

AUSBLICK AUF DIE EUROPAWAHL 2019

EUROPAS BÜRGERINNEN UND BÜRGER WÄHLEN IHR PARLAMENT



■ **VALENTIN KREILINGER**
Policy Fellow am
Jacques Delors Institute
Berlin

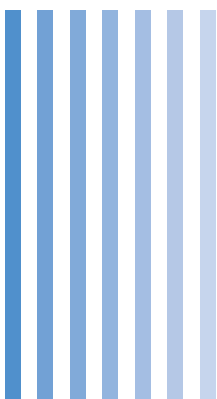
Zusammenfassung

Vom 23. bis 26. Mai 2019, also in rund sechs Monaten, können 450 Millionen Bürgerinnen und Bürger in der Europäischen Union zum neunten Mal über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments entscheiden. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt gibt es Daten und Umfragen, mit deren Hilfe sich skizzieren lässt, wie das Europäische Parlament nach der Wahl aussehen könnte.

Dieser **Ausblick auf die Europawahl 2019** untersucht mithilfe aktueller Prognosen zur Zusammensetzung des nächsten Europäischen Parlaments die bevorstehenden Veränderungen im politischen Machtgefüge. Die drei wichtigsten Einflussfaktoren auf das Machtgefüge nach dieser Wahl sind:

- **Wählerwanderungen**, durch die viele zu Europäischer Volkspartei (EVP) oder Sozialdemokraten und Sozialisten (S&D) gehörende nationale Parteien Stimmenverluste erleiden;
- der **EU-Austritt des Vereinigten Königreichs**, durch den 73 Sitze im Europäischen Parlament vakant werden (davon sind 27 Sitze neu verteilt und den Kontingenten von 14 der dann 27 Mitgliedstaaten zugerechnet worden);
- die **Neukomposition der Fraktionen**: Für jede Fraktion im Europäischen Parlament eröffnen sich drei alternative Entwicklungslinien, die eine unterschiedliche Plausibilität haben. Das jeweils wahrscheinlichste Szenario ist in Tabelle 1 (auf Seite 8) grau unterlegt.

Die zu erwartenden Zugewinne populistischer und europakritischer Kräfte werden das Europäische Parlament nicht paralysieren, aber eine (noch) stärkere Zusammenarbeit der etablierten Parteien forcieren, da die dominierende informelle „Große Koalition“ aus Europäischer Volkspartei (EVP) und Sozialdemokraten/Sozialisten (S&D) vermutlich nicht mehr über eine eigene Mehrheit verfügen wird.



INHALT

Einleitung	3
1. Rahmenbedingungen für die Europawahl 2019	3
2. Einflussfaktoren auf das Machtgefüge nach der Wahl	4
2.1 Wählerwanderungen	5
2.2 EU-Austritt Großbritanniens	6
2.3 Neukomposition der Fraktionen	6
3. Schwierige Mehrheitsfindung nach dem 26. Mai 2019	9
3.1 EVP und S&D wohl ohne eigene Mehrheit	10
3.2 Schlüsselrolle für ALDE und „En Marche“	10
3.3 Mittelfristige Konsequenzen der Wahl	11
Fazit	12
Literaturverzeichnis	13
On the same topic	14

EINLEITUNG



EINE WICHTIGE UND
WEGWEISENDE WAHL
FÜR DIE ZUKUNFT
DES EUROPÄISCHEN
INTEGRATIONSPROJEKTS

Vierzig Jahre nach der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments (1979) wird die Europawahl des Jahres 2019 eine wichtige und wegweisende Wahl für die Zukunft des europäischen Integrationsprojekts sein.¹ Dieses Policy Paper bietet einen Ausblick auf die Wahl im Mai 2019. In einem ersten Schritt kontextualisiert es die Abstimmung und betrachtet dann im zweiten Teil die drei wichtigsten Einflussfaktoren auf das künftige Machtgefüge: Wählerwanderungen, den EU-Austritt Großbritanniens und die Neukomposition der Fraktionen. Der dritte Teil dieses Policy Papers analysiert anschließend die voraussichtlich schwierige Mehrheitsfindung nach dem 26. Mai 2019.

1. RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE EUROPAWAHL 2019

In Bezug auf die Europawahl hegen einerseits Europakritiker die Hoffnung, den Kurs der Europäischen Union grundlegend zu verändern. Andererseits möchte eine ganze Reihe von Europabefürwortern durch die Wahl im Mai 2019 ein Mandat für eine Fortsetzung und Vertiefung des Integrationsprozesses bekommen. Der Termin für den EU-Austritt des Vereinigten Königreichs liegt gleichzeitig nur acht Wochen vor der Europawahl.

Der beginnende Wahlkampf verspricht daher spannend zu werden. Die beiden großen europäischen Parteienfamilien haben schon rund sechs Monate vor der Wahl ihre **Spitzenkandidaten** gefunden. Beim Kongress der EVP am 8. November in Helsinki setzte sich der Fraktionsvorsitzende der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament **Manfred Weber** mit deutlicher Mehrheit gegen den ehemaligen finnischen Premierminister Alexander Stubb durch: Weber erhielt 492 von 619 abgegebenen gültigen Stimmen (79%), Stubb erreichte 127 Stimmen (20%). Der Spitzenkandidat der in der PSE organisierten europäischen Sozialisten und Sozialdemokraten wird der derzeitige Erste Vizepräsident der Europäischen Kommission **Frans Timmermans** sein.

