

Michael Kaeding · Manuel Müller
Julia Schmäler *Hrsg.*

Die Europawahl 2019

Ringen um die Zukunft Europas



Springer VS

Die Europawahl 2019

Michael Kaeding · Manuel Müller ·
Julia Schmälter
(Hrsg.)

Die Europawahl 2019

Ringen um die Zukunft Europas

 Springer VS

Hrsg.

Michael Kaeding
Institut für Politikwissenschaft
Universität Duisburg-Essen
Duisburg, Nordrhein-Westfalen
Deutschland

Manuel Müller
Institut für Europäische Politik Berlin
Berlin, Deutschland

Julia Schmälter
Bereich Europäische und internationale
Zusammenarbeit, DLR Projektträger
Bonn, Deutschland

ISBN 978-3-658-29276-8 ISBN 978-3-658-29277-5 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-29277-5>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Inhaltsverzeichnis

European Elections 2019: Swings and Roundabouts	1
Andrew Duff	
Einleitung	
Die Europawahl 2019: Ringen um die Zukunft Europas	9
Michael Kaeding, Manuel Müller und Julia Schmälder	
Parteien	
Die Europäische Volkspartei nach der Europawahl 2019	27
Matthias Belafi	
Does the Europarty Still not Matter? European Elections 2019 and the Party of European Socialists	39
Patrick Clasen	
Künftige Königsmacher? Die Europawahl 2019 aus Sicht der Liberalen	53
Sandra Plümer und Anne Goldmann	
An Ever-Closer Party? The Institutionalization of the European Green Party After the 2019 European Election	63
Niko Switek and Kristina Weissenbach	
“With or Without EU”: The Radical Left at the Proof of the 2019 European Elections	79
Michail Schwartz	

Zur Politikfähigkeit der extremen Rechten im Europäischen Parlament	91
Jan Rettig	
Parteiensysteme	
40 Jahre Europawahlen – und noch immer kein europäisches Parteiensystem?	105
Enrico Liedtke	
Deutsche und europäische Programme zur Europawahl – Europäisierung und nationale Profilierung im europäischen Mehrebenen-Wahlssystem	119
Jan Pollex	
Euroskeptizismus und Zentralisierung: Die Europawahl 2019 und das Zentrum-Peripherie-Cleavage in Europa	131
Oliver Treib	
What’s New in the EP? EU-issue Parties and the Europeanization of National Party Systems	143
Alexander Hoppe and Julia Schmälter	
Spitzenkandidat*innen	
The Second Time Around: Status Quo and Reform of the Europarties’ Selection Procedures for Spitzenkandidaten in 2019	157
Wouter Wolfs, Gert-Jan Put and Steven Van Hecke	
Der institutionelle Wettstreit um die Spitzenkandidaten in der Europawahl 2019	169
Eva G. Heidbreder und Daniel Schade	
The Appointment of the President of the European Commission 2019: A Toothless European Parliament?	181
Johannes Müller Gómez and Alina Thieme	
Nationale Spitzenkandidaten und Wahlkreiskönige im 9. Europäischen Parlament	191
Stefan Thierse	

Wahlkampf und Öffentlichkeit

- Die Berichterstattung über die europäischen Spitzenkandidaten in traditionellen, Online- und sozialen Medien im Europawahlkampf 2019** 205

Katjana Gattermann

- Analyzing the European Parliamentary Elections in 2019: Actor Visibility and Issue-Framing in Transnational Media** 219

Stefan Wallaschek

- Europawahl im Fokus von Desinformationen im Netz?** 231

Martin Motzkau

- Sitzprojektionen für die Europawahl: Potenziale und Grenzen eines jungen Phänomens** 241

Felix Schenuit und Manuel Müller

- Clicking and Voting: Agendas of Voting Advice Applications (VAA) for the European Elections 2019** 253

Gregor Christiansmeyer and Ricardo Kaufer

Themen der Europawahl

- The Migration Issue in the 2019 European Election: Still an ‘Open Political Wound’?** 267

Vittoria Meißner

- Der Euro und die Europawahl 2019: Wie die großen europäischen Parteienfamilien die Eurozone reformieren wollen, und warum** 277

Sebastian Heidebrecht

- Die Bedeutung von Klimapolitik während der Europawahl 2019: Wie das Thema die Agenden prägte** 289

Till Weyers, Alexandra Goritz, Katharina Lange und Kerstin Mohr

- Populismus und Klimapolitik in Europa** 301

Klaus Jacob, Stella Schaller und Alexander Carius

Wahlbeteiligung und Wahlverhalten

- Die Europawahl 2019 – wieder eine *second-order election*? Eine Analyse der Wahlergebnisse in den 28 EU-Staaten** 315

Hendrik Träger und Lisa H. Anders

Je höher, desto besser? – Die Europawahl 2019 vor dem Hintergrund sozial verzerrter Wahlbeteiligung	327
Stefan Haußner und Michael Kaeding	
„Dieses Mal wähle ich!“ – auch in den Europaregionen? Ein strukturierter Vergleich der Wahlbeteiligungen in den Europaregionen	341
Manuel Gath und Manuel Knapp	
Determinanten der Wahlentscheidung zwischen expandierendem nationalistischem Rechtspopulismus und Erwartungen an die integrative Kraft der EU	353
Toralf Stark, Susanne Pickel und Gert Pickel	
Can the European Parliament Satisfy the People? Voter Mandates and Accountability Links in the European Elections 2019	365
Dorian Alt, Erik Brandes and David Nonhoff	
Das neue Europaparlament	
The 2019 European Parliament Elections and Brexit: Business as Usual?	379
Oliver Schwarz	
Präferenzverteilungen in den Ausschüssen des neu gewählten Europäischen Parlaments	391
Steffen Hurka und Constantin Kaplaner	
Gender and Descriptive Representation in the 2019–2024 European Parliament	407
Gabriele Abels	
Who Is Connected to Whom? A Twitter-Based Network Analysis of Members of the European Parliament Elected in 2019	423
Stefan Haußner and Christoph Klika	
Nachwort	437
Johannes Hillje	



European Elections 2019: Swings and Roundabouts

Andrew Duff

The campaign

In the run up to the European Parliamentary elections on 23–26 May 2019 there was much speculation—much of it idle speculation—about the unstoppable rise of *populism*. Right-wing nationalists were said to be going to seize control of the new Parliament and disrupt the smooth running of EU business. The broadly pro-European consensus that had run the Union since time immemorial was at risk of being swept aside by anti-establishment troublemakers.

It is true, of course, that Europe's party politics are in flux. The days of traditional class-based or sectarian parties are numbered. European society, especially in the west, is increasingly secular, liberal and cosmopolitan. Citizens are no longer deferential. The arrival of social media into Europe's mainstream politics gives a platform to disrespectful and insurgent voices. Racism, xenophobia and homophobia can be aired openly (or at least anonymously) on Twitter and Facebook.

In central and eastern Europe, politics remain even more volatile. The transition from Soviet days has been longer and more problematic than expected. Poland and Hungary have in Jarosław Kaczyński and Viktor Orbán right-wing leaders who have created ruling parties on the basis of eurosceptic *illiberal democracy*.

A. Duff (✉)
Cambridge, Großbritannien
E-Mail: andrewduff@andrewduff.eu

The composition of the European Parliament reflects all this lively pluralism of opinion and interest. Group discipline within the House is weak. The connection between MEPs and the EU level political parties to which they are notionally affiliated is largely a pretence. For while parties at the national level are dying, new parties have not yet taken their place at the European level. European Parliament elections are still run according to twenty-eight national electoral procedures. Candidates are chosen, financed and deposed by national political parties, and they campaign largely on domestic party manifestos. The supranational element of the 2019 election campaign was the reserve of what is sometimes called *the Brussels bubble*.

The existence of the EU level political parties is formalistic: with money from the EU budget, they print logos on mugs, umbrellas and tee-shirts and organise flashy congresses. But these European confederations of national political parties are far from being proper campaigning organisations capable of competing transnationally for votes and power. Their election manifestos, laboriously drafted to minimise differences between their national components, are swiftly archived.

In these circumstances, it is unsurprising that the conventional media struggles to report, let alone influence, the conduct or outcome of the European election. The EU's political and legislative system remains poorly explained to and rarely understood by an electorate which is naturally and rightly sceptical about those far-off supranational institutions in Brussels.

The result

In the event, however, the 2019 election results confounded expectations. The proportion of right-wing MEPs elected remains almost exactly the same as in the previous House, elected in 2014. Nationalist and populist parties lost votes in several states. Centrist parties scored better than expected. There was no major swing across the fault-line between nationalists and federalists. The broadly pro-European majority in Parliament remains solid, despite the fact that the size of turnover among MEPs is unprecedented.

The big story on Europe's election night of 26 May 2019 was the rise of the Greens and the Liberals at the expense of the Christian Democrats and Social Democrats. Power has shifted within the mainstream pro-European consensus. The two main groups of the European People's Party (EPP) with 182 seats and the Party of European Socialists (S&D) with 154 seats no longer command a majority in the House. This is unprecedented. To reach the critical threshold of an absolute majority of the House (376 MEPs), coalitions will now need to be built with either the Liberals (RE) with 108 seats or the Greens with 74 seats—or both.

Turnout

Encouragingly, voter turnout increased for the first time since the Parliament was directly elected in 1979 and recorded the highest poll since 1994. This book explores in detail why this was so. But it is clear that the electorate has begun to notice the European Parliament. Younger voters, especially, seem to feel themselves represented usefully by MEPs. According to Eurobarometer, levels of support for EU membership are at historic highs. Although not everyone loves the European Union—indeed, some loathe it—a majority of its citizens recognise its importance in daily life and respond accordingly at election time out of a sense of civic duty.

Eurobarometer suggests that concern about the economy provided the greater reason for voting at the 2019 European election, followed closely by climate change and human rights. The passage of recent controversial legislation by the Parliament, such as the General Data Protection Regulation, and its long-term record on greening the economy, will have helped to raise the profile and prestige of MEPs. The salience of immigration from the Middle East and North Africa has put the decisions of the EU institutions at the heart of everyday politics. Islamist terrorism that has hit Europe's cities in recent years has been widely understood as a common threat to the European way of life.

Doing politics at the EU level looks eminently sensible when combating the climate emergency which so obviously bewilders and confounds Europe's old nation states acting individually. Challenges to Europe's international security incited by Presidents Putin, Trump and Erdoğan lead logically to the need for a concerted political response among the EU's states and citizens. And maybe that Erasmus generation of students who have lived and loved across the continent is now generating effective young leadership in politics.

Raising legitimacy

The belated upswing of over 8% in voter turnout will help the new Parliament lay claim to full democratic legitimacy. But MEPs cannot afford to be complacent about the general state of EU parliamentary democracy—or, in particular, about the state of their own organisation. If citizens have noticed and accepted the importance of the European Parliament, national parliaments have yet to do so. In fact, most national political parties seem so jealous of the transfer of power to the EU that they continue to resist the establishment of effective democratic European government up above the level of the nation state.

Political parties are an essential component of any representative democracy, connecting the people with the powers that be, and acting as shock absorbers in a democratic polity. EU voters who recognise that vital political choices can and

must now be made at the federal level lack the democratic sinew to lever power politics in Brussels. European federal parties will not emerge smoothly as if by magic but only by contesting the monopoly enjoyed by national political parties over European parliamentary elections.

The solution is to introduce a pan-European constituency for which a number of MEPs will be elected from transnational lists. This will provide the necessary platform of partisan competition. Such a reform, long discussed among federalists, has been resisted until now by a coalition of conservatives and eurosceptics. With the election of Ursula von der Leyen, there is now a chance to achieve electoral reform before the next elections in 2024. If that chance is missed and a constitutional crisis ensues, expect a loss of credibility for the Parliament and a return to disillusion among EU citizens.

Top jobs

The first test of the need for fresh coalitions was, naturally, the election of the new Commission President. In 2009 the federalists ran a campaign under the banner *Who's your candidate?* In 2014, the first election after the entry into force of the Treaty of Lisbon, Jean-Claude Juncker beat Michel Barnier in an internal election of the EPP to the candidacy for the top Commission job. The EPP made advances at the election. Although he was not a candidate for election to the European Parliament, Juncker—a Social Christian, federalist, ex-prime minister—was acceptable to both the Socialists and Liberals. In return, Martin Schulz, who led the Socialist campaign, was allowed to continue in the European Parliament presidency. Guy Verhofstadt, the Liberal champion, was promised the next top job—which, in 2016, turned out to be the coordinator of the Parliament's scrutiny of Brexit. So, the story of the Spitzenkandidat developed.

However, Article 17(7) of the Treaty on European Union says otherwise. According to the treaty, the duty to nominate the candidate falls to the European Council; he or she is then elected by the Parliament. In 2019 the EPP blundered. They chose Manfred Weber as their Spitzenkandidat. Weber is no Juncker. He had no ministerial experience and was a conservative Christian Democrat from a largely eurosceptical Bavarian party. Significantly, Weber had actively opposed the introduction of transnational lists, which meant that the Liberals and Socialists would not support him after the election. To compound their poor choice of top candidate, the EPP lost support at the elections. It was obvious for a long time (though curiously not to him) that Weber would not become Juncker's successor.

The stage for the appointment of the top jobs had been set at the summit of the EU leaders at Sibiu in Romania on 9 May. President Tusk insisted that there

would be no automaticity about the Spitzenkandidat process. He stressed the need for the new leadership to be balanced not only in terms of party politics but also of gender, region and size of state. In a somewhat desperate attempt to sustain the fiction of Spitzenkandidaten, at a dinner in Berlin on 26 June Chancellor Merkel deserted Weber and instead proposed to nominate Frans Timmermans, the Socialist champion. But her own EPP refused to accept her deal, as did the leaders of Italy and the Visegrád Four. Tusk himself was lukewarm.

President Macron then took charge. Ursula von der Leyen was first mentioned on 30 June as a possible High Representative to run the EU's foreign policy. By 2 July she had been promoted to stand for the Commission presidency. On 16 July she won the backing of 383 MEPs against 327—just nine votes more than the required threshold of an absolute majority (and well short of the combined total of EPP, S&D and RE troops).

The European Council had reasserted its authority over the business of appointing the top jobs—and Parliament gave its unenthusiastic consent. Tusk's criteria of Sibiu were met when Von der Leyen appointed the EPP's Valdis Drombovskis to join Timmermans and Margrethe Vestager, the Liberal Spitzenkandidat, as the three executive vice-presidents of the Commission. But Tusk wanted a candidate from central Europe to become President of Parliament. That was a mistake. Parliament acted autonomously and elected David Sassoli, an Italian socialist, to its chair.

In a bizarre sideshow, the four *pro-European* groups in the House attempted in vain to reconcile their many policy differences in order to present a common programme for the edification of the President-elect. Meanwhile, Von der Leyen produced her own political guidelines which later evolved into the basic work programme of her new college. She also set to work to build a stable cross-party majority in the Parliament.

In the parliamentary hearings of the Commissioners-designate, MEPs obliged France, Hungary and Romania to find replacement candidates—neatly, and predictably, one from each of the three larger groups. Despite some synthetic outrage stirred up in the partisan squabble over who gets which job, it is clear that combatting corruption in public life has become a major concern of MEPs. The European Parliament does not like being told what to do by national capitals: even German MEPs from the EPP were unsupportive of the President-elect's original team.

Having tasted blood, however, the Parliament eventually confirmed the appointment of the whole college on 27 November by 461 votes to 157. Von der Leyen had managed to improve on her slim majority from July and beat Juncker's tally of 423 in 2014. The new Commission took office one month late on 1 December 2019.

Reform

It is no accident, therefore, that electoral reform of the European Parliament coupled with amendment of the process of choosing the next Commission president are featured as priorities in the reform agenda of all three EU institutions. Even the European Council now seems to accept that the only way to validate the concept of Spitzenkandidat and to build federal political parties is to introduce transnational lists.

Another important proposal for political reform is the idea, also originating from Emmanuel Macron, to hold a Conference on the Future of Europe. This exercise will last for two years from 2020 and is expected to prepare treaty amendments. Twenty years after the constitutional Convention under Valéry Giscard d'Estaing, this is a timely and estimable plan. The European Parliament must play an important part in the Conference. If it plays its cards well and displays real leadership, Parliament can be instrumental in building a system of real democratic government for Europe's new polity.

This book should be compulsory reading for all those engaged in the Conference on the Future of Europe.

Andrew Duff is President of the Spinelli Group and a Visiting Fellow at the European Policy Centre. From 1999–2014 he was a Member of the European Parliament (UK/Liberal), and served on the Convention on the Future of Europe. Before joining the Parliament, Duff was Director of the Federal Trust and a member of the TEPSA board.

Einleitung



Die Europawahl 2019: Ringen um die Zukunft Europas

Michael Kaeding, Manuel Müller und Julia Schmäler

Die Europawahl 2019 führte zu einer Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, wie es sie noch nie zuvor gegeben hatte. Die christdemokratisch-konservative Europäische Volkspartei (EVP) erzielte ihr zweitschwächstes, die sozialdemokratische Fraktion S&D ihr schwächstes Ergebnis aller Zeiten. Im Gegenzug stiegen die Sitzanteile der liberalen Fraktion Renew Europe (RE, zuvor ALDE), der grünen Fraktion G/EFA, der Rechtsaußen-Fraktion Identität und Demokratie (ID, zuvor ENF) sowie auch der fraktionslosen Abgeordneten auf neue Höchstwerte. Die nationalpopulistische Fraktion EFDD löste sich vollständig auf. Nur für die national-konservative Fraktion EKR und die Linksfraktion GUE/NGL, die beide leicht verloren, blieb das Ergebnis im ungefähren Rahmen früherer Wahlen (Abb. 1).

Bei näherem Hinsehen sind diese Umbrüche im europäischen Parteiengefüge allerdings keine ganz neue Entwicklung. Tatsächlich war der gemeinsame Sitzanteil von EVP und Sozialdemokraten bereits seit der Wahl 1999 kontinuierlich zurückgegangen, während jener der Rechtsfraktionen sowie von Liberalen und Grünen seit 1994 fast kontinuierlich anstieg. Die Rechtsfraktionen erfuhren nur 2004, Liberale und Grüne nur 2014 einen Rückschlag (Abb. 2).

M. Kaeding (✉)

Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen, Duisburg, Deutschland

E-Mail: michael.kaeding@uni-due.de

M. Müller

Institut für Europäische Politik, Berlin, Deutschland

E-Mail: manuel.mueller@iep-berlin.de

J. Schmäler

Bereich Europäische und internationale Zusammenarbeit, DLR Projektträger, Bonn, Deutschland

E-Mail: julia.schmaelter@dlr.de

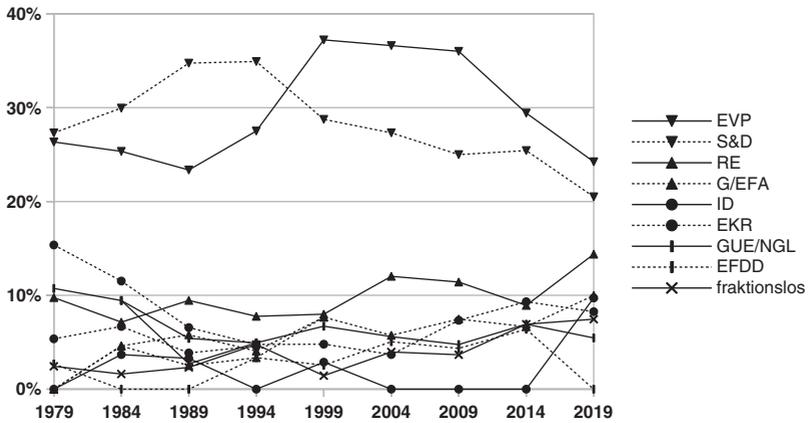


Abb. 1 Sitzanteil der Fraktionen im Zeitverlauf (jeweils zur konstituierenden Sitzung). (Quelle: Eigene Berechnung nach Europäisches Parlament 2019a. Historische Fraktionen sind jeweils den heutigen Fraktionen mit der ähnlichsten politischen Ausrichtung zugeordnet.)

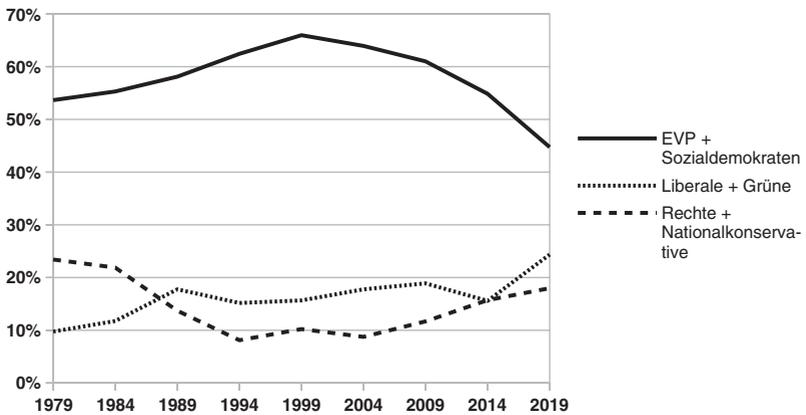


Abb. 2 Sitzanteil politischer Lager im Zeitverlauf (jeweils zur konstituierenden Sitzung). (Quelle: Eigene Berechnung nach Europäisches Parlament 2019a. Die genaue Anzahl der Fraktionen innerhalb der benannten Lager änderte sich im betrachteten Zeitraum zum Teil.)

1 Inklusion und Exklusion

Für diese Entwicklung gibt es verschiedene Gründe. Da die EU sich im genannten Zeitraum mehrmals erweiterte und auch die Mitgliederstruktur der einzelnen Fraktionen sich stetig veränderte, handelt es sich bei der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments ohnehin um ein bewegliches Ziel. Ein gemeinsamer, länderübergreifender Faktor aber ist die zugrunde liegende. Koordinatenverschiebung der politischen Debatte: Neben dem sozioökonomischen Gegensatz zwischen unternehmerischer Freiheit und sozialer Gerechtigkeit, der in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzungen in Europa stand und die traditionellen Volksparteien der Mitte – repräsentiert durch EVP und S&D – prägte, tritt zunehmend eine neue Konfliktachse hervor.

Diese Konfliktachse wurde in der Forschung im Einzelnen unterschiedlich beschrieben und bezeichnet (vgl. Hooghe und Marks 2018, S. 123). Im Kern geht es darin um Fragen von Inklusion und Exklusion (Kohls und Müller 2019): Wie weit soll sich die Gesellschaft für darin bislang nicht oder nur marginal vertretene Gruppen öffnen; wer kann Ansprüche auf eine gleichberechtigte Teilhabe im öffentlichen Raum und im politischen System erheben?

Diese Fragen können auch innerstaatliche Themen betreffen (etwa in Debatten über Barrierefreiheit oder die *Ehe für alle*), sie werden aber in Zusammenhang mit transnationalen Problemstellungen besonders salient. Auch in den großen europapolitischen Auseinandersetzungen der letzten Jahre spielten sie eine zentrale Rolle: Wie weit reicht die europäische Solidarität, wie weit die nationale Eigenverantwortung in der Wirtschafts- und Währungsunion? Wie offen sind die nationalen Sozialsysteme für Unionsbürger*innen, die das Recht auf Freizügigkeit nutzen? Wie geht die EU mit Geflüchteten und Migrant*innen aus Drittstaaten um? Inwieweit sind globale und intergenerationelle Klimagerechtigkeit ein Grund, um hier und heute Lebensgewohnheiten zu ändern?

Auch wenn die Entwicklung der Parteienlandschaft keineswegs in allen EU-Mitgliedstaaten gleichförmig verläuft, werden die Pole dieser neuen politischen Konfliktachse meist von (Links-)Liberalen und Grünen einerseits sowie von Nationalkonservativen und Rechten andererseits eingenommen. Hingegen bleiben die traditionellen Volksparteien, deren Wähler- und Mitgliederschaft hierzu meist uneinheitliche Positionen vertritt, oft eher ambivalent und geraten damit zwischen liberal-kosmopolitischen und rechts-nationalistischen Akteuren in die Zange: Der Erfolg von Emmanuel Macron und Marine Le Pen in der ersten Runde der französischen Präsidentschaftswahl 2017, aber auch die Zugewinne der Grünen

und der AfD in Deutschland, der VVD und D66 sowie der PVV bzw. des Forum voor Democratie in den Niederlanden oder der Liberal Democrats und der UKIP bzw. Brexit Party im Vereinigten Königreich können als Beispiele dienen.

2 „Schicksalswahl“ im Konsenssystem

Hinzu kommen noch Besonderheiten im politischen System der Europäischen Union, deren stark konsensorientierte Strukturen eine klassische parlamentarische Regierungs-Oppositions-Dynamik verhindern. Stattdessen ist die Entscheidungsfindung von wechselnden Mehrheiten geprägt, wobei die Zusammenarbeit zwischen Konservativen und Sozialdemokraten, häufig erweitert um die Liberalen, seit jeher die wichtigste Grundlage bildet. Nach der Europawahl 2014 war diese Kooperation noch weiter intensiviert und durch regelmäßige gemeinsame Treffen der EVP- und S&D-Spitzen aus Kommission und Parlament institutionalisiert worden (Palmeri 2015).

Diese enge Zusammenarbeit erleichterte die Abläufe in der europäischen Politik. In einer Zeit, in der die EU mit vielfältigen Krisen zu kämpfen hatte und Entscheidungen treffen musste, die in vielen Teilen Europas mit Einschnitten und Verlusten verbunden waren, wurde die *ewige Große Koalition* jedoch auch zum Problem: Ohne die Aussicht auf demokratische Alternanz zwischen den großen Parteien fehlt dem politischen System eine Möglichkeit, Unzufriedenheit in der Bevölkerung systemintern zu kanalisieren. Davon profitieren vor allem populistische sowie neu gegründete Parteien und Bewegungen. Da sie (noch) nicht Teil der bestehenden Konsensstrukturen sind, können sie ihrer Wählerschaft mit größerer Glaubwürdigkeit versprechen, den notwendigen Wandel ins politische System zu bringen, sei es in Form einer Erneuerung oder einer Zerstörung der supranationalen Integration.

Die Konfrontation zwischen einem liberalen, integrationsfreundlichen Kosmopolitismus und einer anti-supranationalistischen Rechten spielte deshalb auch für die öffentliche Wahrnehmung des Europawahlkampfes 2019 eine zentrale Rolle – in den Medien häufig zu einem persönlichen Duell *Macron vs. Orbán* (z. B. Duff 2018; Kirk 2018) oder *Macron vs. Salvini* (Hall 2018; Donadio 2019) stilisiert. Zugleich befeuerte diese Konfliktlinie auch die vor allem in der deutschen Debatte sehr präasente Vorstellung einer „Schicksalswahl“, bei der die Zukunft der europäischen Einigung selbst auf dem Spiel stehe (z. B. Mass 2018; Strauß 2019).

3 Spitzenkandidat*innen: Konflikte innerhalb der Großen Koalition

Doch nicht nur die Polarisierung zwischen liberalen Kosmopoliten und integrations-skeptischen Rechten machte die Europawahl 2019 konfliktreicher. Auch die Parteien der Mitte traten in eine stärkere Konfrontation. Bereits im Dezember 2016 hatte der damalige S&D-Fraktionschef im Europäischen Parlament, Gianni Pittella, das „Ende der Großen Koalition“ ausgerufen und eine „gesunde Polarisierung zwischen Rechts und Links“ gefordert, um „das Europäische Parlament zu beleben und den europaskeptischen Bewegungen entgegenzuwirken“ (vgl. Müller 2016). Die konkreten Folgen dieser Ankündigung hielten sich in der parlamentarischen Praxis zunächst zwar in Grenzen. Im Wahlkampf aber bemühten sich die Parteien der Mitte diesmal schon frühzeitig um eine stärkere Abgrenzung voneinander.

Diese Dynamik erfasste insbesondere auch das Spitzenkandidaten-Verfahren zur Wahl der Kommissionspräsident*in, das nach 2014 zum zweiten Mal bei einer Europawahl zur Anwendung kam. Doch während sich 2014 alle pro-europäischen Parteien über die Grundzüge des Verfahrens einig waren, die Spitzenkandidaten der beiden größten Fraktionen EVP (Jean-Claude Juncker) und S&D (Martin Schulz) sich auch persönlich nahestanden und nach dem Wahlsieg der EVP schnell eine breite Mehrheit im Parlament hinter Juncker zusammenfanden, zerfiel dieser Konsens bei der Wahl 2019 von Anfang an.

Zum einen zerstritten sich die Parteien über das Verfahren: Sollte grundsätzlich der Kandidat der stärksten Fraktion ein Vorrangsrecht auf die Kommissionspräsidentschaft haben – wie das die EVP forderte, die in den Umfragen mit deutlichem Vorsprung führte? Aber würde damit nicht die Entscheidung über das wichtigste Exekutivamt der EU faktisch zwischen den Flügeln einer einzigen Partei entschieden? Und was, wenn die entsprechende Personalie für die übrigen Parteien nicht akzeptabel war? Im Fokus dieser Auseinandersetzung stand vor allem EVP-Fraktionschef Manfred Weber, dem Sozialdemokraten, Liberale und Grüne eine übermäßige Nähe zum rechten Flügel seiner Partei vorwarfen und den die EVP dennoch Ende 2018 zu ihrem Spitzenkandidaten wählte.

Zum anderen wurde das Spitzenkandidaten-Verfahren aber auch zum Spielball einer breiteren Debatte über die Reform des Europawahlrechts – konkret über die Forderung nach gesamteuropäischen Wahllisten, die insbesondere die Liberalen unter Führung des französischen Präsidenten Emmanuel Macron ab 2017 wieder auf die politische Agenda gesetzt hatten. Als die EVP diesen Vorstoß Anfang 2018 bei einer Abstimmung im Europäischen Parlament scheitern ließ, eskalierte der Streit.

Die Liberalen erklärten die gesamteuropäischen Listen nun zur Vorbedingung, um das Spitzenkandidaten-Verfahren überhaupt noch zu unterstützen, und ernannten vor der Europawahl stattdessen ein siebenköpfiges Spitzenteam. Wohl auch in Folge der Ungewissheiten, die diese fortgesetzten Kontroversen der Parteien über das Verfahren auslösten, spielten die Spitzenkandidat*innen in der öffentlichen Wahrnehmung des Wahlkampfes letztlich erneut nur eine untergeordnete Rolle.

4 Steigende Wahlbeteiligung

Die Wahlwoche vom 23. bis 26. Mai brachte schließlich noch ein weiteres Novum: Nachdem die europaweite Wahlbeteiligung seit der ersten Europawahl 1979 von Mal zu Mal gesunken war, stieg sie nun von 42,6 auf 50,7 % (Abb. 3). Hinter diesen Zahlen verbergen sich freilich weiterhin große Unterschiede zwischen den (und auch innerhalb der) Mitgliedstaaten; die Spannweite reichte von 22,7 % in der Slowakei bis zu 88,5 % in Belgien (Abb. 4). Zudem fanden in einigen Ländern, in denen die Wahlbeteiligung besonders stark anstieg – etwa in Deutschland, Spanien und Rumänien, die aufgrund ihrer Größe auch für die gesamteuropäische Beteiligung besonders ins Gewicht fallen –, parallel Regional- oder Kommunalwahlen bzw. Referenden statt. Letztendlich übte weiterhin in 15 von 28 Ländern, die zusammen 36 % der europäischen Bürger*innen vertreten, eine Mehrheit der Wahlberechtigten ihr Stimmrecht nicht aus (Haußner und Kaeding 2020). In acht von 28 Mitgliedstaaten sank die Wahlbeteiligung im Vergleich zu 2014 weiter.

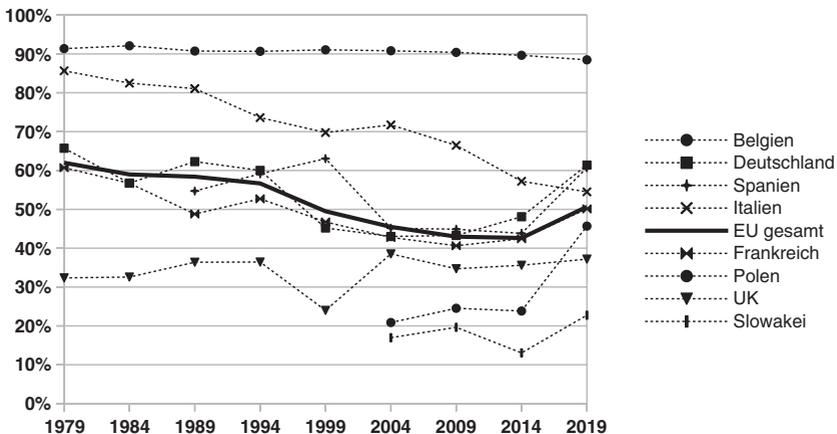


Abb. 3 Wahlbeteiligung europaweit und in ausgewählten Mitgliedstaaten im Zeitverlauf. (Quelle: Eigene Darstellung nach Europäisches Parlament 2019b)

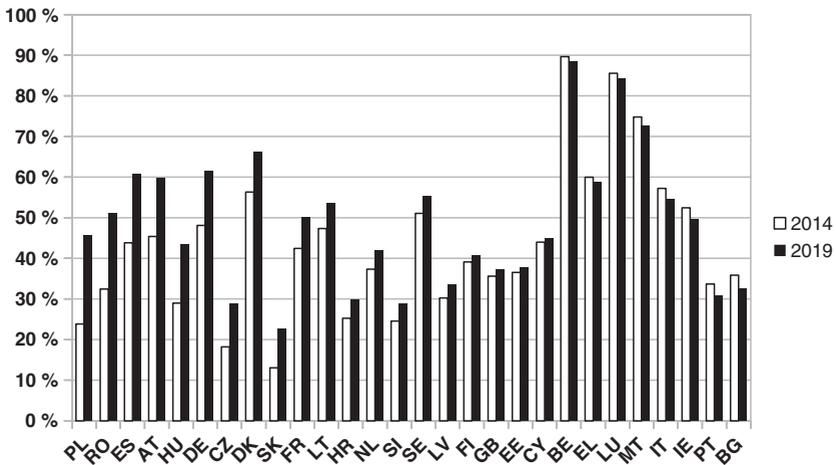


Abb. 4 Wahlbeteiligung in den Mitgliedstaaten. Reihung der Mitgliedstaaten entsprechend der Zunahme der Wahlbeteiligung (in Prozentpunkten) zwischen 2014 und 2019. (Quelle: Eigene Darstellung nach Europäisches Parlament 2019b)

Dennoch lässt sich die europaweit gestiegene Beteiligung als Indiz dafür verstehen, dass Wähler*innen ihrer Stimme bei dieser Europawahl eine höhere Bedeutung zuschrieben als in der Vergangenheit. Die Aussicht auf eine *Schicksalswahl* und die zunehmende Politisierung mit offen ausgetragenen Konflikten zwischen den Parteien mögen einen Anteil dazu beigetragen haben, dass die Europawahl wenigstens in dieser Hinsicht ein wenig von ihrem Nebenwahl-Charakter verlor.

5 Schwierigere Mehrheitsoptionen in der 9. Legislaturperiode (2019–2024)

Im Ergebnis wirkten sich die eingangs beschriebenen neuen Kräfteverhältnisse zwischen den Fraktionen auch auf die Mehrheitsoptionen im neuen Europäischen Parlament aus (vgl. Müller 2019a). Der wichtigste machtpolitische Einschnitt war dabei ohne Zweifel, dass die *Große Koalition* aus EVP und S&D zum ersten Mal in der Geschichte des Europäischen Parlaments zusammen keine absolute Mehrheit der Sitze mehr erreichte. Trotz der Zugewinne der Liberalen, Grünen und Rechten konnten EVP und S&D jedoch – wenigstens für diesmal – ihre Stellung als stärkste und zweitstärkste Fraktion verteidigen (Abb. 5).

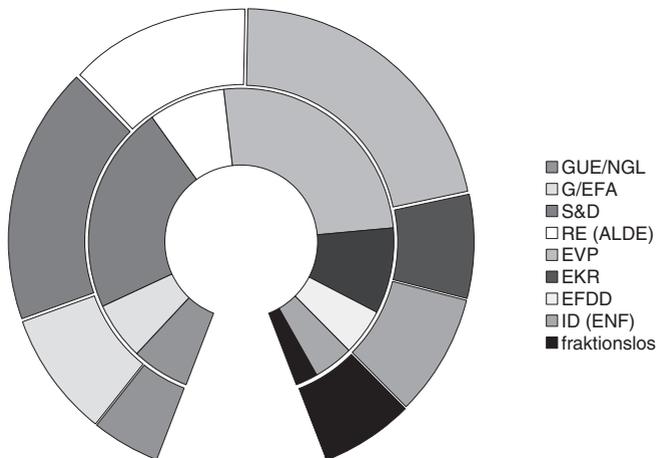


Abb. 5 Sitzverteilung vor der Europawahl 2019 (innen) und zur konstituierenden Sitzung (außen). (Quelle: Eigene Darstellung nach Müller 2019b)

Wenn im neuen Europäischen Parlament nach Mehrheiten gesucht wird (was sich anders als in einigen Mitgliedstaaten nicht auf einmalige umfassende Koalitionsverhandlungen am Anfang der Wahlperiode beschränkt, sondern themenspezifisch kontinuierlich stattfindet), bildet deshalb weiterhin die Zusammenarbeit innerhalb der politischen Mitte den plausibelsten Ausgangspunkt. Wesentlich verändert hat sich allerdings die machtpolitische Rolle der Liberalen: Waren diese dank ihrer Scharnierposition zwischen der linken und rechten Mitte schon bisher besonders häufig an der Mehrheitsbildung im Parlament beteiligt (von Ondarza 2019, S. 20), so werden sie künftig zum Schlüsselakteur, der kaum noch umgangen werden kann.

Neben der *Großen Koalition* gab es im Parlament in der Vergangenheit noch zwei weitere Bündnisse, die mit einer gewissen Regelmäßigkeit zusammenfanden: ein Mitte-links-Bündnis aus S&D, RE, G/EFA und GUE/NGL sowie ein Mitte-rechts-Bündnis aus EVP, ALDE (RE) und EKR. Beide Allianzen hatten während der Wahlperiode 2009–2014 jeweils rund ein Sechstel aller Entscheidungen verantwortet. Ab 2014 kamen sie allerdings rein rechnerisch nicht mehr auf eine Mehrheit im Parlament (Kaeding und Switek 2015, S. 20–21).

Mit der Europawahl 2019 kehrte das Mitte-links-Bündnis in eine Mehrheitsposition zurück und könnte künftig als einzige machtpolitische Option ohne die EVP an Bedeutung gewinnen (Abb. 6). Hingegen entfernte sich das Mitte-rechts-Bündnis vorläufig noch weiter von einer Mehrheit als zuvor – wenigstens bis zum britischen EU-Austritt: Durch das Ausscheiden der britischen

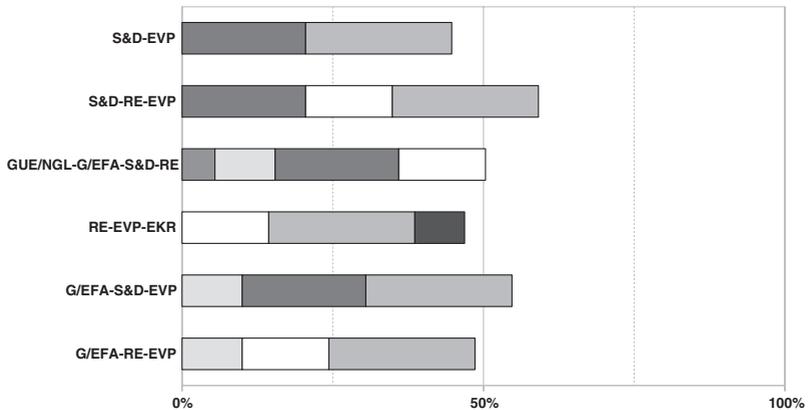


Abb. 6 Sitzanteil ausgewählter Bündnisoptionen nach der Europawahl 2019 (zur konstituierenden Sitzung). (Quelle: Eigene Darstellung nach Müller 2019b)

Abgeordneten stieg das relative Gewicht von EVP und EKR im Parlament, sodass das Mitte-rechts-Bündnis nunmehr wieder knapp an eine eigene Mehrheit herankommt. Durch die wachsende Polarisierung zwischen Kosmopoliten und Nationalisten wird diese allerdings auch politisch unplausibler: Während viele RE-Mitglieder, insbesondere die französische LREM, sich als Gegenspieler des rechten Lagers verstehen, geht in der EKR mit den britischen Tories ein wichtiger Brückenakteur zur politischen Mitte verloren und der rechte Flügel um die polnische Regierungspartei PiS gewinnt weiter an Einfluss. So stellt die PiS in den 20+2 Parlamentsausschüssen fast die Hälfte aller EKR-Koordinator*innen/Obleute.

Darüber hinaus gibt es im neuen Parlament noch eine Reihe weiterer denkbarer Koalitionen, die eine eigene Mehrheit erreichen oder wenigstens nahe an sie herankommen – etwa ein Bündnis zwischen EVP, S&D und G/EFA oder auch zwischen EVP, G/EFA und RE. Die Machtdynamiken innerhalb der politischen Mitte gewinnen dadurch an Komplexität, was besonders für die mittelgroßen Fraktionen RE und G/EFA neue Handlungsspielräume eröffnet, aber auch die Mehrheitsbildung insgesamt erschweren und in die Länge ziehen kann.

