler der Währungsunion praktisch unausweichlich ist.

Eine wirkliche Zäsur stellen die diesjährigen Europawahlen im Hinblick auf die Verbindung von Europawahl und Wahl des Kommissionspräsidenten dar. Gleich, ob das Parlament sich mit seinem Kandidaten durchsetzt oder der Europäische Rat doch einem anderen Kandidaten zum Erfolg verhilft, wird mit der diesjährigen Wahl des Kommissionspräsidenten eine der großen offenen konstitutionellen Fragen der Europäischen Union beantwortet werden. Eine Ernennung des „Parlamentskandidaten“ wäre dabei ein nicht zu unterschätzender Schritt in Richtung Parlamentarisierung der Europäischen Union, der mittelfristig weitere Reformen nach sich ziehen könnte, wie die Weiterentwicklung des Konzepts europäischer Parteien mit teilweise transnationalen Listen oder ein europäisches Wahlgesetz, das Doppelwahlen ausschließt und die Frage europaweiter Mindeststandards für die Wahlen zum Europäischen Parlament angeht. Rückblickend wird man die Europawahlen 2014 dann in Zukunft vielleicht einmal als wichtige Wegmarke zur Stärkung der Demokratie in der Europäischen Union und zur Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit betrachten können.