Ob einer der Spitzenkandidaten letztlich auch Präsident der Europäischen Kommission wird, lässt sich heute nur schwer abschätzen. Gemäß Art. 17 Abs. 7 EUV schlägt „[d]er Europäische Rat [...] 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 den Präsidenten der Kommission mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Im Jahr 2014 wurde **Jean-Claude Juncker**, der Spitzenkandidat der EVP, vom Europäischen Rat nach diesem Verfahren für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission vorgeschlagen und im Europäischen Parlament gewählt. Während der Europäische Rat insistiert, dass es keinen Automatismus zwischen Spitzenkandidatur und Kommissionspräsidentenschaft gebe, hat sich das Europäische Parlament als Verfechter des Spitzenkandidatenprinzips positioniert.²

1. Vgl. für Analysen früherer Europawahlen: Yves Bertoncini, Valentin Kreilinger, [What political balance of power in the next European Parliament?](#) Policy Paper, Notre Europe – Jacques Delors Institute, November 2013; Michael Kaeding, Niko Switek, [Europawahl 2014: Spitzenkandidaten, Protestparteien und Nichtwähler](#), Wiesbaden 2015; Valentin Kreilinger, [Prognosen zur Zusammensetzung und Arbeit des Europäischen Parlaments nach der Wahl 2014](#), *Integration* 1/2014, S. 3–20; Sarah Seeger, Valentin Kreilinger, [Europawahl 2009: Erwartungen – Programme – Visionen](#) (C-A-P Aktuell No. 8, Centrum für angewandte Politikforschung, Dezember 2008).

2. Vgl. hierzu ausführlicher: Valentin Kreilinger, [Eine demokratischere Europäische Union: Positionen und Handlungsspielräume](#), Policy Paper n°212, Jacques Delors Institute Berlin, Dezember 2017, S. 11–13.

Aufgrund der sich abzeichnenden schwierigeren Mehrheitsverhältnisse nach der Europawahl im Mai 2019 wird der nächste Kommissionspräsident zumindest bei der parlamentarischen Abstimmung von einer noch zu bildenden Koalition getragen werden müssen,³ die über mindestens 353 Sitze verfügt. Neben den Spitzenkandidaten von EVP und S&D ist mit **Margarete Vestager** die amtierende EU-Wettbewerbskommissarin als eine mögliche, von den Liberalen um die bestehende ALDE-Fraktion und die „En Marche“-Bewegung des französischen Präsidenten Emmanuel Macron getragene Kandidatin für das Amt des Kommissionspräsidenten im Gespräch. Grundsätzlich gilt zu beachten, dass im Sommer 2019 neben der Europäischen Kommission **weitere Spitzenämter zu besetzen** sind: Dazu zählen die Posten der Präsidenten des Europäischen Rates und der Europäischen Zentralbank sowie das Amt der Hohen Vertreterin für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

Die Europawahl stellt folglich nur den Auftakt einer routinemäßigen Erneuerung der meisten EU-Institutionen dar. Die parteipolitische Zusammensetzung des nächsten Europäischen Parlaments (und der Europäischen Kommission) wird allerdings auch erhebliche Auswirkungen auf die Richtung der politischen Agenda der Europäischen Union für die Jahre 2019 bis 2024 haben.

“

DIE EUROPAWAHL STELLT NUR DEN AUFTAKT EINER ROUTINEMÄSSIGEN ERNEUERUNG DER MEISTEN EU-INSTITUTIONEN DAR

2. EINFLUSSFAKTOREN AUF DAS MACHTGEFÜGE NACH DER WAHL

Das künftige Machtgefüge im Europäischen Parlament wird nicht allein von Wählerwanderungen beim Urnengang (vgl. 2.1) bestimmt. Zwei weitere Faktoren spielen eine mindestens genauso wichtige Rolle: Zum einen werden dem neuen Europäischen Parlament nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs keine britischen Abgeordneten mehr angehören (vgl. 2.2) und zum anderen werden, falls Delegationen nationaler Parteien beschließen, die Fraktion zu wechseln, einzelne Fraktionen anders zusammengesetzt sein, oder es könnten sich auch neue Fraktionen bilden (vgl. 2.3).

BOX 1 ■ Fraktionen im Europäischen Parlament (2014–2019)

Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments haben sich seit 2014 in folgenden acht Fraktionen organisiert:

- Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP)
- Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten (S&D)
- Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformisten (EKR)
- Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE)
- Fraktion der Grünen / Europäische Freie Allianz (Grüne/EFA)
- Fraktion der Vereinten Europäischen Linken - Nordische Grüne Linke (GUE-NGL)
- Fraktion Europa der Freiheit und der direkten Demokratie (EFDD)
- Fraktion Europa der Nationen und der Freiheit (ENF)

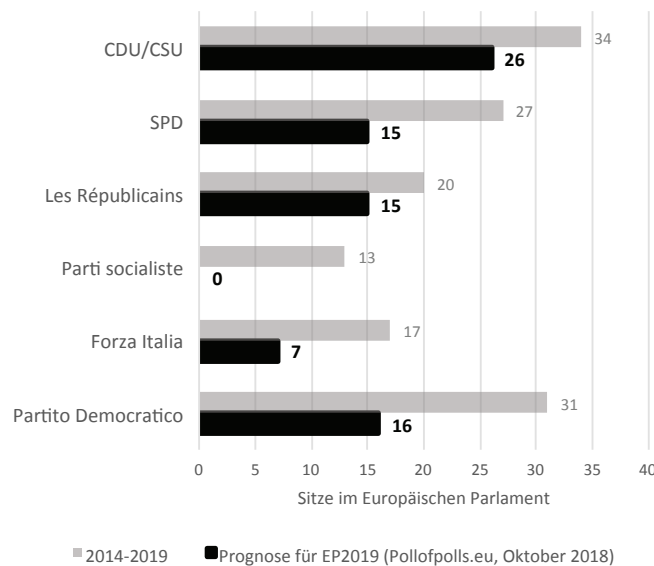
Quelle: Eigene Zusammenstellung. Für weitere Informationen zu den einzelnen Fraktionen: Lamy/Verger et al. 2018, Annexe 2 „Les groupes politiques au Parlement européen“, S. 10-12.

3. Pascal Lamy, Christine Verger, Pervenche Berès, Jean-Louis Bourlanges, Monica Frassoni, Valentin Kreilinger, Alain Lamassoure, Alessia Mosca, Geneviève Pons (2018), *Quel hémicycle, quelle Europe?*, Décryptage, Jacques Delors Institute.