Als weitere Verwicklung kommen schließlich noch Kräfteverschiebungen innerhalb der beiden größten Fraktionen hinzu: In der S&D wurde der spanische PSOE zur stärksten Einzelpartei und beanspruchte den Fraktionsvorsitz für sich. Zusammen mit dem italienischen PD (trotz Wahlverlusten noch auf Platz 2) und dem ebenfalls erfolgreichen portugiesischen PS (Platz 5, nach dem Brexit Platz 4) steht er für eine mediterrane Neuausrichtung der Fraktion, die der großkoalitionären Zusammenarbeit mit der EVP eher skeptisch gegenübersteht. In der EVP wiederum

erzielte ausgerechnet die ungarische Fidesz, deren Mitgliedschaft wenige Monate vor der Wahl suspendiert worden war, mit 52,6 % der Stimmen das beste nationale Wahlergebnis und gewann dadurch als drittstärkste nationale Delegation an relativem Gewicht in der Fraktion (siehe auch Tab. 1 am Ende dieser Einleitung).

6 Scheitern der Spitzenkandidat*innen und Wahl der neuen Kommission

Wie schwierig es dem neu gewählten Parlament wenigstens zu Anfang fiel, mit diesen veränderten Kräfteverhältnissen umzugehen, zeigte sich bereits unmittelbar nach der Wahl. Buchstäblich ab dem ersten Tag musste sich das Parlament – in dem der Anteil an erstmals gewählten, unerfahrenen Abgeordneten diesmal mit 61 % besonders hoch war – mit der Suche nach einer neuen Kommissionspräsident*in auseinandersetzen. Obwohl insbesondere EVP, S&D und G/EFA wiederholt beteuerten, für dieses Amt nur eine Spitzenkandidatin oder einen Spitzenkandidaten zu akzeptieren, gelang es den vier großen pro-europäischen Fraktionen nicht, sich auf einen gemeinsamen Namen zu einigen. Anfang Juli ergriff daraufhin der Europäische Rat die Initiative und schlug stattdessen die deutsche Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen vor.

Im Parlament stieß dieser Angriff auf das Spitzenkandidaten-Verfahren zwar auf grummelnde Kritik, aber nicht auf entschiedenen Widerstand. Letztlich erklärten EVP, S&D und RE mehrheitlich ihre Unterstützung für die neue Kommissionspräsidentin – allerdings mit so vielen Abweichler*innen, dass von der Leyen bei ihrer Wahl auch auf die Unterstützung von EKR- sowie fraktionslosen Abgeordneten (besonders der PiS und der italienischen Fünf-Sterne-Bewegung) angewiesen war. Am Ende stimmten in geheimer Wahl 383 Abgeordnete für sie, 9 mehr als für eine Mehrheit benötigt.

Wenige Monate später eskalierten die Spannungen zwischen den Fraktionen der Mitte bei den Anhörungen der neuen Kommissionsmitglieder ein weiteres Mal. Mit der rumänischen Sozialdemokratin Rovana Plumb, dem ungarischen Konservativen László Trócsányi und der französischen Liberalen Sylvie Goulard lehnte das Parlament gleich drei vorgeschlagene Kommissar*innen ab – so viele wie noch nie zuvor. Insbesondere die Zurückweisung Goulards wurde dabei vielfach auch als Vergeltung der EVP für die Rolle des französischen Präsidenten Emmanuel Macron und der RE-Fraktion im Spitzenkandidaten-Streit und als Zeichen für ein fragmentiertes, dysfunktionales Parlament verstanden (z. B. Keating 2019; Financial Times 2019).

Als am 27. November 2019 endlich über die neue Kommission abgestimmt wurde, sprach sich eine breite Mehrheit aus EVP, S&D, RE und einem Großteil

der EKR dafür aus, während sich die G/EFA und die meisten Fraktionslosen enthielten und ID sowie GUE/NGL nahezu geschlossen dagegen stimmten (VoteWatch.eu 2019). Letztendlich stimmten damit sogar mehr Abgeordnete für die von-der-Leyen-Kommission (461 Ja, 157 Nein) als für die Juncker-Kommission 2014 (423 Ja, 209 Nein).

Entgegen manchen Befürchtungen gelang es damit, die Erneuerung der EU-Institutionen noch vor dem Jahresende abzuschließen. Dennoch lassen die schwierigeren Mehrheitsverhältnisse und die zunehmend offen ausgetragenen Konflikte zwischen den Parteien der Mitte erwarten, dass die Europawahl 2019 nur der Auftakt für ein längeres Ringen um die Zukunft Europas war.

7 Unser Band

Unser Sammelband soll einen Beitrag leisten, um die zahlreichen Facetten dieser bewegten Europawahl wissenschaftlich aufzubereiten und einzuordnen. Dabei wirft der erste Teil einen Blick auf die einzelnen europäischen Parteien und Parteienfamilien im Europawahlkampf. Der zweite Teil beleuchtet die Entwicklung der Parteienlandschaft und ihre Europäisierung. Der dritte Teil ist der Rolle der Spitzenkandidat*innen gewidmet; der vierte betrachtet die Wahrnehmung der Europawahl in der Öffentlichkeit. Im fünften Teil werden einige Themen beleuchtet, die im Wahlkampf europaweit von Bedeutung waren; im sechsten geht es um die Wähler*innen und ihr Wahlverhalten selbst. Der siebte Teil wirft schließlich einige Schlaglichter auf die Zusammensetzung und Arbeitsweise des neu gewählten Parlaments.

Um der supranationalen Bedeutung der Europawahl gerecht zu werden, nehmen alle Beiträge einen gesamteuropäischen oder wenigstens länderübergreifenden oder vergleichenden Blickwinkel ein. Darüber hinaus aber steht die Vielfalt der Perspektiven und Methoden im Vordergrund: Neben Analysen der Europaforschung sind auch andere politikwissenschaftliche Subdisziplinen wie die Wahl-, Parteien-, Kommunikations- oder Regierungsforschung vertreten. Unser Dank geht an alle Autor*innen, deren Beiträge diesen Band erst ausmachen.¹

¹Wir danken der Duisburger Universitäts-Gesellschaft, der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften und dem Jean-Monnet-Lehrstuhl am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen für die finanzielle Hilfe, die es uns ermöglichte, viele der Texte auf einer Autorenkonferenz in Duisburg intensiv zu diskutieren. Jan Treibel, dem Cheffektor Politik des Verlags Springer VS, danken wir für die konstruktive Beratung und Unterstützung während des gesamten Publikationsprozesses. Unser besonderer Dank gilt schließlich Arne Moormann und Zeki Demirpolat sowie Sarata Diane, Liesa Döpcke und Helene Fuß für ihre kompetente redaktionelle Arbeit.

Anhang

Tab. 1 Sitzverteilung im Europäischen Parlament nach der Europawahl 2019

	GUE/ NGL	Grüne/ EFA	S&D	RE (ALDE)	EVP	EKR	ID (ENF)	f'los
Alt	52	52	187	69	216	77	36	20 42 (EFDD)
Neu, mit UK	41	75	154	108	182	62	73	56
Neu, ohne UK	40	68	148	97	187	62	76	27
DE	5 Linke 1 Tier	21 Grüne 1 Piraten 1 ÖDP 1 V 1 Partei	16 SPD	5 FDP 2 FW	29 Union	1 Familie	11 AfD	1 Partei
FR	6 FI	12⁺¹ EELV	5⁺¹ PS	21⁺² LREM	8 LR		22⁺¹ RN	
UK	1 SF	7 Greens 3 SNP 1 PC	10 Labour	16 LD 1 All		4 Cons		29 Brexit 1 DUP
IT			19 PD		6⁺¹ FI 1 SVP	5⁺¹ FdI	28⁺¹ Lega	14 M5S
ES	5 UP 1 Bildu	2 ERC 1 ICV	20⁺¹ PSOE	7⁺¹ C's 1 PNv	12⁺¹ PP	3⁺¹ Vox		2⁺¹ JxC
PL			5 SLD 3 Wiosna		17 PO- PSL	26⁺¹ PiS		
RO			8⁺¹ PSD 2 PRO	5 USR 3 PLUS	10 PNL 2 UDMR 2 PMP			
NL	1 PvdD	3 GL	6 PvdA	4⁺¹ VVD 2 D66	4 CDA 1 50plus 1 CU	3⁺¹ FvD 1 SGP	0⁺¹ PVV	
EL	6 Syriza		2 KINAL		8 ND	1 EL		2 XA 2 KKE

(Fortsetzung)

Tab. 1 (Fortsetzung)

	GUE/ NGL	Grüne/ EFA	S&D	RE (ALDE)	EVP	EKR	ID (ENF)	f'los
Alt	52	52	187	69	216	77	36	20 42 (EFDD)
Neu, mit UK	41	75	154	108	182	62	73	56
Neu, ohne UK	40	68	148	97	187	62	76	27
BE	1 PTB	1 Groen 2 Ecolo	1 sp.a 2 PS	2 OpenVLD 2 MR	2 CD&V 1 cdH 1 CSP	3 N-VA	3 VB	
PT	2 CDU 2 BE	1 PAN	9 PS		6 PSD 1 CDS- PP			
CZ	1 KSČM	3 Piráti		6 ANO	3 TOP09 2 KDU- ČSL	4 ODS	2 SPD	
HU			4 DK 1 MSZP	2 MM	13 Fidesz			1 Jobbik
SE	1 V	2 ⁺¹ MP	5 S	2 C 1 L	4 M 2 KD	3 SD		
AT		2 ⁺¹ Grüne	5 SPÖ	1 Neos	7 ÖVP		3 FPÖ	
BG			5 BSP	3 DPS	6 GERB 1 DB	2 WMRO		
DK	1 Enhf.	2 SF	3 S	3 ⁺¹ V 2 RV	1 K		1 DF	
FI	1 Vas	2 ⁺¹ Vihr	2 SDP	2 Kesk 1 SFP	3 Kok		2 PS	
SK			3 SMER	2 PS	2 Spolu 1 ⁺¹ KDH 1 OLANO	2 SaS		2 LSNS
IE	1 SF 1 Unabh. 2 I4C	2 GP		1 ⁺¹ FF	4 ⁺¹ FG			

(Fortsetzung)

Tab. 1 (Fortsetzung)

	GUE/ NGL	Grüne/ EFA	S&D	RE (ALDE)	EVP	EKR	ID (ENF)	f'los
Alt	52	52	187	69	216	77	36	20 42 (EFDD)
Neu, mit UK	41	75	154	108	182	62	73	56
Neu, ohne UK	40	68	148	97	187	62	76	27
HR			3⁺¹ SDP	1 IDS	4 HDZ	1 HKS		1 Unabh. 1 ŽZ
LT		2 LVŽS	2 LSDP	1 LRLS 1 DP	3 TS- LKD 1 Unabh.	1 LLRA		
LV		1 LKS	2 SDPS	1 AP!	2 V	2 NA		
SI			2 SD	2 LMŠ	3 SDS- SLS 1 NSi			
EE			2 SDE	1 KE 2 RE	0⁺¹ Isamaa		1 EKRE	
CY	2 AKEL		1 DIKO 1 EDEK		2 DISY			
LU		1 Déi Gréng	1 LSAP	2 DP	2 CSV			
MT			4 PL		2 PN			

Anmerkung: Die Darstellung in der Tabelle ist leicht vereinfacht. Abgeordnete von Kleinparteien oder parteilose Abgeordnete, die auf der Liste einer größeren Partei gewählt wurden, wurden gegebenenfalls dieser zugeordnet

Die Tabelle entspricht der Fraktionszuordnung der Parteien zur Konstituierung des Parlaments. Die Angaben +1 oder +2 beziehen sich auf die zusätzlichen Sitze nach dem britischen EU-Austritt. Zum Beispiel bedeutet die Angabe 12⁺¹ bei der französischen EELV, dass die Partei zur Konstituierung des Parlaments 12 Sitze hatte und nach dem Brexit 13 haben wird. Die offizielle Sitzverteilung zur Konstituierung des Parlaments am 2. Juli 2019 wich geringfügig von den hier angegebenen Zahlen ab, da einige Sitze zu diesem Zeitpunkt vakant waren. Dies betrifft vor allem Situationen, in denen gewählte Europaabgeordnete kurz vor der Konstituierung des Parlaments auf ihr Mandat verzichtet hatten und die Nachrücker noch nicht im Amt waren. Zudem befanden sich drei gewählte Abgeordnete aus Spanien (2 JxC, 1 ERC) auf der Flucht oder im Gefängnis und konnten deshalb ihr Mandat nicht antreten

Quelle: Müller (2019b)

Literatur

- Donadio, R. (2019). Macron and Salvini: Two leaders, two competing visions for Europe. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/international/archive/2019/05/emmanuel-macron-matteo-salvini-europe/589753/>. Zugegriffen: 28. Nov. 2019.
- Duff, A. (2018). New paradigms for the European Parliament. *Verfassungsblog*. <https://verfassungsblog.de/new-paradigms-for-the-european-parliament/>. Zugegriffen: 28. Nov. 2019.
- Europäisches Parlament (2019a). Ergebnisse der Europawahl 2019: Vergleichstool. <https://europawahlergebnis.eu/tools/vergleichs-tool/>. Zugegriffen: 28. Nov. 2019.
- Europäisches Parlament (2019b). Ergebnisse der Europawahl 2019: Wahlbeteiligung. <https://europawahlergebnis.eu/wahlbeteiligung/>. Zugegriffen: 28. Nov. 2019.
- Financial Times (2019). MEPs taste revenge with the axing of Sylvie Goulard. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/4da9e50c-eb4f-11e9-85f4-d00e5018f061>. Zugegriffen: 28. Nov. 2019.
- Hall, B. (2018). Macron v Salvini: The battle over Europe's political future. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/79d1d422-f3e4-11e8-9623-d7f9881e729f>. Zugegriffen: 28. Nov. 2019.
- Haußner, S., & Kaeding, M. (2020). Political equality without social equality? Social distortion of low voter turnout in the European elections 2019 across nine European capitals. *Research and Politics*, 7(1).
- Hooghe, L., & Marks, G. (2018). Cleavage theory meets Europe's crises. Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage. *Journal of European Public Policy*, 25(1), 109–135.
- Kaeding, M., & Switek, N. (2015). Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien und Nichtwähler. In M. Kaeding & N. Switek (Hrsg.), *Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler* (S. 17–30). Wiesbaden: Springer VS.
- Keating, D. (2019). Weber's Revenge. *Berlin Policy Journal*. <https://berlinpolicyjournal.com/webers-revenge/>. Zugegriffen: 28. Nov. 2019.
- Kirk, L. (2018). ‚Macron vs Orban‘ is no quick fix for EU democracy. *EUobserver*. <https://euobserver.com/eu-election/143080>. Zugegriffen: 28. Nov. 2019.
- Kohls, J., & Müller, M. (2019). Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019. Drei Ursachen für die Transformation im europäischen Parteiensystem. *Integration*, 42(3), 218–225.
- Mass, K. (2018). „Wichtigste Wahl des Jahrzehnts“: Warum die Europawahl die politische Tektonik der EU verändern könnte. *Business Insider*. <https://www.businessinsider.de/wichtigste-wahl-des-jahrzehnts-warum-sich-schon-in-wenigen-monaten-die-politische-tektonik-europas-veraendern-koennte-az-2018-11>. Zugegriffen: 28. Nov. 2019.
- Müller, M. (2016). Das Ende der europäischen Großen Koalition? *Der (europäische) Föderalist*. <https://www.foederalist.eu/2016/12/ende-europaische-grosse-koalition-pittella.html>. Zugegriffen: 28. Nov. 2019.
- Müller, M. (2019a). Europawahl 2019: Neue Machtstrukturen. In W. Weidenfeld & W. Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2019* (S. 57–68). Baden-Baden: Nomos.
- Müller, M. (2019b). Ergebnisse der Europawahl 2019. *Der (europäische) Föderalist*. <https://www.foederalist.eu/p/ergebnisse-europawahl-2019.html>. Zugegriffen: 28. Nov. 2019.

- Palmeri, T. (2015). The most exclusive dining club in Brussels. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/g5-brussels-most-exclusive-dining-club/>. Zugegriffen: 28. Nov. 2019.
- Strauß, H. (2019). Warum die Europawahl am Sonntag eine Schicksalswahl ist. *Westdeutsche Zeitung*. https://www.wz.de/meinung/die-europawahl-am-sonntag-ist-eine-schicksalswahl_aid-39026257. Zugegriffen: 28. Nov. 2019.
- von Oндarza, N. (2019). Richtungswahl für das politische System der EU. Die Umbrüche in der europäischen Parteienlandschaft und ihre Konsequenzen für die Union. Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 2019/S09.
- VoteWatch.eu (2019). Von der Leyen gets the green light, but the biggest challenges are yet to come. <https://www.votewatch.eu/blog/von-der-leyen-scrapes-through-but-the-biggest-challenges-are-yet-to-come/>. Zugegriffen: 28. Nov. 2019.

Prof. Dr. Michael Kaeding, Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft (michael.kaeding@uni-due.de)

Manuel Müller, Institut für Europäische Politik Berlin (manuel.mueller@iep-berlin.de)

Dr. Julia Schmäler, DLR Projektträger, Bereich Europäische und internationale Zusammenarbeit; Abteilung Grundsatzfragen der europäischen und internationalen Zusammenarbeit (julia.schmaelter@dlr.de)

Parteien

Die Europäische Volkspartei nach der Europawahl 2019

Matthias Belafi

Zusammenfassung

Die EVP stellt nach der Europawahl 2019 weiterhin die größte Fraktion im Europaparlament, erzielte jedoch ihr schlechtestes Ergebnis seit 30 Jahren. Sie konnte ihren Spitzenkandidaten nicht als Kommissionspräsident durchsetzen, und von den bisher drei besetzten Präsidentenämtern verbleibt ihr vorerst nur die Kommissionspräsidentenschaft. Vor diesem Hintergrund skizziert der Beitrag die Wahlkampagne der EVP, den Spitzenkandidaten sowie die Konflikte um den ungarischen Fidesz und befasst sich mit der zukünftigen Rolle der EVP in einem stärker fragmentierten europäischen Parteiensystem.

1 Ausgangslage

Seitdem sich die 1976 als Sammlung der christdemokratischen Parteienfamilie gegründete Europäische Volkspartei (EVP) in den 1990er Jahren durch eine gezielte Erweiterungsstrategie zu einer Mitte-Rechts-Partei entwickelt hat, ist sie zum wichtigsten parteipolitischen Faktor in der EU geworden (Jansen und Van Hecke 2011; Klüpfel 2007; Jansen 2006; Steuer und Janssen 2006; Johansson 2002).

Der Autor gibt seine persönliche Auffassung wieder.

M. Belafi (✉)
Düsseldorf, Deutschland
E-Mail: matthias.belafi@stk.nrw.de

So ging die EVP auch aus der Europawahl 2014 (Kaeding und Switek 2015; De Sio et al. 2014; Hrbek 2014) als stärkste Partei hervor und konnte nach dem ersten Wahlkampf mit europäischen Spitzenkandidaten gemeinsam mit der sozialdemokratischen S&D-Fraktion ihren Spitzenkandidaten Jean-Claude Juncker als Kommissionspräsidenten durchsetzen (Christiansen 2016; Heidbreder und Auracher 2015; Göler und Jopp 2014). Aufgrund der Stärke der Mitte-Rechts-Parteien in den Mitgliedstaaten nach der Eurokrise gehörten insgesamt 14 der 28 Mitglieder der Europäischen Kommission der EVP an. Ebenso besetzte die EVP mit Donald Tusk das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates.

Als zur Hälfte der Legislaturperiode auch das Amt des Parlamentspräsidenten wie vereinbart von den Sozial- zu den Christdemokraten wechseln sollte, stellten die Sozialdemokraten die Verabredung infrage, da mit der Wahl eines EVP-Politikers alle drei Präsidentenämter in der EU in der Hand der EVP lägen. Die EVP beharrte jedoch auf dem Wechsel und setzte in einer Kampf Abstimmung die Wahl des Italieners Antonio Tajani durch (Maurer 2017, S. 87–93). Damit besetzte die EVP zum Ende der Wahlperiode 2014–2019 die drei wichtigsten Ämter innerhalb der EU. Allerdings kündigten die Sozialdemokraten die informell existierende *Große Koalition* im Europäischen Parlament auf, in dem die Christ- und Sozialdemokraten gemeinsam die Mehrheit bildeten.

Die dominante Position der EVP in den Ämtern der EU spiegelte vor der Europawahl 2019 jedoch nicht mehr die tatsächliche Lage der Partei in der EU und den Mitgliedstaaten wider. Im Zuge des Aufschwungs rechtspopulistischer Parteien in Europa in den vergangenen Jahren sind auch die Parteien der EVP sowohl von rechter Seite als auch von der Mitte unter Druck geraten. So sind die Parteien der EVP bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Frankreich 2017 und bei den Parlamentswahlen in Italien 2018 völlig dezimiert worden. Aber auch bei der Bundestagswahl 2017 in Deutschland und den Parlamentswahlen in Spanien 2019 haben die Mitglieder der EVP Verluste hinnehmen müssen. In Polen war es bereits 2015 bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen zu einem kompletten Wechsel hin zur rechtsnationalen PiS gekommen. So verlor die EVP auch ihre dominante Stellung im Europäischen Rat, da die Zahl der ihr angehörenden Staats- und Regierungschefs bis zur Europawahl 2019 auf neun zurückging. Da die Sozialdemokratie in Europa derzeit allerdings noch tiefer in der Krise steckt, gingen Prognosen im Vorfeld der Europawahl 2019 davon aus, dass die EVP zwar mit Verlusten rechnen müsste, allerdings weiterhin stärkste Kraft bleiben würde (Europäische Kommission 2019).

2 Kampagne

Die EVP hatte ihre Wahlkampagne frühzeitig vorbereitet und bereits im Herbst 2017 den ehemaligen irischen Minister Dara Murphy als Wahlkampfdir­ektor berufen (EVP 2017). Murphy hatte also eine Kampagne vorzubereiten, ohne den Spitzenkandidaten zu kennen, der erst über ein Jahr später und nur etwas mehr als ein halbes Jahr vor der Europawahl bestimmt wurde. In ihrer Kampagne setzte die EVP zwar auf einige gemeinsame Inhalte und Auftritte, darüber hinaus jedoch auf Subsidiarität und angesichts von „Diskussion und Dissens“ zwischen den Mitgliedsparteien auf eigene nationale Schwerpunkte (zitiert in: Kampf 2019, S. 25 f.).

Noch im Laufe des November 2018, also unmittelbar nach der Kandidaten­kür, begab sich der EVP-Spitzenkandidat Manfred Weber auf eine strategisch angelegte Zuhör-Tour (Listening Tour) durch die verschiedenen Länder der EU, die er in Polen mit einem Besuch in Auschwitz und Warschau begann (EVP 2018). Dieses Symbol war angesichts der polnischen Vorbehalte gegenüber Deutschland bzw. gegen einen Deutschen im Amt des Kommissionspräsidenten klug gewählt. Hier zeigt sich, dass Europawahlkampf nicht nur dem Kampf um Stimmen bei der Wahl zum Europäischen Parlament dient, sondern auch um die Stimmen der Regierungen im Europäischen Rat.

Den offiziellen Wahlkampfauftakt beging die EVP am 23. April 2019 in Athen, was angesichts des deutschen Spitzendkandidaten und der Entfremdung im Zuge der Eurokrise ein erneutes Signal an den Zusammenhalt Europas darstellte. Der Wahlkampf führte den Spitzenkandidaten Weber quer durch die Mitgliedstaaten. Allerdings war bei seinen Auftritten ein Schwerpunkt auf Deutschland, vor allem auf Bayern, aber auch auf Österreich deutlich erkennbar. Dass auch die Veranstaltung zum Wahlkampfabschluss der EVP in München stattfand, ist somit sicher auch ein Hinweis auf die begrenzte europaweite Wirkung der Europaparteien und der Spitzenkandidaten.

3 Spitzenkandidat

Ihren Spitzenkandidaten für das Amt des EU-Kommissionspräsidenten kürte die EVP auf ihrem Parteitag am 8. November 2018 in Helsinki. Am 5. September 2018 erklärte der Fraktionsvorsitzende der EVP im Europäischen Parlament, der CSU-Politiker Manfred Weber, auf Twitter seine Kandidatur, die er lange vorbereitet hatte und für die er die Unterstützung des EVP-Vorsitzenden Joseph Daul aus Frankreich sowie letztlich auch aller Regierungschefs aus den Reihen

der EVP besaß. Nachdem die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel Ende August 2018 ihm bei einem Gespräch im Bundeskanzleramt die Unterstützung für die Spitzenkandidatur zugesagt hatte, machte er seine Kandidatur öffentlich (Die Welt 2018).

Am 2. Oktober erklärte auch der Finne Alexander Stubb seine Kandidatur. Stubb war 2004 in das Europaparlament eingezogen und galt als großes Talent innerhalb der EVP. 2008 wurde er zunächst finnischer Außenminister, 2014 Ministerpräsident und 2015 Finanzminister; seit 2017 ist er Vizepräsident der Europäischen Investitionsbank. Stubb galt als der liberalere Kandidat und sprach sich für einen Ausschluss des ungarischen Fidesz aus der EVP aus. Weber war hingegen der Brückenschlag zwischen den verschiedenen Richtungen in der EVP gelungen, die sich zuletzt insbesondere an der Haltung zur Migration ausmachen ließen (von Ondarza 2019, S. 15). Unter anderen Umständen hätte Stubb ein sehr renommierter Spitzenkandidat der EVP werden können, gegen den sehr gut vernetzten Weber hatte er aber keine wirkliche Chance, sodass Weber auf dem EVP-Parteitag mit 79,2 % zum Spitzenkandidaten gekürt wurde (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2018).

Für Weber, der von Anfang an in der Kritik stand, nie ein Regierungsamt ausgeübt zu haben, war es in der Außenwirkung von Vorteil, nicht ohne Gegenkandidaten nominiert worden zu sein, sondern sich gegen einen renommierten Politiker so deutlich durchgesetzt zu haben. Allerdings verstummten die Vorbehalte gegen ihn nie. Insbesondere stand das Gerücht im Raum, der ehemalige französische EU-Kommissar und Brexit-Unterhändler der EU-Kommission Michel Barnier wolle für die EVP Kommissionspräsident werden, könne jedoch nicht als Spitzenkandidat fungieren, da der Brexit noch nicht vollzogen sei. Damit stand aber auch stets die Spekulation im Raum, der französische Präsident Macron könne nach der Europawahl aus der EVP den Franzosen Barnier unterstützen und auf diesem Weg Weber im Europäischen Rat scheitern lassen (Süddeutsche Zeitung 2019).

4 Parteiinterne Konflikte um den ungarische Fidesz

Die Mitgliedschaft der ungarischen Partei Fidesz unter Ministerpräsident Viktor Orbán (zum Fidesz: Lang 2018; Hanisch 2017; Hansen 2017) in der EVP stellt bereits seit längerer Zeit ein schwelendes innerparteiliches Problem dar. Auch wenn die Reformen Orbáns hin zu einer *illiberalen Demokratie*, seine zunehmende Europaskepsis, seine harte Position in Fragen der Migration und seine antisemitischen Anwandlungen (Benková 2019) von den anderen

Mitgliedern der EVP abgelehnt werden, so besteht doch ein Dissens über die Frage, ob Fidesz trotzdem Mitglied der EVP bleiben soll. Während einige Mitgliedsparteien (vor allem aus den Benelux-Staaten und Skandinavien) bereits mehrfach Initiativen zum Ausschluss der Partei unternommen haben, sehen andere durch einen Verlust des Fidesz die Mehrheitsfähigkeit der EVP und den Zusammenhalt des Mitte-Rechts-Lagers in Europa gefährdet. Einige Parteien wie die CSU oder die ÖVP unter Sebastian Kurz betonen aber auch inhaltliche Nähe und Sympathie für Orbáns Positionen.

Orbán entwickelte sich im Zuge des Europawahlkampfes zu einem gravierenden Problem der EVP, da seine Sympathie für Europas Rechtspopulisten und seine Ablehnung der Vertreter und Positionen der EVP auch die Frage nach seiner Loyalität zur Partei bzw. nach einem Wechsel zu einer anderen Fraktion aufwarfen (von Ondarza und Schenuit 2018, S. 4). Nachdem in der Vergangenheit immer nur der sozialdemokratische Erste Vizepräsident der EU-Kommission Frans Timmermans im Zentrum der Kritik aus Mittel- und Osteuropa stand, griff Orbán jetzt auch seinen Parteifreund Kommissionspräsident Juncker an. Diese neue Qualität der Kritik an der EU und ihren Vertretern, die nun auch der eigenen Parteienfamilie galt, führte zu großer Empörung in der EVP und veranlasste auch Juncker, den Ausschluss des Fidesz aus der EVP zu fordern. Zwischen Orbán und ihm gebe es „keinerlei Schnittmengen“. Deshalb sei Orbáns Platz „nicht in der Europäischen Volkspartei“ (Die Zeit 2019). Für seine Äußerung, seine Kritiker in der EVP seien „nützliche Idioten“ der Linken, die mit einer Salamitaktik nach ihm auch Italien und Österreich angreifen würden, musste sich Orbán schriftlich bei den Mitgliedern der EVP entschuldigen.

Weber versuchte Orbán angesichts eines Ausschlussantrags zu Zugeständnissen zu bewegen. Da Orbán das Ultimatum jedoch zurückwies, stand eine ernsthafte Beschädigung des Spitzenkandidaten im Raum. Vor der Abstimmung im EVP-Vorstand am 20. März 2019 unternahm Weber mit einem Besuch bei Orbán in Budapest einen weiteren Vermittlungsversuch. Auch wenn Orbán darauf nur begrenzt einging, gelang es Weber, einen Kompromiss herzustellen, so dass die Mitgliedschaft von Fidesz von Seiten der EVP lediglich suspendiert und nicht beendet wurde. Damit wurde Fidesz von Wahlen und Ämtern in der EVP ausgeschlossen, verblieb aber in der Fraktion des Europaparlaments.

Trotzdem setzte Orbán seinen Kurs weiter fort. Er kritisierte eine mögliche Koalition der EVP mit Sozialdemokraten und Liberalen als politischen „Selbstmord“ und forderte stattdessen eine Zusammenarbeit mit Europas Rechtspopulisten. Dem Werben der Rechtspopulisten nach einer gemeinsamen Partei und Fraktion nach der Europawahl widersprach Orbán nicht. Den italienischen Innenminister Matteo Salvini lobte er als „Helden“ und „wichtigsten Mann in

Europa“ und empfing ihn ebenso wie den FPÖ-Vorsitzenden Heinz-Christian Strache Anfang Mai 2019 öffentlich in Budapest.

Die Mitgliedschaft des Fidesz führte so nicht nur zu einer massiven innerparteilichen Auseinandersetzung, sondern auch zu einer schweren Belastung des Wahlkampfes der EVP, da die anderen Parteien – trotz ähnlicher Problemfälle in den eigenen Reihen – der EVP die Mitgliedschaft des Fidesz vorhielten. Darüber hinaus stellte die drohende Neugliederung der Parteienlandschaft rechts der EVP aber auch eine grundlegende Gefährdung der Position der EVP im europäischen Parteiengefüge dar (von Ondarza 2019, S. 16).

5 Wahlergebnis

Hinsichtlich des europaweiten Stimmenanteils war die Europawahl 2019 für die EVP ein – allerdings im Trend der Mitgliedstaaten liegender – Rückschlag. Sie stellt zwar weiterhin mit Abstand die größte Fraktion im Europäischen Parlament, erzielte jedoch ihr schlechtestes Ergebnis seit 30 Jahren. Im neuen Europaparlament gehören der EVP nur noch 182 Abgeordnete an, das entspricht einem Anteil von 24,2 %. Die bisherige informelle Große Koalition mit den Sozialdemokraten hat keine Mehrheit mehr, so dass für eine Mehrheitsfindung die Zusammenarbeit mit Liberalen und/oder Grünen erforderlich ist. Dieser Verlust der Mehrheit für die Große Koalition ist „die Folge einer längerfristigen Transformation im europäischen Parteiensystem, bei der (links)liberale und rechte Kräfte auf Kosten der traditionellen Volksparteien an Gewicht gewinnen“ (Kohls und Müller 2019, S. 224).

Die EVP-Fraktion im Europaparlament umfasst Abgeordnete aus allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs.¹ Die Wahlergebnisse der EVP hängen jedoch sehr stark von den jeweiligen nationalen politischen Verhältnissen in den Mitgliedsstaaten ab. So ist der Rückgang des EVP-Anteils vor allem auf das schlechte Abschneiden der Mitgliedsparteien in den großen Ländern zurückzuführen, vor allem in Frankreich und Italien, aber auch in Polen und Spanien sowie in Deutschland (Hrbek 2019, S. 178). Gute Ergebnisse erzielte die EVP hingegen beispielsweise in Österreich und Griechenland, wo angesichts der innenpolitischen Situation und bevorstehender nationaler Wahlen die Stimmung

¹Zunächst hatte die EVP-Fraktion kein Mitglied aus Estland. Nach dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU rückte von dort jedoch ein Abgeordneter für die EVP nach.

sehr positiv für die Mitglieder der EVP ausfiel, aber auch in Ungarn, was die Position des Fidesz in der EVP verbessert hat (für eine Analyse in den einzelnen Ländern: De Sio et al. 2019).

Als sich der Europäische Rat nach der Europawahl auf einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten einigen musste, verhinderte der französische Präsident Macron mit Unterstützung der weiteren liberalen Staats- und Regierungschefs tatsächlich Weber, obwohl er Spitzenkandidat der erfolgreichsten Partei war. Da es im Europäischen Rat aber auch große Vorbehalte gegen Frans Timmermans als Spitzenkandidat der SPE gab, gestalteten sich die Verhandlungen schwierig. Nach mehrfachen nächtelangen Sitzungen einigten sich die Staats- und Regierungschefs vielmehr auf den Vorschlag eines Personalpakets, das schließlich auch die Zustimmung des Europaparlaments fand. Demnach wurde die deutsche Christdemokratin Ursula von der Leyen Kommissionspräsidentin, die Liberalen stellten mit dem Belgier Charles Michel den Präsidenten der Europäischen Kommission sowie mit Vestager eine der *Managing Vice Presidents* der Kommission. Die Sozialdemokraten stellen mit Timmermans ebenfalls einen dieser herausgehobenen Vizepräsidenten und mit dem Spanier Josep Borell den Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik. Zudem konnte sich der italienische Sozialdemokrat David Sassoli bei der Wahl zum Präsidenten des Europäischen Parlaments durchsetzen, wobei dieses Amt in der zweiten Hälfte der Wahlperiode wohl an die EVP gehen wird. Dass die EVP nach der Europawahl 2019 nicht mehr so viele Ämter besetzen kann, zeigt sich auch innerhalb der Europäischen Kommission: Anstatt der Hälfte gehört nur noch ein Drittel der Kommissare der EVP an.

6 Die zukünftige Rolle der EVP im europäischen Parteiensystem

Während die EVP in Westeuropa zunehmend Konkurrenz in der politischen Mitte durch Liberale und Grüne erhält, verstärkt sich in Süd- und Osteuropa der Druck an ihrem rechten Rand. Insgesamt befindet sich die EVP also zunehmend in einer politischen Zange zwischen stärker werdenden Kräften in der Mitte und dem in den letzten Jahren europaweit erstarkten Rechtspopulismus (Hamann et al. 2019).

Innerparteilich sind die Auseinandersetzungen um den ungarische Fidesz nicht gelöst, sondern derzeit noch vertagt. Insofern steht die EVP derzeit unter Beobachtung, ob und welche Konsequenzen sie ziehen wird oder ob die Suspendierung des Fidesz nur ein Wahlkampfmanöver war. Im Frühjahr 2020 soll ein Weisenrat der EVP einen Bericht vorlegen, auf dessen Grundlage über

den Verbleib des Fidesz in der EVP entschieden werden soll. Auch wenn es bei vielen Mitgliedsparteien große Widerstände gegen die Mitgliedschaft des Fidesz gibt, spricht unter strategischen Aspekten viel dafür, dass die EVP Fidesz in ihren Reihen halten wird.

Darüber hinaus kann die EVP nach der Europawahl keine bedeutenden Veränderungen ihrer Mitgliederstruktur bzw. Zu- und Abgänge bei den Mitgliedsparteien verzeichnen. Angesichts des Versuchs des französischen Präsidenten Macron, eine starke politische Kraft der politischen Mitte aufzubauen, ist es eher ein positives Signal, dass es nicht zu Abwanderungen in Richtung des politischen Zentrums gekommen ist. Auch vom Brexit ist die Partei am wenigsten betroffen, da sie keine Mitgliedspartei im Vereinigten Königreich hat.

Von den bisher drei besetzten Präsidentenämtern verbleibt der EVP nach der Europawahl 2019 vorerst nur die Kommissionspräsidentschaft, auch wenn in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode vermutlich noch die Parlamentspräsidentschaft hinzukommt. Grund für diesen Macht- und Ämterschwund ist vor allem die Fragmentierung des Europäischen Parteiensystems und die Schwächung der Volksparteien auf europäischer Ebene, während Grüne und vor allem Liberale, auch durch die Unterstützung von Macron, einen Bedeutungszuwachs verzeichnen.

Als Hauptniederlage der EVP muss es gelten, dass sie ihren Spitzenkandidaten Weber nach der Europawahl nicht als Kommissionspräsident durchsetzen konnte. Zwar sind Zweifel möglich, ob Weber angesichts des bereits im Vorfeld sichtbaren Widerstands Macrons unter taktischen Gesichtspunkten der richtige Spitzenkandidat der Partei war. Andererseits wäre unter anderen Umständen (z. B. bei einer einheitlicheren Position der Europaparlamentarier) auch nicht auszuschließen gewesen, dass es der EVP trotz der Widerstände gelingt, Weber an die Spitze der Kommission zu hieven. Sicherlich wäre es im Laufe der letzten Wahlperiode jedoch günstig gewesen, wenn die EVP den Wunsch Macrons nach Einführung von transnationalen Listen nicht blockiert hätte. Die Revanche Macrons, nämlich die Verhinderung des EVP-Spitzenkandidaten Weber als Kommissionspräsident, war jedenfalls ein hoher Preis für die EVP und zudem ein herber Rückschlag für die demokratische Entwicklung der EU.

Immerhin kann sich die EVP nach der Wahl von der Leyens auf die Fahne schreiben, die erste Kommissionspräsidentin in der bisherigen Geschichte der Europäischen Integration zu stellen. Zudem verfügt die EVP über hinreichend Pragmatismus und Machtinstinkt, um von der Leyen seit ihrer überraschenden Nominierung breite Unterstützung zukommen zu lassen. Auch Weber stellt sich voll in den Dienst von Partei und Fraktion und unterstützt von der Leyen. Es bleibt jedoch – nicht zuletzt mit Blick auf einen Wechsel in der Parlamentspräsidentschaft

zur Hälfte der Wahlperiode – abzuwarten, ob seine gescheiterte Kandidatur seine Position in Partei und Fraktion nicht untergraben hat.

Allerdings gibt es innerhalb der EVP-Fraktion auch Vorbehalte gegen die neue Kommissionspräsidentin, die zur Erreichung der Mehrheit im Europaparlament den anderen Parteien, insbesondere den Grünen, weit entgegengekommen ist. Zudem ist nicht nur das Parlament, sondern auch die neue Kommission parteipolitisch wesentlich bunter aufgestellt, so dass von der Leyen auf mehr Parteien und Interessen Rücksicht nehmen muss und weniger die reine EVP-Linie vertreten kann. Es wird sich zeigen, ob eine schwierigere und volatilere Mehrheitsfindung Auswirkungen auf ihr Verhältnis zur eigenen Partei und Fraktion mit sich bringen wird.

Der EVP stehen zudem programmatische Herausforderungen bevor: Die Migrationsfrage bleibt virulent, ebenso der Umgang mit Fragen des Klimaschutzes. Darüber hinaus sind die sozialpolitischen Ankündigungen der neuen Kommissionspräsidentin nicht unumstritten. Die seit langem diskutierte Frage, ob die EVP einem christdemokratischen oder einem konservativen Kurs folgt, wird sich also fortsetzen. Trotzdem wird auch in Zukunft die Mehrheitsfähigkeit das oberste Ziel der EVP bleiben: Denn sie ist vor allem eine werteegebundene Partei des Pragmatismus.

Dass die EVP auch eine integrationsfreundliche Partei bleibt, könnte durch die Einführung transnationaler Listen und einer Reform des Spitzenkandidatensystems unterstrichen werden. Manfred Weber wird dies jedoch nicht mehr helfen. Denn Spitzenkandidatin bei der nächsten Europawahl 2024 dürfte wohl Ursula von der Leyen werden. Es ist kaum anzunehmen, dass sie es als Kommissionspräsidentin bei einer Amtszeit belassen will. Eine erfolgreiche Kandidatur von der Leyens 2024 würde auch das Spitzenkandidatensystem enorm stärken. Ob die EVP dann allerdings mehrheitsfähig sein wird, hängt vor allem auch von der Entwicklung ihrer Mitgliedsparteien in den EU-Mitgliedstaaten ab, die gerade in den großen Ländern höchst ungewiss bleibt.

Literatur

- Benková, L. (2019). Hungary-Orbán's project towards „illiberal democracy“, AIES Fokus Nr. 2.
- Christiansen, T. (2016). After the Spitzenkandidaten: Fundamental change in the EU's political system? *West European Politics*, 5, 992–1010.
- De Sio, L., Emanuele, V., & Maggini, N. (Hrsg.). (2014). *The European Parliament Elections of 2014*. Rom: Centro Italiano Studi Elettorali.

- De Sio, L., Franklin, M. N., & Russo, L. (Hrsg.). (2019). *The European Parliament Elections of 2019*. Rom: LUISS University Press.
- Die Welt (2018). Warum Merkel ausgerechnet Weber als EVP-Spitzenkandidaten will. <https://www.welt.de/politik/ausland/article181376946/Europawahl-Manfred-Weber-soll-EVP-Spitzenkandidat-werden.html>. Zugegriffen: 1. Dez. 2019.
- Die Zeit (2019). Juncker wehrt sich gegen neue Medienkampagne der ungarischen Regierung. <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-02/viktor-orban-kampagne-eu-migrationspolitik-jean-claude-juncker-george-soros>. Zugegriffen: 1. Dez. 2019.
- Europäische Kommission (2019). Knapp 100 Tage vor der Europawahl: Eurobarometer und erste Umfragen zur Sitzverteilung vorgestellt. https://ec.europa.eu/germany/news/20190219-europawahl-eurobarometer_de. Zugegriffen: 1. Dez. 2019.
- EVP (2017). EPP Political Assembly talks migration, the future of agriculture; accepts new member party. <https://www.epp.eu/press-releases/epp-political-assembly-talks-migration-the-future-of-agriculture-accepts-new-member-party/>. Zugegriffen: 1. Dez. 2019.
- EVP (2018). Manfred Weber, Zuhör-Tour. https://weber.epp.eu/listening_tour. Zugegriffen: 1. Dez. 2019.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2018). EVP wählt Weber zum Spitzenkandidaten, 09.11.
- Göler, D., & Jopp, M. (2014). Die Europawahl 2014 und das Konzept der Spitzenkandidaten – ein Kommentar. *Integration*, 2, 152–160.
- Hamann, J., Nič, M., & Puglierin, J. (2019). Shaking Up the 2019 European Election: Macron, Salvini, Orbán, and the Fate of the European Party System, DGAPanalyse Nr. 1.
- Hanisch, K. (2017). Ungarns rechtsnationale Wende als reaktionäre Mitte-Utopie. Sozio-kultureller Wandel nach 1989 und die adaptive Politik des Fidesz. *Leviathan Sonderbände*, 32, 81–105.
- Hansen, H. (2017). Ungarn in Europa – Der Nationalkonservatismus von FIDESZ zwischen Renationalisierung und Integrationsförderung. In H. Hansen, P. Mádl, & M. Méhes (Hrsg.), *Brücken für Europa* (S. 181–194). Baden-Baden: Nomos.
- Heidbreder, E., & Auracher, J. (2015). Die Rolle europäischer Spitzenkandidaten im institutionellen Wettstreit. In M. Kaeding & N. Switek (Hrsg.), *Die Europawahl 2014* (S. 223–231). Wiesbaden: Springer VS.
- Hrbek, R. (2014). Europawahl 2014: Kontinuität und neue Facetten. *Integration*, 3, 205–227.
- Hrbek, R. (2019). Europawahl 2019: neue politische Konstellationen für die Wahlperiode 2019–2024. *Integration*, 3, 167–186.
- Jansen, T. (2006). *Die Europäische Volkspartei. Entstehung und Entwicklung*. Brüssel: Generalsekretariat der EVP.
- Jansen, T., & Van Hecke, S. (2011). *At Europe's service. The origins and evolution of the European people's party*. Berlin: Springer.
- Johansson, K. M. (2002). European people's party. In K. M. Johansson & P. Zervakis (Hrsg.), *European political parties between cooperation and integration* (S. 51–80). Baden-Baden: Nomos.
- Kaeding, M., & Switek, N. (Hrsg.). (2015). *Die Europawahl 2014*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kampf, L. (2019). Es gibt keinen Europawahlkampf. Oder? *Politik & Kommunikation*, 1, 24–28.

- Klüpfel, A. (2007). *Die EVP – auf dem Weg zu einer europäischen Partei?* Dissertation, Universität Passau.
- Kohls, J., & Müller, M. (2019). Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019: drei Ursachen für die Transformation im europäischen Parteiensystem. *Integration*, 3, 218–225.
- Lang, K.-O. (2018). Zweieiige Zwillinge. PiS und Fidesz: Genotyp und Phänotyp. *Ost-europa*, 3–5, 77–98.
- Maurer, A. (2017). Europäisches Parlament. In W. Weidenfeld & W. Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2017* (S. 87–100). Baden-Baden: Nomos.
- Steuer, J., & Janssen, Siebo M. H. (2006). Die christlich-konservative Volkspartei. In J. Mittag (Hrsg.), *Politische Parteien und europäische Integration* (S. 579–601). Essen: Klartext.
- Süddeutsche Zeitung (2019). Fernduell um den Kommissionschef. CSU-Mann Weber ist zwar offiziell Kandidat der EVP, Brexit-Chefunterhändler Barnier hat allerdings ebenfalls gute Chancen, 02.05. (S. 7).
- von Ondarza, N. (2019). Richtungswahl für das politische System der EU. SWP-Studie Nr. 9.
- von Ondarza, N., & Schenuit, F. (2018). Schatten über den Europawahlen. Drei Szenarien für EU-skeptische Parteien nach den Wahlen 2019. SWP-Aktuell Nr. 58.

Dr. Matthias Belafi, Ministerialrat, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen
(matthias.belafi@stk.nrw.de)



Does the Europarty Still not Matter? European Elections 2019 and the Party of European Socialists

Patrick Clasen

Abstract

The chapter takes stock of the Party of European Socialists (PES) and its campaign for the European elections 2019. Looking at key trends, the author argues that the PES is gaining more influence in the political arena of the European Union. More financial resources, changing dynamics among PES member parties due to diverging electoral results and the key role of the PES secretariat in running the Spitzenkandidat campaign made the PES an important actor in the centre-left political party family during the campaign.

1 Introduction

The elections to the European Parliament (EP) in May 2019 were an important event for the direction of European integration. Brexit, controversial trade deals, but also a growing threat of anti-EU political parties increased awareness among voters of European politics. Voter turnout increased by around eight percent points from 42.6% to 50.6% (European Parliament 2019a).

This paper will put the spotlight on the Party of European Socialists (PES). The European elections 2019 provide an opportunity to analyse the role of europarties, as the elections were the second time round for the *Spitzenkandidaten*, and

P. Clasen (✉)
Brussels, Belgium
e-mail: patrick.clasen@ep.europa.eu

only the third time that europarties actively engaged in European elections. Europarties form part of the system of European party families that also include the party groups in the EP and the national parties. They are “an institutionalized form of party organization at the EU level that has seen partial transfer of sovereignty from national member parties” (Hertner 2011, p. 322). This article will not touch upon the EP political group, the Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&D), nor the role of the national parties that form the PES. While these actors do play a role in European elections, they are beyond the scope of this paper.

The PES is an interesting case among europarties. It is comprised of political parties from various background. While the PES is a pro-European party of the centre-left, ideological differences exist in several policy areas. It therefore exemplifies the challenge for europarties to unite diverging views. Understanding the behaviour in election times is of a distinctive interest, as election campaigning requires some form of cohesion. Decision-making in this context will be relevant for the topic in general.

There are competing strands in the literature on europarties. A number of authors question the influence of europarties over either their constituent parties or the EU, depicting them as irrelevant. Contrarily, I will make the case here that europarties are in fact a moving target, and that we can observe trends of growing influence of the PES in electoral times.

Building on a research review, document analysis and expert interviews with PES staff, I will first describe the role of the PES in electoral times. Then I will present three underlying trends: First, I will discuss the implications of the *Spitzenkandidaten* process in 2019 for the PES. Secondly, I will look at the financial resources of the PES. Thirdly, I will argue that diverging electoral results change the dynamics among member parties, leaving more “room for manoeuvre”.

2 The Role of Europarties in Preparing Electoral Campaigns

The growing influence of the EP in legislation facilitated the need to forge political alliances beyond national parties. As a result, socialist parties in Europe started intensifying their ties in the second half of the 20th century. The PES was formally founded in 1992 (Hanley 2007, p. 479). By 2004, the legal framework

of the EU acknowledged europarties with the adoption of a European Party Regulation.¹ In 2007, an amendment of this regulation clarified that europarties can spend money in campaigning for European elections, which they did for the first time in 2009. As Hertner (2011, p. 326) points out, these changes did not occur passively overtime. They were the result of intensive lobbying by europarties. The European elections 2019 are the third time that europarties are engaging in a European electoral campaign.

Put et al. (2016, p. 12) describe europarties as subordinate to their respective political groups in the EP. Hanley (2007, p. 275) argues that national parties are reluctant to give up control and remain in charge, leaving europarties with limited autonomy. Külahci (2010, p. 1284) underlines that europarties are not conventional political parties, but fora which allow the interaction between member parties. In his point of view, europarties are in a principal-agent relationship vis-à-vis national parties. They are an agent that can overcome collective action problems, but cannot force implementation. Consequently, secretariats of europarties bear little agency, and it is member parties that decide, either in working groups or on a party congress (Mittag and Steuer 2010, p. 82). In this perspective, they are not to be taken seriously as *parties* because they do not function as a *transmission belt* between voters and policy outcomes (Külahci and Lightfoot 2014, p. 76), as political parties ought to.

Switek (2016, p. 737) points out that this type analysis is often biased by perceptions of what role europarties should play. For this analysis, I will consider europarties as international organisations *sui generis*. Europarties do perform certain tasks in the European political arena that cannot be performed by national parties, such as structuring the legislative process and distributing positions in the executive. More importantly, they are a research target that is in evolution.

In electoral times, europarties play an increasingly important role as masters of ceremony, as Külahci and Lightfoot (2014, p. 75) point out. Responsibilities include the administrative organisation of the selection procedure for the *Spitzenkandidat*, but also the implementation of the election campaign.

A key task is the drafting of an election manifesto. The manifesto is an important document to mobilize member parties for the campaign, and one of the few formal documents that represents the combined views of europarty members, “as a symbol of transnational values and policy commitments” (Hertner 2011,

¹Regulation (EC) No 2004/2003 of the European Parliament and of the Council of 4 November 2003 on the regulations governing political parties at European level and the rules regarding their funding.

p. 333). It also serves as an input for national parties' own manifestos (Gagatek 2010, p. 33; also Interview 1, 2). Finally, the manifesto is the programme of the *Spitzenkandidat* (Interview 2, 3, 4).

It is the PES secretariat that drafts the first text, manages the amendment process and moderates discussions and negotiations among member parties, who are represented in the PES Bureau, the body that adopts the manifesto before sending it for approval to the party congress (Interview 1, 2).

For the European elections 2019, the drafting of the manifesto was initiated with eight thematic resolutions that were adopted during a party congress in December 2018. Subsequently, they were distilled into the election manifesto itself, which was adopted in February 2019. The PES secretariat undertook considerable efforts and held consultations with non-governmental organisations and frequent *network meetings* with stakeholders to draft these documents. PES activists—members of PES member parties who pro-actively register to be informed about PES activities—were asked on their priorities within the resolutions (Interview 4). While member parties did have the final say, there was considerable margin to the secretariat (Interview 1, 2).

Manifestos used to be “an internal document of lowest common denominator unity, often full of opt outs and clarifications” (Kūlahci and Lightfoot 2014, p. 77, see also Switek 2015, p. 119; Put et al. 2016, p. 12). The importance of unanimity remains high nowadays, and there are instances where the lowest common denominator is the outcome. However, there seems to be a trend towards a more open attitude regarding dissent. In 2019, the PES aimed for a short manifesto with a clear language that campaigners across Europe could use in their activities, also with a view to engaging PES activists (Interview 4). Perhaps consequently, member parties might have changed their behaviour as well. For instance, it is suggested that in certain occasions member parties would not object to a political demand, but simply announce that they would not advertise for it in their national campaign (Interview 2).

3 The Implications of the *Spitzenkandidaten* Process

As Put et al. (2016, p. 9) put it, the introduction of the so-called *Spitzenkandidaten* during the 2014 European elections were a *landmark in the history* (ibid.) for europarties. They highlight that it is the first political recruitment process in the history of europarties, an important party function up until then reserved to national parties. The ultimate success of the European People's Party's

Spitzenkandidat Jean-Claude Juncker to become Commission President was a decisive win for the europarties (and the EP) in the institutional power game of the EU (Switek 2016, p. 741).

In 2019, the PES Bureau adopted a paper laying down the procedure by which a common candidate should be selected in June 2018 (PES Presidency 2018). This paper largely replicated the procedure of 2014. It originally foresaw the final election of the common candidate by December 2018, which was later postponed to a formal endorsement of the candidate on a party congress in February 2019 (Interview 1, 2).

While the PES undertook efforts to include individual members in the *Spitzenkandidat* selection, a consensus among member parties emerged to leave this question to national parties, who for the most part undertook limited efforts to include their membership. However, the PES secretariat planned to consult PES activists if several candidates had upheld their candidature (Interview 4).

Maroš Šefčovič from the Slovakian member party and Frans Timmermans from the Dutch member party, both incumbent Commissioners, reached the threshold to be candidate. In November 2018, Šefčovič pulled out of the race when it became evident that he would not find support among PES Heads of Government. Frans Timmermans was confirmed *Spitzenkandidat* in February 2019 (Interview 1, 2, 3, 4).

There were no formal ties between the process of drafting the manifesto and the selection of the *Spitzenkandidat*, although the manifesto was also the program of the *Spitzenkandidat*. (Interview 1, 3) However, the PES secretariat provided the *Spitzenkandidat* with the opportunity to intervene informally (Interview 1, 3). Moreover, candidates could influence the procedure via their respective national parties (Interview 3).

In the weeks approaching the election date, the PES secretariat turned into a “*Spitzenkandidat* support team” (Interview 1, also Interview 3, 4). It coordinated the activities and events of the *Spitzenkandidat* with the respective local parties. PES staffers were responsible for specific countries and would monitor news, prepare briefings and coordinate with local parties before events and appearances. During this phase, the PES secretariat and the *Spitzenkandidat* would act and decide autonomously without interference of national parties. Its role was that of a “service provider” (Interview 1, 3) and member parties heavily used its services. “Most parties saw a big added value of the *Spitzenkandidat* and were glad when Frans [Timmermans; P.C.] would come” (Interview 1). Indeed, the PES secretariat had to prioritize the appearances of the *Spitzenkandidat*. According to Interview 3, the PES was striving to give the *Spitzenkandidat* fora in which he would bring the most added value for national parties, noting that, in the absence

of transnational lists, citizens could vote for national parties, but (except in the Netherlands) not for the *Spitzenkandidat* himself (Interview 3).

Further, the PES secretariat supported its activists with a dedicated budget for activities that would promote the *Spitzenkandidat* and the PES campaign and involved activists when Timmermanns would have an appearance (Interview 4).

4 Financial Resources of Europarties

An important factor of any organisational impact are financial resources. As Haughton (2012, p. 16) puts it, “[m]oney is the fuel for the engines of party politics”. Public funding creates a stabilizing effect on parties (ibid., p. 11), as it allows them to organize events, to pay staff and organize campaigns. Europarties receive most of their funding from the budget of the EU, provided under the rules of the European Party Regulation. The funding by the EU covers “up to 90% of the reimbursable expenditure of a party, while the rest should be covered by own resources such as membership fees and donations” (European Parliament 2019b).

It is only since the entry into force of this regulation in 2004 that europarties have their own offices and staff. Before, they borrowed from their respective parliamentary groups in the EP, making them largely subordinate to their EP groups (Hertner 2011, p. 326). An amendment in 2007 of the regulation clarified that europarties could use EU funding for their election campaigns, which they did for the first time in the European elections 2009 (Hertner 2011, p. 327).

Figure 1 represents the funding situation of the PES between 2004 and 2019. The funding received by the EU general budget grew significantly from 1,257,000 Euro in 2004 to 11,475,000 Euro in 2019, representing a tenfold increase (European Parliament 2019b).

Especially notable is the sharp increase in public funding between 2018 and 2019. The entry into force of a revised European Party Regulation further improved the funding situation for all europarties, while also increasing transparency and democratic legitimacy (Schmälder and Haußner 2019). Specifically, the revised regulation increased the threshold of spending to be reimbursed by the EU budget from 85% to 90%. This implies that for every euro received by membership fees, donations and other sources, europarties receive a top-up of 9 Euro by the EU budget. Before the amendment, the top-up represented about 5.66 Euro. This change in regulation was the result of intensive lobbying efforts by europarties with a view to better resources in the European elections (Interview 1).

According to Hertner (2011, p. 327), in 2009, the PES spent 188.521 Euro on their campaign. In 2014, this amount increased substantially to about

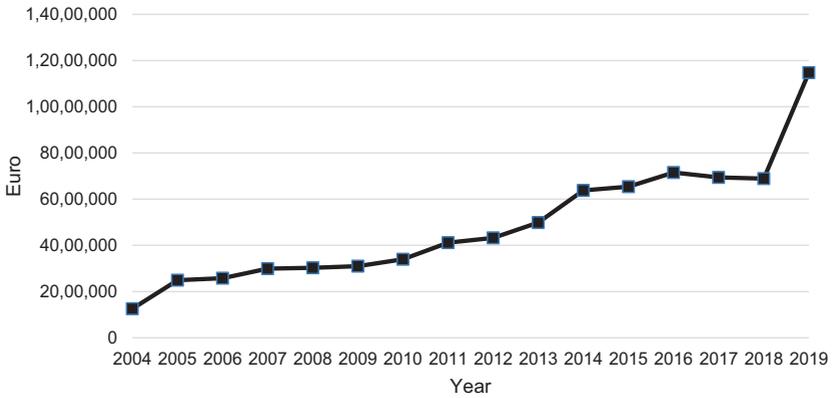


Fig. 1 Funding to PES received by the European Union. (Source: Authors' illustration, based on European Parliament (2019b))

650.000 Euro (Schmälder and Haußner 2019). For 2019, no public data was available yet at the time of writing. However, according to PES staffers, the campaign again invested significantly more than in previous elections (Interview 1, 2).

5 Electoral Results of PES Member Parties

The run-up to the European elections 2019 was marked by the popular conviction that social democratic parties in Europe found themselves in a miserable situation. For instance, Karnitschnig (2018) asked in Politico, “Who killed European social democracy?” and postulated the *collapse of the centre left*. Data by Döring and Manow (2019) show that, indeed, the social democratic parties witnessed a downward trend over the five years prior to the European elections 2019.

As Fig. 2 shows, the number of member parties in national opposition increased from 10 to 17, meaning that, as of May 2019, more than half of PES member parties were in opposition. The diverging electoral results changed the power dynamics among member parties. Especially the Portuguese and Spanish parties gained influence, also reflected by the fact that the congresses in December 2018 and February 2019 were held in Lisbon and Madrid respectively (Interview 2, 3).

This is meaningful, as some scholars suggest that PES member parties in government tend to oppose strong party structures on the European level. Opposition

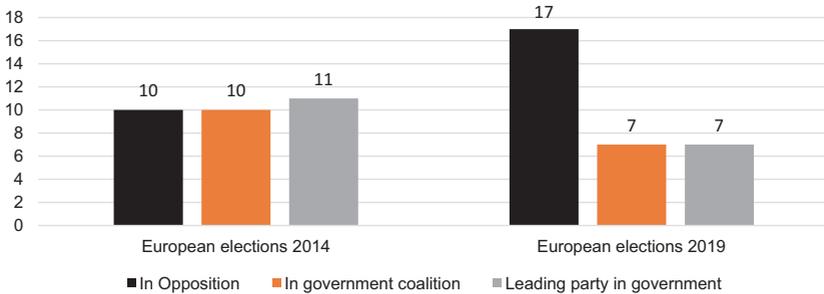


Fig. 2 National government participation of PES member parties, on 23 May 2019. (Source: Author's illustration, based on Döring and Manow (2019))

parties, on the other hand, use the europarty as an avenue to communicate and coordinate with like-minded parties (Switek 2016, p. 739). However, while PES member parties in Denmark, Sweden and Finland indeed follow this logic, others do not. Member parties in Spain and Portugal, while in government, followed an assertive approach towards the PES, partly because they wanted to increase their influence (Interview 1, 3). Others, such as the German SPD, traditionally have an engaging approach towards the europarty (Interview 1). In general, parties seem to become more engaging with the europarty as European politics becomes more salient (Interview 3).

At the same time, engagement in the europarty structures such as the working groups preparing the manifesto requires personnel and financial resources, which poses a challenge especially for smaller member parties (Interview 2, 3). In addition, member parties such as the French PS had to face financial challenges as a result of decreasing voter turnout. Consequently, they had to reduce their national campaign spending and perceived the *Spitzenkandidat* and the PES election campaign as a helpful resource (Interview 2).

The outcome of the European elections 2019 is nuanced. Table 1 presents the electoral results of PES member parties. It should be noted that the S&D includes MEPs that are not currently member of a PES member party. For the ninth EP legislature, this includes four Polish MEPs and three Hungarian MEPs.

A first important point is that, for about half the member parties, 2019 electoral results did not differ from the results in 2014 by more than five percentage points. The S&D remained the second biggest group in the EP.

The significant gains of the Dutch member party confirmed the so-called *Spitzenkandidat* effect. Another of the most successful PES member parties was the Spanish PSOE, gaining 9.83 percentage points in voter turnout and six

Table 1 Outcome of PES member parties in the European Elections 2019 (The Bulgarian BSP, the Greek PASOK and the Romanian PSD ran in electoral coalitions in 2014. The Polish SLD ran in an electoral coalition in 2014 together with the UP, another PES member party, and in a broader electoral coalition in 2019. The Belgian PS and sp.a and the SDLP in the United Kingdom only ran in subnational entities in their member states, but their vote share is depicted in relation to the national electorate.)

	European elections 2014		European elections 2019		Change	
	Vote share (%)	Number of MEPs	Vote share (%)	Number of MEPs	Vote share (% points)	Number of MEPs
PSOE, Spain	23.01	14	32.84	20	9.83	6
PvdA, Netherlands	9.40	3	18.90	6	9.50	3
SD, Slovenia	8.02	1	18.65	2	10.63	1
SDE, Estonia	13.60	1	23.30	2	9.70	1
BSP, Bulgaria	18.93	4	24.24	5	5.31	1
SDP Saskaņa, Latvia	13.04	1	17.45	2	4.41	1
PL/MLP, Malta	53.39	3	54.29	4	0.90	1
PS, Portugal	34.01	8	33.38	9	-0.63	1
SDP, Croatia	29.93	2	18.71	3	-11.22	1
SLD (UP), Poland	9.44	5	38.47	5	29.03	0
S, Denmark	19.10	3	21.50	3	2.40	0
SDP, Finland	12.30	2	14.60	2	2.30	0
DIKO, Cyprus	10.83	1	13.10	1	2.27	0
PS, Luxembourg	11.73	1	12.09	1	0.36	0
SPÖ, Austria	24.09	5	23.90	5	-0.19	0
PASOK, Greece	8.02	2	7.70	2	-0.32	0
S, Sweden	24.19	5	23.60	5	-0.59	0
PS, Belgium	10.68	2	9.58	2	-1.10	0
LSDP, Lithuania	17.26	2	15.93	2	-1.33	0
Sp.a, Belgium	8.30	1	6.13	1	-2.17	0

(Fortsetzung)

Table 1 (Fortsetzung)

	European elections 2014		European elections 2019		Change	
	Vote share (%)	Number of MEPs	Vote share (%)	Number of MEPs	Vote share (% points)	Number of MEPs
Labour, Ireland	5.33	0	3.14	0	-2.19	0
SDLP, United Kingdom	<i>*no data available</i>	0	0.37	0	<i>*no data available</i>	0
MSZP, Hungary	10.90	2	6.66	1	-4.24	-1
SMER SD, Slo- vakia	24.09	4	15.72	3	-8.37	-1
ČSSD, Czech Republic	14.17	4	3.95	0	-10.22	-4
PSD, Romania	37.60	16	22.56	10	-15.04	-6
PS-PRG, France	13.98	13	6.19	5	-7.79	-8
Labour, United Kingdom	25.40	20	14.08	10	-11.32	-10
SPD, Germany	27.30	27	15.80	16	-11.50	-11
PD, Italy	40.81	31	22.69	19	-18.12	-12
<i>Average vote share/ total number of MEPs</i>	<i>19.96</i>	<i>183</i>	<i>19.27</i>	<i>146</i>	<i>-0.70</i>	<i>-37</i>

Source: Authors' illustration, based on Döring and Manow (2019)

additional seats. This is especially noteworthy as it made the Spanish delegation the biggest within the S&D. Spanish MEP Iratxe García Pérez became President of the Group following the European elections.

That being said, it was especially member parties in the biggest member states, notably in Germany, Italy, the United Kingdom and France, that had to face significant losses. This explains the sharp reduction of PES MEPs, as these losses were not offset (in terms of seats) by the gains in smaller countries such as the Netherlands, Slovenia, or Estonia.

6 Conclusion

The paper suggests that certain research findings on the irrelevance of europarties do not accurately reflect the status quo and neglect the significant evolution of the research subject. I showed that more financial resources, changing dynamics among PES member parties due to diverging electoral results and the key role of the PES secretariat in running the *Spitzenkandidat* campaign made the PES an important actor in the centre-left political party family during the campaign.

However, the aftermath of the European elections 2019, namely the nomination by the European Council and subsequent confirmation in the EP of German Defence Minister Ursula von der Leyen as President of the European Commission, will have an impact on the future role of europarties. If the European elections 2014 were a big win for europarties, this episode must have been a loss for them. At the same time, the President-elect of the Commission underlined that she would work towards ensuring the *Spitzenkandidat* principle. The idea of transnational lists was abandoned for the European elections 2019, but it might come back. If so, it will have an impact on europarties and their role within the European political system.

The shifting power dynamics within europarties and especially the PES was touched here only briefly, but could be further expanded. Conflicts and different cultures between member parties in the North and South, but also between East and West need to be further analysed. The PES' conduct towards its Romanian member party, whose membership was frozen in April 2019, is a key issue to watch.

Finally, the relation between the *Spitzenkandidaten* and the europarty secretariats begs further research. As has been described in this chapter, the secretariat was vital for the implementation of the campaign. It remains open, however, if this was a specific situation for the PES in 2019 or whether indeed europarties are key for this kind of transnational campaigning.

References

- Döring, H., & Manow, P. (2019). Parliaments and governments database (ParlGov). Information on parties, elections and cabinets in modern democracies. Development version. <http://www.parlgov.org/>. Accessed 17 June 2019.
- European Parliament (2019a). 2019 European election results. <https://election-results.eu/turnout/>. Accessed 7 Sept 2019.

- European Parliament (2019b). Funding from the European Parliament to political parties at European level per party and per year. http://www.europarl.europa.eu/pdf/grants/funding_amounts_parties_01-2019.pdf. Accessed 14 May 2019.
- Gagatek, W. (2010). *European political parties as campaign organisations: Towards a greater politicization of the European Parliament elections*. Wilfried Martens Centre for European Studies.
- Hanley, D. (2007). Parties and governance—Extending the territory? *Regional and Federal Studies*, 17(4), 475–486.
- Houghton, T. (2012). A Law unto themselves: Money, regulation and the development of party politics in the Czech Republic. The Legal Regulation of Political Parties Working Paper Series, 20.
- Hertner, I. (2011). Are European election campaigns Europeanized? The case of the party of European socialists in 2009. *Government and Opposition*, 46(3), 321–344.
- Karnitschnig, M. (2018, February 3). Who killed European social democracy? *Politico*. <https://www.politico.eu/article/matteo-renzi-martin-schulz-italy-germany-who-killed-european-social-democracy/>. Accessed 1 July 2019.
- Külahci, E. (2010). Europarties: Agenda-setter or agenda-follower? Social democracy and the disincentives for tax harmonization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 48(5), 1283–1306.
- Külahci, E., & Lightfoot, S. (2014). Governance, Europarties and the challenge of democratic representation in the EU: A case study of the party of European socialists. *Acta Politica*, 49(1), 71–85.
- Mittag, J., & Steuer, J. (2010). *Politische Parteien in der EU*. Stuttgart: UTB.
- PES Presidency (2018). Selecting the PES common candidate in 2019. https://www.pes.eu/export/sites/default/galleries/Documents-gallery/PES-FINAL-CANDIDATE-2019.pdf_2063069299.pdf. Accessed 24 Nov 2019.
- Put, G. J., Van Hecke, S., Cunningham, C., & Wolfs, W. (2016). The choice of Spitzenkandidaten: A comparative analysis of the Europarties' selection procedures. *Politics and Governance*, 4(1), 9–22.
- Schmälter, J., & Haußner, S. (2019). Die Finanzierung des Europawahlkampfes. <https://www.bpb.de/politik/wahlen/europawahl/71362/die-finanzierung-des-europawahlkampfes>. Accessed 12 July 2019.
- Switek, N. (2015). Viel Arbeit für Nichts? In M. Kaeding & N. Switek (Hrsg.), *Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler* (S. 115–124). Wiesbaden: Springer VS.
- Switek, N. (2016). Inside the Europarty: Research at the junction of party politics and European integration. *Journal of European Integration*, 38(6), 737–741.

Interviews

Interview 1: 2019, July 30; PES staffer.

Interview 2: 2019, September 2; PES staffer.

Interview 3: 2019, September 26; PES staffer.

Interview 4: 2019, October 1; PES staffer.

Patrick Clasen, Europäisches Parlament (patrick.clasen@ep.europa.eu)



Künftige Königsmacher? Die Europawahl 2019 aus Sicht der Liberalen

Sandra Plümer und Anne Goldmann

Zusammenfassung

Der folgende Beitrag beleuchtet die Europawahl 2019 aus Sicht der Liberalen. Dabei wird zunächst der Wahlkampf seitens der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE-Partei) geschildert und insbesondere die Auswahl des Spitzenpersonals in den Fokus gerückt. Anschließend werden parteiinterne Dynamiken und Konfliktpotenziale analysiert, die Wahlergebnisse der ALDE-Partei und der liberalen Fraktion *Renew Europe* (RE) erläutert sowie im Hinblick auf künftige Mehrheitsbildungen reflektiert. Abschließend resümiert der Aufsatz die Ausgangsposition der Liberalen als Königsmacher im neunten Europäischen Parlament.

1 Erfolgswahl 2019

Das Wahlergebnis der Liberalen bei der Europawahl 2019 wird für sie als ein Erfolg in die Parlamentsgeschichte eingehen. Im neu gewählten Europäischen Parlament bilden 108 Abgeordnete die Fraktion der Liberalen, die fortan *Renew Europe* (RE) heißen wird. Im Vergleich zur zurückliegenden Wahlperiode, in

S. Plümer (✉) · A. Goldmann

Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen, Duisburg, Deutschland

E-Mail: sandra.pluemer@uni-due.de

A. Goldmann

E-Mail: anne.goldmann@uni-due.de

der sich die Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) aus zuletzt 69 Mandatsträger*innen zusammensetzte, bedeutet das eine Steigerung um fast 60 %. Diese deutliche Stärkung der Fraktion war eng verbunden mit dem Erfolg des französischen Wahlbündnisses *Renaissance*, hinter dem vor allem Emmanuel Macrons Regierungspartei *La République En Marche* (LREM) stand. Zusätzlich führten merkliche Verluste der Christ- und Sozialdemokraten dazu, dass die Liberalen künftig entscheidend zur Mehrheitsbildung beitragen und somit zum Königsmacher avancieren. Dieser Erfolg sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Liberalen bereits im Wahlkampf mit der Diskussion um eine*n Spitzenkandidat*in vor Herausforderungen standen. Darüber hinaus könnte die künftige Zusammenarbeit im Europäischen Parlament durch einerseits die heterogene Zusammensetzung von Partei und Fraktion und andererseits die starke machtpolitische Stellung Macrons auf die Probe gestellt werden.

2 Vorbereitungen und Wahlkampf

Die offiziellen Vorbereitungen für die Europawahl 2019 begannen für die ALDE-Partei bereits Ende des Jahres 2017. Auf dem Parteikongress in Amsterdam Anfang Dezember einigte sich die Partei über das Vorgehen für die Erstellung des Wahlprogramms. Anschließend folgten von März bis Mai 2018 in zehn europäischen Städten sogenannte Fachforen zu jeweils unterschiedlichen Politikfeldern, die als Vorbereitung für das Wahlprogramm dienten (ALDE Party 2018a). Eine dreizehnköpfige Programmkommission unter Vorsitz des ehemaligen estnischen Ministerpräsidenten Taavi Rõivas erarbeitete einen Entwurf für das Wahlprogramm (ALDE Party 2018b). Dieses wurde schließlich auf dem jährlichen Kongress der Partei im November 2018 in Madrid verabschiedet. Die deutsche Version des Programms trägt den Titel „Freiheit, Chancengleichheit, Wohlstand – Die liberale Vision für Europas Zukunft“ und umfasst 15 Seiten (ALDE Party 2018c). Das Programm skizziert eine Vielzahl von Problemen, konkrete Lösungsvorschläge werden jedoch nur selten genannt. Auffällig erscheint das Nebeneinander sehr unterschiedlicher Themenkomplexe, wenn beispielsweise die Herausforderungen der EU durch „grenzüberschreitende Kriminalität und (...) Menschenhandel sowie Jugendarbeitslosigkeit“ in einem Satz genannt werden (ALDE Party 2018c, S. 8). Konkrete Absichten und Forderungen sind nur vereinzelt enthalten, fallen dadurch aber stärker auf. So sprechen sich die Liberalen beispielsweise dezidiert dafür aus, den Sitz des Europäischen Parlaments vollständig nach Brüssel zu verlegen (ALDE Party 2018c, S. 13). Das Wahlprogramm 2019 reiht sich somit in die Entwicklung ein, dass die Parteiprogramme der Liberalen

im Zeitverlauf zunehmend kürzer und weniger detailliert ausfallen. Die Schwierigkeit, sich auf eine gemeinsame Basis im Vorfeld der Europawahl zu einigen, wird durch die steigende Mitgliederzahl der ALDE zusätzlich erschwert (Wolfs und van Hecke 2019, S. 270).

3 Aufstellung des Spitzenkandidaten-Teams

Bei der Ausarbeitung des Wahlprogramms hielten die Liberalen den Zeitplan, der zum Wahlkampfauftakt 2017 bekanntgegeben wurde, ein. Deutlich mehr Reibung entstand bei der Aufstellung des eigenen Spitzenpersonals. Bei der zurückliegenden Europawahl 2014 hatten sich die Liberalen noch den Christ- und Sozialdemokraten mit großer Überzeugung angeschlossen und den Spitzenkandidatenprozess unterstützt. Die sich damals innerhalb der Partei abzeichnenden Machtkämpfe um die Kandidatur konnten durch interne Vermittlungen beigelegt werden (Put et al. 2016, S. 15 f.). So trat schließlich der ehemalige belgische Ministerpräsident Guy Verhofstadt als liberaler Spitzenkandidat gegen Jean-Claude Juncker (Europäische Volkspartei, EVP) und Martin Schulz (Sozialdemokratische Partei Europas, SPE) an.

In Vorbereitung auf die Europawahl 2019 fiel Verhofstadts Urteil über das Spitzenkandidatenmodell jedoch weniger positiv aus. Die Gründe hierfür ergaben sich zum einen extern bedingt aus der Ablehnung des Modells durch Macron und zum anderen aus der partei-internen Bewertung des gesamten Wahlprozesses. So wurde die zugrunde liegende Idee, mittels Spitzenkandidat*innen der Wählerschaft die Möglichkeit zu geben, direkten Einfluss auf die künftige Besetzung des*r Kommissionspräsident*in zu nehmen, weiterhin als Gewinn betrachtet. Um das Modell demokratisch legitimieren zu können, seien laut Verhofstadt jedoch „echte transnationale Listen“ notwendig. Da sich jedoch insbesondere die EVP dagegen aussprach, „haben sie auch dem Spitzenkandidatensystem den Todesstoß gegeben“ (Marchand 2018).

Aufgrund der Abkehr von dem Spitzenkandidatenmodell verzögerte sich die Aufstellung des Spitzenpersonals mehrfach. Während sowohl EVP als auch SPE ihre Spitzenkandidat*innen jeweils Anfang November 2018 nominierten, wurde dieser Schritt von den Liberalen bis zum Frühjahr 2019 hinausgezögert und verschoben (De la Baume 2019; für weitere Ausführungen zur Kandidatenauswahl der einzelnen Europaparteien im Vergleich zu 2014 siehe Wolfs et al. 2020, i. d. B.). Schließlich beendete die Partei die monatelange Diskussion, indem sie auf die Nominierung eines einzelnen Namens verzichtete und stattdessen ein siebenköpfiges *Team Europe* aufstellte. Diese Gruppe sollte verstanden werden als eine

Auswahl von Politiker*innen, die nach der Europawahl Spitzenpositionen für die Liberalen besetzen könnten. Bekanntgegeben wurde das Team von ALDE-Präsident Hans van Baalen auf einem Wahlkongress, der am 21. März 2019 in Brüssel stattfand (De Monte 2019). Zum Team zählten drei bekannte Persönlichkeiten der aktuellen Wahlperiode: Guy Verhofstadt aus Belgien, Fraktionsvorsitzender im Europäischen Parlament, Margrethe Vestager, Wettbewerbskommissarin aus Dänemark, sowie die aus Slowenien stammende Verkehrskommissarin Violeta Bulc. Die weiteren vier Teammitglieder waren die jeweiligen Spitzenkandidat*innen ihrer nationalen Parteien: Nicola Beer für die Freie Demokratische Partei (FDP) aus Deutschland, Luis Garicano für die spanische *Ciudadanos* sowie Katalin Cseh aus Ungarn für die Partei *Momentum* und schließlich Emma Bonino aus Italien für *Più Europa* (FDP 2019).

4 Dynamiken und Konfliktpotenziale zwischen den Liberalen

Ein Blick in die liberale Partei und Fraktion zeigt ein historisch gewachsenes, heterogenes Bild hinsichtlich ihrer Zusammensetzung (Viola 2016). Wolf und van Hecke (2019) begründen diese Annahme mit der Existenz zweier Strömungen innerhalb der RE-Fraktion und der ALDE-Partei: Auf der einen Seite stehen marktliberale Parteien, die die Garantie individueller Freiheiten und der Marktfreiheit betonen, auf der anderen Seite sozialliberale Parteien, die stärker sozialpolitische Themen favorisieren (S. 268–276; siehe auch Smith 2014, S. 109 f.). Als marktliberale Parteien werden unter anderem die niederländische *Volkspartij voor Vrijheid en Democratie* (VVD) und die deutsche FDP klassifiziert, während die niederländische *Democraten 66* (D66) und die dänische *Radikale Venstre* als sozialliberale Parteien verstanden werden (Wolf und van Hecke 2019, S. 268–276).

Die unterschiedlichen ideologischen Ausrichtungen schlagen sich schließlich in divergierenden Policy-Positionen etwa in der Umwelt-, Integrations- und Sicherheitspolitik nieder (Külahci und van de Walle 2002; von Ondarza 2019, S. 20). Heidebrecht (2020, i. d. B.) verweist zudem auf erhebliche Differenzen in der Finanzpolitik, die bereits kurz nach der Europawahl 2019 zu regelmäßigem Disput zwischen der deutschen FDP als marktliberaler Partei und der französischen LREM, die dem sozialliberalen Lager näher steht, führte: Während LREM ein Befürworter der Einrichtung eines Einlagensicherungssystems zur Stabilisierung der Eurozone ist, positioniert sich die FDP entschieden dagegen. Diese und weitere Beispiele lassen Felbermayr (2019) insgesamt an einer

reibungslosen Zusammenarbeit zwischen den ideologisch unterschiedlich ausgerichteten Liberalen zweifeln (S. 379).

Neben den ideologischen Differenzen zwischen den Partei- und Fraktionsmitgliedern konnte im Vorlauf zur Europawahl 2019 zudem ein erheblicher Einfluss durch den französischen Staatspräsident Emmanuel Macron beobachtet werden. Insbesondere ist hier die Entscheidung gegen das Spitzenkandidatenmodell seitens der Liberalen zu nennen. Wie bereits erwähnt, führte unter anderem die Ablehnung transnationaler Listen durch das Europäische Parlament zur Entscheidung der Liberalen, auch das Spitzenkandidatenmodell zu verwerfen. Der entscheidende externe Faktor war jedoch die Positionierung Macrons zum Spitzenkandidatenmodell. So hatte dieser nach seiner Wahl zum französischen Staatspräsidenten im Mai 2017 mehrfach angekündigt, die EU grundlegend reformieren zu wollen (Finthammer et al. 2018) und bezeichnete das Spitzenkandidatenmodell als „demokratische Irreführung“, die er daher nicht unterstützen werde (Wiegel 2019).

Im Vorfeld der Europawahl wurden mögliche Optionen der LREM im künftigen Europäischen Parlament lange Zeit nur spekulativ erörtert. Sie beschränkten sich schließlich auf zwei Varianten: einerseits die Bildung einer vollkommen neuen Fraktion, andererseits der Zusammenschluss mit der Fraktion der Liberalen (Barbière 2018). Das erste Szenario wurde insbesondere durch die Bekanntgabe einer eigenen europaweiten LREM-Wahlkampagne gestützt und hatte das Potenzial, die bisherige Zusammenarbeit aller Fraktionen im Europäischen Parlament, aber insbesondere die der Liberalen, vor eine Zerreißprobe zu stellen (Müller 2018; Momtaz 2019). Entsprechend wurde seitens der ALDE das zweite Szenario und damit die Kooperation zwischen Liberalen und LREM forciert. Sowohl ALDE-Präsident van Baalen als auch der Fraktionsvorsitzende Verhofstadt sprachen sich aktiv dafür aus (Maurice 2017; De la Baume 2018). Da sich aber weder Macron noch die LREM-Kandidat*innen im Vorhinein auf verbindliche Zusagen der Zusammenarbeit einließen, entschied sich die ALDE gegen eine*n Spitzenkandidaten*in, um so künftige Auseinandersetzungen im Falle eines Zusammenschlusses zu vermeiden.

Der zweite Hinweis auf eine starke machtpolitische Position Macrons innerhalb der Liberalen zeichnete sich mit dem im Juni 2019 vollzogenen Beitritt des von ihm unterstützten Wahlbündnisses *Renaissance* in die liberale Fraktion ab.¹

¹Das Wahlbündnis setzt sich zusammen aus LREM, dem *Mouvement démocrate* (MoDem), *Agir* und dem *Mouvement radical, social et libéral*. Während des Wahlkampfes trat außerhalb Frankreichs lediglich LREM medienwirksam in Erscheinung.