2.1 Wählerwanderungen

Die Europawahl 2019 wird von zwei großen Trends geprägt sein: Einerseits von Stimmenverlusten für EVP und S&D, andererseits von Zugewinnen für populistische und europakritische Parteien zu Lasten der etablierten Parteien. Insbesondere in Deutschland, Frankreich und Italien werden die zur Fraktion der EVP bzw. zur Fraktion der S&D gehörenden nationalen Parteien laut aktueller Umfragen deutliche Verluste einfahren (siehe Abbildung 1).

ABBILDUNG 1 – Zahl der Sitze im Europäischen Parlament für die EVP- und S&D-Mitgliedsparteien in Deutschland, Frankreich und Italien (Ergebnis von 2014 und Prognose für 2019)



Quelle: Eigene Darstellung. In der nächsten Legislaturperiode (2019-2024) entfallen auf Deutschland wie bisher 96 Sitze, Frankreich hat 79 Sitze (+5) und Italien hat 76 Sitze (+3).

Einige andere politische Kräfte könnten im Mai 2019 hohe oder sogar sehr hohe Ergebnisse erzielen. Da manche dieser Parteien vor fünf Jahren bereits Erfolge in der gleichen Größenordnung erzielt hatten, könnten sie aber fast ohne Auswirkungen auf die Sitzverteilung bleiben. Dies trifft beispielsweise auf gute Ergebnisse für den französischen Rassemblement National, ehemals Front National (23 Sitze, aktuelle Prognose: 19 Sitze), und die italienische Fünf-Sterne-Bewegung (17 Sitze, aktuelle Prognose: 25 Sitze⁴) zu.

Der Einfluss der populistischen und europakritischen Parteien im nächsten Europäischen Parlament wird strukturell auch durch ihre Zersplitterung in mehrere Fraktionen und durch ihren schwachen Zusammenhalt begrenzt sein. Die direkten Konsequenzen von 150 oder gar 200 Abgeordneten,⁵ die populistischen und europakritischen Parteien zuzurechnen wären, auf die Funktionsweise des Europäischen Parlaments sind deshalb weniger weitreichend als zumeist angenommen. Diese Parteien stellen keinen homogenen Block dar, sondern sind politisch sowohl am rechten als auch am linken Rand zu finden und manchmal, wie im Fall der Fünf-Sterne-Bewegung, im Rechts-Links-Schema nur schwer einzuordnen.

Mit Blick auf die Europawahl 2019 werden **Populisten und Europakritiker** selbst bei hoher Mobilisierung ihrer Wählerschaft und niedriger Wahlbeteiligung **von handlungsfähigen Mehrheiten**

4. Jeweils EP2019-Prognose für die Zahl der Sitze von Pollofpolls.eu (Stand: 2.11.2018)

5. 200 Abgeordnete (von 705) entspräche 28% der Sitze. Aktuelle Analysen verorten das europakritische Lager nach der Wahl im Mai 2019 „auf demselben (hohen) Niveau von etwas mehr als 20% der Sitze“ (von Ondarza, Schenuit 2018, S. 5) bzw. „in einer Größenordnung von 20% bis 25% der Sitze“ (Lamy, Verger et al. 2018, S. 4).

“
POPULISTISCHE UND
EUROPAKRITISCHE
PARTEIEN STELLEN
KEINEN HOMOGENEN
BLOCK DAR

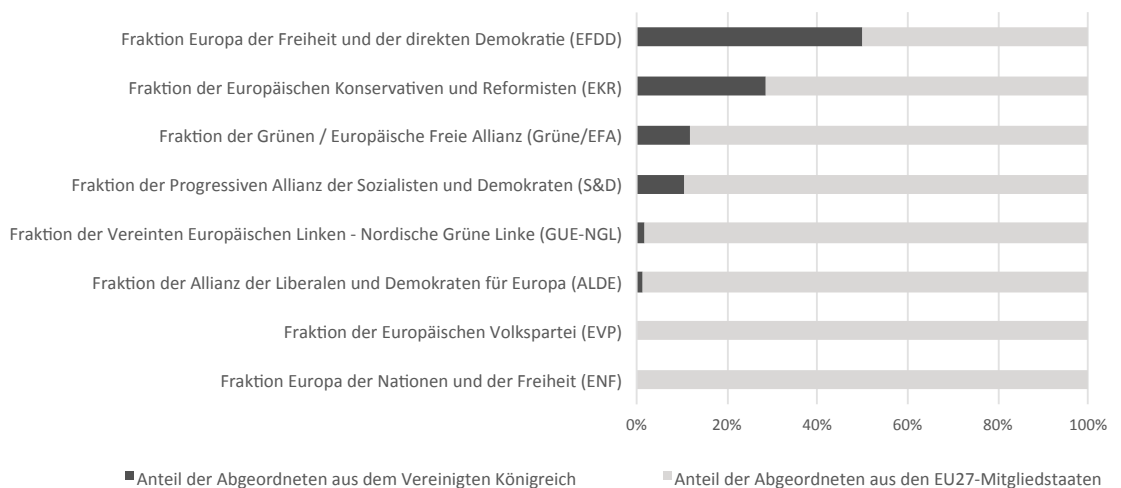
ten weit entfernt bleiben. Nationale Wahlen in den vergangenen Jahren, die von einer steigenden Wahlbeteiligung gekennzeichnet waren, könnten auch auf eine Trendumkehr der seit 1979 kontinuierlich sinkenden und im Jahr 2014 stagnierenden EU-weiten Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2019 hindeuten (2009: 43,0%, 2014: 43,09%).

2.2 EU-Austritt Großbritanniens

Durch den Austritt des Vereinigten Königreichs werden 73 Sitze im Europäischen Parlament vakant. Damit die Anzahl der Sitze pro Land besser die jeweilige Bevölkerungszahl widerspiegelt, sind unter den verbleibenden EU-Mitgliedstaaten nach dem in den EU-Verträgen definierten Grundsatz der degressiven Proportionalität für die bevorstehende Europawahl insgesamt **27 Sitze neu verteilt** worden. Die Gesamtzahl der Abgeordneten im Europäischen Parlament wird zugleich von derzeit 751 auf künftig 705 Abgeordnete verringert. Die 46 einbehaltenen Sitze werden für mögliche Erweiterungen und die Einführung transnationaler Listen bereitgehalten.