So kritisierten die neuen französischen Mitglieder im Zuge ihres Beitritts den Begriff *liberal* im Namen der Fraktion, der in Frankreich „konservativ besetzt“ sei (Euractiv 2019; Kirchner 2019). Dieser wurde deshalb schließlich aus dem Fraktionsnamen gestrichen und die Fraktion in *Renew Europe* umbenannt. Die Namensänderung zeigt beispielhaft die dominante Position der französischen Delegation innerhalb der RE-Fraktion.

Diese Entwicklungen haben das Potenzial, die Zusammenarbeit zwischen den Liberalen im Europäischen Parlament auf die Probe zu stellen. Hinzu kommt, dass von den 108 Mitgliedern der RE-Fraktion nur 80 auch Teil der ALDE-Partei sind. Zu den Nicht-Parteimitgliedern zählt neben LREM unter anderem die rumänische *Partidul Libertății, Unității și Solidarității* (PLUS), der auch der neue Fraktionsvorsitzende Dacian Cioloș angehört. Diese heterogene Zusammensetzung der Fraktion aus ALDE-Parteimitgliedern und Nicht-Mitgliedern macht Spannungen zusätzlich wahrscheinlicher.

5 Wahlergebnisse und Mehrheitsbildung

Die RE-Fraktion gehört insgesamt zu den Gewinnern der Europawahl, denn mit 108 Mandaten wurde sie die drittgrößte Fraktion im neuen Europäischen Parlament. Im Längsschnitt zeigt sich, dass die liberale Fraktion bei dieser Europawahl so stark war wie nie zuvor: Bei den vergangenen acht Europawahlen erzielte sie im Durchschnitt rund 57 Sitze. Die bisherige Spitze bildete die Europawahl 2004 mit 88 Sitzen, die geringste Anzahl an Mandaten erhielten die Liberalen 1984 mit 31 Sitzen.

Die stärkste Delegation innerhalb der liberalen Fraktion entsendet das Wahlbündnis *Renaissance*, das in Frankreich 21 von 79 möglichen Mandaten erzielte. 10 Mandate hiervon entfallen auf LREM. Auch die Briten tragen maßgeblich zum Erfolg der RE-Fraktion bei. Bestehend aus den *Liberal Democrats* und der *Alliance Party of Northern Ireland* erzielten sie insgesamt 17 von 73 möglichen Mandaten. Dieses Ergebnis ist beachtlich, denn 2014 erlangten die *Liberal Democrats* lediglich ein Mandat. Insgesamt bilden die britischen pro-europäischen Liberalen eine Antipode zu Brexit-Befürworter*innen und profitierten somit stark von der anhaltenden Debatte rund um den EU-Austritt.² Wird dieser zum aktuell vereinbarten Zeitpunkt am 31. Januar 2020 endgültig vollzogen, scheidet jedoch automatisch alle britischen Abgeordneten aus dem EU-Parlament aus. Für die

²Nur drei Wochen vor der Europawahl erzielten die *Liberal Democrats* bereits bei den britischen Kommunalwahlen 676 Stadtratssitze mehr als bei der letzten Wahl (Kahlweit 2019).

Liberalen bedeutet dies, dass sie rund 16 % der Mandate verlieren. Gleichzeitig würde in diesem Szenario die Position der französischen Delegation noch einmal gestärkt; zu den Auswirkungen des Brexits auf die Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Parlament siehe Schwarz 2020, i. d. B.

Weitere Erfolge konnten die Liberalen etwa in Spanien (8 von 54 Mandaten) und in Rumänien (8 von 32 Mandaten) erzielen. Auch in Tschechien, Ungarn, Slowenien und der Slowakei konnten die Liberalen punkten und entweder die Anzahl der Mandate erhöhen (die tschechische *Ano 2011* erzielte 2019 6 anstatt 4 Mandate) oder aber den erstmaligen Einzug in das Europäische Parlament sichern (wie etwa die slowenische *Lista Marjana Sarca* mit 2 Mandaten). Der Zugewinn der Liberalen in Osteuropa fungiert als „Gegenpol zu autoritären oder als korrupt angesehenen nationalen Regierungsparteien“ (Müller 2019). Anders als bei der europäischen Grünen-Fraktion ist der Erfolg der Liberalen somit nicht nur auf Nordwesteuropa beschränkt (Müller 2019).

Durch den Wahlerfolg der Liberalen, der mit Stimmeneinbußen bei der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) und der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten (S&D) einhergeht, verliert die bislang dominante Große Koalition innerhalb des Europäischen Parlaments ihre absolute Mehrheit (Felbermayr 2019, S. 379). Dies stärkt die Position der Liberalen im neuen Parlament enorm, da ihre Stimmen für nahezu alle politisch denkbaren Mehrheitsbündnisse notwendig sind: Ein Bündnis aus EVP, S&D und RE erreicht beispielsweise eine absolute Mehrheit von 444 Sitzen, ein Mitte-Links-Bündnis unter Ausschluss der EVP, an der sich S&D, RE, Grüne und Linke beteiligen, erzielt eine knappe absolute Mehrheit von 377 Sitzen. Einzig ein Bündnis aus EVP, S&D und Grünen erreicht auch ohne Beteiligung der Liberalen eine absolute Mehrheit von 410 Sitzen. Damit nehmen die Liberalen praktisch eine Veto-Position im neuen Europäischen Parlament ein.

In Zeiten komplizierter Mehrheitsbildungen könnte sich die bisher beobachtete Flexibilität der Liberalen in der siebten (2009–2014) und achten Legislaturperiode (2014–2019) hinsichtlich ihres Abstimmungsverhaltens im Europäischen Parlament als ein weiteres Plus herausstellen. So gehörten die Liberalen in den betrachteten Zeiträumen zu 86,4 % bzw. 88,7 % zur „winning coalition“ und formten als „ideologisches Zentrum“ des Parlamentes unterschiedliche Mehrheitsbündnisse (Wolfs und van Hecke 2019, S. 271; von Ondarza 2019, S. 19 f.): In wirtschaftspolitischen Angelegenheiten bildeten sie ein Mitte-Rechts-Bündnis mit der EVP und moderaten Mitgliedern der Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformen (EKR), in Bürgerrechtsfragen stimmten sie als Teil eines Mitte-Links-Bündnisses gemeinsam mit den europäischen Sozialdemokraten, den Grünen, den Linken und den konservativ-liberalen Teilen der EVP ab (Wolfs und van Hecke 2019, S. 271; von Ondarza 2019, S. 19 f.).

6 Fazit: Die Liberalen als Königsmacher

Als drittstärkste Fraktion avancieren die Liberalen im neuen Europäischen Parlament zum Königsmacher, da sie die entscheidende Position zur Bildung oder Verhinderung von Mehrheiten einnehmen. Hinzu kommt, dass die Liberalen auch bei der Vergabe weiterer Top-Positionen innerhalb der EU-Institutionen nennenswerte Erfolge erzielen konnten: So ist etwa der Posten des Ratspräsidenten erstmalig seit 2004 mit einem Liberalen, dem Belgier Charles Michel, besetzt. Zudem bekleidet Margrethe Vestager das Amt einer leitenden Vizepräsidentin (*executive vice-president*) der Europäischen Kommission und gilt damit als eines der „Schwergewichte“ in der Von-der-Leyen-Kommission (Romann 2019; Scott 2019). Innerhalb des Europäischen Rates stützt Macron, neben sechs weiteren liberalen Staats- und Regierungschefs, die Position der LREM als Teil der RE-Fraktion und nimmt seit Oktober 2019 ebenfalls an den *Pre-Summit*-Meetings der ALDE-Mitglieder im Rat teil.

Die komfortable Ausgangslage der Liberalen für die neunte Legislaturperiode des Europäischen Parlaments sollte jedoch nicht über die aufgezeigten Konfliktpotenziale hinwegtäuschen. So bleibt abzuwarten, wie erfolgreich die Zusammenarbeit zwischen ALDE-Parteimitgliedern und Nicht-Mitgliedern in der Fraktion verläuft und ob sich die Fraktion möglicherweise durch Neuzugänge oder Austritte in ihrer Zusammensetzung verändert. Zweifelsohne würde ein vollzogener Brexit spürbare Auswirkungen auf die Größe der Fraktion und das Machtgefüge zwischen den nationalen Delegationen haben.

Literatur

- ALDE Party (2018a). ALDE to present Campaign Team for 2019 elections. <https://www.aldeparty.eu/news/alde-present-campaign-team-2019-elections>. Zugegriffen: 29. Aug. 2019.
- ALDE Party (2018b). Manifesto Committee to meet in Brussels. <https://www.aldeparty.eu/news/manifesto-committee-meet-brussels>. Zugegriffen: 29. Aug. 2019.
- ALDE Party (2018c). Freiheit, Chancengleichheit, Wohlstand: die liberale Vision für Europas Zukunft. <https://www.aldeparty.eu/sites/alde/files/00-Pages/18046/alde-manifesto-2019-german.pdf>. Zugegriffen: 29. Aug. 2019.
- Barbière, C. (2018). Macron's plans for a party in the European Parliament. <https://www.euractiv.com/section/elections/news/macrons-plans-for-a-party-in-the-european-parliament/>. Zugegriffen: 28. Okt. 2019.
- De la Baume, M. (2018). Verhofstadt plans pan-European liberal alliance with Macron. <https://www.politico.eu/article/guy-verhofstadt-macron-will-join-a-pan-european-liberal-movement/>. Zugegriffen: 28. Okt. 2019.

- De la Baume, M. (2019). EU liberals delay key decision on lead candidates. <https://www.politico.eu/article/eu-liberals-alde-delay-key-decision-on-lead-commission-candidates-margrethe-vestager-guy-verhofstadt/>. Zugegriffen: 5. Sept. 2019.
- De Monte, B. (2019). Europe's liberal limbo. <https://www.thenewfederalist.eu/europe-s-liberal-limbo>. Zugegriffen: 4. Sept. 2019.
- Euractiv (2019). EU liberals change name to appease new French members. <https://www.euractiv.com/section/eu-elections-2019/news/eu-liberals-change-name-to-appease-new-french-members/>. Zugegriffen: 15. Aug. 2019.
- FDP (2019). Europas Liberale küren Spitzenteam für die Europawahl. <https://www.liberaled.de/content/europas-liberale-kueren-spitzenteam-fuer-die-europawahl>. Zugegriffen: 30. Aug. 2019.
- Felbermayr, G. (2019). Wie haben sich die Kräfteverhältnisse im Europäischen Parlament verändert? *Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 99(6), 379–399.
- Finthammer, V., Kapern, P., & König, J. (2018). Macrons Kampfansage an Brüssel. https://www.deutschlandfunk.de/zukunft-der-eu-macrons-kampfansage-an-bruessel.724.de.html?dram:article_id=411462. Zugegriffen: 28. Okt. 2019.
- Heidebrecht, S. (2020). Der Euro und die Europawahl 2019: Wie die großen Europäischen Parteien die Eurozone (nicht) reformieren wollen, und warum. In M. Kaeding, M. Müller, & J. Schmälter (Hrsg.), *Die Europawahl 2019*. Wiesbaden: Springer.
- Kahlweit, C. (2019). Tories und Labour bei Kommunalwahl abgestraft. <https://www.sueddeutsche.de/politik/grossbritannien-kommunalwahlen-brexit-may-1.4431119>. Zugegriffen: 27. Aug. 2019.
- Kirchner, T. (2019). Alde heißt jetzt Renew. <https://www.sueddeutsche.de/politik/europas-liberale-alde-heisst-jetzt-renew-1.4484638>. Zugegriffen: 25. Aug. 2019.
- Külahci, E., & van de Walle, C. (2002). La quête d'identité du parti européen des libéraux démocrates et réformateurs. In P. Delwit (Hrsg.), *Libéralismes et partis libéraux en Europe* (S. 277–285). Brussels: Université de Bruxelles.
- Marchand, L. (2018). Verhofstadt und Macron gehen gemeinsam in EU-Wahlkampf 2019. <https://www.tagesspiegel.de/politik/europawahl-verhofstadt-und-macron-gehen-gemeinsam-in-eu-wahlkampf-2019/23050870.html>. Zugegriffen: 28. Okt. 2019.
- Maurice, E. (2017). European Liberals pin hopes on Macron. <https://euobserver.com/political/140127>. Zugegriffen: 28. Okt. 2019.
- Montaz, R. (2019). Macron seeks support across Europe for election campaign. <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-france-lrem-seeks-support-across-europe-for-election-campaign/>. Zugegriffen: 5. Sept. 2019.
- Müller, M. (2018). „Europe en Marche“: Kann Emmanuel Macron die ALDE spalten? <https://www.foederalist.eu/2018/03/europe-en-marche-emmanuel-macron-alde-spalten.html>. Zugegriffen: 19. Okt. 2019.
- Müller, M. (2019). Nach der Europawahl 2019. <https://www.foederalist.eu/2019/05/>. Zugegriffen: 27. Aug. 2019.
- Ondarza, N. von (2019). Richtungswahl für das politische System der EU. Die Umbrüche in der europäischen Parteienlandschaft und ihre Konsequenzen für die Union. SWP-Studie 9, April 2019.
- Put, G.-J., van Hecke, S., Cunningham, C., & Wolfs, W. (2016). The Choice of Spitzenkandidaten: A Comparative Analysis of the Europarties' Selection Procedures. *Politics and Governance*, 4(1), 9–22.

- Romann, H. (2019). Von der Leyens Fleißaufgabe. <https://www.tagesschau.de/ausland/eu-kommission-183.html>. Zugegriffen: 13. Sept. 2019.
- Schwarz, O. (2020). The 2019 European Parliament Elections and Brexit: Business as usual? In M. Kaeding, M. Müller, & J. Schmälter (Hrsg.), *Die Europawahl 2019*. Wiesbaden: Springer.
- Scott, M. (2019). Margrethe Vestager's vast new powers. <https://www.politico.eu/article/european-commission-vice-president-digital-margrethe-vestager-competition/>. Zugegriffen: 13. Sept. 2019.
- Smith, J. (2014). Between ideology and pragmatism: Liberal party politics at European Level. *Acta Politica*, 49(1), 105–121.
- Viola, D. M. (2016). European Parliament's internal composition and organization. In D. M. Viola (Hrsg.), *Routledge Handbook of European Elections*. New York: Routledge.
- Wiegel, M. (2019). Warum Macron will, dass die Staaten den EU-Kommissionschef bestimmen. <https://www.faz.net/aktuell/politik/europawahl/warum-macron-will-dass-die-staaten-den-eu-kommissionschef-bestimmen-16188676.html>. Zugegriffen: 4. Sept. 2019.
- Wolfs, W., & van Hecke, S. (2019). The liberals in Europe. The alliance of liberals and democrats in Europe. In C. Close & E. van Haute (Hrsg.), *Liberal Parties in Europe* (S. 259–278). New York: Routledge.
- Wolfs, W., Put, G.-J., & van Hecke, S. (2020). The second time around: Status quo and reform of the Europarties' selection procedures for Spitzenkandidaten in 2019. In M. Kaeding, M. Müller, & J. Schmälter (Hrsg.), *Die Europawahl 2019*. Wiesbaden: Springer.

Sandra Plümer, Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft
(sandra.pluemer@uni-due.de)

Anne Goldmann, Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft
(anne.goldmann@uni-due.de)



An Ever-Closer Party? The Institutionalization of the European Green Party After the 2019 European Election

Niko Switek and Kristina Weissenbach

Abstract

This article assesses long-term effects of the introduction of leading candidates on the institutionalization of the European Green Party. Our analysis combines social media and manifesto data with qualitative interviews and a media analysis. Strong election results in 2019 as well as an increasing perception as a *mainstream*-actor point to an objectively and externally institutionalized party. However, in the internal dimension the influence of the candidates in conjunction with programmatic disparities undermine the status of a routinized and influential Europarty.

We would like to thank our research assistant Morgan Wack for his help in preparing this manuscript.

N. Switek (✉)

Jackson School of International Studies & Department of Political Science, University of Washington, Seattle, USA

e-mail: switek@uw.edu

K. Weissenbach

Institut für Politikwissenschaft, NRW School of Governance, Universität Duisburg-Essen, Duisburg, Germany

e-mail: kristina.weissenbach@uni-due.de

1 Introduction

Green Parties in Europe were clear winners in the 2019 European election. After the election 2014 the Greens/EFA group had 50 members, in 2019 this number rose to 74, making the group the fourth largest in the European Parliament (EP). In 19 out of 28 EU countries member parties of the European Green Party (EGP) increased their vote share, at times significantly.

For the second time, the EGP—just as other parties on European level (so called Europarties)—presented Europe-wide leading candidates (*Spitzenkandidaten*), who gave a face to the different platforms and competed for the presidency of the European Commission. In this article we are interested in how these changes affect the state of institutionalization, specifically with reference to the EGP in the 2019 European election. Do leading candidates push the party closer together and advance its visibility and influence?

To answer this question, we utilize a theoretical framework for institutionalization that can be adapted to analyze the unique structure of Europarties as parties of parties (Hix and Lord 1997). Based on a multidimensional understanding of party institutionalization, we anticipate varying effects on three primary dimensions of the EGPs' institutionalization (objective, internal, external). Our empirical analysis of the European Greens in 2019 is accordingly split into three parts, focusing on, i) election results, ii) leading candidates and potential intra-party conflicts, and, iii) election campaign, media coverage and coalition capability. In addition to easily accessible results of the European elections, we draw on a mix of datasets to analyze the internal and external dimensions. We combine quantitative analyses of self-collected social media (Twitter) data and policy positions generated from the manifesto project (Volkens et al. 2018) with qualitative interviews and a media analysis.¹

¹This chapter is part of a larger project, which seeks to comprehensively examine the Europarties institutionalization process, where we employ multiple data sources like surveys, interviews, primary party documents and data collected from party websites and Twitter.

2 Conceptual Challenges: Party Institutionalization on the European Level

This article builds on party institutionalization concepts that employ a multi-dimensional perspective (Randall and Svåsand 2002; Harmel et al. 2018; Weissenbach and Bukow 2019). We understand institutionalization as a process that includes objective, internal and external aspects and goes *beyond* electoral success and parliamentary seat distribution (Lefkofridi and Weissenbach 2019). We follow Randall and Svåsand's definition of institutionalization as a "process by which the party becomes established in terms both of integrated patterns of behaviour and of attitudes, or culture" (2002, p. 12).

The first dimension of institutionalization is the *objective* dimension, which concerns the party's established survival record, entailing persistence and survivability (this has alternatively been called durability; Harmel et al. 2018, pp. 42–44).

Second, the *internal* or *organizational* dimension of institutionalization concerns "internal behaviour indicative of reification of the party aside from its founding leaders and their initial goals as demonstrated in routinized organizational behaviour and non-personalization of internal party loyalty (i.e. value infusion)" (Harmel et al. 2019, p. 13). This aspect captures the extent to which internal party actors demonstrate allegiance to the party organization itself rather than to a specific individual leader or *Spitzenkandidat*. Parties that identify less with one person and more with organizational structures, common values, policy goals and shared rules, are more institutionalized in the internal dimension (Switek 2016).

Third, *external* institutionalization encompasses perceptions (and consequent behavior) of other actors (electorate, competitors in the party system or media) regarding the party's "*perceived* lasting power and its *perceived* relevance" (Harmel et al. 2019, p. 18). Whether or not a party is an institution depends on how other parties or the electorate view the party, and whether its existence matters for these actors' behavior.

3 Election Results (Objective Institutionalization)

The EGP was founded in 2004 as the first official political party on the European level, encompassing 34 member parties. It built on the structures of its predecessor, the European Federation of Green Parties (Dietz 2000). EGP membership at

large proved stable over time, steadily growing with the expansion of the EU, and only witnessing a handful of cases of expulsions or defections (most recently in 2019 the Latvian Green Party).

The first representation in the EP was achieved in 1984 as part of the Rainbow group. Starting in 1999, there has been an ongoing cooperation with the European Free Alliance (EFA), which helped grow the number of MEPs. This means that the composition of the political party and the group differ, with the EFA consisting mainly of regionalist parties. Since 1999, despite minor up and downs, the group had remained a stable presence with around 50 seats in the EP (Huan 2006).

In the European elections 2019, Green parties gained significantly. Yet beneath these aggregated European results there has been comparatively large variation at the national level (see Fig. 1).

Looking at the detailed results, we are able to identify certain subgroups in the Eurogroup. The oldest and most established member parties, with their post-materialistic foundations, polled very strongly in the Western and Northern European states: In Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Ireland, Luxembourg, Netherlands, Sweden and the UK they scored double digits; in Germany the Greens even surpassed the 20% mark and for the first time overtook the Social Democrats. We see the opposite trend in Eastern and Southern Europe, where green parties often fell short of 1% or competed in the election as part of coalitions. For instance, they played only a marginal role in Portugal, Spain, Italy and Greece.

The high variance of electoral outcomes leads to an imbalance in the parliamentary group (adding to the one created by population size). Germany and France together make up more than half of all green MEPs. Despite the overall strong showing in 2019, power is therefore unevenly distributed among EGP member parties.

In the end, the European Green Party and the Greens/EFA group in the EP are objectively strongly institutionalized; yet they are comprised of national parties, which in turn vary extensively in terms of their institutionalization.

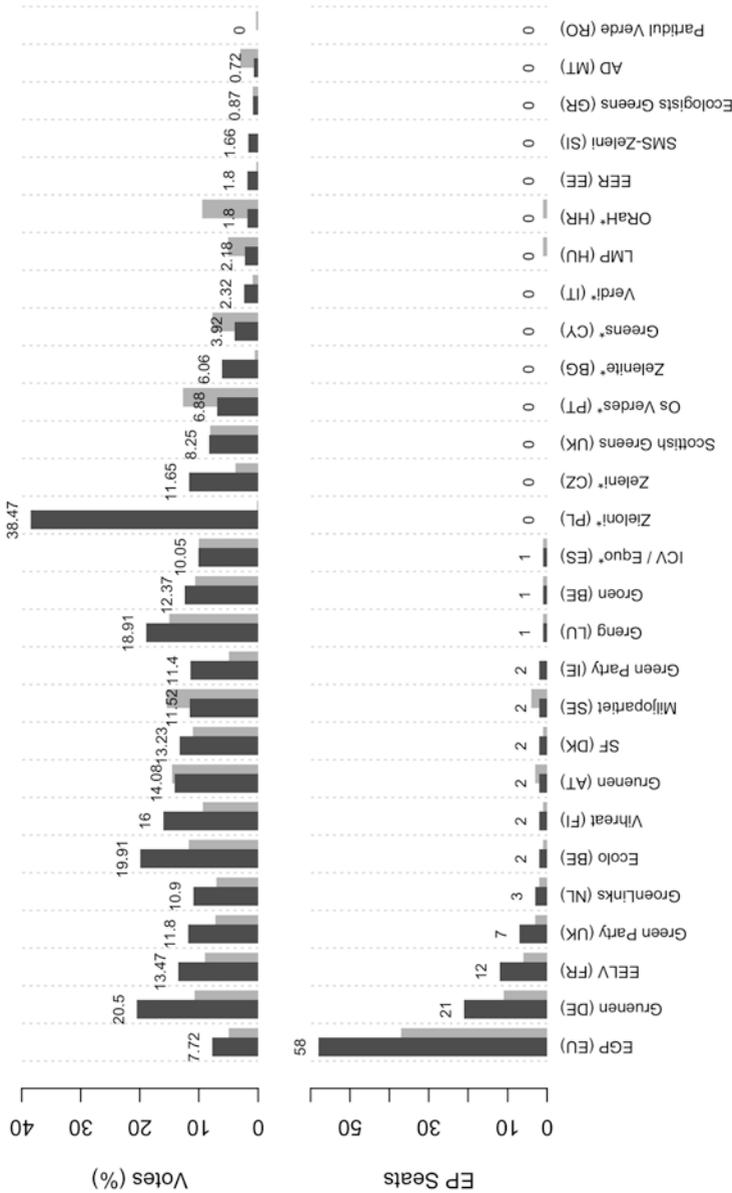


Fig. 1 Election results of EGP and its member parties in the 2019 European election. (Source: EGP votes and seats without EFA; * as part of a coalition, Source: <https://election-results.eu/> and <https://europeangreens.eu/2019results>. Accessed: 13. October 2019)

4 Leading Candidates and Intra-Party Conflicts (Internal Institutionalization)

In 2014 for the first time the Europarties presented leading candidates for the European elections, who competed for the office of European Commission president (Put et al. 2016). While in 2014 the European People's Party's leading candidate Jean-Claude Juncker indeed became Commission president, in 2019 the European Council restored its prerogative and with Ursula von der Leyen agreed on a candidate from outside the *Spitzenkandidaten* pool (see Heidbreder & Schade, Put et al. in this volume).

4.1 Spitzenkandidaten: Routinized Inclusion in Campaign Communication?

A certain volatility is apparent in the European Greens' decision to radically alter the nomination procedure, which self-evidently does not allow for any routinization. The Greens had embraced the *Spitzenkandidaten* idea in 2014, and enthusiastically set up a Europe-wide direct online vote (Put et al. 2016). In addressing their tradition of collective leadership they allowed for two selections, which conveniently helped them with respect to gender quotas. In 2019 however, the process became more exclusive. Candidates were instead nominated by delegates at a party congress. Ska Keller (Germany) secured the nomination for a second time, next to Bas Eickhout (Netherlands). How did the leading candidates affect interactions between national Green parties and the Europarty and therefore its internal institutionalization?

Building on the idea of Wüest et al. (2019), who utilized data from the social media platform Twitter to measure organizational cohesion of Swiss parties, we construct a mention network specifically for EGP member parties, the Europarty itself and the two leading candidates. This allows us to learn about interactions, horizontally between the member parties as well as vertically between the national and European levels, and to indicate the level of routinized inclusion of the EGP and *Spitzenkandidaten* in national election campaigns. In this sense, a mention signifies an awareness by the actor that the party is member of a larger organization, and that they are campaigning not merely in their home state but throughout the European Union.

Figure 2 maps the full network of mentions. The nodes represent Twitter accounts and an edge (i.e. link) a mention of one account to another. The thicker

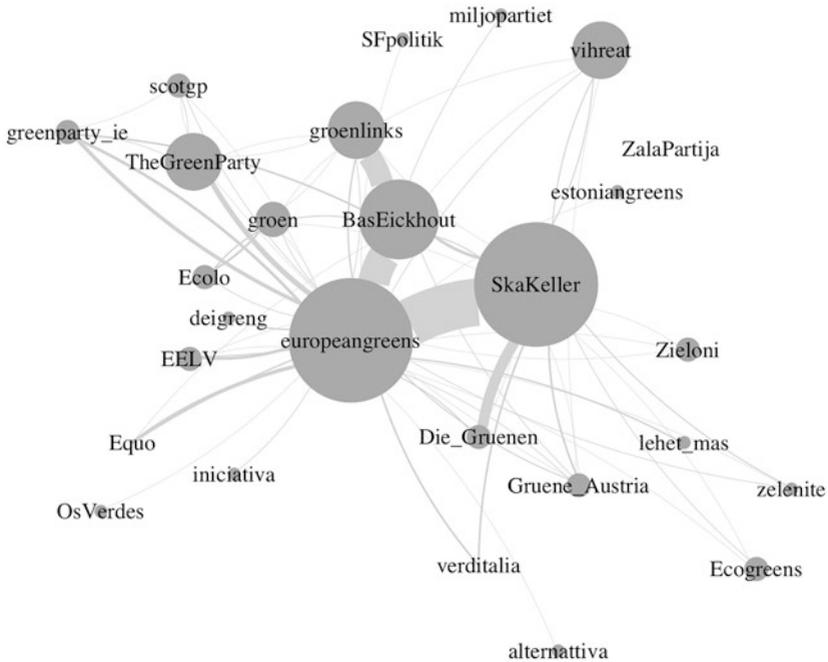


Fig. 2 Network of Mentions for the European elections 2019. (Source: Tweets (N=5708) by official accounts of EGP member parties (N=24), EGP and leading candidates from April 14 to May 26, 2019, reduced for mentions of the above listed actors (n=538). Original data collection plotted with R and igraph (Csardi and Nepusz 2006))

the edge, the more mentions there are. The size of the nodes represents the in-degree, i.e. how often an account is mentioned by other accounts.

An essential concept of any network is density, defined as the number of relations expressed as the proportion of the possible number of relations (Wasserman and Faust 1994). The higher the density, the more routinized is the inclusion of Europarties and *Spitzenkandidaten* in national election campaign communication. The density of our EGP mentions network is 0.103 and rather low (there are only 10% of all possible links). One party, the Latvian Zala Partija, is not connected to the network at all, which nicely matches their subsequent expulsion and substantiates the argument made by the EGP that the party was not engaged sufficiently with its European organization. All other parties have at least one connection (either mentioning another green party, the EGP or the leading candidates, or

alternatively having been mentioned by one of them). The EGP has, overall, the most mentioned account together with *Spitzenkandidatin* Keller, closely trailed by Eickhout. This speaks to the European character of the elections and national member parties mostly referencing upwards to their European counterpart. Not surprisingly, the candidates exhibit strong links to the party they originate from (Eickhout more than Keller), but they also attract additional, diversified mentions. Finally, we can identify certain sub-groups in the network: For instance, the two Belgian green parties are connected, and we can see other linguistic and regional communities, e.g. English, Scottish and Irish Greens.

Overall there is not a lot of horizontal communication, and the vertical communication is mostly bottom-up. While the leading candidates definitely profited from their accentuated role—as Twitter lends itself to more personalized communication—we do not observe routinized inclusion of the Europarty or other member parties in the national election campaign communications.

4.2 Intraparty Challenges: Programmatic Value of Its Own?

Based on data from the manifesto project (Volkens et al. 2018) we inspect the coherence of member parties by grouping their manifestos for national elections since the 2014 European election on different dimensions (see Fig. 2). Unfortunately, there are no manifestos for Eastern European green parties included in the manifesto project, which somewhat skews our quantitative analysis in direction of the more centrist, established green parties. Figure 3 plots individual positions of national green parties: The closer together, the higher the coherence on that dimension; the more spread out, the higher the potential for intra-party conflict.

The green party family is unified around socioeconomic issues and with regards to European integration, as positions align nicely around a common core. In questions of European integration, the Portuguese Greens' 2015 election manifesto is an outlier. This was mainly driven by opposition to strict austerity measures imposed on Portugal in the wake of the Euro-crisis (De Giorgi and Santana-Pereira 2016, p. 458), a position somewhat emblematic of the Southern European green parties: "(...) in the European Green party our role should be together with Italy and Greece and somehow France, really to put the coalition of the southern Europe in the green policy, because there is a big gap between Northern and Southern countries." (Equo representative Maria Rosa Martinez Rodriguez, quoted from Weissenbach 2017). There is more variance on the socio-cultural dimension, and surprisingly regarding environmental issues.

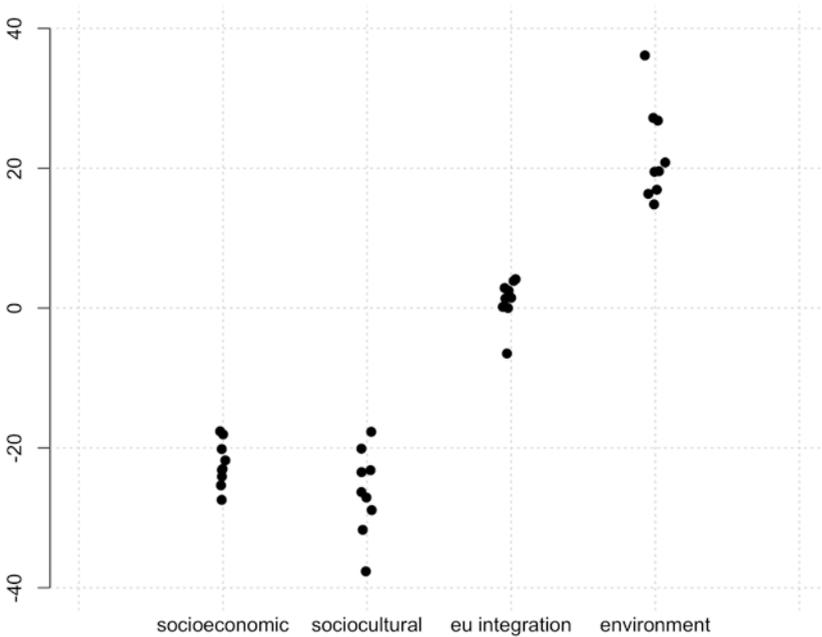


Fig. 3 Positions of EGP member parties. (Source: Positions for most recent election in Portugal, Sweden, Cyprus, France, Austria, Ireland, Germany, Netherlands and UK from the Manifesto Project (Volkens et al. 2018). Construction of socioeconomic, sociocultural and EU integration dimension according to <https://manifestoproject.wzb.eu/information/documents/visualizations>, environment: (per501 + per416) — (per410). Accessed: 10. December 2019)

The green parties in Eastern Europe tend to be more centrist on all those dimensions (Bukow and Switek 2012). Due to the prevalence of socio-cultural conservatism and the salience of issues related to national identity, their programs convey a more traditional approach to gender roles and sexual and ethnic minorities, in opposition to the equality and non-discrimination standards of the Western European green party family (Bomberg 1998). In terms of socio-economic policy, they are more open to a liberal economic and pro-modernization approaches.

These programmatic values have to be transformed into a common position for the European level (Switek 2015). The EGP manifesto 2019 is split into four chapters, which roughly correspond to the four dimensions of our previous analysis. It starts with ecological and environmental issues, where the EGP clearly positions itself as a vanguard for the national parties. Ambitious goals include the

phasing out of coal, the reduction of carbon emissions by 55% and the end of new fossil-fuel car sales by 2030. The second chapter revolves around socio-economic issues, which are connected to the first dimension through the Green New Deal. This deal combines state intervention and investments with job creation, especially in the renewable energy sector. Otherwise, the EGP again takes a position clearly at the left end of the national green spectrum, calling for minimum wages, universal health care, free education and new environmental taxation. As a result of greater heterogeneity among socio-cultural issues, within this dimension the EGP emphasizes policies that are both specific to the European level and undisputed, such as net neutrality, data protection and privacy. They offer strong statements on minority rights and gender equality, even if these are less accepted in Eastern European green parties. Regarding migration, the EGP calls for a reform of the European asylum rules and advocates an improved country intake of refugees. Yet, most likely in consideration of the skeptical public in Eastern Europe, the language remains vague, e.g. broadly declaring “Europe must establish legal and safe channels for migration” (EGP 2019, p. 13). Finally, the EGP postulate their goal of the EU as a “full supranational democracy” (EGP 2019, p. 14), reflecting their own self-interest and the subgroup of established national green parties.

The EGP manifesto’s proposed policies represent the national parties’ value orientation where there is consensus, but avoid a clear stance where there is disagreement (except for questions of European integration). Combining our indicators programmatic value infusion and routinization of campaign communication, the internal institutionalization is low.

5 Electoral Campaign, Media Reception and Coalition Capability (External Institutionalization)

The external institutionalization, namely the perception of the EGP as a relevant player by media and other political actors, for quite some time was low. This changed in 2014 through the introduction of leading candidates (Fotopoulos 2019, pp. 6–7).

5.1 A Changemaking Campaign?

The *Spitzenkandidaten* Keller and Eickhout were at the core of the campaign, travelling through Europe specifically representing the EGP. The overarching goal was to “provide added European value to the campaign of the member parties”

and to “show that European Greens are aligned on the same values and principle and that [they] share strong commonalities on [their] vision for the European project” (EGP 2018). The increased relevance is mirrored in the EGP budget, which for 2019 lists 1.86 million euros as election campaign costs, an increase of 300% compared to 2014.

These changes were especially apparent in the Tilt! Network, which started as a pre-campaigning tool in early 2018 and was intended to raise the external perception of the party. During the campaign the European Greens used the information they accumulated about their target groups in the pre-campaign—“such as most shared campaigns, issues that raised the most signatures, topics that generated most online content” (EGP 2018).

In 2019 the Europarties again organized televised debates. EGP candidate Ska Keller was included in the 2019 (and 2014) *Eurovision debate*, presenting their party as a political actor with lasting power and relevance on the European level. She not only put environmental policies on the agenda but also addressed other issues, such as social justice. The *Eurovision debate* was broadcasted in 22 countries and generated a rare moment of a European public, of which the EGP and its leading candidate were a discernable part (Dinter and Weissenbach 2015).

5.2 Perception by the Media: From Periphery into the Mainstream

The external perception of the EGP by other parties as well as by the media was shaped by a consensus about a shift in the election 2019: “the green party has, to some extent, become more mainstream. It has moved to the center. [...] It is about a reformulation of the political landscape in which an increasing number of left-leaning voters are defecting from the Social Democrats and moving to the greens.” (Charles Kupchan, in Council on Foreign Relations 2019). The so-called *green wave* was based primarily on environmental engagement and worries over climate change, but “more broadly the Greens have managed to articulate a vision on social and economic issues—pro-immigrant, pro-Europe—that the center left has muddled a bit in recent years, especially in the aftermath of the 2008 financial crisis” (Kirby 2019). This conception of the Greens’ mainstream appeal was echoed throughout the post-election media voices and was picked up by Green members of the EP themselves: “We had times when we wondered: Is this a fringe agenda? Now we know it’s not. It’s the mainstream agenda” (Sergey Lagodinsky, Green MEP, quoted from Birnbaum et al. 2019).

5.3 Coalition Capability: Crucial for Majorities?

Despite the variance of the EGP member parties in electoral strength and programmatic positions, voting cohesion of the Greens/EFA parliamentary group tends to be high. By most metrics, it was the highest of all groups between 2014 and 2019 (95.4%) (Ondarza 2019, p. 26). Yet, they were not part of the informal grand coalition of the center, rather they most often voted with the leftist GUE/NGL (75.8%) and S&D (75.8%) (Ondarza 2019, p. 26). It is likely, however, that this pattern will change as the group will be more in the focus to garner majorities for the legislative process, extending continuation of pro-integrationist coalition politics among the largest parties in the EP (Christiansen 2016, p. 1007).

Our evidence illustrates that the external institutionalization of the greens has clearly been amplified, with the EGP now perceived as an important and relevant actor on the European level by mass media outlets. Additionally, the EGP is seen as an increasingly crucial coalition partner by its competitors in the party system.

6 Conclusion: Future Role in the EP

The nominee for president of the European Commission von der Leyen courted the greens in her candidate speech (Rettmann 2019). She promised electoral reform and stricter ecological targets; she called for 55% carbon cuts by 2030 and a special EU *climate bank*, pledging to make the continent carbon neutral by 2050. She also articulated her goal to assemble a gender balanced Commission. However, the EGP has resisted placation, as they understand themselves to be ardent supporters of the *Spitzenkandidaten* model. The vote in the parliament was secret, but the EGP openly declared that they voted against von der Leyen.

We suspected varying effects on three dimensions of the EGP's institutionalization after the European elections 2019, and the results of our analysis confirm these assumptions. In the objective dimension, the party has retained its ex-ante stability by improving their electoral results. Yet beneath the surface statistics volatility remains, with the party's stability a result of the continued success of the Western and Nordic green parties.

In the internal dimension, the party has ceded influence to the leading candidates while at the same time broadly changing nominating procedures (undermining a process of routinization). We argue that the EGP (along with other Europarties) is aware of this, but that they view this trade-off as a sacrifice necessary to improve their own standing towards the other European institutions. This strategy has been deemed a viable option that enables them to improve their visibility without falling

prey to the whims of powerful politicians. Regarding value infusion, the EGP aggregates national positions aptly where there is coherence, but avoids creating conflicts in more contested issues—the exception being European integration, where it positions itself as a vanguard. Combining both indicators, internal institutionalization decreased in 2019.

In contrast, the external institutionalization of the Greens made a big step in 2019. The party has been recognized as an essential actor, with references focusing on the Greens' support for their candidates and their organization of the TV debate. The high saliency of the climate issue has helped the party immensely. As a result, the media describes the Greens as a mainstream party. The Greens have been judged to be a new European force, capable of competing at eye level with social democrats and a force indispensable in policy making focused on pro-European integration throughout the next five years.

References

- Birnbaum, W., Witte, G., & McAuley, J. (2019, May 27). European Greens surge as voter abandon old parties over climate. *Washington Post*, <https://wapo.st/2HZ9OXB>. Accessed 15 Nov 2019.
- Bomberg, E. E. (1998). *Green parties and politics in the European Union*. London: Routledge.
- Bukow, S., & Switek, N. (2012). Die grüne Parteifamilie. In U. Jun & B. Höhne (Hrsg.), *Parteienfamilien. Identitätsbestimmend oder nur noch Etikett?* (S. 185–219). Opladen u.a.: Barbara Budrich.
- Christiansen, T. (2016). After the Spitzenkandidaten: Fundamental change in the EU's political system? *West European Politics*, 39, 992–1010. <https://doi.org/10.1080/01402382.2016.1184414>.
- Council on Foreign Relations (2019). Conference call. Europe's Parliamentary elections. <https://www.cfr.org/conference-calls/europes-parliamentary-elections>. Accessed 15 Nov 2019.
- Csardi, G., & Nepusz, T. (2006). The igraph software package for complex network research, *InterJournal, Complex Systems* 1695. <http://igraph.sf.net>. Accessed 18 Dec 2019.
- De Giorgi, E., & Santana-Pereira, J. (2016). The 2015 Portuguese Legislative election: Widening the coalitional space and bringing the extreme left in. *South European Society and Politics*, 21, 451–468. <https://doi.org/10.1080/13608746.2016.1181862>.
- Dietz, T. M. (2000). Similar but different? The European Greens compared to other transnational party federations in Europe. *Party Politics*, 6, 199–210. <https://doi.org/10.1177/135406880006002005>.
- Dinter, J., & Weissenbach, K. (2015). European TV-Debates: Just another second order proof? A mixed-methods analysis of the effects of TV-Debates on European and National Level, Conference Paper, ECPR General Conference Montréal, 26–29 September 2015.