Mit dem Austritt Großbritanniens verliert die S&D-Fraktion die Delegation der britischen Labour-Partei (20 MdEP) und damit knapp 10% ihrer Abgeordneten. Auch in der Fraktion der Grünen/EFA machen britische Abgeordnete (Green Party of England and Wales, Scottish National Party) etwa ein Zehntel der Mitglieder aus. Der EKR-Fraktion bricht mit den britischen Konservativen (20 MdEP) sogar mehr als ein Viertel der Fraktion weg. Am stärksten betroffen ist allerdings die EFDD-Fraktion, in der 24 UKIP-Abgeordnete knapp die Hälfte der Mitglieder stellen (siehe Abbildung 2). Als Folge des Brexit ist zu erwarten, dass sich die im politischen Spektrum rechts von der EVP liegenden Fraktionen neu organisieren (vgl. 2.3).

ABBILDUNG 2 ■ Anteil der britischen Abgeordneten in den Fraktionen im Europäischen Parlament



Quelle: Eigene Darstellung. Die Berechnungen basieren auf den Fraktionen und der Fraktionszugehörigkeit der Europaabgeordneten zu Beginn der achten Legislaturperiode (1. Juli 2014). Die am 15. Juni 2015 gegründete ENF-Fraktion ist der Vollständigkeit halber berücksichtigt.

2.3 Neukomposition der Fraktionen

Die Bildung von Fraktionen im Europäischen Parlament folgt innenpolitischen Praktiken, sie hilft Probleme kollektiven Handelns zu überwinden und sie ermöglicht eine Arbeitsteilung

und Wettbewerb entlang ideologischer Positionen – wie auf nationaler Ebene. Mit reduzierter Volatilität, größerer Berechenbarkeit und mehr Effizienz in der Politik ist dieses System von Vorteil für alle.⁶ Neben der Größe bestimmt der innere Zusammenhalt („die Kohäsion“) der Parlamentsfraktionen ihren tatsächlichen Einfluss im Europäischen Parlament.

Die **Kohäsionsrate der Fraktionen im Europäischen Parlament** (der Prozentsatz der Mitglieder einer Fraktion, die gleich abstimmen) steht bei bemerkenswerten 90%. Fraktionen unterstützen dabei nicht permanent eine „Regierung“, sondern ihr innerer Zusammenhalt stützt sich allein auf echte ideologische Konvergenz. In einigen Fraktionen (EVP, S&D, ALDE, Grüne/EFA) ist die Kohäsion laut Daten von VoteWatch Europe⁷ höher als in anderen Fraktionen:

- Grüne/EFA, S&D und EVP besitzen die höchsten Kohäsionsraten (92–95%);
- der innere Zusammenhalt von ALDE (89%), GUE-NGL (82%) und EKR (78%) ist etwas geringer;
- die Kohäsion der ENF liegt bei 69%, während die EFDD nur 48% erreicht.

Das Kräfteverhältnis zwischen den Fraktionen nach der Wahl ist der entscheidende Faktor im europäischen Machtgefüge. Neben Wählerwanderungen und dem einmaligen Brexit-Effekt (siehe oben), gibt es eine Reihe von Parteien, deren Fraktionszugehörigkeit unklar ist oder die eine neue politische Heimat suchen und einen Fraktionswechsel vollziehen könnten. Solche Parteien, Delegationen oder einzelne Abgeordnete könnten einer der bestehenden Fraktionen beitreten oder versuchen, eine **neue Fraktion** zu bilden, wofür **mindestens 25 Abgeordnete aus mindestens sieben Mitgliedstaaten** erforderlich sind.

Beispielsweise scheiterte im Jahr 2014 zunächst der Versuch, unter der Führung des französischen Front National, der niederländischen Partij voor de Vrijheid, der österreichischen FPÖ und der italienischen Lega Nord eine rechtspopulistische Fraktion zu konstituieren, da die Parteien keine ausreichende Zahl von Partnern fanden, um das doppelte Kriterium für die Bildung einer Fraktion im Europäischen Parlament zu erfüllen (25 Abgeordnete aus mindestens sieben Mitgliedsstaaten). Letzten Endes konnten sich in der achten Legislaturperiode jedoch sogar drei separate europakritische Fraktionen formieren.⁸ Gleichzeitig machen frühere Beispiele europakritisch-populistischer Fraktionen am rechten Rand des politischen Spektrums deutlich, dass Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedern zum Auseinanderbrechen einer solchen Fraktion führen können.

Für jede Fraktion im Europäischen Parlament eröffnen sich **drei alternative**, aus den Entscheidungen einzelner nationaler Parteien, Delegationen oder individueller Abgeordneter ableitbare **Entwicklungslinien** (im Folgenden werden diese „Szenarien“ genannt). Diese Szenarien haben eine unterschiedliche Plausibilität: **Das jeweils wahrscheinlichste Szenario ist in Tabelle 1 grau unterlegt.**

6. 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, hier: S. 313-314; Simon Hix, Abdul Noury, Gérard Roland: *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge 2007, Cambridge University Press, S. 89.

7. VoteWatch Europe, *Cohesion of (trans-national) political groups in the European Parliament* (letzter Zugriff: 2.11.2018).

8. Vgl. hierzu ausführlicher: Nicolai von Ondarza, Felix Schenuit: *Schatten über den Europawahlen*, SWP Aktuell Nr. 58, Oktober 2018, S. 3-4.

TABELLE 1 ■ Szenarien für Veränderungen innerhalb und zwischen den Fraktionen im Europäischen Parlament nach dem 26. Mai 2019

	SZENARIO „FRAGMENTIERUNG“	SZENARIO „KONTINUITÄT“	SZENARIO „EXPANSION“
Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP)	Austritt von Fidesz (-14 Sitze*)	Keine Veränderung	Eintritt von PiS (+27 Sitze*)
Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten (S&D)	(Ab-)Spaltung der Partito Democratico (-16 Sitze*)	Verlust der Labour-Abgeordneten	Eintritt von Syriza (+6 Sitze*)
Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformisten (EKR)	Austritt von PiS (-27 Sitze*), Auseinanderfallen der Fraktion	Verlust der Tory-Abgeordneten	Eintritt von Fidesz (+14 Sitze*)
Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE)	Austritte durch Bildung einer „En Marche“-Fraktion	Kein Eintritt von „En Marche“, keine Konkurrenzfraktion	Eintritt von „En Marche“ (+21 Sitze*) sowie anderer Parteien
Fraktion der Grünen/ Europäische Freie Allianz (Grüne/EFA)	Keine absehbaren Austritte	Verlust von Green Party- und SNP-Abgeordneten	Keine absehbaren Eintritte
Fraktion der Vereinten Europäischen Linken – Nordische Grüne Linke (GUE-NGL)	Austritt von Syriza (-6 Sitze*)	Keine Veränderung	Eintritt neuer linker Parteien / Bewegungen
Fraktion Europa der Freiheit und der direkten Demokratie (EFDD)	Auseinanderfallen der Fraktion nach Verlust der UKIP-Abgeordneten	Verlust der UKIP-Abgeordneten	Erneuerung der Fraktion durch Fünf-Sterne-Bewegung (25 Sitze*)
Fraktion Europa der Nationen und der Freiheit (ENF)	Austritte durch Bildung einer neuen (Konkurrenz-) Fraktion	Keine Veränderung	Eintritt der AfD (+16 Sitze*)

Quelle: Eigene Darstellung. Vgl. für eine genauere Diskussion der denkbaren Entwicklungen in den einzelnen Fraktionen: Lamy/Verger et al. 2018, S. 4–8.
*) Laut aktueller EP2019-Prognose für die Zahl der Sitze von Pollofpolls.eu (Stand: 2.11.2018).



AM RECHTEN RAND DES POLITISCHEN SPEKTRUMS ERSCHEINT EINE NEUKOMPOSITION DER FRAKTIONEN BEI AUFLÖSUNG DER EFDD-FRAKTION ALS SEHR WAHRSCHEINLICH.

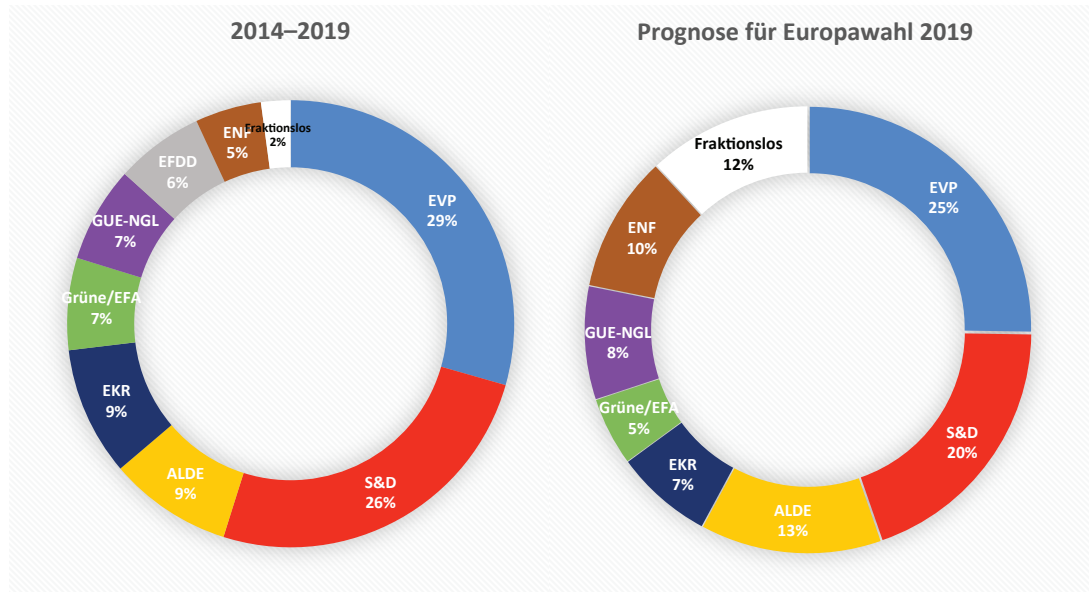
Wenn bei EVP- und S&D-Fraktion im Hinblick auf die Mitgliedsparteien „Kontinuität“ herrscht (grau unterlegte Felder in Tabelle 1), würde die **EVP** derzeit **25 bis 26%** der Sitze erreichen, die **S&D 19 bis 20%** der Sitze.⁹ Damit wäre die EVP klar stärkste Fraktion; die S&D würde mit rund 40 Sitzen Abstand folgen (178 Sitze zu 137 Sitze). Unter der Annahme, dass sich aus der bestehenden **ALDE**-Fraktion, En Marche und weiteren Parteien (wie z.B. Ciudadanos) eine gemeinsame Fraktion bildet, könnten sich im politischen Zentrum knapp 100 Abgeordnete zusammenschließen (**12 bis 14%**). Bei den kleineren Fraktionen werden sich die **Grünen/EFA** vermutlich mit Verlusten konfrontiert sehen: sie könnten **5%** erreichen und hätten rund 35 der 705 Sitze. Leicht im Aufwind scheinen **GUE-NGL** mit ca. 58 Sitzen (**8%**).