- EGP (2018). The Green campaign outline: European Elections 2019, EGP Resolution adopted at the 28th EGP Council in Antwerp, 18–20 May 2018, <https://europeangreens.eu/content/green-campaign-outline-european-elections-2019>. Accessed 15 Nov 2019.
- EGP (2019). Time to renew the promise of Europe. Time to renew the promise of Europe. <https://europeangreens.eu/sites/europeangreens.eu/files/8.%20PROOFREAD%20Adopted%20%20EGP%20Manifesto%202019.pdf>. Accessed 15 Nov 2019.
- Fotopoulos, S. (2019). What sort of changes did the *Spitzenkandidat* process bring to the quality of the EU's democracy? *European View*. <https://doi.org/10.1177/1781685819879862>.
- Harmel, R., Svåsand, L., & Mjelde, H. (2018). *Institutionalisation (and De-Institutionalisation) of Right-Wing Protest Parties. The Progress Parties in Denmark and Norway*. London: Rowman & Littlefield International.
- Harmel, R., Svåsand, L., & Mjelde, H. (2019). Party Institutionalisation: Concepts and indicators. In R. Harmel & L. Svåsand (Hrsg.), *Institutionalisation of political parties. Comparative cases* (S. 9–23). London: Rowman & Littlefield.
- Hix, S., & Lord, C. (1997). *Political parties in the European Union*. New York: St. Martin's press.
- Huan, Q. (2006). Europeanising Greens in an evolving European democracy: Roles and limitations. MZES Working Paper Nr. 96. <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-96.pdf>. Accessed 10 Oct 2019.
- Kirby, J. (2019, May 28). The “Green wave” and 4 other takeaways from the European parliamentary elections. *Vox*. <https://www.vox.com/2019/5/28/18642498/european-parliament-elections-2019-takeaways-greens-salvini-brexit-eu>. Accessed 15 Nov 2019.
- Lefkofridi, Z., & Weissenbach, K. (2019). The Institutionalisation of new parties in Greece: (How) Does it matter for success? In R. Harmel & L. Svåsand (Hrsg.), *Institutionalisation of political parties. Comparative cases* (S. 25–42). London: Rowman & Littlefield.
- Ondarza, N. von. (2019). Richtungswahl für das politische System der EU Die Umbrüche in der europäischen Parteienlandschaft und ihre Konsequenzen für die Union. SWP-Studie Nr. 9. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2019S09_orz.pdf. Accessed 15 Nov 2019.
- Put, G.-J., Van Hecke, S., Cunningham, C., & Wolfs, W. (2016). The Choice of Spitzenkandidaten: A Comparative analysis of the Europarties' selection procedures. *Politics and Governance*, 4, 9–22. <https://doi.org/10.17645/pag.v4i1.469>.
- Randall, V., & Svåsand, L. (2002). Party Institutionalization in new democracies. *Party Politics*, 8, 5–29. <https://doi.org/10.1177/1354068802008001001>.
- Rettmann, A. (2019, July 17). Von der Leyen reaches out to left and liberal MEPs. *EUobserver*. <https://euobserver.com/political/145454>. Accessed 15 Nov 2019.
- Switek, N. (2015). Viel Arbeit für Nichts? Die Programmprozesse der Parteien auf europäischer Ebene. In M. Kaeding & N. Switek (Eds.), *Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler* (pp. 115–124). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-05738-1_10.
- Switek, N. (2016). Inside the Europarty: Research at the junction of party politics and European integration. *Journal of European Integration*, 38, 737–741. <https://doi.org/10.1080/07036337.2016.1195196>.

- Volkens, A., Krause, W., Lehmann, P., Matthieß, T., Merz, N., Regel, S., & Weßels, B. (2018). *The manifesto data collection. Manifesto project (MRG/CMP/MARPOR). Version 2018b*. <https://doi.org/10.25522/manifesto.mpds.2018b>.
- Wasserman, S., & Faust, K. (1994). *Social network analysis: Methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weissenbach, K. (2017). *New parties in Europe project. Interview-Transcripts*. Duisburg: University of Duisburg-Essen.
- Weissenbach, K., & Bukow, S. U. (2019). Travelling concepts of party institutionalization? A comparative perspective. *Zeitschrift Für Vergleichende Politikwissenschaft*, 13, 157–174. <https://doi.org/10.1007/s12286-019-00426-4>.
- Wüest, B., Mueller, C., & Willi, T. (2019). Controlled networking Organizational cohesion and programmatic coherence of Swiss parties on Twitter. *Party Politics*. <https://doi.org/10.1177/1354068819872887>.

Dr. Niko Switek, University of Washington, Jackson School of International Studies & Department of Political Science (switek@uw.edu)

Dr. Kristina Weissenbach, Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft, NRW School of Governance (kristina.weissenbach@uni-due.de)



“With or Without EU”: The Radical Left at the Proof of the 2019 European Elections

Michail Schwartz

Abstract

In the 2019 election, the Radical Left at the European level suffered internal tensions between Eurosceptics and anti-capitalists on the one hand and proponents of an attempt to build an alternative leftist narrative of European integration on the other hand. The organizational fragmentation—between the Party of the European Left, the Nordic Green Alliance, and the two recently born movements DiEM25 and Now the People—and the nomination of two low-profile leading candidates further weakened the left parties. As a result, the GUE/NGL group has become smaller and more heterogeneous.

1 Introduction

The Radical Left (RL) representation at the European level is multifaceted and changes depending on whether we refer to the party or to the institutional sphere. Its main political party at the European level is the Party of the European Left

The author currently works as a Political Advisor to a Member of the European Parliament. Views expressed in this chapter are solely those of the author and do not necessarily reflect positions of neither the European Parliament nor the Member of the European Parliament he is employed by.

M. Schwartz (✉)
Europäisches Parlament, Brussels, Belgium
e-mail: michail.schwartz@europarl.europa.eu

(EL). In addition to that, representation is provided by the Nordic Green Alliance, gathering eco-socialists MEPs coming from northern and Scandinavian countries, and by two recently born movements: DiEM25 and Now the People. Within the European Parliament (EP), the RL is represented by the Confederal Group of the European United Left–Nordic Green Left (GUE/NGL). Its creation derives from the political action of the EL and of the NGL and its roots can be found in the communist group that was first established within the EP in 1973 by the efforts of the Italian and French Communist Party (PCI, PCF) as well as of the Danish Socialistisk Folkeparti (SF) (Bell 1998).

In 2009, due in particular to the collapse of the Italian delegation (Calossi 2011), the RL reached the lowest support (in terms of parliamentary representation) in its history. The downturn ended with the 2014 elections, when, in the midst of the financial crisis and the violent demonstrations against the Troika and austerity measures, the group substantially increased its score (from 4.76% to 6.92%), passing from 35 to 52 seats and becoming the fifth group in size. This substantial increase mainly derived from the impressive score recorded in some of the countries where the crisis struck more severely: the Greek Syriza, whose leader Alexis Tsipras was appointed Spitzenkandidat, passed from 13.0% to 32.6% of the votes, the Spanish Podemos from 3.8% to 10.0% and the Irish Sinn Féin from 2.8% to 17.0%.

At the eve of the 2019 European election, the RL at the European level was represented in the EP by 52 MEPs coming from 14 member states and 19 national political parties, 3 of which were in government: Syriza, with a (sitting) Prime Minister, and the Portuguese Communist Party (PCP) and Bloco de Esquerda (BE), which both belonged to the government coalition (Izzo 2014). In the midst of one of the most crucial moments in the history of the EU, this chapter aims at assessing both how the RL at the European level performed in the 2019 European election and how it dealt with the different political tendencies co-existing within its field, which range from leftist euro-scepticism and anti-capitalism to the attempt to build an alternative leftist narrative within the path of European integration.

2 Between Eurosceptic Tensions and Divisive Tendencies: The Path Towards the 2019 Election

The European election held from May 23rd to 26th 2019 were considered by many experts to be crucial for the future of the European Union. The rise of nationalists, populists and eurosceptic parties throughout Europe transformed the

vote into a contest between those in favour of pursuing the process of European integration and those who would put a to stop to it. The same tension between the two poles was also clearly observable within the leftist field at the European level, which, at the eve of the elections, displayed a very fragmented situation. Differently from the 2014 election, in fact, the EL was not the only relevant electoral recipient for the leftist national parties across Europe. Following the refusal by the EL to expel Syriza from the party, in April 2018 Jean-Luc Mélenchon (France Insoumise, FI), Pablo Iglesias (Podemos), and Catarina Martins (BE) signed a joint declaration launching the construction of a European movement, called "Now the People" with the aim to run for the European election (Martins et al. 2018).

The choice of these parties of working together outside the EL highlighted the divergences existing within the European leftist field around the question of whether progressive policy is possible within the framework of the EU. In fact, if in general all the leftist forces across Europe shared the same vision of the EU treaties as the basis for the neoliberal austerity policies and therefore agreed on their revision, divisions raised on whether the treaties should be scrapped all together or not (Bierbaum 2019). In particular, the debate developed between those proposing to put forward progressive policy on the basis of the existing treaties by interpreting them differently and, on the other hand, those who proposed to simply disobey them, as exemplified by the "Plan B hypothesis" on exiting the Euro put forward by Mélenchon (Mélenchon et al. 2015).

A further element of division across the leftist field during the 2019 electoral campaign was constituted by the presence of DiEM25, the pan-European movement created and led by former Greek finance Minister Yanis Varoufakis, which ran for the European elections in cooperation with other parties and movements¹ under the name *European Spring*. The fact that DiEM25 occupied the same political field, but on a complete different platform (its goal was to put in place a transnational political party in an attempt to Europeanise the political debate), created tensions on the political ground as it had the potential to foster the existing divisions and weaken even more the field of the RL in Europe. In the end, however, DiEM25's impact on the leftist political debate as well as on EL's final score ended to be not too significant due to the poor results obtained.

¹French "Génération.s", Polish "Razem", German "Demokratie in Bewegung", Italian "Democrazia Autonoma", Portuguese "Livres", and Danish "Alternativet".

All in all, the inability for the left at the EU level to sort out these tensions led to a fundamental incoherence among the leftist parties across Europe and to a high degree of fragmentation in terms of political offer (Baier 2019). This structural deficiency, in turn, strongly reverberated in the choice of the two leading candidates (*Spitzenkandidaten*), which took place on January 26–27th, 2019 at the meeting of the EL’s Executive Board in Brussels. The reasons behind the choice of Violeta Tomić, Member of the Slovenian Parliament, and Nico Cue, former Secretary General of the Metalworkers’ Union of Belgium, are manifold. First of all, the party followed a *gender balanced criterion* which went along with the willingness to give representation both to the Eastern and Western parts of the EU (Interview A). Moreover, in the case of Tomić, the party also wanted to highlight the situation of the Slovenian member party Levica, which had scored very well in the previous national elections and was expected to elect representatives in the EU hemicycle (Interview B).

At the same time, the two candidates were clearly less known and *politically weaker* than both their competitors and their predecessor, former Prime Minister Alexis Tsipras. Several reasons explain the low profile of the two candidates. One of them is the lack of strong personalities linked to the EL in government positions or within the European institutions, as had been the case with Tsipras (Interview A). Because of the lack in the EU of a fully-fledged pan-European public opinion and political space, a true *EU political rockstar* could only emerge among those already very popular at the national level, especially in the biggest countries. The evident weakness of the EL in this sense certainly hampered the search for an effective Spitzenkandidat (Interview A). A second reason behind the choice of low profile candidates by the EL can also be traced in the EL’s internal weakness, the latter mainly deriving, in turn, from the profound divisions above-described and from a lack of guidance from the part of its two main national delegations, Die Linke and Syriza (Interview B). The lack of a solid and authoritative guide in the process of selection of a strong leading candidate certainly influenced the final outcome. Finally, another important weakening factor was the fact that a consistent part of the EL opposed the Spitzenkandidaten system as such and therefore watered down the selection process (Interview B).

In turn, both the divisions and the low-profile leading candidates further weakened the leftist field as a whole and led to an increased nationalization of the electoral campaign with respect to the 2014 elections. In this sense “the choice of a strong and well known leader could have been very helpful in order to establish a link between the various factions composing the Left at European level, to provide more coherence in terms of political offer and to unite the sparse factions at the national level” (Interview B). An example in this sense is the case of Alexis

Tsipras in Italy in 2014, when all the small and divided leftist lists gathered around the same political subject called "L'altra Europa con Tsipras" (The Other Europe with Tsipras) succeeding to pass the 4% electoral threshold. Nothing similar emerged in 2019.

3 A Progressive Agenda for a New Europe: The European Left Manifesto for the 2019 Election

Despite the divisions, on January 26–27th 2019, at the meeting of its Executive Board, the EL put forward its election manifesto (European Left 2019). The text maintained a balanced stance between the two internal poles above mentioned, however clearly remaining in the *European field*. The two main pillars of the manifesto were anti-capitalism and anti-imperialism. According to the EL, the problems behind the recent EU crisis were to be found within the EU's neo-liberal structure, which had worsened imbalances and inequalities, undermining, at the same time, workers' rights and welfare policies. Moreover, according to the manifesto, the crisis and the lack of effective answers had increased the lack of trust in democratic institutions and enabled the rise of far right parties, which in turn fostered fear and promoted a "more racist and xenophobic EU" (p. 5).

In order to stop and put an end to this situation, the EL proposed a "new model of economic and social development" (p. 6), which included economic propositions that broke with the EU framework, such as the end of ECB's independence and the inclusion of employment goals in its statute, the "abolition of the fiscal pact and [the] ending [of] austerity plans" (p. 7), a different use of the EU budget in aiming at more redistribution, and a more democratic control of the financial market.

On environmental issues, the EL marked its difference from the European Greens by linking them to the underlying anti-capitalist narrative of its political offer, describing environmental problems as the result of the distortive nature of capitalism. To tackle this issue the EL proposed "a new model for ecological development", a plan that "rejects the dominant unsustainable production and the consumeristic model" (pp. 8–9). Emphasis in this sense was given to a more democratic access to natural resources, impeding their privatization. More concretely, the manifesto proposed the re-localisation of industrial production in Europe, the improvement of public transports and the fight against the currently used market solutions to carbon emissions such as the EU Emission Trading System (ETS).

A third important theme touched by the manifesto were civil and social rights, in order to give back "power to the people" and build "a Europe of rights and

liberties” (pp. 10–11). Concerning social rights, the manifesto highlighted some of the classic leftist points, such as the necessity to strengthen collective bargaining and more freedom to trade unions. At the EU level, the manifesto proposed the introduction of a social protocol in the EU treaties. Concerning civil rights, the manifesto reaffirmed the need to defend the rights of children, elderly people and LGBTQI persons. Moreover, the manifesto upheld the necessity to guarantee migrants and asylum seekers rights while reforming the Dublin system and creating European humanitarian corridors.

4 The Results: A Clear Step Back for the Radical Left at the European Level

The final results constituted a step back for GUE/NGL in comparison to the past election. The aggregate score revealed a decrease from the 6.92% of the votes in 2014 to 5.06% in 2019, the third worst score after the 1994 (4.94%) and 2009 elections (4.76%). This result reverberated even more in terms of seats. GUE/NGL went from 52 seats to 41, a decrease of more than a fifth, leaving GUE/NGL as the smallest group in the hemicycle.

Looking in more detail at the result disaggregated by country (Table 1), the picture becomes clearer. GUE/NGL decreased its score in 9 of the 14 countries that had elected at least one MEP in 2014. The losses were particularly significant in Greece, where Syriza decreased by 8.83 percentage points and in Czechia, where KSČM lost 4.06 percentage points. Other significant cases can be observed in Italy (−2.29 percentage points), Finland (−2.40) and The Netherlands (−2.21). The percentage decrease also reflects on the number of MEPs elected. With the exception of Greece, where Syriza elected the same number of MEPs, particularly significant are the cases of the delegations from Spain, which lost 5 MEPs, Italy (from 3 MEPs to 0), Czechia (from 3 to 1 MEP) and the Netherlands (from 3 MEPs to 1). The German Die Linke also decreased by 2 MEPs.

By contrast, the increases were limited in number and in size. In this sense, the most notable results were the score of 8.06% obtained by the Belgian PTB-PVDA, which meant an increase of 5.09 percentage points and one seat, the score of 8.80% by the French delegation, where Mélenchon’s FI strongly contributed to the increase of 2.50 percentage points and 2 seats, and that of the Irish delegation, which did not however result in any additional MEP. Other than these increases, GUE/NGL held up in a number of countries that performed well also in 2014. This is the case of Portugal, where the BE, together with the Coligação Democrática Unitária (CDU), slightly increased the already remarkable result

Table 1 GUE/NGL's electoral results between 2014 and 2019 by country

Country	Votes 2014	Votes 2019	Diff.	Seats 2014	Seats 2019	Diff.
Austria	/	/	/	/	/	=
Belgium	3.51%	8.60%*1	+5.09	/	1	+1
Bulgaria	/	/	/	/	/	=
Croatia	/	/	/	/	/	=
Cyprus	26.90%	27.49%	+0.59	2	2	=
Czechia	11.00%	6.94%	-4.06	3	1	-2
Denmark	8.00%	9.21%*2	+1.21	1	1	=
Estonia	/	/	/	/	/	=
Finland	9.30%	6.90%	-2.40	1	1	=
France	6.30%	8.80%*3	+2.50	4	6	+2
Germany	7.40%	6.90%*4	-0.50	8	6	-2
Greece	32.60%	23.77%	-8.83	6	6	=
Hungary	/	/	/	/	/	=
Ireland	17.00%	34.81%*5	+17.81	4	4	=
Italy	4.03%	1.74%	-2.29	3	/	-3
Latvia	/	/	/	/	/	=
Lithuania	/	/	/	/	/	=
Luxembourg	5.70%	4.84%	-0.86	/	/	=
Malta	/	/	/	/	/	=
Netherlands	9.60%	7.39%*6	-2.21	3	1	-2
Poland	/	/	/	/	/	=
Portugal	17.20%	17.97%*7	+0.77	4	4	=
Romania	/	/	/	/	/	=
Slovakia	/	/	/	/	/	=
Slovenia	8.10%	6.43%	-1.67	/	/	=
Spain	18.01%*8	10.07%	-7.94	11	6	-5
Sweden	5.70%	6.80%	+1.10	1	1	=
U.K	0.60%	0.62%	+0.02	1	1	=
Total				52	41	-11

Notes: *1PTB-PVDA: 5.57%; PVDA-PTB: 3.03%; *2Enhedslisten: 5.51%; Folkebevægelsen mod EU: 3.70%; *3France Insoumise: 6.31%; PCF: 2.49%; *4Die Linke: 5.50%; Tierschutzpartei: 1.40%; *5Luke Flanagan (independent candidate): 15.74%; Sinn Féin: 11.68%; Independents 4 Change: 7.39%; *6PvdD: 4.02%; SP: 3.37%; *7Bloco de Esquerda: 10.56; Coligação Democrática Unitária: 7.41; *8Izquierda Unida (IU+ICV): 10.03%; Podemos: 7.98%

Source: Calculation by the author. <https://election-results.eu/european-results/2019-2024/>. Accessed: 3. December 2019

of 2014 and maintained its 4 MEPs delegation unaltered. The same is true for Cyprus, where AKEL slightly improved the already very high score of 2014 and kept the 2 MEPs elected in 2014.

All in all, it is clear that the overall poor result of GUE/NGL mainly derived from its incapacity to score well in the bigger countries, where it is easier to gain seats without a very high score. With the exception of France, in all the other founding countries GUE/NGL parties witnessed a decrease in their score and size of delegation, with the Italians even cancelling their presence in Strasbourg. In this sense, the good results obtained in Belgium and Ireland, together with the holding up in Cyprus and Portugal were not enough in order to form a numerous group in the EP. A third factor to highlight is the still ongoing, chronic absence of GUE/NGL in Eastern Europe. With the exception of Czechia (which diminished its presence from 3 MEPs to only 1), no other country of the former Eastern bloc elected any MEP for GUE/NGL. At the end of the day, this shortcoming of course accounts for the difference in seats between GUE/NGL and the rest of the political groups, which were more capable to gain consistent consensus across Europe.

5 GUE/NGL's New Conformation: Smaller, Fragmented and Ideologically More Heterogeneous

As shown in Table 2, the final GUE/NGL delegation resulting from the first constitutive plenary session is made of 41 MEPs elected in 14 EU countries and 19 different national parties. It is interesting to notice how, in terms of number of national parties represented, this is the first time since 1979 that the RL faced a

Table 2 GUE/NGL “state of health” at the constitutive sessions in 2014 and 2019

	2014	2019
N. of parties	23	19
Countries represented	14/28 (50%)	14/28 (50%)
Share of MEPs belonging to the largest delegation	7/52 (13.46%)	6/41 (14.63%)
Share of MEPs belonging to the two largest delegations	13/52 (25%)	12/41 (29.26%)
Women representation	27/52 (51.92%)	18/41 (43.90%)

Source: Calculation by the author. <https://election-results.eu/european-results/2019-2024/>. Accessed: 3. December 2019

negative tendency within the EP. The "country representation" index, displayed in Table 2, has remained the same since 2014 (50%) whereas the number of national parties represented decreased by 3 units, with respect to the past constitutive session. The biggest delegations are the Greek, Spanish, German and the French ones, all of them totalling 6 MEPs, whereas, after the decrease of 2 MEPs by the German Die Linke, the largest single national party has now become the Greek Syriza, which maintained the 6 MEPs elected in 2014. Finally, the gender representation inside the group has diminished by about 8 percentage points, passing from 51.92% to 43.90%.

If we compare these results with the other groups in the hemicycle, the *fragmented* and heterogeneous constitution of the group is even more apparent. As shown in Table 3, the lowest number of MEPs, in fact, is at the same time accompanied by a relatively high number of national delegations, which makes the group the one with the lowest ratio of MEPs per national delegation. The fragmented nature of the new group is also observable through the level of party concentration, measured by the share of MEPs belonging to the largest and the two largest national delegations in the group (cf. Calossi 2011). Taking into consideration the two larger delegations, GUE/NGL displays a percentage that is only above the two main groups and largely lower than the rest of the groups. This score increases if we take into account only the largest delegation in each group. In this case, GUE/NGL displays the lowest figure in the hemicycle, even lower than the main groups. Finally, even if GUE/NGL does not excel in terms of

Table 3 "State of health" of political groups at the constitutive session in 2019

	EPP	S&D	RE	ECR	Greens	ID	GUE/ NGL
N. of MEPs	182	154	108	62	74	73	41
N. of parties	41	31	32	16	24	9	20
MEPs/deleg.	4.43	4.96	3.37	3.87	3.08	8.11	2.02
Countries represented	92.85%	92.85%	78.57%	53.57%	57.14%	32.14%	50%
Share of largest delegation	29/182 (15.93%)	20/154 (19.98%)	21/108 (19.44%)	26/62 (41.93%)	25/74 (33.78%)	28/73 (38.35%)	6/41 (14.63%)
Share of two largest delegations	46/182 (25.27%)	39/154 (25.32%)	38/108 (35.18%)	31/62 (50.00%)	37/74 (85.00%)	50/73 (68.49%)	12/41 (29.26%)
Women	34.06%	42.85%	47.22%	32.25%	62.90%	38.35%	43.90%

Source: European Parliament 2019, calculations by the author

country representation (50%, second lower score), it does perform well in terms of gender representation displaying the third highest score in the hemicycle, close to RE and better than the two main groups.

The fragmentation observable through the numbers is also present inside the group in terms of ideological heterogeneity. The group includes many and different points of view (Interview B) ranging from the more pro-European Podemos, Syriza and Die Linke to the more Eurosceptic Bloco de Esquerda and La France Insoumise, to the Irish republicans and the greener Scandinavian MEPs. This strong fragmentation and heterogeneity, along with the reduced numbers in the hemicycle put the group in a difficult situation, where the risk of being marginalized and unable to affect the debate and the parliamentary outcome is very high.

In this situation the group appears to face two options for the future. One is to accept this marginalization and act critically, as a true parliamentary opposition, distinguishing itself from the choices made by the *von der Leyen majority*. This strategy would require a radical and alternative platform in order to obtain visibility at the European level and allow the EL to re-gain its lost consensus (Interview A). On the other hand, GUE/NGL's strategy could aim at still influencing the debate and the EP's output, at least on a few central issues, by exploiting the lack of a real *government—opposition* scheme inside the EP. This however would require strong coherence, the emerging of a strong personality who can embody the Group's position and build up a strong network of relations and alliances with other groups to be included in the debates and affect the decision making (Interview B).

6 Conclusions

As outlined in this chapter, the RL at the European level faces a crucial moment in its history. As outlined in the first paragraph, the group started out as a Communist faction inside the EP, and found its current form in 1994 under a new political framework that helped it to grow in terms of MEPs and pluralism. The road to the 2019 European election has been characterized by divisions and the choice of two very low-profile leading candidates, factors that all led to a more national and disarticulated electoral campaign. The low score is in turn a reflection of the several struggles faced by the EL during the campaign in the effort (as shown by the common manifesto) to find a synthesis between anti-capitalistic, pro-European and green stances. The new GUE/NGL group is small and heterogeneous, with no dominant factions and a persistent problem of representation within the Eastern bloc. It is to be seen whether this heterogeneity will display itself in positive terms (more pluralism and political richness) or whether it will endanger the cohesion of the group by fostering further fragmentation and weakening its position within the European Parliament.

References

- Baier, W. (2019). Considerations on the European elections. Talk at the executive board meeting of the party of the European left, Berlin, July 6th, 2019. *Transform Europe!* <https://www.transform-network.net/en/focus/overview/article/ep-2019-the-european-left-one-mouth-many-voices/considerations-on-the-european-elections/>. Accessed 26 Nov 2019.
- Bell, D. S. (1998). The confederal group of the United European left – Nordic left. In D. S. Bell & C. Lord (Hrsg.), *Transnational parties in the European Union* (S. 134–150). Adelshot: Ashgate.
- Bierbaum, H. (2019). The European left – Its current state and prospects. *Transform Europe!* <https://www.transform-network.net/publications/yearbook/overview/article/yearbook-2019/the-european-left-its-current-state-and-prospects/>. Accessed 26 Nov 2019.
- Calossi, E. (2011). *Organizzazione e Funzioni degli Europartiti. Il Caso di Sinistra Europea*. Pisa: Pisa University Press.
- European Left (2019). Let's create a different Europe! European elections 2019 electoral platform. https://www.european-left.org/wp-content/uploads/2019/01/7392-01_EL_Wahlpr19_A6_EN_V02_190321.pdf. Accessed 26 Nov 2019.
- Izzo, F. (2014). From the Italian communist party to Tsipras: The path of Europe's radical left. In L. De Sio, V. Emanuele, & N. Maggini (Hrsg.), *The European Parliament elections of 2014* (S. 73–78). Rome: CISE.
- Martins, C., Mélenchon, J.-L., & Iglesias, P. (2018). "Now, the People!" Political declaration for a citizens' revolution in Europe. *Transform Europe!* <https://www.transform-network.net/focus/overview/article/ep-2019-the-european-left-one-mouth-many-voices-now-the-people/>. Accessed 26 Nov 2019.
- Mélenchon, J., Fassina, S., Konstantopoulou, Z., Lafontaine, O., & Varoufakis, Y. (2015). A plan B in Europe. *Melenchon.fr*. <https://melenchon.fr/2015/10/11/a-plan-b-in-europe/>. Accessed 26 Nov 2019.

Interviews

- Interview A: Vice-President of the Party of the European Left. Brussels, October 28th, 2019.
- Interview B: Member of the Executive Board of the Party of the European Left. Brussels, October 28th, 2019.

Michail Schwartz Europäisches Parlament (michail.schwartz@europarl.europa.eu)

Zur Politikfähigkeit der extremen Rechten im Europäischen Parlament

Jan Rettig

Zusammenfassung

Auch im neunten Europäischen Parlament hat sich eine extrem rechte Fraktion gegründet. Größer und selbstbewusster denn je stellt sie Partizipations- und Gestaltungsansprüche. Inwieweit sie fähig ist, diese umzusetzen, ist Gegenstand dieses Beitrags. Dabei zeigt sich ein ambivalentes Bild: Trotz vieler Hindernisse kann sie in einigen Bereichen auch eine deutliche Zunahme ihrer Politikfähigkeit verzeichnen. Dafür sorgen Wahlerfolge ebenso wie eine inhaltlich-strategische Konvergenz, welche exemplarisch an den Positionen zur europäischen Integration gezeigt wird.

1 Einleitung

„Das Ausmaß der Vernetzung der nationalen Rechtsextremisten, die Frage insbesondere, ob es ihnen gelingt, die nationalen und internationalen Gegensätze zu überwinden und auch als internationaler Akteur wirksam zu werden, kann als ein wichtiger Indikator für die Politikfähigkeit und damit für das Bedrohungspotenzial, das vom Rechtsextremismus ausgeht, angesehen werden.“ (Stöss 2001, S. 5)

Zu Beginn der neunten Legislaturperiode des Europäischen Parlaments (EP) konstituierte sich mit der Identity & Democracy (ID) auch erneut eine extrem rechte

J. Rettig (✉)
Bremen, Deutschland
E-Mail: jrettig@uni-bremen.de

Fraktion, die mit wenigen Ab- und einigen Neuzugängen die Fraktion Europe of Nations and Freedom (2015–2019) fortsetzt. Mit 73 Abgeordneten stellt sie etwa die Hälfte aller extrem rechten¹ Europaparlamentarier*innen. Ihre neun Mitgliedsparteien bilden einen relevanten Kern dieses politischen Spektrums in Europa.² Bei ihrer ersten Ankündigung machte der Lega-Vorsitzende und zu diesem Zeitpunkt noch amtierende Innenminister und stellvertretende Ministerpräsident Italiens, Matteo Salvini, seinen Anspruch deutlich: Man wolle gewinnen, die größte Fraktion werden, man wolle regieren, man trete schließlich nicht an, um zu verlieren (EAPN 2019, Min. 27:00). Und Jörg Meuthen, Ko-Vorsitzender der AfD, unterstrich kurz nach der Europawahl ihren Mitgestaltungswillen: „Unser Ziel ist *nicht*, wie gerne kolportiert wird, die Zerschlagung der EU – um das sehr deutlich zu sagen. Wir wollen und wir werden in diesem Parlament konstruktiv arbeiten“ (ID 2019, Min. 17:39).

Diese Bekundungen laufen außerdem den sich hartnäckig haltenden Einschätzungen zuwider, nach denen die extreme Rechte vor allem Show- und Symbolpolitik treibe (Schulz 2019) und zeigen einen selbstbewussten Willen zur Teilnahme am parlamentarisch-politischen Betrieb. Daher stellen sich die Fragen: Können sie auch? Haben sie die Möglichkeiten? Kurz: Sind sie dazu fähig? Nach einer theoretischen Skizze des Begriffs Politikfähigkeit und der empirischen Betrachtung einiger institutioneller und performativer Aspekte liegt der Fokus dieses Beitrags im Anschluss auf einer Untersuchung von Positionen zur europäischen Integration. Grundlage dafür sind qualitative Inhaltsanalysen der Programme der ID-Parteien zur Europawahl 2019.

¹Zum Begriff *extrem rechts* Bobbio (1994); Rettig (2019). Im vorliegenden Beitrag sind damit auch alle sonst weithin als rechtspopulistisch bezeichneten Parteien umfasst, da sie ideologisch und in weiten Teilen auch organisatorisch der extremen Rechten zugehören. Zum Definitionsstreit Mudde (1996).

²Der ID-Fraktion gehören derzeit an: Rassemblement National_f (RN), Alternative für Deutschland_d (AfD), Vlaams Belang_b (VB), Svoboda a přímá demokracie_cz (SPD), Eesti Konservatiivne Rahvaerakond_ee (EKRE), Dansk Folkeparti_dk (DF), Perussuomalaiset_fi (PS), Freiheitliche Partei Österreichs_a (FPÖ), Lega_i. Einen guten gesamt europäischen, multiperspektivischen und relativ aktuellen Überblick der extremen Rechten Europas geben Camus und Lebourg (2017); Fielitz und Laloire (2016).

2 Politikfähigkeit: Zwischen Wollen, Können und Möglichkeiten

Richard Stöss' aktorszentrierter Blick auf Politikfähigkeit steht bisher relativ unverbunden zu Perspektiven, die eher Resultate in den Mittelpunkt stellen, wie etwa bei der Untersuchung des Impacts entsprechender Parteien (Williams 2006). Im Folgenden werden weitere empirische Ausprägungen extrem rechter Politik einbezogen, um explorativ Kriterien für einen umfassenderen Begriff von Politikfähigkeit auf europäischer Ebene zu formulieren.

Die allgemeinen Ziele politischen Handelns, eigene Positionen sichtbar machen, um Unterstützer*innen werben, Kader/Personal ausbilden und effektiv im Sinne von einflussreich positionieren sowie Handlungsspielräume und Einfluss im gesellschaftlichen Diskurs erweitern (Virchow 2018, S. 33), finden sich weitgehend in den prototypischen parlamentarisch orientierten Parteistrategien wieder (Strøm 1990). Der Begriff der Fähigkeit setzt die ideologischen und programmatischen Diskurspositionen und Ziele (*policies*) in ein notwendiges Verhältnis einerseits zur eigenen Kompetenz und Performance (*politics*), andererseits zu den gegebenen strukturellen Bedingungen (*polity*). Politikfähigkeit nimmt in dem Maße Konturen an, wie sich Ansprüche und Kompetenzen zunehmend auf alle Dimensionen des Politischen diskursiv beziehen und praktisch in ihnen manifestieren können. Sie ist, insbesondere in europäischer Perspektive, umso ausgebauter, je mehr es gelingt, mittels einer fortschreitenden Institutionalisierung transnationaler Arbeitsstrukturen das *policy*-, *vote*- und *office-seeking* im Mehrebenensystem strategisch und hinreichend widerspruchslös zu kombinieren. Als Spezifikum der extremen Rechten kommt hinzu, dass eine gleichberechtigte und angepasste Teilnahme am demokratischen Status Quo nicht ihr Ziel ist. Trotz anderslautender Beteuerungen ist Demokratiefeindschaft eins ihrer konstitutiven Merkmale, welches sie zudem von allen anderen politischen Strömungen besonders (Eatwell 2004, S. 9; Stöss 1989, S. 18 f.). Die Politikfähigkeit der extremen Rechten wäre demnach nicht so sehr am Grad ihrer Integration ins Vorgefundene zu messen, sondern eher daran, wie erfolgreich sie etwa im und durch das EP gegen das EP und andere europäische Institutionen als Signifikanten für demokratische Partizipation auf europäischer Ebene arbeitet.

3 Wahlerfolge, Repräsentation, Agenda-Setting – aber keine Ämter

Die für Parteien im europäischen Kontext maßgeblichsten Strukturvorgaben sind a) die seit 1979 in allen Mitgliedstaaten verbindlich direkt durchzuführenden Wahlen zum EP, b) das dafür ebenfalls überall verbindliche Verhältniswahlrecht,

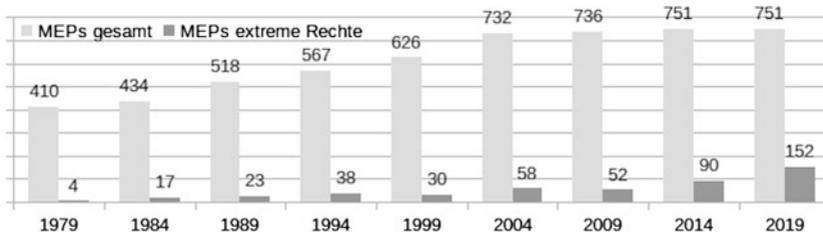


Abb. 1 Anteil extrem rechter MEPs an der Gesamtzahl MEPs im historischen Verlauf. (Quelle: Eigene Darstellung)

c) die Quoren zur Bildung einer EP-Fraktion, d) die allgemeine Anerkennung von Parteien auf europäischer Ebene im Vertrag über die Europäische Union (1992) und der konkrete Ausbau ihrer Rechts- und finanziellen Stellung durch weitere Verordnungen. Gerade die ersten beiden Maßgaben wissen extrem rechte Parteien schon lange in sehr erfolgreiche *vote-seeking*-Strategien zu übersetzen. Die aktuelle Anzahl ihrer europäischen Mandate ist zwar ein historischer Höchststand, der sich aber durch fast ungebrochenes sukzessives Wachstum seit 1979 durchaus ankündigte (Abb. 1).

Auch die Möglichkeiten und Vorteile von zunächst nur Fraktions-, später auch Parteizusammenschlüssen wurden schon in der Vergangenheit ausgiebig genutzt (Rettig 2018). Im Unterschied zur letzten Legislaturperiode konnte die ID-Fraktion sich diesmal zu Beginn und in deutlicher Übererfüllung der Quoren konstituieren und ist entsprechend ihrer Größe auch in allen Ausschüssen und Delegationen³ vertreten. Gerade auch mit Blick auf die Kontinuitäten transnationaler Kooperationen der extremen Rechten lässt sich hier eine zunehmende Handlungsfähigkeit erkennen (Osterhoff 1997; Schiedel 2011; Janssen 2012; Steinart 2015).⁴ Anders hingegen bei der Ausgrenzungspolitik durch den Rest des Parteienspektrums, *Cordon Sanitaire* genannt. Auch im neuen EP wurde er insofern bisher aufrechterhalten, als der übliche Modus, allen Fraktionen gemäß ihrer Größe stellvertretende Parlamentspräsident*innen sowie Ausschussvorsitzende zukommen zu lassen, auf alle außer die ID-Fraktion angewandt wurde. Gerade angesichts ihrer Ambitionen auf diese Posten besteht an dieser Stelle also (noch) keine Politikfähigkeit (ID-Monitor 2019a, b).

³Mit Ausnahme der Delegation Palästina.

⁴Dazu gehören vor allem akteurszentrierte Momente, die die interne und erweiterte Organisationsreproduktion ebenso betreffen wie zum Beispiel ihr Verhältnis zu sozialen Bewegungen. Nach Stöss' Ansätzen (2001) steht eine weitere Systematisierung dazu noch aus.

Andersrum aber zeigt sich durch extrem rechtes Agenda-Setting etwa des Themas Migration schon seit längerem ein zunehmender inhaltlicher Einfluss (Schain 2006; van Spanje 2010), der als gesteigerte Politikfähigkeit gelten kann. Für die *policy*-Dimension als generell bedeutsame Kriterien können die Relevanz, das Spektrum und die Detailliertheit thematischer Felder gelten.⁵ Die wesentliche Frage scheint die nach Kohärenz der programmatischen und ideologischen Diskurspositionen zu sein. Dies umso mehr bei Kooperationspartner*innen, die ausgeprägte Exklusionsvorstellungen, letztlich auch gegeneinander, haben. Daran hängen, in Überschneidung zur *politics*-Dimension, auch die Art der fraktionsinternen Aushandlung dieser Positionen und das parlamentarische Abstimmungsverhalten. Zu Ersterem ist wenig bekannt, bei Letzterem zeigte sich in der Vergangenheit gerade bei der extremen Rechten wenig Kohäsion (VoteWatch.eu 2016), was den Erhalt einer Fraktion im EP aber in jüngerer Zeit offensichtlich nicht mehr per se gefährdet.

4 Diskursive Einigkeit: Für Europa...

Im Themenfeld europäische Integration, hier exemplarisch für die *policy*-Dimension und, freilich nur begrenzt, stellvertretend für andere Themen, herrscht weitgehende Einigkeit. Abb. 2 gibt eine Übersicht der Diskurspositionen sämtlicher ID-Parteien zum Thema. Die im Folgenden zitierten Einzelaussagen sind beispielhaft für diese Positionen.

In der vielfältigen Gemengelage zwischen Mythen und Begründungen zu Europa kann sich die extreme Rechte zunehmend auf gemeinsame Konstruktionen einigen. Mit der essentialisierten europäischen Traditionslegung einer „griechisch-römischen Antike, dem Juden- und Christentum, der Aufklärung und den Menschenrechten“ (AfD 2019, S. 51) postuliert sie eine in Nuancen differierende, aber weitgehend geteilte „cultural definition“ (Vasilopoulou 2018, S. 20). Von hier aus wird eine unterschiedene Differenzierung zwischen Europa und der Europäischen Union vorgenommen: „Die Form, die die gegenwärtige EU angenommen hat, [...] steht im Widerspruch zu einer gesunden europäischen Idee“ (VB 2019). Bei der Vorstellung der ID-Fraktion folgte Jörg Meuthen: „Ja, wir stehen wie keine andere Fraktion zu diesem Europa, zu unserem Kontinent. Wir wollen also gerade deshalb die EU beschränken und reformieren“ (ID 2019, min 19:00). Und der Vorsitzende

⁵Operationalisiert zum Beispiel durch die Fragen, ob, zu welchen Themen und in welcher Form und Frequenz intern oder in bzw. mit der Öffentlichkeit diskutiert bzw. es von dieser wahrgenommen wird.