Am rechten Rand des politischen Spektrums erscheint eine Neukomposition der Fraktionen bei Auflösung der EFDD-Fraktion als sehr wahrscheinlich. Welche politische Heimat dann die Fünf-Sterne-Bewegung finden wird, ist allerdings offen. Sowohl die EKR-Fraktion (ohne bisherige EFDD-Mitglieder etwa 48 Sitze) als auch die ENF-Fraktion (ohne bisherige EFDD-Mitglieder etwa 59 Sitze) werden aller Voraussicht nach durch das Auseinanderfallen der EFDD zusätzliche Mitglieder finden. Der Eintritt der AfD in die ENF-Fraktion um Rassemblement national, FPÖ und Lega erscheint aus heutiger Sicht ebenfalls als am wahrscheinlichsten. Gleichzeitig

9. Die auf Pollofpolls.eu und dem Europäischen Parlament basierenden Zahlen von POLITICO, Lamy, Verger et al. 2018, von Ondarza, Schenuit 2018 (und Pollofpolls.eu selbst) weichen in dieser Hinsicht kaum voneinander ab.

kann die Bildung einer breiten rechten Sammlungsbewegung¹⁰ nach der Vorstellung von Steve Bannon nicht ausgeschlossen werden. Diese sähe sich aber starken Divergenzen zwischen einzelnen Rechtsaußen-Parteien (z.B. in der Russlandpolitik) ausgesetzt. Daher kann man trotz anderer denkbarer Szenarien von einer Stärkung von **EKR**-Fraktion (rund 50 Sitze, **7%**) und **ENF**-Fraktion (rund 70 Sitze, **10%**) ausgehen, die das politische Spektrum rechts der EVP nach der Wahl unter sich aufteilen könnten und zusammengenommen 16 bis 20% der Sitze auf sich vereinen würden.

ABBILDUNG 3 ■ Zusammensetzung des Europäischen Parlaments



Quelle: Eigene Darstellung. Eigene Berechnung auf Basis des jeweils plausibelsten Szenarios in Tabelle 1. Die für die Europawahl 2019 prognostizierte Sitzverteilung stellt eine Momentaufnahme Anfang November 2018 dar (EVP 178 Sitze, S&D 137 Sitze, ALDE inkl. En Marche 93 Sitze, EKR 50 Sitze, Grüne/EFA 35 Sitze, GUE-NGL 58 Sitze, ENF 70 Sitze, Fraktionslose 84 Sitze). Unter „Fraktionslos“ fallen in dieser Prognose 25 Sitze für die Fünf-Sterne-Bewegung.

3. SCHWIERIGE MEHRHEITSFINDUNG NACH DEM 26. MAI 2019

Die eigentliche Herausforderung im Europäischen Parlament ist es daher, politische Mehrheiten zu finden. Das Europäische Parlament ist nämlich die parlamentarische Versammlung eines auf Gewaltenteilung basierenden politischen Systems und besteht aus **acht Fraktionen** (siehe Box 1, Seite 4). Es gibt dabei mehrere koexistierende Mehrheitskoalitionen, allerdings funktionierte das Parlament bisher überwiegend auf der Basis einer informellen „Großen Koalition“ der beiden stärksten Fraktionen.

EVP und S&D werden in der neunten Legislaturperiode aber aller Voraussicht nach nicht mehr über eine eigene **Mehrheit (von dann 353 Sitzen)** verfügen (vgl. 3.1). Daraus ergibt sich eine

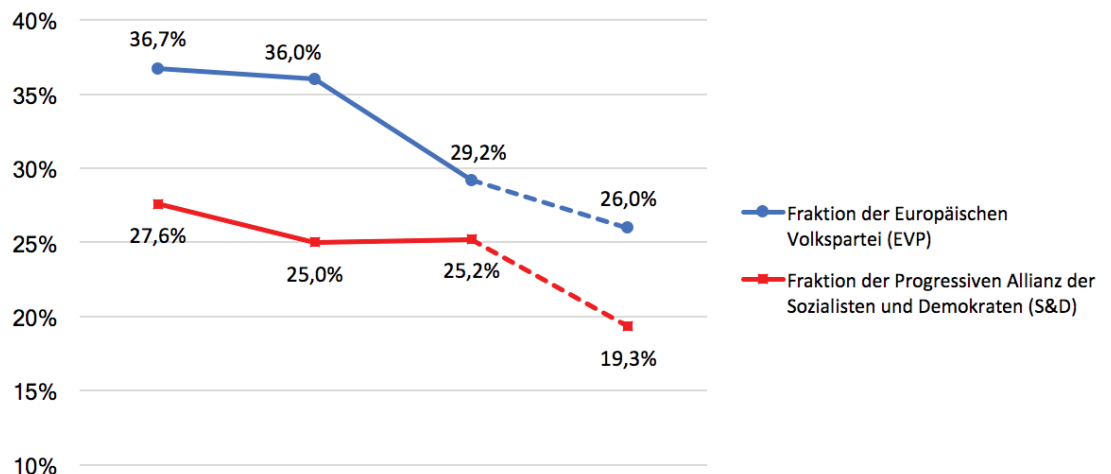
10. Vgl. hierzu Szenario C bei von Ondarza, Schenuit 2018, S. 6–8.

gestärkte Position der ALDE-Fraktion sowie der neu ins Europäische Parlament einziehenden rund 20 Abgeordneten der französischen „En Marche“-Bewegung (vgl. 3.2). Die sich abzeichnende quasi-permanente Zusammenarbeit in der politischen Mitte beinhaltet aber mittelfristig auch das Risiko eines weiteren Erstarkens europakritischer Kräfte (vgl. 3.3).

3.1 EVP und S&D wohl ohne eigene Mehrheit

Trotz der zu erwartenden Stimmengewinne europakritischer und populistischer Kräfte werden die direkten Konsequenzen sehr begrenzt sein. Ihre numerische Zunahme wird die Funktionsweise des Europäischen Parlaments, das weitgehend von Kompromissen zwischen den etablierten Gruppen der politischen Mitte geprägt ist, nicht besonders beeinflussen. Es ist aber wahrscheinlich, dass EVP und S&D nicht mehr über eine eigene Mehrheit verfügen werden. Die aktuelle Projektion der Sitzverteilung von POLITICO Europe sieht die EVP-Fraktion bei 183 Sitzen (26,0%) und die S&D-Fraktion bei 136 Sitzen (19,3%). Damit würde sich der langjährige **Abwärtstrend für die beiden größten Fraktionen des Europäischen Parlaments** fortsetzen (siehe Abbildung 4).