Politische Dimension	Diskurspositionen	AID	PS	DF	Lega	FPÖ	RN	EKRE	SPD	VB
Polity	Berufung auf allgemeine, gemeinsame Werte und Traditionen	X			X.	X.	X	X	X	X
	Gegen die Verträge von Maastricht und Lissabon	X		X.		0	X	X	X	X
	Negativ-Chiffren: z.B. Brüssel, Bürokratie, Diktatur, Sklaverei, Eurokratie, Superstaat	X			X	X	X	X	X	X
	Stärkung nationaler/regionaler Souveränitäten	X	X	X.	X.	X	X	X	X	X
	Auflösung der EU									X
	Austritt des eigenen Staates aus der EU	X	-		0.	0.	0	-		
	Einführung von Referenden über grundlegende (Integrations-)Fragen	X					X		X	X
	Degradierung bis Abschaffung des EP	X				-		X	0	X
	Undemokratische Institutionen und Verfahrensweisen	X			X.	X.	X	X	X	X
	Verkleinerung der EU-Institutionen, -Subventionen und -Finanzen	X	X		X.	X.	X	X	X	X
Politics	Gegen Ausweitung des Mehrheitsprinzips	X	X		X.	X	X	X	X.	
	Mehr nationale Haushaltssouveränität	0			X.	0				
	Gegen Erhalt bzw. Einführung des Euro	X	X	X.	0.	0.	0			X
	Gemeinsamen Markt erhalten						0			X
	Arbeitskräftefreizügigkeit erhalten		0	0	0.		-			0
	Gegen (Massen-)Immigration	X	X	X.	X.	X	X	X	X	X
	Einschränkung bis Abschaffung Asylrecht und Genter Flüchtlingskonvention	X	X			X	X	X	X	X
	Einschränkung bis Abschaffung Schengen allgemein	X	X	X.	X.	0	X		0	X
	Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen	X	X	X.	X.	X	X	X	X	X
	Ablehnung gemeinsamer Migrationspolitik nach innen (zB Quotensystem)	X			-	X	X	X	X	X
Policy	Gegen die Islamisierung (Europas)	X			X.	X	X	X	X	X
	Gegen Türkei-Bertritt	X	X	X.		X.	X	X	X	X
	Gemeinsame Bekämpfung von Terrorismus und Kriminalität			X.			X		X	X
	Gemeinsame Außenpolitik						X			X
	Gemeinsame Klima-, Umwelt und Nachhaltigkeitspolitik									X

Abb. 2 Auswahl aktueller europapolitisch ausgerichteter Diskurspositionen der Mitgliedsparteien der ID-Fraktion (2018/2019). Anmerkung: x = wird so benannt, - = entgegengesetzt benannt, 0 = ambivalente Positionierungen, leer = nicht aufgerufen, . = ergänzende/andere Quellen als EP-Programm. Die Clusterung *polity/politics/policy* ist eine grobe Orientierung. Einige Diskurspositionen sind, je nach Perspektive, auch mehreren Dimensionen zuzuordnen. (Quelle: Eigene Darstellung)

der PS, Jussi Halla-aho, beklagte und betonte, sie würden „(...) oft anti-europäisch genannt. Wir sind in Wirklichkeit pro-europäisch (...)“ (ebd., min 21:42). Trotzdem steht an erster Stelle sämtlicher Agenden die Stärkung nationaler Souveränität, in europäischer Perspektive also stärkere intergouvernementale Strukturen, allen voran der Europäische Rat.

Zur Frage der Mitgliedschaft in der EU gilt zwar paradigmatisch: „Mitgliedstaaten, die nach dem Willen ihres Volkes der Europäischen Union beigetreten sind, müssen auch das Recht haben, ungehindert auszutreten, wenn sie dies wünschen“ (EKRE 2019). Aus dieser Perspektive wird auch der Brexit von den meisten Parteien gerechtfertigt und befürwortet. Für den jeweils eigenen Staat ist der Austritt aber nur selten noch eine klare Option. Am offensivsten wird dies noch von der AfD formuliert. Ähnlich verhält es sich mit dem gemeinsamen Währungsraum. An dem gibt es zwar auch weit verbreitete, makroökonomisch begründete Zweifel und Ablehnung, konsequent wird ein Austritt aber von niemandem mehr verfolgt.

Selbst die Vision der PS, dass „der Weg nach vorne [...] ein gut kontrollierter Ausstieg aus dem Euro“ (PS 2019) sei, ist nur von der vagen Hoffnung getragen, dass die wiedereinzuführende Finnische Mark als Parallelwährung schon irgendwann den Euro verdrängen werde. Zum Binnenmarkt, der Arbeitnehmer*innenfreizügigkeit sowie in fiskalischer Hinsicht finden sich etliche Uneinigkeiten unter den Parteien bzw. schlicht Auslassungen oder auch innere Widersprüche. Die größte, vorerst aber wieder entschärfte Sprengkraft, dürfte dabei die Lega-Position zur Neuverschuldung des italienischen Staatshaushaltes gehabt haben, da sie durch ihre Regierungsbeteiligung auch real wirkmächtig war.

5 ... und gegen die EU

Auch zum konkreten politischen Projekt EU teilen fast alle Parteien schon länger ähnliche Metaphern und Figuren: die Kollektivsymbolik einer sich formierenden Diskursgemeinschaft (Link 2013, S. 13).⁶ In der wertfrei scheinenden Ortsbezeichnung *Brüssel* etwa bündeln sich sämtliche Negativprojektionen auf die durch die hegemonialen Kräfte betriebene europäische Integrationspolitik. Synonym verwendet oder damit verknüpft werden die überbordende *Bürokratie*, das ausgreifende *Monster* und der europäische *Superstaat*. Damit ist, trotz

⁶Für die Kritische Diskursanalyse auch Wodak und Meyer (2002).

selektiver Ortswahl, die Gesamtheit aller EU-Institutionen angesprochen, die als quasi-staatliche Einheit wahrgenommen wird. Aus der breit geteilten Kritik an deren Einfluss und Umfang erwachsen Forderungen wie die Halbierung der Kommission und des EP (FPÖ 2019), die AfD will Letzteres gar ganz abschaffen (AfD 2019). Zum EP aber hat die Lega eine dezidierte Gegenposition. Sie will vermittels mehr parlamentarischer Befugnisse eine demokratischere Kontrolle der EU-Institutionen erreichen (Lega 2018, S. 10). Allerdings knüpft sie diese Forderung unmittelbar an eine Wahlrechtsänderung, nach welcher die sub-nationalen Regionen strukturell mehr im EP repräsentiert wären (ebd.). Das Entscheidende an dieser Position ist also weniger das demokratische Moment als vielmehr die Betonung eines ethnisiert oder kulturalisiert identitären Kollektivsubjekts als politischer Elementareinheit. Auch in der sonst breit geteilten Ablehnung eines auf die intergouvernementalen Institutionen und um thematische Felder erweiterten Mehrheitsprinzips bei Entscheidungen ist dieser Gedanke insofern aufgehoben, als dass genau diese Einheiten, ob als Volk, Nation oder Region imaginiert, weiterhin zu ihrem Recht kommen sollen, die zentralen Akteur*innen zu sein.

Ein Feld, in dem volle Übereinstimmung herrscht, ist die Immigration. Die konsequente Ablehnung wird durch vier wesentliche diskursive Verknüpfungen abgesichert: erstens *Schengen* und zwar in Reduktion auf die innereuropäische Freizügigkeit und Abwesenheit von Grenzkontrollen; zweitens die Jahreszahl 2015, womit auf die „Migrationswellen der jüngsten Vergangenheit“ (FPÖ 2017, S. 2) referiert und zugleich immer die Wahrnehmung eines zusammengebrochenen europäischen Grenzregimes (mit)geteilt wird; drittens die *Islamisierung* Europas, indem Immigration fast ausschließlich als muslimisch wahrgenommen und widerspiegelt wird; viertens die Themen Terrorismus und innere Sicherheit, die ihrerseits pro-integrative Positionen hinsichtlich gemeinsamer Grenz- und Sicherheitspolitik hervorbringen. Insbesondere der Diskurs der DF beinhaltet diese Verknüpfungen fast vollumfänglich (DF 2018).

Zum aktuellen europäischen Kernbestand extrem rechten Ideologievokabulars⁷ gehören auch die hochaggregierten Symbolwörter *Diktatur/Diktatoren* und *Eurokratie/Eurokraten* mit negativer und *Demokratie* mit positiver Konnotation. Wiederkehrende Argumente sind die Bürgerferne, die fehlende (direkt)demokratische Legitimation, andersrum die enthobene Selbstlegitimation. Daran gekoppelt finden sich häufig *Maastricht* und *Lissabon*, Unterzeichnungsorte

⁷Mehr zu Aufbau und Funktion politischer Textsorten und ideologischem Vokabular bei Girth (2015).

zentraler europäischer Vertragswerke, auf die schwerwiegende Entwicklungen projiziert werden. Der Vertrag von Lissabon befördere die „schleichende Diktatur der Europäischen Union“ (SPD 2019), und der „Geist der Eurokraten“ (RN 2019, S. 6) sei für eine EU verantwortlich, die ihre Grenzen und ihren Schutz nach innen wie nach außen der Weltoffenheit opfere. Mit Eurokratie könnte zunächst nur die Herrschaft eines irgendwie Europäischen bezeichnet sein. Stringent als Stigmawort verwendet, trägt der Begriff aber phonetische und morphologische Konnotationen von Autokratie (Selbstherrschaft) und Aristokratie (Adelsherrschaft) in sich, Herrschaftsformen also, die auf unumschränkter Macht einzelner oder weniger, mindestens aber auf einer fehlenden bürgerlichen Gewaltenteilung beruhen. Folgerichtig kritisiert der RN die Tatsache, dass die Kommission über alle drei Gewalten verfüge und die Macht in Händen von „nicht gewählten europäischen Kommissaren [liege], ohne Legitimation und den Völkern völlig unbekannt“ (ebenda: 3). Und der SPD zufolge sind die „Nationalstaaten Sklaven Brüssels“ (SPD 2019), womit sie gleich zwei grundlegende Topoi extrem rechten Denkens evoziert: die Nation (respektive das Volk) als Kollektivsubjekt und dessen Opferrolle gegenüber etwas Drittem.

Im Grunde bleibt also trotz aller abstrakt postulierten Zusammengehörigkeit Europas eine sehr pragmatisch-utilitaristische Perspektive übrig, die sich kurz und bündig als „Wirtschafts- und Interessengemeinschaft souveräner Staaten“ (AfD 2019, S. 11) benennen lässt. Implizit oder explizit teilen die meisten ID-Mitgliedsparteien diese Sichtweise, wenig Anderes verbirgt sich hinter dem vielbeschworenen *Europa der Nationen, Vaterländer oder Völker*.

6 Fazit: Umfassender Anspruch, zunehmende Kompetenzen, begrenzter Einfluss

Der realpolitische Einfluss der extremen Rechten auf europäischer Ebene fällt zurzeit noch sehr bescheiden aus. Auf die *polity* des politischen Raums Europa haben sie bisher kaum Einfluss.⁸ Für *politics* im EP zeigt sich vor allem der *Cordon Sanitaire* als beständiges Hindernis. Die hohen nationalen Wahlergebnisse und die entsprechend große Repräsentation ermöglichen immerhin die Teilnahme an

⁸Zwei Anmerkungen: Erstens wurde der politische Raum Europa insgesamt nur zum geringeren Teil durch das EP gestaltet. Zweitens hat die extreme Rechte mittels nationaler Regierungsbeteiligungen in den letzten Jahren sehr wohl auch an Einfluss auf die *polity* gewonnen (siehe etwa den Staatsumbau in Polen und Ungarn). Beides war aber nicht Gegenstand der Untersuchung.

allen relevanten Strukturen des EP sowie die strukturellen und finanziellen Vorzüge einer Fraktion. Der Einfluss ihrer *policies* gestaltet sich durchwachsen. Im Immigrationsdiskurs gibt es eine breite, spektrenübergreifende Ähnlichkeit von Positionen, auch Resultat langjährigen extrem rechten Agenda-Settings. Ihre Vorstellungen eines Rückbaus der EU-Institutionen wiederum sind gemessen am gesamten Spektrum marginal. Dies alles findet vor dem Hintergrund einer relativ langen organisatorischen Kontinuität im Sinne einer Akteursbildung statt, zu der vermehrt auch ein explizit europäisch orientierter Mitgestaltungswille hinzutritt. Die Unterscheidung zwischen Europa und der Europäischen Union ist dabei ein wichtiger Bestandteil ihrer diskursiven Praxis. Sie ist notwendig, um diesen Willen glaubhaft gegen die Unterstellungen reiner Blockade- oder auch Showpolitik in Stellung bringen zu können. Das thematische Portfolio der extremen Rechten hat sich in den letzten Jahren insgesamt deutlich erweitert und belegt ebenso ihren Geltungs- und Gestaltungsanspruch. Insbesondere die Parteien der ID-Fraktion haben so mittlerweile eine auch über das Themenfeld europäische Integration hinausreichende Diskursgemeinschaft ausgebildet. Darin zeigen sich zwar einige Widersprüche. Aber die diversen Diskurspositionen, und das ist vielleicht viel entscheidender, bedienen alle Dimensionen des Politischen und machen ihren Anspruch damit umfassend. Obwohl bisher also nur auf Ebene von Positionen manifest, deutet sich ein enormes Potenzial zur Steigerung ihrer Politikfähigkeit an.

Literatur

- AfD (2019). Europawahlprogramm. https://www.afd.de/wp-content/uploads/sites/111/2019/03/AfD_Europawahlprogramm_A5-hoch_web_150319.pdf. Zugegriffen: 30. Apr. 2019.
- Bobbio, N. (1994). *Rechts und Links. Gründe und Bedeutungen einer politischen Unterscheidung*. Berlin: Wagenbach.
- Camus, J.-Y., & Lebourg, N. (2017). *Far-right politics in Europe*. Cambridge: Harvard University Press.
- DF (2018). Vores Danmark. DF har strammet udlændingepolitikken. <https://danskfolkeparti.dk/wp-content/uploads/2017/01/DF-stramninger-flyer-juli-2018-lav.pdf>. Zugegriffen: 10. Sept. 2019.
- EAPN (2019). *Ankündigung der Fraktion European Alliance of People and Nations*. <https://www.facebook.com/salviniofficial/videos/1057174311149858/>. Zugegriffen: 30. Apr. 2019.
- Eatwell, R. (2004). Introduction. In R. Eatwell & C. Mudde (Hrsg.), *Western democracies and the new extreme right challenge*. London: Routledge.
- EKRE (2019). EKRE Plattform 2019. Aasta Euroopa Parlamendi Valimisteks. <https://www.ekre.ee/ekre-programm-2019-aasta-euroopa-parlamendi-valimisteks/>. Zugegriffen: 13. Mai 2019.

- Fielitz, M., & Laloire, L. L. (Hrsg.). (2016). *Trouble on the far right. Contemporary right-wing strategies and practices in Europe*. Bielefeld: Transcript.
- FPÖ (2017). Österreicher verdienen Fairness. Freiheitliches Wahlprogramm zur Nationalratswahl 2017. https://www.fpoe.at/fileadmin/user_upload/Wahlprogramm_8_9_low.pdf. Zugegriffen: 12. Apr. 2018.
- FPÖ (2019). FPÖ zur EP-Wahl 2019. <https://www.fpoe.eu/>. Zugegriffen: 3. Mai 2019.
- Girnth, H. (2015). *Sprache und Sprachverwendung in der Politik. Eine Einführung in die linguistische Analyse öffentlich-politischer Kommunikation*. Berlin: De Gruyter Mouton.
- ID. (2019). Pressekonferenz zur Vorstellung der Fraktion Identity + Democracy. https://multimedia.europarl.europa.eu/en/press-conference-on-the-creation-of-a-new-political-group-identity-and-democracy_I173765-V_rv. Zugegriffen: 15. Juni 2019.
- ID-Monitor (2019a). No Vicepresidents für Rechtsaußen! <https://id-monitor.blog/2019/07/03/no-vicepresidents-fur-rechtsausen/>. Zugegriffen: 2. Aug. 2019.
- ID-Monitor (2019b). Ausschluss im Ausschuss? <https://id-monitor.blog/2019/07/10/ausschluss-im-ausschuss/>. Zugegriffen: 2. Aug. 2019.
- Janssen, T. (2012). *Was macht die politische Rechte im Europäischen Parlament?* Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung.
- Lega (2018). Elezioni Politiche 4 Marzo 2018 – Programma di Governo.
- Link, J. (2013). Diskurs, Interdiskurs, Kollektivsymbolik. *Zeitschrift für Diskursforschung*, 1, 7–23.
- Mudde, C. (1996). The war of words defining the extreme right party family. *West European Politics*, 19(2), 225–248.
- Osterhoff, A. (1997). *Die Euro-Rechte. Zur Bedeutung des Europäischen Parlaments bei der Vernetzung der extremen Rechten*. Münster: Unrast.
- PS (2019). The Finns Party's European Union Policy. https://www.perussuomalaiset.fi/wp-content/uploads/2019/05/EUPolitiikkaENG_2019.pdf. Zugegriffen: 20. Febr. 2019.
- Rettig, J. (2018). Sie sortieren sich zurecht. *Der Rechte Rand*, 174, 8–9.
- Rettig, J. (2019). Über Irritationen und Klarheiten im Rechts-Links-Schema. In B. Dunkel, C. Gollasch, & K. Padberg (Hrsg.), *Nicht zu fassen. Das Extremismuskonzept und neue rechte Konstellationen* (S. 41–60). Berlin: Universitätsverlag der TU Berlin.
- RN (2019). Projet – Élections Européennes 2019. <https://rn-europeennes.fr/wp-content/uploads/2019/04/europeennes-projet.pdf>. Zugegriffen: 13. Mai 2019.
- Schain, M. A. (2006). The extreme-right and immigration policy-making: Measuring direct and indirect effects. *West European Politics*, 29(2), 270–289.
- Schiedel, H. (2011). *Extreme Rechte in Europa*. Wien: Steinbauer.
- Schulz, F. (2019, Juni 4). Nach der EU-Wahl: Wie stark ist der Rechtspopulismus jetzt? <https://www.euractiv.de/section/europawahlen/news/nach-der-eu-wahl-wie-stark-ist-der-rechtspopulismus-jetzt/>. Zugegriffen: 5. Juli 2019.
- SPD (2019). V Evropském parlamentu. https://volimespddoep.cz/wp-content/uploads/2019/04/EU_program.pdf. Zugegriffen: 10. Dez. 2019.
- Steinart, S. O. (2015). „Nation Europa“. *Eurofaschismus 1945 – 1970*. Lich: Hessen.
- Stöss, R. (1989). *Die extreme Rechte in der Bundesrepublik*. Opladen: Westdeutscher.
- Stöss, R. (2001). Zur Vernetzung der extremen Rechten in Europa. *Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum*, 5. <http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/empsoz/schriften/Arbeitshefte/RexDVPW.pdf>. Zugegriffen: 15. März 2015.

- Strøm, K. (1990). A behavioral theory of competitive political parties. *American Journal of Political Science*, 34(2), 565–598.
- van Spanje, J. (2010). Contagious parties. Anti-immigration parties and their impact on other parties' immigration stances in contemporary Western Europe. *Party Politics*, 16(5), 563–586.
- Vasilopoulou, S. (2018). *Far right parties and Euroscepticism. Patterns of opposition*. London: Rowman & Littlefield.
- VB (2019). Eerst Onze Mensen – Verkiezingsprogramma 2019. <https://www.vlaamsbelang.org/wp-content/uploads/2019/04/programma2019.pdf>. Zugegriffen: 30. Mai 2019.
- Virchow, F. (2018). Die extreme und populistische Rechte in Deutschland nach 1945. In M. Gomolla, E. Kollender, & M. Menk (Hrsg.), *Rassismus und Rechtsextremismus in Deutschland. Figurationen und Interventionen in Gesellschaft und staatlichen Institutionen* (S. 28–43). Weinheim: Beltz Juventa.
- VoteWatch.eu (2016, Juni 17). One year of far-right group in the EP: High participation, low success rate in shaping EU policies. <https://www.votewatch.eu/blog/one-year-of-far-right-group-in-the-ep-high-participation-low-success-rate-in-shaping-eu-policies/>. Zugegriffen: 4. Juli 2018.
- Williams, M. H. (2006). *The impact of radical right-wing parties in West European democracies*. New York: Palgrave Macmillan.
- Wodak, R., & Meyer, M. (Hrsg.). (2002). *Methods of critical discourse analysis*. London: Sage.

Jan Rettig, Universität Bremen (jrettig@uni-bremen.de)

Parteiensysteme

40 Jahre Europawahlen – und noch immer kein europäisches Parteiensystem?

Enrico Liedtke

Zusammenfassung

Für die etablierten Fraktionen im Europäischen Parlament und ihre korrespondierenden Europäischen Parteien lässt sich eine bemerkenswerte Konsolidierung in organisatorischer und programmatischer Hinsicht feststellen. Mithilfe klassischer als auch typspezifischer Methoden der Parteiensystemanalyse lässt sich zeigen, dass 40 Jahre nach Einführung der Direktwahlen durchaus von einem europäischen Parteiensystem gesprochen werden kann. So hat sich aus einer anfangs losen supranationalen Parteienkooperation ein institutionalisiertes Gefüge parteipolitischer Interaktionen herausgebildet.

1 Einleitung

Seit 40 Jahren wird das Europäische Parlament bereits direkt durch die Bürger*innen der Europäischen Union (EU) gewählt und dennoch dauert die Debatte an, ob es ein europäisches Parteiensystem gibt oder überhaupt geben kann (Schmitt und Thomassen 2009; Vieira 2011). Das entbehrt nicht einer gewissen Verwunderung, denn durch die Direktwahl hat sich nicht nur ein Mechanismus der unmittelbaren Repräsentation von Bürger*innen etabliert, sondern gleichzeitig auch ein institutionalisiertes Gefüge von intra- und extraparlamentarischen

E. Liedtke (✉)

Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Bonn, Deutschland

E-Mail: enrico.liedtke@uni-bonn.de

Parteiformationen herausgebildet, das mehr oder weniger systematisch Einfluss auf die Politik der EU zu nehmen versucht. Indes bleibt die systematische Herangehensweise an die Analyse der parteipolitischen Interaktionen und Wettbewerbsstrukturen, die nach Giovanni Sartori (1976) als Voraussetzung für die Existenz eines Parteiensystems gelten können, hinter dem wachsenden Interesse an Parteien auf europäischer Ebene zurück (Lindberg et al. 2010; Poguntke et al. 2013). Bestehende Ansätze dieser Art (Bardi 1996) wurden nur unzureichend aufgegriffen und fortgeführt.

Geht man nun aber davon aus, dass – angelehnt an Sartori – ein Parteiensystem aus der Gesamtheit aller Parteiinteraktionen, also auch jener zwischen nationalen Parteien (Hanley 2008), besteht, und überträgt man das analytische Konzept des Mehrebenensystems auf die Organisation politischer Parteien auf europäischer Ebene, dann lassen sich nicht nur die nationalen und Europäischen Parteien in einem integrativen Sinne als eine Organisationsform auf verschiedenen Ebenen mit verschiedenen Aufgaben verstehen (Schmitt 2017). Darüber hinaus kann mit guter Begründung von der Existenz eines europäischen Parteiensystems gesprochen werden. Ziel dieses Beitrages soll es sein, die strukturellen Elemente der parteipolitischen Konfliktdimension herauszuarbeiten und daraus Rückschlüsse auf die Konstitution systemischer Parteibeziehungen zu ziehen. Dazu soll neben der Berücksichtigung etablierter Instrumente der Parteiensystemanalyse auf Messmethoden zurückgegriffen werden, die dem besonderen Charakter der Parteien auf europäischer Ebene Rechnung tragen. Wohl wissend um die multiple Gestalt europäischer Parteipolitik bildet das Parteiensystem im Europäischen Parlament den Schwerpunkt dieser Analyse.

2 Analyserahmen

Die Voraussetzung für eine gewinnbringende Parteiensystemanalyse auf EU-Ebene ist eine systemtheoretische Perspektive auf die EU, aus der sich deutliche Charakter- und Funktionseigenschaften eines politischen Systems identifizieren lassen (Hix und Høyland 2011). Doch obgleich dieser Schwenk der EU-Forschung hin zu methodischen und theoretischen Ansätzen der Vergleichenden Regierungslehre durchaus fruchtbar ist, darf er nicht Gefahr laufen, die konfigurativen Besonderheiten des EU-Systems außer Acht zu lassen. Anders als in nationalstaatlich verfassten politischen Systemen gibt es neben den horizontal verlaufenden Prozessen (supranationale Dimension) eine ausgeprägte, auf vertikaler Willensbildung beruhende intergouvernementale Funktionslogik, die eher noch dem Prinzip des klassischen bargaining zwischen Regierungen verhaftet ist als mehrheitsorientierten

Entscheidungsmechanismen. Dieser Logik folgen nicht nur die verschiedenen Institutionen im Allgemeinen, sondern auch die Parteiakteure im Speziellen. Folglich, und so hat es bereits Luciano Bardi (1996) vor über 20 Jahren festgestellt, genügt es nicht, sich allein jener, vorwiegend deskriptiver, Analyseinstrumente zu bedienen, die sich in der Beschäftigung mit nationalen Parteiensystemen etabliert haben (Niedermayer 1996). Format, Fragmentierung, Volatilität und Asymmetrie¹ allein können noch keine hinreichende Auskunft über die Stabilität und den Wandel des europäischen Parteiensystems geben. Es bedarf weiterer Indikatoren, die die Besonderheiten dessen supranationaler Konstitution berücksichtigen. Europäische Parteien verfügen als Organisationsform selbst nur über eine geringe hierarchische Integrationskraft gegenüber ihren nationalen Mitgliedsparteien; sie sind noch eher Dachverband denn übergeordnete Organisationsebene (Mittag 2018). Insofern spielt die Anzahl einzelner Parteien im Europäischen Parlament für die Gestalt des europäischen Parteiensystems ebenso eine Rolle wie deren Bereitschaft, sich (dauerhaft) einer Fraktion anzuschließen. Daran knüpfen Fragen nach der Beständigkeit, der räumlichen Integrationskraft sowie der ideologischen Kohäsion der Fraktionen und extraparlamentarischen Europäischen Parteien an. Relevante Daten dazu liefern das Europäische Parlament sowie die Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen.

3 Entwicklung und Struktur des europäischen Parteiensystems seit 1979

Blieb das Parteiwesen auf europäischer Ebene bis in die 1990er Jahre weitgehend unreguliert, ist seit der Aufnahme eines Parteienartikels in den Vertrag von Maastricht und der darauffolgenden Einrichtung und Reform eines europäischen Parteienstatuts ein solider Rechts- und Regulierungsrahmen entstanden, der sowohl die Rechtspersönlichkeit als auch die Finanzierung der *europäischen politischen Parteien* – wie sie nun offiziell heißen – regelt. Durch das Statut und die seit 2016 für dessen Durchführung bestehende Behörde hat sich die Parteienlandschaft auf EU-Ebene beträchtlich konsolidiert (Mittag 2018). Im Jahr der

¹Unter „Format“ ist hier die Anzahl an Fraktionen zu verstehen; unter „Fragmentierung“ die nach Mandatsanteil gewichtete Anzahl an Fraktionen; „Volatilität“ gibt das Wechselwählerverhalten an und die „Asymmetrie“ misst den Größenunterschied der beiden mandatsstärksten Fraktionen bzw. politischen Lager.

Europawahl 2019 waren dort zehn Europäische Parteien registriert und somit rechtlich anerkannt (APPF 2019).

Die Organisationsevolution parteipolitischer Zusammenarbeit auf europäischer Ebene setzte indes viel früher ein und erfuhr durch die Verabschiedung des Direktwahlaktes 1976 einen entscheidenden Schub (Hix und Lord 1997), in dessen Zusammenhang auch die ersten Europäischen Parteien entstanden sind. Daher beginnt die Analyse der Struktur des europäischen Parteiensystems sinnvollerweise mit der ersten Direktwahl, denn durch die zuvor bestehende Delegation der Abgeordneten aus den nationalen Parlamenten fehlte eine europäische Dimension des politischen Wettbewerbs. Die besonderen Herausforderungen bei einer systematischen Betrachtung dieser Strukturen stellen sich allerdings bis heute: So ist zum einen der Raum, in dem sich die Europäischen Parteien und die korrespondierenden Fraktionen im Europäischen Parlament herausgebildet haben, dynamisch (Erweiterungen); zum anderen weisen die nationalen Parteiensysteme, die dem europäischen zugrunde liegen, selbst Diskontinuitäten auf. Auch die europäischen Parteienkooperationen selbst bedurften einer identitätsstiftenden Findungsphase, um sich nachhaltig zu institutionalisieren, was eine Reihe von Namensänderungen selbst der etablierten Fraktionen nach sich zog (Merten 2010).

Dennoch ist es bemerkenswert, über welch hohes Maß an Kontinuität die etablierten Fraktionen in ihrer Zusammensetzung und Existenz verfügen (vgl. Abb. 1). Während es bei den gemäßigten, in der Regel EU-philien Parteienfamilien, nur in wenigen Fällen zu signifikanten Veränderungen bei der Zugehörigkeit

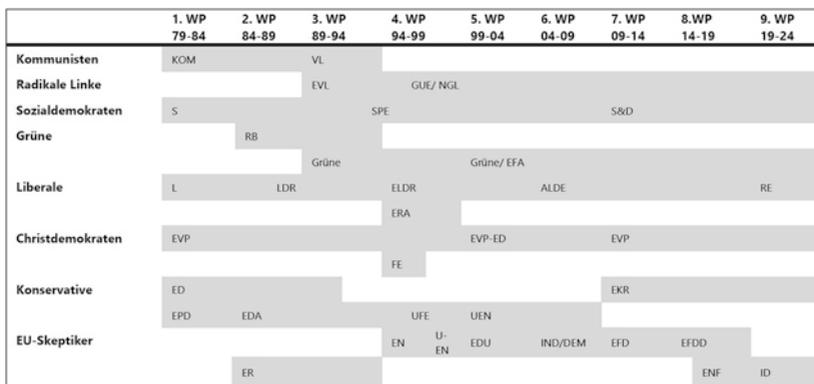


Abb. 1 Entwicklung der Fraktionen im Europäischen Parlament (Quelle: Eigene Darstellung nach Europäisches Parlament 2019.)

Tab. 1 Europäische Parteien und Fraktionen 2019

Fraktion	GUE/NGL	S&D	Grüne/EFA	RE	EVP	EKR	ID
Europäische Partei(en)	EL	SPE	EGP EFA	ALDE EDP	EVP (ECPB)	AKRE (ECPB)	ID

Quelle: Eigene Darstellung

von nationalen Parteien zu europäischen Fraktionen gekommen ist (wie im Falle der portugiesischen PSD, der rumänischen PNL oder der zypriotischen DIKO), fällt es den Parteien am rechten Rand des Parteienspektrums schwer, dauerhaft gemeinsame, stabile und länderübergreifende Fraktionen zu bilden. Bezieht man die Existenz von und die Mitgliedschaft in Europäischen Parteien als extra-parlamentarischen Faktor mit ein, verstärkt sich dieser Eindruck. Die gestiegenen Anforderungen zur Fraktions- und Parteibildung² haben keinen geringen Anteil daran. Die rechtlichen Rahmenbedingungen und die innere Konsolidierung der europäischen Parteienzusammenarbeit haben dazu geführt, dass in der aktuellen Wahlperiode des Europäischen Parlaments alle sieben Fraktionen über (mindestens) eine korrespondierende außerparlamentarische Parteiorganisation verfügen (Tab. 1). Diese Übereinstimmung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass nicht alle Akteure und Beziehungen innerhalb des Parteiensystems gleichermaßen entwickelt sind.

Insofern ist eine Differenzierung der Fraktionen ausgehend von der strukturellen und politischen Dimension ihrer Entwicklung notwendig. 1) Es muss unterschieden werden zwischen Fraktionen, die über mehrere Wahlperioden existieren und eine hohe Kohärenz aufweisen sowie jenen, die nur vereinzelt und ohne dauerhafte Zusammenhänge bestehen. 2) Ferner ist von Relevanz, ob Fraktionen über außerparlamentarische, korrespondierende Organisationen (Europäische Parteien) verfügen und 3) ob sie systemstützend und maßgeblich am politischen Entscheidungsprozess beteiligt sind. Daraus abgeleitet lassen sich relevante Fraktionen, Kernfraktionen und fluide Fraktionen unterscheiden. Erstere verfügen über ein hinreichendes Maß an Kontinuität (mindestens drei Wahlperioden), Beständigkeit der Mitgliedschaft sowie eine korrespondierende extraparlamentarische Europäische Partei. Kernfraktionen nehmen darüber hinaus

²Für die Bildung einer Fraktion sind mindestens 25 Abgeordnete aus wenigstens einem Viertel der Mitgliedstaaten notwendig. Auch europäische Parteien müssen in einem Viertel der Mitgliedstaaten präsent sein.

eine systemstützende und gestaltende Funktion wahr, indem sie dauerhaft (aber nicht zwangsläufig permanent) am politischen Entscheidungsprozess beteiligt sind und intensive Beziehungen zu ihren Mitbewerberinnen unterhalten (Smith 1990). Als Kernfraktionen können demzufolge Sozialdemokraten (S&D), EVP, Liberale (RE) und Grüne (Grüne/EFA, seit 1989) gelten, während sich zu den relevanten Fraktionen noch die radikale Linke (GUE/NGL, seit 1994) sowie die moderat EU-skeptischen Konservativen (EKR, seit 2009) zählen können (Schmitt und Thomassen 2009). Seit 1999 werden deutlich über 80 % aller Abgeordneten von relevanten Fraktionen integriert (Tab. 2).

Die späten 1990er und frühen 2000er sind es dann auch, in denen das europäische Parteiensystem seine größte Stabilität erreichte. Charakteristisch sind eine geringe Fragmentierung, ein vergleichsweise moderates Wechselwählerverhalten (Volatilität) und die Konsolidierung der Fraktionsstruktur. Und doch lassen sich bereits die ersten Anzeichen einer zunehmenden Pluralisierung erkennen. Die durchschnittliche Anzahl an nationalen Parteien pro Mitgliedstaat nimmt seit der siebten Wahlperiode ebenso zu wie die Anzahl relevanter und Kernfraktionen sowie der Anteil fraktionsungebundener Abgeordneter (Tab. 2). Diese Werte verdeutlichen die nachlassende Bindungskraft von EVP und S&D, die sich auch in der Asymmetrie dieser beiden Fraktionen zu allen anderen und einer nachlassenden elektoralen Performanz widerspiegelt. Profiteure des Mehrheitsverlustes dieser imaginären Großen Koalition sind Liberale und Grüne sowie eine erstarkte radikale Rechte. Anstelle des Parteiensystems mit relativer Zweiparteiendominanz tritt eine stärker fragmentierte Wettbewerbskonstellation aus Fraktionen mit sich annähernden Mandatsanteilen (Abb. 2) und machtbewussten mittelgroßen Fraktionen (Liberale und Grüne).

Ausgehend von den strukturellen Charakteristika kann die Entwicklung des europäischen Parteiensystems seit der ersten Direktwahl 1979 in drei Phasen unterteilt werden: Eine *Entstehungs- und Konzentrationsphase* (1979–1994), in der sich die Zusammensetzung der jeweiligen Fraktionen strukturierte und die beiden größten Fraktionen (Sozialdemokraten und EVP) ihre dominierende Rolle festigten; eine *Konsolidierungsphase* (1994–2014), in der sich die Anzahl der Fraktionen stabilisierte, der Fragmentierungsgrad sank, die europaweiten Wahlergebnisse relativ stabil blieben, die relevanten Fraktionen einen sehr hohen Anteil aller Abgeordneten integrierten und die Verrechtlichung der Parteistrukturen auf europäischer Ebene ausgebaut wurde; und eine *Pluralisierungsphase* (seit 2014), in der die Bindungskraft der beiden größten Fraktionen nachlässt, kleinere Fraktionen aufschließen und der parteipolitische Wettbewerb zunimmt.

Neben diesen strukturellen Entwicklungen hat sich die europäische Parteienzusammenarbeit auch auf der außerparlamentarischen Organisationsebene

Tab. 2 Strukturmerkmale des europäischen Parteiensystems

	1. WP	2. WP	3. WP	4. WP	5. WP	6. WP	7. WP	8. WP	9. WP
	79–84	84–89	89–94	94–99	99–04	04–09	09–14	14–19	19–24
Format									
Nationale Parteien	59	77	97	113	186	174	170	200	192
Ø nat. Parteien pro MS	5,9	6,4	8,1	7,5	7,4	6,4	6,1	7,1	6,9
Fraktionen	7	8	10	9	8	7	7	7	7
Relevante Fraktionen	3	3	4	5	5	5	6	6	6
Kernfraktionen	3	3	4	4	4	4	4	4	4
Fragmentierung ^a	5,1	5,1	5,0	4,5	4,1	4,2	4,5	5,5	6,4
Volatilität ^b	–	12,2	19,0	19,0	18,4	9,0	9,2	9,9	19,0
Asymmetrie I ^{b,c}	1,0	4,6	11,4	7,4	–8,5	–9,3	–11,0	–4,0	–3,7
Asymmetrie II ^{b,c}	7,3	10,6	16,2	24,9	31,4	27,9	22,0	9,7	–10,5
Fraktionsgebundene MdEP	97,1	96,8	97,7	94,2	97,3	95,8	96,4	93,1	92,4
Sitzanteil relev. Fraktionen	63,4	62,4	73,4	79,2	88,3	87,6	92,0	86,7	82,7

Anmerkung: ^aParlamentarische Fragmentierung nach Laakso und Taagepera (1979)

^bZu den Berechnungsmethoden vgl. Niedermayer (1996)

^cAsymmetrie I misst das Größenverhältnis zwischen S&D und EVP, Asymmetrie II das Größenverhältnis dieser beiden zu den übrigen Fraktionen. Negative Werte bedeuten eine Umkehr des ursprünglichen Größenverhältnisses

Quelle: Eigene Berechnungen jeweils zu Beginn der Wahlperioden nach Europäisches Parlament (2019). Erweiterungen während der laufenden Wahlperioden wurden berücksichtigt

konsolidiert und vertieft. Während die ältesten der Europäischen Parteien (SPE, EVP und ALDE) schon früh über eine eigene, wenn auch anfangs rudimentäre Organisationsform verfügten, führte spätestens die Verabschiedung des

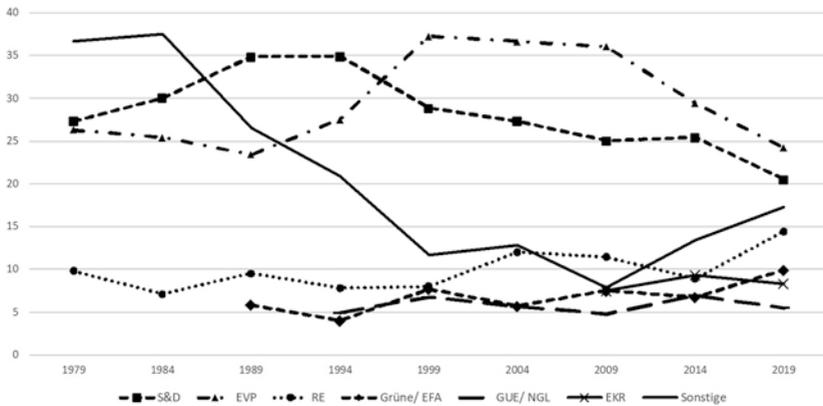


Abb. 2 Sitzverteilung im Europäischen Parlament (Quelle: Eigene Darstellung nach Europäisches Parlament 2019.)

europäischen Parteienstatuts 2003 zu einem enormen Schub hinsichtlich der Institutionalisierung Europäischer Parteien. Nachdem sich bereits 1981 die EFA und 1993 die EGP gegründet hatten, folgten auf das Parteienstatut 2004 die Europäische Linke (EL), die zentristische EDP sowie einige EU-skeptische Parteien, die sich mittlerweile wieder aufgelöst haben oder deren Mitglieder in der 2009 gegründeten konservativen AKRE oder der seit 2015 bestehenden und 2019 umbenannten rechtsradikalen ID aufgingen.³ Berücksichtigt man die Fähigkeit der Europäischen Parteien und ihrer Fraktionen zur flächendeckenden Integration nationaler Parteien, werden signifikante Unterschiede zwischen den Kernfraktionen/ -parteien und den weniger etablierten deutlich. Während die drei ältesten Europäischen Parteien und Fraktionen nahezu in jedem Mitgliedstaat vertreten sind, haben die jüngeren noch Nachholbedarf. Insbesondere Linke und Konservative sind nur in knapp der Hälfte der Mitgliedstaaten vertreten und weisen demzufolge nur einen gering ausgeprägten transnationalen Charakter auf (Abb. 3). Die ID- beziehungsweise frühere ENF-Fraktion sowie die bis 2019 bestehende EFDD erfüllen die formalen Anforderungen der gebotenen Transnationalität gerade einmal so.

³Für einen schnellen Überblick über die Parteientwicklung vgl. die entsprechenden Beiträge im Jahrbuch der Europäischen Integration. Aktuell: Weidenfeld und Wessels (2019).

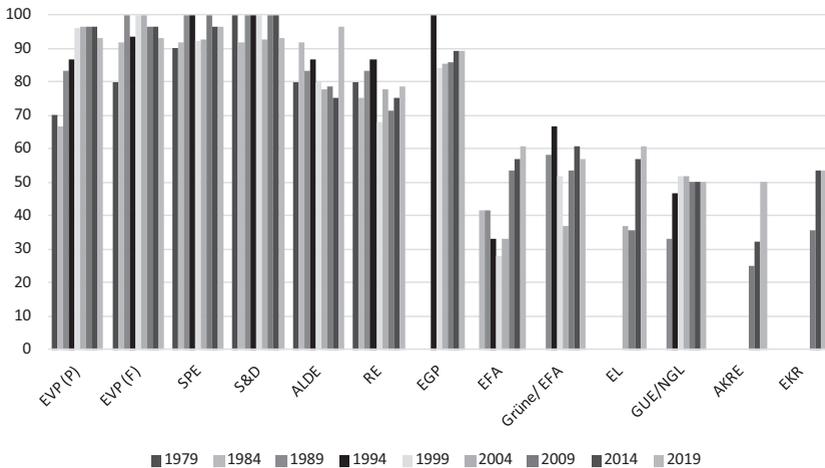


Abb. 3 Repräsentation Europäischer Parteien Anmerkung: Angegeben ist der Anteil an Mitgliedstaaten, in denen die Europäischen Parteien durch Vollmitglieder bzw. die korrespondierenden Fraktionen im Europäischen Parlament durch Abgeordnete vertreten sind, jeweils einschließlich der Erweiterungen in den laufenden Wahlperioden. (Quelle: Eigene Berechnungen nach Europäisches Parlament 2019 und Angaben der Europäischen Parteien.)