ABBILDUNG 4 ■ Anteil von EVP und S&D an der Gesamtzahl der Sitze im Europäischen Parlament



Quelle: Eigene Darstellung. Daten für 2004, 2009 und 2014: Hix/Noury/Roland 2018, S. 53. Prognose für 2019: POLITICO Europe, Projected Composition of the next EU Parliament, 23 October 2018.

3.2 Schlüsselrolle für ALDE und „En Marche“

Aus den acht Fraktionen haben sich in den vergangenen Legislaturperioden drei koexistierende Mehrheitskoalitionen gebildet. Diese variieren von Politikbereich zu Politikbereich, sind aber im Zeitverlauf relativ stabil gewesen:

- erstens eine „Große Koalition“ zwischen EVP und S&D, oft unter Einbeziehung von ALDE;
- zweitens eine Mitte-rechts-Koalition aus EVP, ALDE und EKR (der Fraktion auf der rechten Seite der EVP);
- drittens eine Mitte-links-Koalition aus S&D, ALDE sowie Grüne/EFA und GUE-NGL (den beiden Gruppen auf der linken Seite der S&D).

Dies bedeutet, dass die ALDE-Fraktion (mit etwa 10% der Abgeordneten) eine zentrale und weit über ihren Anteil an der Gesamtzahl der Sitze hinausgehende Rolle im Europäischen Parlament spielt.

Simon Hix und Bjørn Høyland argumentieren in diesem Zusammenhang, dass die Europäische Union auch *„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 Gleichstellung).“*¹¹ Die zentrale Rolle der liberalen ALDE-Fraktion ist damit nicht nur das Produkt koexistierender Mehrheitskoalitionen, sondern entspricht politischen Vorstellungen.

Die **ALDE-Fraktion**, im Hinblick auf die Zahl ihrer Sitze **durch „En Marche“ deutlich gestärkt**, könnte den beiden geschrumpften großen Fraktionen der politischen Mitte zu einer absoluten Mehrheit verhelfen. Damit verbunden sind die Fragen, ob sich EVP und S&D unter diesen Bedingungen darauf einlassen würden, einen ALDE-Kommissionspräsidenten zu wählen und wie groß der Raum für einen „Kompromisskandidaten“ ist, der nicht Spitzenkandidat war.

Vieles spricht zum jetzigen Zeitpunkt für eine Zusammenarbeit von EVP, S&D und ALDE. Auch der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs besteht etwa zu je einem Drittel aus EVP, S&D und ALDE. Der Prozess bis zum Amtsantritt der neuen Kommission ist durch den Vertrag von Lissabon komplizierter geworden; bereits in den Jahren 2004, 2009 und 2014 dauerte der Prozess lange, obwohl letzten Endes immer eine breite Mehrheit den Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission unterstützte.

“

VIELES SPRICHT ZUM
JETZIGEN ZEITPUNKT FÜR
EINE ZUSAMMENARBEIT
VON EVP, S&D UND ALDE.

3.3 Mittelfristige Konsequenzen der Wahl

Mittelfristig birgt eine den äußeren Umständen geschuldete permanente Zusammenarbeit zwischen EVP, S&D und ALDE jedoch erhebliche Risiken, da sie ein weiteres Erstarken populistischer und europakritischer Kräfte bei der **Europawahl 2024** und auch bei den dazwischenliegenden nationalen Urnengängen nach sich ziehen könnte.

Unklar ist auch, ob sich das Verhalten der Mehrheitsfraktionen gegenüber dem gestärkten, aber weiter diversen Block der europakritischen und populistischen Kräfte ändern wird. 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. Andererseits könnten die betroffenen Akteure auch zu einer energischen Verteidigung der Europäischen Union und einer deutlicheren Artikulierung ihrer alternativen Visionen und Vorschläge für die Europäische Union übergehen. Dann wäre es wichtig, die Unterschiede zwischen der linken Mitte und der rechten Mitte herauszustellen, denn europakritische und populistische Kräfte werden (weiterhin) versuchen, sich als Stimme gegen „Brüssel“ zu profilieren.

11. Simon Hix, Bjørn Høyland: [Empowerment of the European Parliament](#), in: Annual Review of Political Science, 2013, S. 171–189, hier: S. 181.

FAZIT

Die Wahl zum Europäischen Parlament wurde in den 1990er-Jahren als „weder europäisch, noch als wirkliche Wahl“¹² angesehen, weil sie lediglich nationale politische Prozesse darstellte: Genuin politische Anliegen, die insbesondere die nationalen Wahlen dominieren, würden in der Europawahl nicht abgebildet. Dieses Urteil trifft heute nicht mehr zu: Die Wahl stellt europäische politische Prozesse dar und ist so politisch wie nationale Wahlen.



DIE EUROPAWAHL ALS
„DENKZETTELWAHL“

Trotzdem wird die Europawahl immer noch als **nationale Wahl zweiter Ordnung** („second order national election“) bezeichnet. Die sogenannte „politische Arena zweiter Ordnung“ (Europäische Union) steht hier neben der „politischen Arena erster Ordnung“ (Nationalstaat). Die Europawahl findet zudem in verschiedenen Stadien der nationalen Wahlzyklen statt und die politischen Alternativen auf europäischer Ebene spielen bei der Abstimmung keine oder nur eine geringe Rolle.¹³ Nach wie vor stimmen die Bürgerinnen und Bürger allerdings oft über nationale und nicht über europäische Themen ab und nutzen die Europawahl als „Denkzettelwahl“ für die Abstrafung nationaler Politik. Im Jahr 2019 wird die Europawahl für 2017 und 2018 neu ins Amt gekommene nationale Regierungen (u.a. in Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien) auch ein Stimmungstest sein.

Dem „second order national election“-Ansatz folgend gibt es drei entscheidende Unterschiede zwischen nationalen Wahlen und der Europawahl:

- Die Wahlbeteiligung bei der Europawahl wird angesichts der begrenzten Zuständigkeiten der Europäischen Union niedriger sein;
- große Parteien werden gegenüber der letzten Wahl auf nationaler Ebene tendenziell schlechter und kleine Parteien besser abschneiden;
- etablierte nationale Regierungsparteien werden Verluste erleiden.