Der Grad an flächendeckender Repräsentation gibt Aufschluss darüber, wie europäisiert die ideologische Ausrichtung einer Parteienfamilie ist und wie stark sie demzufolge den politischen Wettbewerb auf europäischer Ebene prägt. Es ist daher wenig überraschend, dass vor allem EVP, Sozialdemokraten und Liberale zur mehrheitsbildenden Gruppe bei Abstimmungen im Europäischen Parlament gehören und das europäische *policy-making* bestimmen (von Ondarza 2019). Die Fähigkeit dazu beziehen sie aus der Kohäsion ihrer programmatisch-ideologischen Positionen und des darauf basierenden Stimmverhaltens. Trotz der fragmentarischen Zusammensetzung aus nationalen Parteien verfügen die Kernfraktionen gemessen an den sogenannten *roll-call votes* über eine bemerkenswerte politische Geschlossenheit und eine zunehmende Kongruenz im Stimmverhalten (Tab. 3). Auch jenseits dessen hat die programmatische Nähe zwischen den Mitgliedsparteien der jeweiligen Parteienfamilien zugenommen, die auch der Erweiterung um zahlreiche ost- und mittelosteuropäische Parteien standgehalten hat (Bressanelli 2014). Die Polarisierung des europäischen Parteiensystems als weiterer Indikator zu dessen Charakterisierung ist mit jener nationaler Parteiensysteme durchaus vergleichbar.

Tab. 3 Kohäsion des Stimmverhaltens

	1. WP	2. WP	3. WP	4. WP	5. WP	6. WP	7. WP	8. WP
	79–84	84–89	89–94	94–99	99–04	04–09	09–14	14–19
EVP	88,8	85,0	76,4	83,3	89,7	85,0	92,6	92,6
Sozialdemokraten	75,4	78,1	77,0	83,1	93,1	88,0	91,5	91,6
Liberale	83,3	75,9	72,6	79,1	91,9	86,0	88,4	88,7
Grüne	–	–	75,5	86,0	97,1	90,0	94,4	95,4
Linke	–	–	75,3	75,6	83,1	82,0	79,4	82,4
Konservative ^a	78,3	76,3	77,8	73,4	78,7	76,0	–	77,3

Anmerkung: Übereinstimmung im Stimmverhalten der jeweiligen Fraktionen nach Hix et al. (2007)

^abis 2009 EPD & Nachf.; ab 2014 EKR

Quellen: Corbett et al. (2011, 2016); Hix et al. (2007); Mittag und Steuer (2010); von Ondarza (2019)

Sie reicht im Längsvergleich auf einer Skala von 0–10 von 1,7 bis 6,1 im sozio-ökonomischen und von 3,6 bis 7,0 im sozio-kulturellen Bereich und deckt somit einen Großteil des politischen Konfliktspektrums ab (Caramani 2015). Neben der inneren ideologischen Kohäsion sind die europäischen Parteienfamilien zugleich deutlich von ihren Mitbewerberinnen unterscheidbar und befördern so die Politisierung der Europawahlkämpfe (Joannin und Maurice 2019).

Unter diesen Bedingungen lässt sich der politische Raum, in dem Wettbewerb und Interaktion stattfinden und so ein Parteiensystem konstituieren, nun deutlich skizzieren. Doch obwohl sich dessen strukturelle Verhältnisse auch in der politischen Praxis widerspiegeln (Parteienproporz bei EU-Spitzenämtern), mangelt es den Europäischen Parteien an festen Verbindungen (*Linkage*) zwischen dem politischen Wettbewerb auf der Wählerebene und der Konkurrenz um politische Macht auf Regierungsebene, die Parteien üblicherweise herstellen (Hrbek 2018). Da eine direkte Verbindung zwischen gouvernementalen Aufgaben und parlamentarischen oder elektoralen Akteuren in der Struktur der EU so aber gar nicht vorgesehen ist, wird eine Weiterentwicklung der Europäischen Parteien zu autonom handlungsfähigen und schlagkräftigen Organisationen ohne institutionelle Reformen stecken bleiben. Solange die für Parteien interessanten Ressourcen überwiegend noch im nationalen Raum zu finden sind (Hix 2008), wird das europäische Parteiensystem trotz bestehender Interaktionen zwischen den parteipolitischen Akteuren seinen bislang semi-kompetitiven Charakter behalten.

4 Fazit

40 Jahre nach Einführung der Direktwahl zum Europäischen Parlament besteht hinreichend Berechtigung, von einem europäischen Parteiensystem zu sprechen. Unter Anwendung klassischer und typspezifischer Analyseinstrumente hat sich gezeigt, dass es über die Jahre an Gestalt gewonnen hat – sowohl auf parlamentarischer Ebene als auch außerhalb des Parlaments in Form zunehmend institutionalisierter Europäischer Parteien. In seinem Zentrum stehen mit EVP, Sozialdemokraten, Liberalen und Grünen systemstützende, mehrheits- und koalitionsfähige Parteien und Fraktionen mit ausgeprägtem transnationalem und ideologisch kohärentem Charakter sowie einem hohen Sitzanteil. Politischer Wettbewerb in der EU findet unter diesen Bedingungen auch nicht mehr ausschließlich *zwischen* den Institutionen statt, sondern *in* ihnen zwischen unterschiedlichen, gefestigten und voneinander unterscheidbaren politischen Lagern und Parteien beziehungsweise korrespondierenden Fraktionen im Europäischen Parlament. Indes beruht die Struktur des europäischen Parteiensystems immer noch mehr auf den Wettbewerbskonstellationen der nationalen Parteiensysteme als auf einer transnational ausgerichteten Form der politischen Konfliktaustragung.

Literatur

- APPF. Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen (2019). Liste der eingetragenen europäischen politischen Parteien. <http://www.appf.europa.eu/appf/de/parties-and-foundations/registered-parties.html>. Zugegriffen: 8. Aug. 2019.
- Bardi, L. (1996). Transnational trends in European parties and the 1994 elections of the European Parliament. *Party Politics*, 2(1), 99–114.
- Bressanelli, E. (2014). *Europarties after enlargement. Organization, ideology and competition*. London: Palgrave Macmillan.
- Caramani, D. (2015). *The Europeanization of politics. The formation of a European electorate and party system in historical perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Corbett, R., Jacobs, F. G., & Shackleton, M. (2011). *The European Parliament* (8. Aufl.). London: John Harper.
- Corbett, R., Jacobs, F. G., & Neville, D. (2016). *The European Parliament* (9. Aufl.). London: John Harper.
- Europäisches Parlament (2019). Ergebnisse der Europawahl. <https://europawahlergebnis.eu/>. Zugegriffen: 2. Aug. 2019.

- Hanley, D. (2008). *Beyond the nation state. Parties in the era of European integration*. London: Palgrave Macmillan.
- Hix, S. (2008). Towards a partisan theory of EU politics. *Journal of European Public Policy*, 15(8), 1254–1265.
- Hix, S., & Høyland, B. (2011). *The political system of the European Union* (3. Aufl.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hix, S., & Lord, C. (1997). *Political parties in the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- Hix, S., Noury, A., & Roland, G. (2007). *Democratic politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hrbek, R. (2018). Auf dem Weg zu einem europäischen Parteiensystem? In W. Hilz & A. Nötzold (Hrsg.), *Die Zukunft Europas in einer Welt im Umbruch* (S. 131–161). Wiesbaden: Springer VS.
- Joannin, P., & Maurice, E. (2019). *European Parliament: A new balance but not Eurosceptic*. Fondation Robert Schuman. *European Issues*, 517.
- Laakso, M., & Taagepera, R. (1979). Effective number of parties. A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3–27.
- Lindberg, B., Rasmussen, A., & Warntjen, A. (Hrsg.). (2010). *The role of political parties in the European Union*. London: Routledge.
- Merten, H. (2010). Entwicklungsgeschichte der Fraktionen im Europäischen Parlament. In D. Dialer, E. Lichtenberger, & H. Neisser (Hrsg.), *Das Europäische Parlament. Institution, Vision und Wirklichkeit* (S. 227–237). Innsbruck: Innsbruck University Press.
- Mittag, J. (2018). Europäische Parteien. In W. Weidenfeld & W. Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2018* (S. 141–144). Baden-Baden: Nomos.
- Mittag, J., & Steuer, J. (2010). *Politische Parteien in der EU*. Wien: Facultas.
- Niedermayer, O. (1996). Zur systematischen Analyse der Entwicklung von Parteiensystemen. In O. W. Gabriel & J. W. Falter (Hrsg.), *Wahlen und politische Einstellungen in westlichen Demokratien* (S. 19–49). Frankfurt a. M. u. a.: Peter Lang.
- Poguntke, T., Morlok, M., & Merten, H. (Hrsg.). (2013). *Auf dem Weg zu einer europäischen Parteiendemokratie*. Baden-Baden: Nomos.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems. A framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmitt, H., & Thomassen, J. (2009). The European party system after enlargement. In J. Thomassen (Hrsg.), *The legitimacy of the European Union after enlargement* (S. 23–43). Oxford u. a.: Oxford University Press.
- Schmitt, H. (2017). Die Positionen der politischen Parteien im europäischen Parteiensystem. Ein Vergleich ihrer Entwicklung zwischen 2004 und 2014. In C. Koschmieder (Hrsg.), *Parteien, Parteiensysteme und politische Orientierungen. Aktuelle Beiträge der Parteienforschung* (S. 133–153). Wiesbaden: Springer VS.
- Smith, G. (1990). Core Persistence. Change and the 'People's Party'. In P. Mair & G. Smith (Hrsg.), *Understanding party system change in Western Europe* (S. 157–168). London: Frank Cass.
- Vieira, M. (2011). *Does a European party system exist? A Conceptual framework for analysis*. Brussels: Cahiers du CEVIPOL 2011/1.

-
- von Ondarza, N. (2019). Richtungswahl für das politische System der EU. Die Umbrüche in der europäischen Parteienlandschaft und ihre Konsequenzen für die Union. *SWP-Studie*, 9. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Weidenfeld, W., & Wessels, W. (Hrsg.). (2019). *Jahrbuch der Europäischen Integration*. Baden-Baden: Nomos.

Enrico Liedtke, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie (enrico.liedtke@uni-bonn.de)



Deutsche und europäische Programme zur Europawahl – Europäisierung und nationale Profilierung im europäischen Mehrebenen-Wahlsystem

Jan Pollex

Zusammenfassung

Wahlen zum Europäischen Parlament finden im Spannungsfeld aus nationaler und europäischer Arena statt. In den vergangenen Wahlkämpfen spielten dabei häufig nationale Themen eine zentrale Rolle. Im Vorfeld der Europawahl 2019 rückten aber auch genuin europäische Fragen und Reformvorschläge zu den EU-Institutionen in den Fokus. Der Beitrag geht der Frage nach, ob eine stärkere Bezugnahme auf die europäische Ebene durch die deutschen Parteien erfolgte. Zudem wird die Rolle der Euromanifestos betrachtet. Der Beitrag zeigt, dass die Programme der deutschen Parteien 2019 stärker Bezüge zur europäischen Ebene herstellten als noch 2014. Hingegen spielten die Euromanifestos nur eine nachgeordnete Rolle.

J. Pollex (✉)

Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität München, München, Deutschland

E-Mail: jan.pollex@gsi.lmu.de

1 Einleitung

Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) werden häufig als Nebenwahl oder *second-order election* (Reif und Schmitt 1980) bezeichnet, weil weniger die supranationale als vielmehr die nationale Arena im Fokus der jeweiligen Abstimmung steht (Träger 2015, S. 41). Auch 2019 fanden 28 Einzelwahlen in den Mitgliedsländern der Europäischen Union (EU) statt, weswegen sowohl nationale als auch europäische Themen und Akteure präsent waren. Für die vorangegangene Wahl zum Europäischen Parlament verweist Oppelland (2015, S.132) darauf, dass bspw. die CDU in Deutschland ihre damalige Vorsitzende Angela Merkel plakatierte (die nicht zur Wahl stand), nicht aber den damaligen Spitzenkandidaten der Europäischen Volkspartei (EVP), Jean-Claude Juncker. Die Forschung zu Effekten der europäischen Integration deutet jedoch auch auf eine zunehmende Europäisierung der Parteien hin (Kritzinger und Sickinger 2008, S. 249). Jüngere Studien beleuchten zudem die Wirkung des europäischen Mehrebenen-Wahlsystems, in dem nicht mehr nur nationale Themen oder Regierungen in den Fokus des Wahlkampfes gerückt werden, sondern zunehmend auch über europäische Themen gesprochen wird (Braun und Schmitt 2018, S. 7).

Dies ist gerade im Kontext der Europawahl 2019 relevant, weil die deutsche Parteienlandschaft seit der letzten unionsweiten Wahl massive Veränderungen erfahren hat. Vor allem seit 2015 und den teils harschen Auseinandersetzungen um Fragen der Asyl- und Migrationspolitik suchen die deutschen Parteien nach Profil. Gerade Union und SPD hatten – nicht nur bei der Bundestagswahl – mit massiven Zustimmungsverlusten zu kämpfen (u. a. Niedermayer 2018, S. 303). Andererseits fanden die Reformvorschläge des französischen Präsidenten Emmanuel Macron auch in der deutschen politischen Diskussion Widerhall, nachdem dieser sich u. a. direkt mit Gastbeiträgen in europäischen Tageszeitungen an die EU-Bürger*innen gewandt hatte (Tagesspiegel 2019). Greifen die Parteien also wieder verstärkt nationale und innenpolitische Themen auf, um sich auch im Rahmen der Europawahl zu profilieren, oder kann ein Trend zur Europäisierung festgestellt werden, bei dem die Parteien verstärkt Schwerpunkte hinsichtlich der europäischen Integration und Zusammenarbeit adressieren?

Von dieser Frage ausgehend betrachtet der Beitrag die programmatischen Schwerpunktsetzungen der deutschen Parteien bei der Europawahl 2019 und setzt diese in Bezug zu den Programmen der europäischen Parteien (Euromanifestos), da das Verhältnis nationaler und europäischer Programme zueinander bisher kaum beachtet wurde. Ich untersuche, ob eine zunehmende Europäisierung der Europawahlkämpfe anhand der Wahlprogramme identifiziert werden kann. Dazu nehme ich an, dass Schwerpunktsetzungen in den Wahlprogrammen ein Anzeichen für

eine Europäisierung sein können. Die nationalen Programme werden daraufhin untersucht, ob die Bezugnahme auf eine supranationale Dimension im Fokus steht. Der Bezug auf und eine Verschränkung mit den Euromanifestos würde ebenso für eine zunehmende Europäisierung sprechen. Ich vergleiche in der Folge nationale und europäische Programme aus den Wahljahren 2014 und 2019. So sollen auch Veränderungen im Zeitverlauf aufgezeigt werden. Ich konzentriere mich dabei auf die im Bundestag vertretenen Parteien, da diese erheblichen Teile der Wählerstimmen auf sich vereinen, sowie ihre europäischen Parteienfamilien.¹

2 Europäische und deutsche Programme im Vergleich

Die Rolle von Manifestos als Form der Parteiprofilierung oder als Weg der Kommunikation mit Wähler*innen und Mitgliedern wird in der Forschung intensiv diskutiert (u. a. Dolezal et al. 2018; Harmel et al. 2018). Ausführliche Programme sprechen u. a. für eine intensive Befassung mit einer Wahl (Dolezal et al. 2012, S. 882). Dieser Beitrag untersucht daher den Umfang der Programme (Wortzahl), die Zahl der behandelten Politikfelder und die Diskussion von vertraglichen Veränderungen oder Reformvorschlägen, die das politische System der EU und seine Organe betreffen (Braun et al. 2016).²

Im zweiten Schritt gehe ich dann intensiver auf die Programme der deutschen Parteien ein, betrachte deren Fokus (v. a. hinsichtlich einer positiven Bezugnahme auf die europäische Integration) und stelle dar, ob und wie sie Bezug zu den Euromanifestos herstellen.

2.1 Rolle der Euromanifestos und Tendenz zur intensiveren Befassung mit der Europawahl

Mit Blick auf die Europawahlen 2014 und 2019 wird deutlich, dass die Euromanifestos wesentlich kürzer waren als die Programme der deutschen Parteien (s. Abb. 1). Letztere waren, mit Ausnahme des Manifestos der CDU/CSU, im

¹CDU und CSU werden für das Jahr 2014 in diesem Beitrag nicht gesondert betrachtet.

²Ich weiche hier leicht von Braun et al. (2016) ab, die unter konstitutiven Themen noch weitere Bereiche fassen. Aus Platzgründen gehe ich bei der Untersuchung der Polity-Dimension nur auf die genannten Bereiche ein.

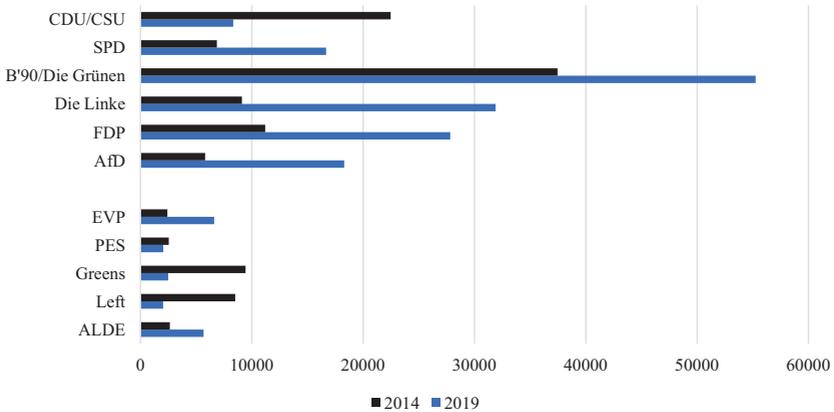


Abb. 1 Umfang (Wortzahl) der nationalen und europäischen Wahlprogramme zur Europawahl 2014 und 2019. (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Analyseergebnisse)

Jahr 2019 umfangreicher als noch 2014. So hat u. a. die SPD den Umfang ihres Programms mehr als verdoppelt, die AfD ihn mehr als verdreifacht. Dies stellt einen Hinweis dafür dar, dass diese Parteien sich intensiver mit der Europawahl befassten und in diesem Rahmen einen intensiveren Austausch mit der Öffentlichkeit und ihren Mitgliedern suchten als noch bei der vorangegangenen Wahl.³

Auf der anderen Seite sind einige Euromanifestos im Jahr 2019 sogar noch kürzer als im Jahr 2014; nur Liberale und EVP haben ihr Programm ausführlicher gestaltet. Diese europäischen Programme stellen vor allem die Grundpositionen der jeweiligen Parteienfamilien zu den zentralen Themen europäischer Politik dar, bspw. zur Binnenmarkt- oder Währungspolitik. So werden Unterschiede in der Themensetzung deutlich: Das Programm der EVP geht bspw. ausführlich auf den Schutz der EU-Bürger*innen vor illegaler Migration ein (EVP 2014). Hingegen stellen die Grünen auf europäischer Ebene den Klimaschutz als Schwerpunkt heraus. Insgesamt sind aber alle europäischen Programme im Vergleich zu denen der nationalen Parteien weniger konkret in der Forderung bestimmter Ziele. Sie gehen außerdem kaum oder gar nicht auf die Person oder das Prinzip von Spitzenkandidaten ein. Nur die EVP verweist mit zwei ganzseitigen Bildern von Jean-Claude Juncker auf ihren Spitzenkandidaten. Die Euromanifestos

³Für eine ausführliche Diskussion zur Rolle von Programmen s. Dolezal et al. (2012).

2019 unterscheiden sich diesbezüglich leicht. Das EVP-Programm erwähnt den Spitzenkandidaten Weber zwei Mal, das Programm der europäischen Grünen geht drei Mal auf das Prinzip der Kandidaten ein, nennt aber keine Namen. Das Programm der Sozialdemokraten geht hingegen wie auch 2014 gar nicht auf das Thema der Spitzenkandidaten ein. Gleiches gilt für Liberale und Linke.

2.2 Themenschwerpunkte der europäischen Programme

Der Blick in die Programme der europäischen Parteienfamilien zeigt zum einen, dass die Parteien auf den jeweiligen politischen Kontext reagieren und ihre Schwerpunkte anhand aktueller Entwicklungen verdeutlichen. Die Programme des Jahres 2014 gingen ausführlich und an prominenter Stelle auf die Folgen der Wirtschaftskrise im Jahre 2008 ein. Die Programme zur Wahl 2019 diskutierten hingegen verstärkt Fragen der Migrations- und Asylpolitik sowie umwelt- und sozialpolitische Herausforderungen.

Neben dem Umfang der Programme stellen auch die Zahl der besprochenen Politikfelder (Policy-Dimension) und die Diskussion des politischen Systems der EU und dessen möglicher Reformen (Polity-Dimension) wichtige Indikatoren dar, um die Schwerpunkte der Programme herauszustellen. Der Vergleich der Programme zeigt dabei, dass die Euromanifestos kaum auf die Polity-Dimension eingehen (s. Abb. 2).

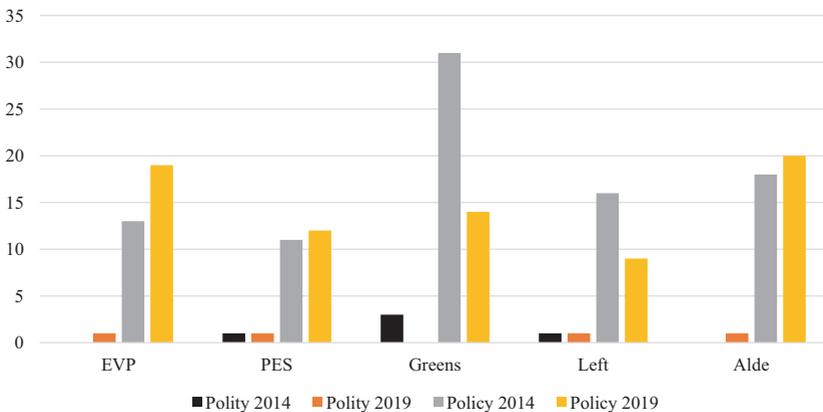


Abb. 2 Anzahl der Polity- und Policy-Bezüge in den Euromanifestos. (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Analyseergebnisse)

Wenn die Euromanifestos auf Reformen des politischen Systems verweisen, fordern sie zumeist die Stärkung des Europäischen Parlaments (v. a. die europäischen Grünen haben dies im Manifesto des Jahres 2014 intensiv getan). Hinsichtlich der besprochenen Politikfelder (Policy-Dimension) variieren die Programme – sowohl zwischen den Wahlen als auch zwischen den Parteien – deutlicher. Alle Euromanifestos gehen auf die Wirtschafts- und Währungs-, Sozial- und Migrationspolitik ein. Die europäischen Grünen diskutieren ausführlich umwelt- und klimapolitische Vorschläge, wohingegen Sozialdemokraten und Linke verstärkt auf sozial- und arbeitsmarktpolitische Ziele eingehen. Zudem umfassen die Programme des Jahres 2019 weniger Themen (\emptyset 14,8) als noch im Jahr 2014 (\emptyset 17,8).

Insgesamt erfüllen die Euromanifestos aber eher die Rolle einer grundlegenden Darstellung der Ziele und Vorstellungen der jeweiligen Parteienfamilie. Sie sind auch in der Diskussion unterschiedlicher Politikfelder wesentlich allgemeiner als die Programme der deutschen Parteien.

2.3 Themenschwerpunkte der deutschen Programme und Bezug zu den Euromanifestos

Da den Wahlprogrammen der europäischen Parteien eine nachgeordnete Rolle zugewiesen werden kann, richtet der Beitrag den Fokus auf die Programme der deutschen Parteien. Zunächst wird auch beim Blick in diese Agenden deutlich, dass die Parteien aktuelle Entwicklungen aufnehmen. So standen auch auf nationaler Ebene 2014 vor allem die Folgen der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise im Fokus. Im Jahr 2019 befassen sich die Parteien hingegen intensiv mit der Asyl-, Sozial- und Umweltpolitik. In den Programmen der deutschen Parteien ist dies zudem wesentlich deutlicher ausgeprägt als in den Euromanifestos (s. o.).

Die Parteien bleiben auch bei der Positionierung zur Europawahl ihrem nationalen Profil treu (s. dazu auch Braun und Schmitt 2018). So gehen beispielsweise SPD und Linke stark auf die Bedeutung der EU für soziale Themen ein, die FDP betont hingegen stärker die Vorteile des Binnenmarktes für die wirtschaftliche Entwicklung.

Mit Blick auf die Zahl der besprochenen Themen werden weitere Unterschiede zu den Euromanifestos deutlich (s. Abb. 3). Die Programme der deutschen Parteien gehen auf mehr Politikbereiche ein (\emptyset 2014: 24,8; \emptyset 2019: 25,5) und legen die jeweiligen Vorschläge ausführlicher dar. Eine Bezugnahme auf die europäischen Parteienfamilien findet selten statt (meist nur zu Beginn des

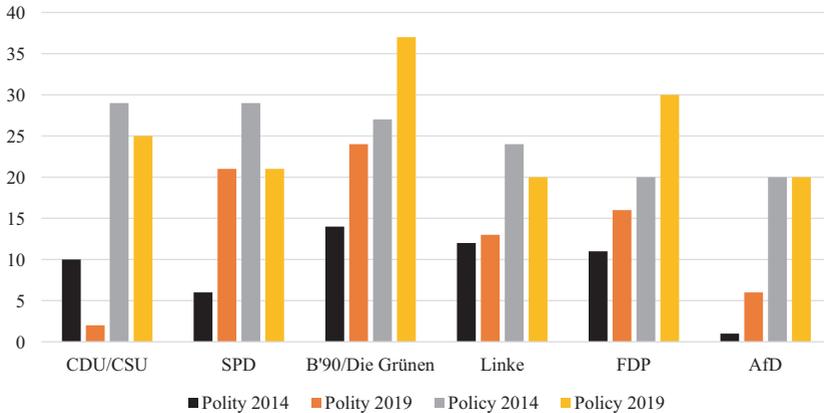


Abb. 3 Anzahl der Polity- und Policy-Themen in den Programmen der deutschen Parteien. (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Analyseergebnisse)

Programms). Lediglich B'90/Die Grünen verweisen am Ende des Programms zur Europawahl 2014 auf das gemeinsame Euromanifesto.

Die zumeist längeren Programme des Jahres 2019 (s. Abb. 1) umfassen aber nicht nur mehr Politikbereiche, sie gehen (mit Ausnahme des Programms von CDU/CSU) auch wesentlich ausführlicher auf die Polity-Dimension ein. Vor allem SPD, B'90/Die Grünen, FDP und die AfD haben die Zahl der Vorschläge zu Reformen des politischen Systems der EU deutlich erhöht. So diskutieren die Parteien – mit Ausnahme der AfD – eine Vielzahl von Kompetenzerweiterungen des Europäischen Parlaments, die Rolle des Rates und Reformen dieses Organs.

Der Vergleich der Programme zeigt weiterhin, dass nahezu alle Parteien sich häufiger auf die Europäische Union und die supranationale Ebene beziehen. Hierzu zeigt Abb. 4 die Häufigkeit einer positiven Bezugnahme auf die europäische Integration und die Häufigkeit der Diskussion weiterer Integrations Schritte und einer Vertiefung der EU.⁴

Ein detaillierter Blick in die Programme zeigt außerdem Unterschiede zwischen den Parteien und den Wahlen. Beim Vergleich der Programme von

⁴Hierfür orientiere ich mich am Coding-System des *Comparative Manifesto Projects*, das u. a. das Ziel einer Erweiterung der Kompetenzen der EU-Organe oder eine tiefere Integration umfasst, siehe Lacey et al. 2014.

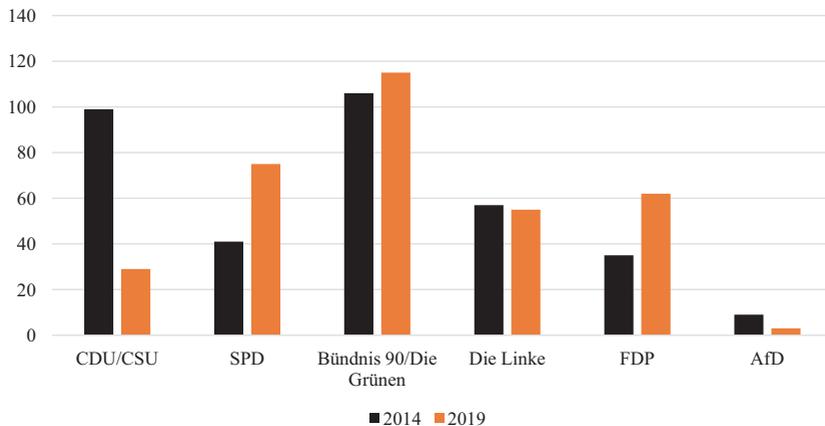


Abb. 4 Positive Bezugnahme auf die europäische Integration, Darstellung der Zahl der Fundstellen. (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Analyseergebnisse)

CDU/CSU wird zunächst deutlich, dass das Programm 2019 wesentlich kürzer ist (s. Abb. 1) und daher auch auf weniger Politikbereiche eingeht. Es stellt unter den deutschen Programmen einen Sonderfall dar. Ebenso wird aber auch eine Akzentverschiebung deutlich. Das Programm der Wahl 2014 geht intensiv auf das Subsidiaritätsprinzip und das Verhältnis von nationalen und europäischen Regelungen ein. So verweisen die Unionsparteien auf die erfolgreiche Verhinderung europäischer Regulierungen, u. a. zu „Sonnenschirmen in Biergärten“ (CDU 2014, S. 7). Hingegen steht das Programm zur Wahl 2019 stärker unter dem Eindruck populistischer Kritik an der EU. CDU/CSU betonen in ihrer Agenda die Notwendigkeit der europäischen Integration für die Lösung politischer Herausforderungen (CDU/CSU 2019, S. 3). Hier kann ein Wandel identifiziert werden: War das Programm des Jahres 2014 noch durch eine Betonung deutscher Interessen und der Sicherung dieser vor (zu) weitreichenden europäischen Regelungen gekennzeichnet, stellt das Programm 2019 supranationale Kooperationen und die Forderung nach weiteren Integrationschritten in den Fokus. Zwar ist die Zahl der Bezüge auf die Polity-Dimension geringer, diese Forderungen können aber als ein Kern des Programms bezeichnet werden. Außerdem wurden die Forderungen verändert: Stand 2014 noch eine Reform des Ausschusses der Regionen und die Stärkung der Subsidiarität im Fokus, gehen die Unionsparteien 2019 auf die Befugnisse des Europäischen Parlaments ein. Im Vergleich mit dem Euromanifesto der EVP wird außerdem

deutlich, dass das Programm des Jahres 2019 sehr ähnliche Schwerpunkte setzt. Auch die europäische Agenda nimmt Kritik durch Populisten an der europäischen Integration als Ausgangspunkt für die Darstellung der Schwerpunktsetzung (EVP 2019, S. 1).

Auch die SPD-Programme der Jahre 2014 und 2019 sind durch die jeweils aktuellen Entwicklungen geprägt. Während das Programm der Wahl 2014 vor allem auf die Bankenkrise Bezug nimmt und Spekulationen an Finanzmärkten eindämmen will (SPD 2014, S. 3), geht die Partei 2019 verstärkt auf die Folgen der Migration ein, auf die keine „überzeugende gemeinsame Politik“ der Mitgliedstaaten gefunden wurde (SPD 2019, S. 5). Vor allem die inhaltliche Schwerpunktsetzung zu Themen wie der Arbeitsmarktpolitik und Stärkung sozialer Sicherungssysteme findet sich auch im Euromanifesto der PES wieder, in dem ein „new Social Contract for Europe“ gefordert wird (PES 2019, S. 1). Damit kann auch hier, wie bei Christdemokraten und -sozialen, eine große Ähnlichkeit zwischen nationalem und europäischem Programm festgestellt werden. Außerdem fordern die Sozialdemokraten weitreichende Verlagerungen nationaler Kompetenzen auf die EU-Ebene und befassen sich damit im Jahr 2019 ausführlicher als noch in 2014.

Bündnis 90/Die Grünen haben sowohl zur Wahl 2014 als auch 2019 das längste Programm erstellt. Darin wird eine Vielzahl von Themen ausführlich behandelt, die als Markenkern der Partei beschrieben werden können (u. a. Umweltschutz, nachhaltige Entwicklung). Wie CDU/CSU und SPD fordern auch B'90/Die Grünen weitere Integrationsschritte und legen diesbezüglich das ausführlichste Programm vor. Die große Mehrzahl der Themen wird auch explizit mit Blick auf die EU und ihre Kompetenzen bzw. die Rolle des Europäischen Parlaments diskutiert. Die Programme der Bündnisgrünen setzen so ähnliche Schwerpunkte wie die Euromanifestos, gehen aber weit über diese hinaus. Lediglich das Euromanifesto 2014 sprach eine ähnliche Zahl von Politikbereichen an und stellte von allen betrachteten europäischen Programmen das ausführlichste dar.

Ähnlich wie die Sozialdemokraten fokussiert die Linke im Programm 2014 die Folgen der Wirtschaftskrise und geht 2019 stärker auf Fragen von Arbeitsbedingungen und sozialer Absicherung ein. Insgesamt besteht auch hier eine starke Ähnlichkeit mit den Programmen der europäischen Partei hinsichtlich der Kritik an (Finanz-)Märkten und der Forderung nach einer sozialen bzw. sozialistischen Weiterentwicklung der EU. Gleichzeitig übt die Partei aber auch Kritik an der EU und lehnt eine Integration der Bereiche Verteidigungs- und Rüstungspolitik – anders als bspw. CDU/CSU und SPD – grundlegend ab. Zudem diskutiert die Linke im Programm 2019 eine Vielzahl nationaler Themen (u. a. Wohnungspolitik) und äußert Kritik an der Bundesregierung. Eine Verknüpfung mit der supranationalen Ebene bleibt in diesen Passagen aus.

Das Programm der FDP zur Europawahl 2014 zeigt ähnliche Akzentsetzungen wie das der CDU/CSU. Neben der Subsidiarität wird auf den Abbau von Bürokratie gesetzt (FDP 2014, S. 4). Hingegen stellt das Programm des Jahres 2019 die Forderung nach einer neuen europäischen Verfassung ins Zentrum. Diese Forderung war zwar auch schon im Programm 2014 enthalten, wird aber wesentlich konkretisiert, u. a. mit der Forderung nach einem Verfassungskonvent (FDP 2019, S. 2). Das Programm nimmt damit eine Idee des französischen Präsidenten Macron auf. Darüber hinaus verweisen die Liberalen auch auf die Idee eines Europas der „verschiedenen Geschwindigkeiten“ (ebd., S. 4) und setzen sich in diesem Kontext intensiv mit Fragen der europäischen Integration auseinander. Hingegen verweist das Programm der europäischen Liberalen zwar auf „true reforms of institutions“ (ALDE 2019, S. 3), geht aber nicht so weit wie das Programm der deutschen FDP und bleibt weniger konkret.

Der Blick in die Programme der AfD, die sich nicht auf europäischer Ebene für einen Parteienverbund mit einem gemeinsamen Programm engagiert, zeigt einen deutlichen Wandel hinsichtlich der Position der Partei zum europäischen Einigungsprozess. So fordert das Programm neben der Abschaffung des EU-Parlaments auch die Möglichkeit, einen deutschen Austritt aus der Europäischen Union in Betracht zu ziehen (AfD 2019, S. 12). Insgesamt ist zwar eine ausführliche Befassung mit der EU im Programm zu erkennen, dabei ist aber eine europaskeptische Rahmung der Themen deutlich. Dies ist sowohl in inhaltlicher Dimension der Fall als auch mit Blick auf die EU-Institutionen, die im Wesentlichen abgeschafft werden sollen. Im Programm von 2014 war die Position der Partei gegenüber der europäischen Zusammenarbeit, bspw. in Außen- und Sicherheitsfragen oder dem Binnenmarkt, noch deutlich positiver. Darüber hinaus geht die AfD in ihrem Programm auch auf Politikfelder (bspw. Familienpolitik) ein, die kaum oder gar keinen Bezug zur EU haben (S. 65 ff.).

Insgesamt zeigt der Blick in die Programme des Jahres 2019, dass alle Parteien – bis auf die AfD – integrationsfreundliche Programme vorlegten und sich intensiver mit der EU und ihrer Weiterentwicklung befassten als bei der vorangegangenen Wahl. Vor allem die intensivere Diskussion der Polity-Dimension macht dies deutlich. Lediglich CDU/CSU präsentierten ein knapperes Programm. Während 2014 noch vielfach auf die Subsidiarität verwiesen wurde oder (bspw. in den Programmen von Union und FDP) sogar eine Verringerung der EU-Kompetenzen diskutiert wurde, gehen die Programme des Jahres 2019 intensiv auf eine Vertiefung der europäischen Integration, Reformen ihrer Institutionen und primärrechtliche Veränderungen ein.

3 Fazit

Der Blick in die Programme der deutschen Parteien zur Europawahl und die Euromanifestos zeigt drei Ergebnisse. Erstens spielen die europäischen Programme, sowohl was deren Umfang als auch die inhaltlichen Festlegungen betrifft, eine nachgeordnete Rolle. Sie dienen vielmehr der grundlegenden Verortung der Parteien und stellen deren politische Grundüberzeugungen dar. Die nationalen und europäischen Programme sind inhaltlich verschränkt, wobei konkrete Schwerpunkte aber fast ausschließlich in den nationalen Programmen entwickelt werden. Bemerkenswert ist die ausbleibende oder sehr knappe Bezugnahme auf das Prinzip der Spitzenkandidaten und die jeweiligen Personen. Gerade vor dem Hintergrund der Forderung nach transnationalen Listen wird deutlich, dass die Wahlen zum Europäischen Parlament in Deutschland auch 2019 sehr stark durch die nationalen Parteien und deren programmatische Schwerpunktsetzungen geprägt waren. Die Erwartung einer Belebung der Europawahl (Switek 2015) durch einen intensiveren Diskurs zu genuin supranationalen Themen hat sich auch 2019 nur bedingt erfüllt.

Zweitens haben sich die deutschen Parteien 2019 ausführlicher mit der europäischen Dimension der Wahl befasst. Zum einen formulierten die meisten Parteien zur Wahl 2019 längere Programme, die eine größere Zahl von Politikfeldern einbezogen. Dies lässt auf eine intensivere Befassung mit der Wahl schließen. Zum anderen nahmen sie stärker auf europäische Lösungsansätze und weitere Integrationsschritte Bezug. Hier kann also durchaus eine fortschreitende Europäisierung der Wahlprogramme festgestellt werden (zur Europäisierung nationaler Parteiensysteme siehe Hoppe und Schmäler 2020, i. d. B.). Gerade die Programme des Jahres 2019 lassen sich daher auch als Antwort auf die Reformdiskussionen verstehen. Einige Parteien nutzten die Programme aber auch deutlich zur nationalen Profilierung. Auch die AfD befasste sich 2019 intensiver mit der Europawahl, fokussierte aber die Ablehnung der europäischen Integration. Sie veränderte ihre Position zur EU im Vergleich zu 2014 deutlich.

Drittens zeigt der Vergleich der Programme, dass die deutschen Parteien, bis auf die AfD, auch bei der Europawahl 2019 eine überwiegend integrationsfreundliche Position einnahmen. Sie reagierten zwar auf Themen, welche die nationale wie auch die europäische Arena bestimmten (u. a. Migrationspolitik), setzten diese aber verstärkt in einen europäischen Kontext. Auch die Veränderungen des deutschen Parteiensystems nach der Bundestagswahl und die Versuche der Parteien, ihr Profil herauszustellen, führten nicht zu einer *Re-Nationalisierung* der Europawahlprogramme. Im Mittelpunkt stand vielmehr die Weiterentwicklung des politischen Systems der EU und eine Erweiterung der Kompetenzen der EU-Organe, vor allem des Europäischen Parlaments.