Auch wenn diese Tendenzen teilweise weiterhin zutreffen, ist die Europawahl im Jahr 2019 eine stark **europäisierte Abstimmung**: Die Eurokrise und die Flüchtlingskrise haben kontroverse öffentliche Debatten ausgelöst und in vielen Mitgliedsstaaten europäische Themen sogar bei nationalen Wahlen in den Mittelpunkt gebracht.¹⁴

Dieser Ausblick auf das Europäische Parlament nach der Wahl im Mai 2019 zeigt, dass sich trotz vieler Unwägbarkeiten bereits jetzt mögliche Veränderungen durch die Europawahl skizzieren lassen: Die zu erwartenden Zugewinne populistischer und europakritischer Kräfte, die 150 oder gar 200 Mandate erreichen könnten, werden das Europäische Parlament nicht paralysieren, aber eine (noch) stärkere Zusammenarbeit der etablierten Parteien forcieren.

¹² Cees van der Eijk, Mark N. Franklin: *The Problem: Representation and Democracy in the European Union*, in: *Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor 1996, S. 3–10, hier: S. 10.

¹³ Karlheinz Reif, Hermann Schmitt: *Nine Second Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, *European Journal of Political Research*, 1/1980, S. 3–44, hier: S. 3f.

¹⁴ Eine der ersten nationalen Wahlen, bei der dieses Phänomen beobachtet werden konnte, war die italienische Parlamentswahl im Jahr 2013. Vgl. Renaud Dehousse: *Europe at the polls. Lessons from the 2013 Italian elections*, Policy Paper, Notre Europe – Jacques Delors Institute, Paris 2013.

LITERATURVERZEICHNIS

- Bertoncini, Yves; Kreiling, Valentin (2013), [What political balance of power in the next European Parliament?](#) (Policy Paper, Notre Europe – Jacques Delors Institute).
- Dehousse, Renaud (2013), [Europe at the polls. Lessons from the 2013 Italian elections](#) (Policy Paper, Notre Europe – Jacques Delors Institute).
- Eijk, Cees van der; Franklin, Mark N. (1996), [The Problem: Representation and Democracy in the European Union](#), in: Eijk, Cees van der; Franklin, Mark N., [Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union](#) (The University of Michigan Press), S. 3–10.
- Hix, Simon; Høyland, Bjørn (2013), [Empowerment of the European Parliament](#), Annual Review of Political Science, 16, S. 171–89.
- Hix, Simon; Noury, Abdul; Roland, Gérard (2018), [The changing battle lines in the European Parliament](#), in: Campos, Nauro F. und Sturm, Jan-Egbert (Hrsg.), [Bretton Woods, Brussels, and Beyond. Redesigning the Institutions of Europe](#) (CEPR Press).
- Hix, Simon; Kreppel, Amie; Noury, Abdul (2003), [The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?](#), in: Journal of Common Market Studies, S. 309–331.
- Hix, Simon; Noury, Abdul; Roland, Gérard (2007), [Democratic Politics in the European Parliament](#) (Cambridge University Press).
- Kaeding, Michael; Switek, Niko (2015), [Europawahl 2014: Spitzenkandidaten, Protestparteien und Nichtwähler](#) (Springer VS).
- Kreiling, Valentin (2014), [Prognosen zur Zusammensetzung und Arbeit des Europäischen Parlaments nach der Wahl 2014](#), integration, S. 3–20.
- Lamy, Pascal; Verger, Christine; Berès, Pervenche; Bourlanges, Jean-Louis; Frassoni, Monica; Kreiling, Valentin; Lamassoure, Alain; Mosca, Alessia; Pons, Geneviève (2018), [Quel hémicycle, quelle Europe?](#) (Décryptage, Jacques Delors Institute), (letzter Zugriff: 2.11.2018).
- Ondarza, Nicolai von; Schenuit, Felix (2018), [Schatten über den Europawahlen](#) (SWP Aktuell Nr. 58, Stiftung Wissenschaft und Politik)(letzter Zugriff: 2.11.2018).
- POLITICO Europe (2018), [Projected Composition of the next EU Parliament](#), 23 October (letzter Zugriff: 28.10.2018).
- Pollofpolls.eu (2018), [Interactive map \(seat projection for the European Parliament election 2019 by country and party group\)](#) (letzter Zugriff: 2.11.2018).
- Reif, Karlheinz; Schmitt, Hermann (1980), [Nine Second Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results](#), European Journal of Political Research, 1, S. 3–44.

- Seeger, Sarah; Kreiling, Valentin (2008), [Europawahl 2009: Erwartungen – Programme – Visionen](#) (C·A·P Aktuell No. 8, Centrum für angewandte Politikforschung).
- VoteWatch Europe, [Cohesion of \(trans-national\) political groups in the European Parliament](#) (letzter Zugriff: 2.11.2018).

ON THE SAME TOPIC

- Lamy, Pascal; Verger, Christine; Berès, Pervenche; Bourlanges, Jean-Louis; Frassoni, Monica; Kreiling, Valentin; Lamassoure, Alain; Mosca, Alessia; Pons, Geneviève (2018), [Quel hémicycle, quelle Europe?](#) (Décryptage, Jacques Delors Institute).
- Verger, Christine (2018), [Transnational lists: a political opportunity for Europe with obstacles to overcome](#) (Policy Paper N°216, Jacques Delors Institute, 7 February 2018).
- Kreiling, Valentin (2017), [Eine demokratischere Europäische Union. Positionen und Handlungsspielräume](#) (Policy Paper N°212, Jacques Delors Institut – Berlin).

Managing Editor: Henrik Enderlein ■ The document may be reproduced in part or in full on the dual condition that its meaning is not distorted and that the source is mentioned ■ The views expressed are those of the author(s) and do not necessarily reflect those of the publisher ■ Jacques Delors Institut – Berlin cannot be held responsible for the use which any third party may make of the document ■ Original version ■ © Jacques Delors Institut – Berlin, 2018