Literatur

- Braun, D., & Schmitt, H. (2018). Different emphases, same positions? The election manifestos of political parties in the EU multilevel electoral system compared. *Party Politics*, 1–11. <https://doi.org/10.1177/1354068818805248>.
- Braun, D., Hutter, S., & Kersch, A. (2016). What type of Europe? The salience of polity and policy issues in European Parliament elections. *European Union Politics*, 17(4), 570–592.
- Dolezal, M., Ennser-Jedenastik, L., Müller, W. C., & Katharina Winkler, A. (2012). The life cycle of party manifestos: The Austrian case. *West European Politics*, 35(4), 869–895.
- Dolezal, M., Ennser-Jedenastik, L., Müller, W. C., Praprotnik, K., & Winkler, A. K. (2018). Beyond salience and position taking. *Party Politics*, 24(3), 240–252.
- Harmel, R., Tan, A. C., Janda, K., & Smith, J. M. (2018). Manifestos and the “two faces” of parties. *Party Politics*, 24(3), 278–288. <https://doi.org/10.1177/1354068816648355>.
- Hoppe, A., & Schmälter, J. (2020). What’s new in the EP? EU-issue parties and the Europeanization of national party systems. In M. Kaeding, M. Müller, & J. Schmälter (Hrsg.), *Die Europawahl 2019* (S. 143–153). Wiesbaden: Springer.
- Kritzinger, S., & Sickinger, H. (2008). Europäische Parteien und die Europäisierung nationaler Parteien(systeme). Eine Einführung in das Heft. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 37(3), 247–252.
- Lacewell, O. P., Volkens, A., & Werner, A. (2014). Manifesto coding instructions.
- Niedermayer, O. (2018). Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems. Zur Bedeutung kurzfristiger Faktoren im Jahrzehnt des europäischen Wandels. *Zeitschrift Für Parlamentsfragen*, 2, 286–303.
- Oppelland, T. (2015). Zur Europäisierung der Europa-Wahlkämpfe nationaler Parteien. In M. Kaeding & N. Switek (Hrsg.), *Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler* (S. 125–136). Wiesbaden: Springer VS.
- Reif, K., & Schmitt, H. (1980). Nine second-order national elections – A conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*, 8(1), 3–44.
- Switek, N. (2015). Viel Arbeit für Nichts? Die Programmprozesse der Parteien auf europäischer Ebene. In M. Kaeding & N. Switek (Hrsg.), *Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler* (S. 115–124). Wiesbaden: Springer VS.
- Tagesspiegel. (2019). Macrons Vorschlag für einen „Neubeginn“ Euopas. <https://www.tagesspiegel.de/politik/gastbeitrag-in-28-zeitungen-macrons-vorschlag-fuer-einen-neubeginn-europas/24065600.html>. Zugegriffen: 13. Sept. 2019.
- Träger, H. (2015). Die Europawahl als second-order election – Ein Blick in alle 28 EU-Staaten. In M. Kaeding & N. Switek (Hrsg.), *Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler* (S. 33–44). Wiesbaden: Springer VS.

Jan Pollex, Ludwig-Maximilians-Universität München, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft (jan.pollex@gsi.lmu.de)

Euroskeptizismus und Zentralisierung: Die Europawahl 2019 und das Zentrum- Peripherie-Cleavage in Europa

Oliver Treib

Zusammenfassung

Bei der Europawahl 2019 konnten euroskeptische Parteien ihre starken Ergebnisse von 2014 konsolidieren. Basierend auf einer überarbeiteten Konzeptionalisierung von Euroskeptizismus gibt dieser Beitrag einen Überblick über das Abschneiden dieser Parteien. Auf dieser Grundlage interpretiert der Autor Euroskeptizismus als sichtbaren Ausdruck eines zunehmend stabiler werdenden Zentrum-Peripherie-Cleavage in der EU-Politik. Der Beitrag schließt mit einigen Überlegungen zum politischen Umgang mit den politischen Repräsentanten der Anti-Zentralisierungsbewegung.

1 Einführung

Im Vorfeld der neunten Direktwahl des Europäischen Parlaments (EP) im Mai 2019 stilisierten viele Beobachter die Wahl zu einem Kampf um die politische Zukunft Europas¹. In den Zeitungen waren eindringliche Warnungen vor einem Durchmarsch der Europafeinde zu lesen, und mancherorts stellte man bereits

¹Eine längere Fassung dieses Beitrags ist auf Englisch im Journal of European Public Policy erschienen (<https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1737881>). Ich bedanke mich bei Johanna Weber für ihre gewohnt zuverlässige Hilfe bei der Datenrecherche und der sprachlichen Bearbeitung des Beitrags.

O. Treib (✉)

Institut für Politikwissenschaft, Universität Münster, Münster, Deutschland

E-Mail: oliver.treib@uni-muenster.de

Überlegungen für den Fall an, dass die ‚Populisten‘ knapp die Hälfte aller Sitze im Europäischen Parlament erringen würden (Dennison und Zerka 2019).

Verglichen mit diesen apokalyptischen Erwartungen schienen die tatsächlichen Wahlergebnisse dann eine überraschend integrationsfreundliche Botschaft zu senden. Einige der Aushängeschilder des rechtspopulistischen Euroskeptizismus schnitten deutlich schlechter ab als fünf Jahre zuvor, und pro-integrationsorientierte Parteien konnten in mehreren Ländern überraschende Siege feiern.

Bedeutet dies, dass die euroskeptische Welle ihren Höhepunkt überschritten hat und von nun an nach und nach abebben wird? Dieser Beitrag argumentiert, dass eine derartige Schlussfolgerung die wahren Triebfedern des Euroskeptizismus verkennt und zudem einer genaueren Analyse der Wahlergebnisse nicht standhält. Euroskeptische Parteien befinden sich keineswegs auf dem Rückzug. Stattdessen gehören im neu gewählten EP mehr als 28 % der Abgeordneten Parteien an, die den aktuellen Stand der europäischen Integration kritisieren und Reformstrategien befürworten, die mehr Autonomie für die Mitgliedstaaten gewährleisten sollen. Damit haben sie praktisch denselben Sitzanteil errungen wie bei der Wahl 2014 (Treib 2014).

Euroskeptische Parteien haben sich mittlerweile als fester Bestandteil des Parteiensystems auf der europäischen Ebene etabliert und es ist unwahrscheinlich, dass sie in naher Zukunft wieder schwächer werden oder gar verschwinden könnten. Der Hauptgrund dafür liegt in einem zunehmend stabiler werdenden Zentrum-Peripherie-Cleavage in der EU-Politik. Angeregt durch einen Prozess der Zentralisierung von Entscheidungsbefugnissen auf der europäischen Ebene seit den 1950er Jahren, verteidigt mittlerweile eine zahlenmäßig durchaus beträchtliche Minderheit von Bürger*innen ihre nationalen Kulturen und Traditionen gegen weitere Zentralisierungsbemühungen des pro-integrationsorientierten politischen Mainstream. Vor dem Hintergrund dieses strukturell verankerten Konflikts schiene es sinnvoll, die Repräsentanten der Anti-Zentralisierungsbewegung systematisch in die Politik auf der europäischen Ebene einzubinden, anstatt auszugrenzen.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Der nächste Abschnitt entwickelt ein überarbeitetes Verständnis von Euroskeptizismus, in dem die Sicherung und Stärkung nationaler Autonomie eine zentrale Rolle spielt. Mithilfe dieser Konzeptionalisierung gibt der Beitrag dann einen Überblick über die euroskeptischen Wahlergebnisse bei der Europawahl 2019. Auf Grundlage dieser Ergebnisse legt der Beitrag dann die Argumente dar, die dafürsprechen, dass der Euroskeptizismus seinen stabilen Zulauf einem strukturell verankerten Anti-Zentralisierungskonflikt in der EU verdankt. Das Fazit schließt mit einigen Schlussfolgerungen zum politischen Umgang mit der Gruppe euroskeptischer Parteien auf der europäischen Ebene.

2 Was ist Euroskeptizismus?

Die Forschung zu euroskeptischen Parteien hat eine Vielzahl von Typologien entwickelt, um verschiedene Formen euroskeptischer Positionen zu unterscheiden (für einen Überblick siehe Szczerbiak und Taggart 2018; Vasilopoulou 2018). Vergleichsweise wenig konzeptionelle Arbeit wurde dem gegenüber in die Abgrenzung euroskeptischer und pro-integrationsorientierter Positionen investiert.

Aus meiner Sicht liegt das Problem, auf das diese konzeptionelle Unschärfen zurückzuführen sind, in der Vermischung von zwei Dimensionen: die eine bezieht sich auf die *Kritik am gegenwärtigen Status quo* in der EU, die andere auf die *bevorzugten Handlungsalternativen*. Es ist unbestritten, dass Kritik an der derzeitigen institutionellen Ausgestaltung der EU, an den Kompetenzen und/oder an den daraus resultierenden politischen Regelungen eine häufige Erscheinungsform des Euroskeptizismus ist. Doch kritisiert wird die EU auch von Akteuren, die eine entschlossene Vertiefung der EU anstreben. Um als euroskeptische Position klassifiziert zu werden, kommt es auf ein zweites Element an: eine Reformperspektive, die auf weniger statt mehr europäische Integration abzielt. Euroskeptizismus beschreibt somit eine Position, die mit dem Status quo der EU unzufrieden ist und sich für Reformen einsetzt, die auf mehr nationale Autonomie hinauslaufen.

3 Ein Überblick über die Wahlergebnisse euroskeptischer Parteien 2019

Einer der wichtigsten Trends bei den Wahlen 2019 war, dass Parteien der beiden größten Parteifamilien, der Europäischen Volkspartei (EVP) und der Sozialdemokraten (S&D), zum Teil empfindliche Stimmeneinbußen hinnehmen mussten. Mitglieder beider Parteifamilien verloren in Frankreich, Deutschland und Italien deutlich an Stimmen. Die EVP-Parteien in Spanien, Polen, Tschechien, Lettland und Luxemburg sowie die S&D-Parteien in Rumänien und in Großbritannien hatten ebenfalls schwere Verluste zu verzeichnen. Die großen Gewinner waren die beiden kleineren proeuropäischen Parteigruppierungen, die Liberalen und die Grünen. Die Liberalen waren vor allem in Frankreich, Großbritannien, Rumänien, Dänemark und Slowenien erfolgreich. Die Grünen konnten in vielen Ländern zulegen, wobei die größten Gewinne in Deutschland, Frankreich und Tschechien zu verzeichnen waren.

Insgesamt konnte die Gruppe der euroskeptischen Parteien nicht von den Verlusten der beiden großen Parteigruppierungen profitieren. Wie aus Tab. 1 hervorgeht, gewannen sie 28,4 % der Sitze im EP, wenn die britischen Abgeordneten mit in die Berechnung einbezogen werden. Seit dem Brexit ist der Sitzanteil euroskeptischer Parteien leicht auf 26,2 % gesunken. Vergleicht man diese Situation mit den Ergebnissen der Wahl 2014, so ist die Stärke euroskeptischer Parteien weitgehend unverändert geblieben (Treib 2014). Das bedeutet, dass die großen Gewinne dieser Parteien bei der Wahl 2014 nicht nur eine kurzfristige Folge der Eurokrise waren. Stattdessen konsolidierte die Wahl 2019 die parlamentarische Repräsentation euroskeptischer Kräfte.

Während die Gesamtstärke euroskeptischer Parteien stabil geblieben ist, haben sich die Machtverhältnisse innerhalb dieser Gruppe deutlich verschoben. Der erste große Unterschied zwischen 2014 und 2019 ist, dass die Gruppe der Euroskeptiker deutlich weiter nach rechts gerückt ist. Die Gruppe der linken euroskeptischen Parteien ist von 51 im Jahr 2014 auf 21 Sitze geschrumpft (siehe Tab. 1). Auch die Gruppe der gemäßigten rechten Euroskeptiker hat leicht abgenommen. Dagegen ist die Gruppe der euroskeptischen Parteien auf der radikalen Rechten massiv gewachsen. 2014 verfügten diese Parteien über 55 Sitze. Nach der Wahl 2019 hat sich die Größe dieser Gruppe mit insgesamt 106 Abgeordneten fast verdoppelt.

Dieser Rechtsruck hat zwei Ursachen. Erstens haben einige der Parteien am linken Rand ihre Positionen grundlegend verändert. Traten sie noch 2014 als Verteidiger nationaler Wohlfahrtsstaatlichkeit gegen die europäische Sparpolitik auf, so entwickelten sie sich mehr und mehr zu Befürwortern europäischer Lösungen für Armut und soziale Ungleichheit. Mehrere linke Parteien kämpften mittlerweile für die Einführung eines europaweiten Mindestlohns oder die Schaffung eines europäischen Arbeitslosenfonds. Zur Verwirklichung dieser Pläne müssten wichtige Gesetzgebungsbefugnisse und erhebliche Finanzmittel von der nationalen auf die europäische Ebene übertragen werden. Aufgrund dieser programmatischen Neuausrichtung können Parteien wie die spanische *Podemos* oder die deutsche *Linkspartei* nicht mehr als euroskeptische Parteien eingestuft werden.

Zweitens haben einige euroskeptische Parteien auf der radikalen Rechten, die schon 2014 im EP vertreten waren, große Zugewinne erzielt. Größter Gewinner war Matteo Salvini *Lega* in Italien, deren Stimmenanteil von 6 auf 34 % kletterte. Auch die deutsche *Alternative für Deutschland*, inzwischen keine gemäßigte, sondern eine radikale Rechtspartei, erzielte große Zuwächse, ebenso wie der belgische *Vlaams Belang*. Darüber hinaus schafften in sieben Ländern euroskeptische Rechtsaußenparteien, die 2014 noch keine Sitze gewonnen hatten, den Sprung ins Parlament. Die Gruppe der rechten Euroskeptiker wurde schließlich

Tab. 1 Euroskeptische Parteien im Europäischen Parlament

Linksaußen-Parteien	Zentristische Parteien	Moderate Rechtsparteien	Rechtsaußen-Parteien
6 Unbeugsames Frankreich (FR) 2 Fortschrittspartei des arbeitenden Volkes (CY) 2 Kommunistische Partei Griechenlands (EL) 2 Kommunistische Partei Portugals (PT) 2 Linksblock (PT) 1 Partei der Arbeit Belgiens (BE) 1 Kommunistische Partei (CZ) 1 Einheitsliste – die Rot-Grünen (DK) 1 Partei „Menschliches Schutzschild“ (HR) 1 Sinn Féin (IE) 1 Linkspartei (SE) 1 Sinn Féin (GB) (-1) ^a Summe: 21 Sitze (-1)^a	14 Fünf-Sterne-Bewegung (IT) Summe: 14 Sitze	29 Brexit-Partei (GB) (-29) ^a 26 Recht und Gerechtigkeit (PL) (+1) ^a 4 Demokratische Bürgerpartei (CZ) 4 Konservative Partei (GB) (-4) ^a 2 Bulgarische Nationale Bewegung (BG) 2 Nationale Vereinigung (LV) 2 Christen-Union/ Reformierte Partei (NL) 1 Koalition der Kroatischen Souveränisten (HR) 1 Wahlaktion der Polen Litauens (LT) 1 Demokratische Unionistenpartei (GB) (-1) ^a Summe: 72 Sitze (-33)^a	28 Lega (IT) (+1) ^a 22 Nationale Sammlungsbewegung (FR) (+1) ^a 13 Fidesz/Christdemokratische Volkspartei (HU) 11 Alternative für Deutschland (DE) 5 Brüder Italiens (IT) (+1) ^a 3 Freiheitliche Partei Österreichs (AT) 3 Vlaams Belang (BE) 3 Vox (ES) (+1) ^a 3 Forum für Demokratie (NL) (+1) ^a 3 Schwedendemokraten (SE) 2 Die Finnen (FI) 2 Freiheit und Direkte Demokratie (CZ) 2 Goldene Morgenröte (EL) 2 Kotleba–Volkspartei Unsere Slowakei (SK) 1 Dänische Volkspartei (DK) 1 Konservative Volkspartei Estlands (EE) 1 Griechische Lösung (EL) 1 Jobbik (HU) 1 Partei der Freiheit, NL) ^a Summe: 106 Sitze (+6)^a

Anmerkung: ^aIn Klammern angegebene Veränderungen der Sitzzahlen beziehen sich auf die Änderungen an der Zusammensetzung des EP nach dem Brexit

Sitzanteil euroskeptischer Parteien vor dem Brexit: 213 von 751 Sitzen: 28,4 %

Sitzanteil euroskeptischer Parteien nach dem Brexit: 185 von 705 Sitzen: 26,2 %

Quellen: <https://election-results.eu>. Zugegriffen: 26. November 2019; https://en.wikipedia.org/wiki/2019_European_Parliament_election. Zugegriffen: 26. November 2019. Für die Einteilung der Parteien wurden die Chapel Hill Expert Surveys 2017 und 2014 (Polk et al. 2017), die „Populist“ von Team Populism (Rooduijn et al. 2019), die Fraktionszugehörigkeiten der einzelnen Parteien und eine Internet-Recherche ihrer wichtigsten Programmpunkte herangezogen

durch die Radikalisierung der ungarischen *Fidesz* gestärkt. Die Partei von Viktor Orbán entwickelte sich von einer Mitte-Rechts-Partei mit proeuropäischer Agenda zu einer weit am rechten Rand operierenden euroskeptischen Partei, die mit deutlich fremdenfeindlichen, nationalistischen und teilweise sogar antisemitischen Parolen in den Wahlkampf zog (siehe etwa Krekó 2017).

Der zweite große Unterschied zwischen den euroskeptischen Parteien im Europäischen Parlament 2014 und 2019 besteht darin, dass viele dieser Parteien ihren grundsätzlichen Widerstand gegen die EU, die EU-Mitgliedschaft oder den Euro abgeschwächt haben. Die Unterscheidung zwischen Parteien mit *hartem* und *weichem* Euroskeptizismus (Szczerbiak und Taggart 2004) ist daher immer weniger hilfreich, wenn es um die Klassifikation europakritischer Parteien geht. Dafür sind drei Hauptursachen anzuführen.

Erstens scheint der schwierige Weg Großbritanniens aus der EU dazu geführt zu haben, dass einige der Parteien, die zuvor noch für den Austritt aus der EU eingetreten sind, ihre Positionen deutlich gemäßigt haben. Zweitens haben manche der größeren euroskeptischen Parteien, etwa Marine Le Pens *Front National* (seit 2018: *Rassemblement National*), bei nationalen Wahlen versucht, auf Wähler*innen in der Mitte zuzugehen, um genügend Unterstützung für die Übernahme von Regierungsverantwortung zu sammeln. Dafür wurden dann allzu radikale Anti-EU-Forderungen zurückgenommen. Drittens übernahmen mehrere der ehemals *harten* euroskeptischen Parteien tatsächlich Regierungsverantwortung und mäßigten in diesem Zusammenhang ihre kritische Haltung zur EU- und Eurozonen-Mitgliedschaft. Dazu gehören die *Fünf-Sterne-Bewegung* und die *Lega* aus Italien ebenso wie die *Freiheitliche Partei Österreichs* (FPÖ).

Insgesamt haben sich euroskeptische Parteien also inzwischen in fast allen Mitgliedstaaten als fester Teil der Parteiensysteme etabliert. Sie sind daher zu einer Kraft geworden, mit der man im Europäischen Parlament auf lange Sicht rechnen müssen. Gleichzeitig ist das ideologische Profil der im EP vertretenen euroskeptischen Parteien im Laufe der Zeit kohärenter geworden. Die meisten zielen mittlerweile darauf ab, die EU grundlegend zu reformieren, anstatt sie ganz abschaffen oder aus ihr austreten zu wollen. Darüber hinaus ist das euroskeptische Lager deutlich rechter geworden. Der linke Euroskeptizismus ist auf dem Rückzug, und der zentristische Euroskeptizismus ist nach wie vor ein absolutes Randphänomen. Das bedeutet, dass sich das euroskeptische Lager zunehmend auf den rechten Flügel des politischen Spektrums konzentriert, und dort vor allem auf den rechten Rand, denn seit dem Brexit gehören 60 % aller euroskeptischen Abgeordneten einer Rechtsaußenpartei an.

Mit dieser ideologischen Ausrichtung bestätigt die Gruppe der euroskeptischen Parteien zunehmend die Sichtweise von Hooghe und Marks (2018),

wonach die Haltungen von Parteien gegenüber der EU durch ihre Positionierung auf der GAL/TAN-Dimension bestimmt wird. Links-libertäre Parteien sollten die europäische Integration am stärksten befürworten und rechtsautoritäre Parteien sie am stärksten ablehnen. Es ist zwar fraglich, ob dieses Argument für die integrationsfreundliche Seite zutrifft, da sich am pro-integrationsorientierten Ende des Spektrums nicht nur die links-libertären Grünen befinden, sondern auch die traditionellen sozialdemokratischen, christdemokratischen und liberalen Parteien. Doch das euroskeptische Ende des Spektrums hat sich immer mehr den Erwartungen von Hooghe und Marks angenähert. Und auch der oben beschriebene Wandel mehrerer links-libertärer Parteien entspricht der Logik des Hooghe/Marks-Arguments.

4 Euroskeptizismus und das Zentrum-Peripherie-Cleavage in der EU-Politik

Welche Rückschlüsse lassen sich aus diesen Ergebnissen auf die politische Konfliktstruktur in der EU ziehen? Mehrere Autor*innen haben den Aufstieg euroskeptischer Parteien als Zeichen der Etablierung eines neuen politischen Cleavage interpretiert, bei dem sich Anhänger der Globalisierung und Befürworter nationaler Abgrenzung gegenüberstehen. Dieses neue Cleavage wurde wahlweise als Kluft zwischen *demarcation* und *integration* (siehe zuerst Kriesi et al. 2006), zwischen *Kosmopolitismus* und *Kommunitarismus* (siehe beispielsweise Zürn und De Wilde 2016) oder als *transnationales* Cleavage (Hooghe und Marks 2018) bezeichnet.

Der EU-Konflikt wird in der Regel als Teil dieses Cleavage betrachtet. In der Tat ist der Kampf um die europäische Integration in vielerlei Hinsicht der Inbegriff des Globalisierungskonflikts. Im Wesentlichen hat die europäische Integration die gleichen Auswirkungen auf den Nationalstaat wie der umfassendere Globalisierungsprozess, allerdings in weitreichenderem Maße. Insofern lässt sich der Konflikt über die europäische Integration durchaus als Teil des breiteren Globalisierungskonflikts betrachten.

Dennoch schlage ich hier vor, eine etwas andere Perspektive auf diese Auseinandersetzung zu werfen. Während die Literatur zum Globalisierungskonflikt die Aufmerksamkeit vor allem auf die Verlustängste und Bedrohungswahrnehmungen gegenüber einer mehr oder weniger amorphen globalen Welt richtet, lohnt es sich aus meiner Sicht, im Fall des Euroskeptizismus die besondere Natur der europäischen Integration mit in den Blick zu nehmen. Die Auswirkungen der

europäischen Integration sind um so viel tiefgreifender, dass auch die politischen Reaktionen darauf anders gelagert sein könnten als im Fall der Globalisierung.

Ich schlage vor, den Aufstieg euroskeptischer Parteien als Ergebnis eines wachsenden Zentrum-Peripherie-Cleavages innerhalb der EU zu verstehen. Euroskeptizismus weist damit Parallelen zu historischen Prozessen auf, die im Zuge der Nationalstaatsbildung stattfanden. Dabei entstanden Spaltungen zwischen Zentrum und Peripherie, weil die mit der Nationalstaatsbildung einhergehenden Prozesse der administrativen Zentralisierung sowie der sprachlichen und kulturellen Homogenisierung Widerstand von regionalen oder lokalen Gemeinschaften hervorriefen, die versuchten, ihre eigenen Kulturen und Traditionen zu verteidigen und daher mehr Autonomie einforderten (Lipset und Rokkan 1967; Rokkan 2009). Das Wesen des Zentrum-Peripherie-Cleavage lag daher im Widerstand gegen Zentralisierung. Analog dazu kann das Aufkommen und die Ausbreitung euroskeptischer Parteien als Reaktion auf den seit den 1950er Jahren beobachtbaren Prozess der Zentralisierung von Autorität auf der europäischen Ebene verstanden werden.

Wie Daten aus dem Measuring-International-Authority-Datensatz (MIA) zeigen, war das Niveau supranationaler Autorität über die Mitgliedstaaten von Anfang an beträchtlich und hat seit 1958 noch erheblich zugenommen. Abb. 1 zeigt drei Indikatoren supranationaler Autorität aus dem Datensatz. *Delegation* gibt an, inwieweit die Mitgliedstaaten Entscheidungsbefugnisse an Organe der betreffenden Organisation übertragen haben. *Pooling* beschreibt, inwiefern die Mitgliedstaaten Entscheidungsbefugnisse vergemeinschaften, indem sie Beschlüsse akzeptieren, die durch verschiedene Formen der Mehrheitsentscheidung getroffen werden. *Scope* schließlich misst die Anzahl der Politikbereiche, in denen die Organisation Handlungskompetenzen besitzt (Hooghe et al. 2017, 2019).

Das Ausmaß an *Delegation* war von Anfang an vergleichsweise hoch und hat sich durch institutionelle Reformen seither weiter gesteigert. Insgesamt ist die EU die Organisation mit dem höchsten Wert an *Delegation* unter den 76 von Hooghe et al. (2017, S. 124) analysierten internationalen Organisationen. Was das *Pooling* betrifft, so haben die Mitgliedstaaten immer noch relativ viele Vetomöglichkeiten, allerdings ist die heutige Europäische Union weitaus weniger intergouvernemental als die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) Ende der 1950er Jahre. Am ausgeprägtesten fällt die Zunahme der *Scope*-Variable aus. Anfänglich war die EWG vorwiegend für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Landwirtschaft zuständig. Heute umfasst der *Scope* der EU 24 der 25 von Hooghe et al. (2019) analysierten Politikbereiche.

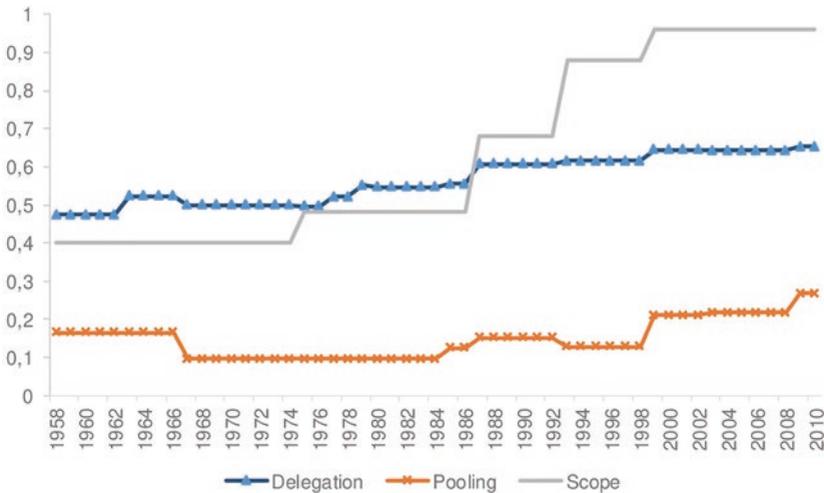


Abb. 1 EU-Autorität 1958–2010. (Quelle: Measure-of-International-Authority-Datensatz (Hooghe et al. 2017, 2019). Der Scope-Indikator kann standardmäßig Werte zwischen 0 und 25 annehmen. Er wurde in eine Variable umcodiert, die zwischen 0 und 1 variiert, um ihn vergleichbar mit den anderen Indikatoren zu machen)

Aus Sicht des Zentrum-Peripherie-Cleavage ist es wenig verwunderlich, dass der Aufbau staatsähnlicher Strukturen auf EU-Ebene eine politische Gegenreaktion ausgelöst hat. Im Laufe der Zeit gewannen immer mehr Menschen den Eindruck, dass das Ausmaß der Zentralisierung zu weit gegangen sei und zurückgedrängt werden müsse, um die nationale Autonomie zu erhalten. Euroskeptische Parteien haben dieses latente Gefühl des Widerstands gegen die europäische Integration aufgegriffen und eine Reihe euroskeptischer Narrative entworfen, die bei einem beträchtlichen Anteil von Wähler*innen auf Resonanz gestoßen sind. Die politische Linke, an sich grundsätzlich internationalistisch eingestellt, sieht das wirtschaftspolitische Regime der EU als Bedrohung für nationale Wohlfahrts- und Umverteilungsprogramme. Die gemäßigte politische Rechte, ebenfalls grundsätzlich für internationale Zusammenarbeit zum gegenseitigen Vorteil ausgerichtet, bemängelt vor allem, dass die wachsende *Überregulierung* durch EU-Vorschriften den Unternehmen zu viel Bürokratie auferlege und damit das Wirtschaftswachstum gefährde. Euroskeptiker am rechten Rand wiederum befürchten, dass das offene Grenzregime der EU zu einem unkontrollierbaren Zustrom von Migrant*innen führe und zu einer Ausbreitung von Kriminalität und Terrorismus beitrage.

Das Gefühl der Fremdbestimmung durch *Brüssel* ist vielleicht nicht so tief verwurzelt wie der Widerstand gegen Zentralisierungsprozesse in Ländern, in denen sich regionalistische oder separatistische Bewegungen formiert haben. Zudem sind die Anhänger euroskeptischer Positionen eine sehr viel heterogenere Gruppe als die meisten separatistischen Bewegungen. Aber die negative Politisierung der europäischen Integration durch Anti-EU-Parteien und ihr anhaltender Wahlerfolg deuten darauf hin, dass der Widerstand gegen zu viel europäische Integration mittlerweile politisch fest institutionalisiert und von einer stabilen Minderheit der Bevölkerung unterstützt wird. Aus diesen Gründen scheint es angemessen, die Wahlerfolge euroskeptischer Parteien als Resultat eines zunehmend stabiler werdenden Anti-Zentralisierungs-Cleavage zu begreifen.

5 Schlussfolgerungen

Wenn die Analyse dieses Beitrags stimmt, dann stellen die Wahlerfolge euroskeptischer Parteien bei der Europawahl 2019 lediglich die Fortsetzung eines schon sehr viel früher einsetzenden Prozesses dar, der Ausdruck eines sich verfestigenden Anti-Zentralisierungskonflikts ist. Die europäische Integration ist mittlerweile so weit vorangeschritten, dass sich auch politische Kräfte, die grundsätzlich für internationale Zusammenarbeit eintreten, gegen sie wenden, weil sie das heutige Niveau an Integration als ernsthafte Bedrohung für ihre nationalen Kulturen und Regelungstraditionen betrachten. Die Wahl 2019 ist in diesem Zusammenhang ein Zeichen der Konsolidierung und Verfestigung dieser Konfliktlinie.

Um unter diesen Umständen ein gedeihliches Miteinander in der tief gespaltenen EU zu ermöglichen, schiene es angebracht, dass sich die Vertreter*innen des pro-integrationsorientierten Mainstream auf die konsensdemokratischen Prinzipien besinnen, die Lijphart (1999) zur Entschärfung tiefgreifender gesellschaftlicher Konflikte entworfen hat. Anstatt auf eine mehrheitsdemokratische Transformation der EU-Politik zu setzen, wie sie im Spitzenkandidatenmodell angelegt ist, schiene es klüger, die politischen Repräsentanten der Anti-Zentralisierungs-Kräfte als legitime Teilnehmer am politischen Prozess anzuerkennen, ihnen Repräsentation in den Organen der EU zu gewähren und sie so zu einem gewissen Grad an der Macht in der EU teilhaben zu lassen.

Leider sieht es genau danach wenige Monate nach der Wahl nicht aus. So haben die Fraktionsspitzen der pro-integrationsorientierten Mehrheit im EP wie schon 2014 beschlossen, die Fraktion der rechten Euroskeptiker von der Vergabe

von Ausschussvorsitzpositionen, die normalerweise nach Größenproporz unter allen Fraktionen aufgeteilt werden, auszuschließen.

Auf Grundlage der Analyse in diesem Beitrag ist die Strategie, dem Euroskeptizismus durch politische Ausgrenzung beizukommen, zum Scheitern verurteilt. Ganz im Gegenteil, sie birgt sogar erhebliches Potenzial für eine Verschärfung des Anti-Zentralisierungskonflikts in der EU.

Literatur

- Dennison, S., & Zerka, P. (2019). *The 2019 European election: How Anti-Europeans plan to wreck Europe and what can be done to stop it*. Brüssel: European Council on Foreign Relations.
- Hooghe, L., Lenz, T., & Marks, G. (2019). *A theory of international organization: A postfunctionalist theory of governance* (Bd. IV). Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2018). Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage. *Journal of European Public Policy*, 25(1), 109–135.
- Hooghe, L., Marks, G., Lenz, T., Bezuijen, J., Ceka, B., et al. (2017). *Measuring international authority: A postfunctionalist theory of governance* (Bd. III). Oxford: Oxford University Press.
- Krekó, P. (2017). *Rethinking the far right in Hungary: Defeating Orbán is impossible without Jobbik's votes*. Budapest: Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/14182.pdf>. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S., et al. (2006). Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared. *European Journal of Political Research*, 45(6), 921–956.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lipset, S. M., & Rokkan, S. (1967). Cleavage structures, party systems and voter alignments: An introduction. In S. M. Lipset & S. Rokkan (Hrsg.), *Party systems and voter alignments* (S. 1–64). New York: Free Press.
- Polk, J., Rovny, J., Bakker, R., Edwards, E., Hooghe, L., Jolly, S. et al. (2017). Explaining the salience of anti-elitism and reducing political corruption for political parties in Europe with the 2014 Chapel Hill expert survey data. *Research & Politics*, 4(1). <https://doi.org/10.1177/2053168016686915>.
- Rokkan, S. (2009). *Citizens, elections, parties: Approaches to the comparative study of the processes of development*. Colchester: ECPR Press.
- Rooduijn, M., van Kessel, S., Froio, C., Pirro, A. L.P., De Lange, S. L., Halikiopoulou, D. et al. (2019). *The PopuList: An overview of populist, far right, far left and Eurosceptic parties in Europe*. <https://popu-list.org/>. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Szczerbiak, A., & Taggart, P. (2004). Contemporary Euroscepticism in the party systems of the European Union candidate states of Central and Eastern Europe. *European Journal of Political Research*, 43(1), 1–27.

- Szczerbiak, A., & Taggart, P. A. (2018). Contemporary research on Euroscepticism: The state of the art. In B. Leruth, N. Startin, & S. Usherwood (Hrsg.), *The Routledge handbook of Euroscepticism* (S. 11–21). London: Routledge.
- Treib, O. (2014). The voter says no, but nobody listens: Causes and consequences of the Eurosceptic vote in the 2014 European Elections. *Journal of European Public Policy*, 21(10), 1541–1554.
- Vasilopoulou, S. (2018). *Far right parties and Euroscepticism: Patterns of opposition*. London: ECPR Press/Rowman & Littlefield.
- Zürn, M., & De Wilde, P. (2016). Debating globalization: Cosmopolitanism and communitarianism as political ideologies. *Journal of Political Ideologies*, 21(3), 280–301.

Prof. Dr. Oliver Treib, Universität Münster, Institut für Politikwissenschaft (oliver.treib@uni-muenster.de)



What's New in the EP? EU-issue Parties and the Europeanization of National Party Systems

Alexander Hoppe and Julia Schmäler

Abstract

Focusing on the three preceding elections to the European Parliament, this contribution means to challenge the traditional understanding that the concept of Europeanization has not yet reached the stage of national party systems. Contrary to earlier studies, we find that both the significant rise of successful EU-issue parties and the resulting erosion of the arena-issue inversion favour the Europeanization of domestic party systems throughout EU member states.

The political environment in the months leading to the 2019 European Parliament (EP) election led many to believe: This time it will be different. The unprecedented degree to which the *EU* as a political subject had become salient for political parties and people alike suggested that 2019 would yield the first genuine *European* election, in which EU issues, instead of domestic politics, dominate the election campaigns. This prediction stood in stark contrast to established scholarly knowledge. Already the first direct EP election in 1979 had been characterized as nine national second-order elections instead of one European-level election (Corbett 2014; Hix and Marsh 2011; Reif and Schmitt 1980; Reif et al. 1997; Schmitt 2007). Ever since—despite ever-growing competences for the

A. Hoppe (✉)

Utrecht School of Governance, Utrecht University, Utrecht, The Netherlands

e-mail: a.hoppe@uu.nl

J. Schmäler

Bereich Europäische und internationale Zusammenarbeit, DLR Projektträger, Bonn, Germany

e-mail: julia.schmaelter@dlr.de

EP, politicization and Spitzenkandidaten—all analyses painted a similar picture: European Parliament elections always ranked second.

Generally, European integration is said to have a tremendous impact on national, regional and local political environments. Yet, the rather restrained attentiveness bestowed upon EU elections entailed that national party systems remained largely unaffected by Europeanization. Analyzing national party systems in the 1980s and 1990s, Peter Mair (2000), for instance, concludes that the EU has hardly changed national party systems and is unlikely to do so in the future: “Spillover from the European to national electoral arenas will always remain limited and for this reason, national party systems are likely to remain relatively impervious to any direct impact of European integration” (Mair 2000, p. 41).

Following first studies that found evidence running contrary to this assumption, we dare to challenge Mair’s claim. Assuming that the perpetual crises hitting the EU since 2008 and their related politicization will also come to affect national party systems, we take the 2019 EP election to examine if Europeanization finally leaves its marks on EU member states’ party systems.

1 Theoretical Framework

The concept of Europeanization refers to “responses by actors—institutional and otherwise—to the impact of European integration” (Ladrech 2002, p. 389) and has been applied to a plethora of different questions, political systems and aspects thereof, for example national party systems (Braun and Schmitt 2018; Ladrech 2002, 2008; Mair 2000). One of the most renowned scholars of party politics presumes the first European election in 1979 to be a logical juncture, that “offered the first opportunity for parties to attempt to establish formal cross-national links as part of their direct efforts to appeal to voters”, and thereby might have triggered an increase in any Europeanization effect on national party systems (Mair 2000, p. 29).

According to Mair, any direct effect of the EU on national party systems will first and foremost manifest itself in the system’s *format*, i.e. the number of emerging EU-issue parties “with the explicit and primary intention of mobilizing support for or against the EU” (2000, p. 30).¹ Analysing domestic parliamentary elections

¹Next to the format of party systems, Mair has originally also analysed possible changes to the mechanics of party systems, i.e. “the modes of interaction between the (relevant) parties”. Since a thorough analysis of both factors is beyond the limited scope of this study, it seems reasonable to take a look at the format first and interpret the underlying assumptions. For information on party system mechanics, see Mair (2000).

in the period between 1979 and 1998, Mair however found that the influence of Europeanization on national party systems was practically non-existent. Whereas he identified 120 new parties, only three of them could de facto “be linked directly to the issue of European integration” (Mair 2000, p. 32): The Austrian No-Citizens Initiative, the Finnish Alliance for a Free Finland and the British Referendum Party (p. 49). Considering that the first EP election had opened up a wholly new electoral arena for the expression of political preferences, the limited interest appears rather puzzling.

Following Mair, the non-appearance of new EU-issue parties can be traced back to a detrimental inversion of electoral issues and electoral arenas. Based on the competences of national parliaments and the European Parliament respectively, the European electoral arena would be the appropriate field to campaign and vote for specific EU-wide *policy* issues. In contrast, “any questions concerning the constitution of Europe [*polity*] are likely to fall most firmly within the national electoral arena” (Mair 2000, p. 37) and should thus be discussed during national election campaigns. In reality, however, Mair identified an inversion of this issue-arena relationship: European elections are habitually exploited to campaign for *polity* adaptations (such as EU membership or treaty changes), whereas national elections are used as arenas to promote *policy* change. It follows that both arenas are largely depoliticized. This further hampers the Europeanization of national party systems, as the depoliticized EU issues remain for the distant elites to quarrel with and do not enter the electoral arena. For political parties, and especially new ones, campaigning mainly around EU issues therefore does not pay off: Voters make their choices on the basis of domestic issues which are often highly politicized; no matter the electoral arena (Mair 2000).

Nearly 20 years have passed since Mair's investigation. Since then, the EU has been afflicted by several (partly ongoing) crises that keep on influencing the lives of EU citizens. Further, the EU treaties adopted since 2000 granted more and more competencies to the EP. First studies show that parties have turned to genuine European policy campaigns in the EP elections, thereby rectifying the arena-issue inversion (Braun et al. 2016; Senninger and Wagner 2015). This study therefore aims to examine if both, the limited Europeanization of party systems as well as the arena-issue inversion, still hold after the 2019 European election.

In order to answer these questions, we proceeded in two consecutive steps. First, we checked if the number of newly founded EU-issue parties has increased, and thereby influences the format of national party systems. Against this background, three clarifications are necessary. (1) *New parties* are defined as all

parties that have been founded since 2008 and entered the European Parliament for the first time in one of the following European elections.² (2) *EU-issue parties* are parties whose central reason for foundation was the EU or any EU-related issue. While these parties might also stand for other political goals, the EU ought to be its *raison d'être*, and the party would not have been brought to life if it was not for Europe. (3) We assume the number of new EU-issue parties to have increased since the EU has been hit by a series of crises; the widely accepted starting year for which is 2008. For our analysis, we hence focused on the European elections in 2009, 2014 and 2019. In a second step, we took a closer look at the identified new EU-issue parties and their party manifestos, and scrutinized their actual demands: Is the parties' major focus on adapting policies or changing polity?

2 Party System Format: The Number of New EU-issue Parties

Our analysis revealed that the number of successful new parties in general has been constantly rising. While in 2009, nine new parties have been identified, the 2014 EP election already involved 21 new parties and in 2019, 25 new parties entered the EP for the first time. In this sense and just considering temporality, we could assume that Europeanization and the ramifications of the crises can be associated with a considerable increase in the number of new parties in the EP.

However, the way more important question is how many of these newly founded parties have been set up for purely EU-issue reasons. Remember that for the period 1979–1998, i.e. 19 years, Mair had identified merely three EU-issue parties. For our period of analysis, nine of the identified new parties could be categorized as EU-issue parties: Five in 2019, four in 2014, and none in 2009 (Table 1). We can hence observe a clear increase in the foundation of successful EU-issue parties after 2008. While their success at the European level has been established, it remains to be examined if these EU-issue parties have any repercussion on their respective national party systems, as well.

²Mair (2000) chose to focus on national elections, arguing that parties only have an impact on the national party system if they take part in national elections. We decided to focus on European elections. First of all, since the early 2000s the political importance of EP elections has increased, despite the fact that they are still widely considered second-order. Second, we believe that trends of Europeanization will first be visible in elections at the EU level. We do, however, refer back to the repercussions on national party systems later in the text.

Table 1 New EU-issue parties: 2009, 2014 and 2019

	Name	Translation	Abbr.	MS	Year	EU-issue	Seats
EP2014	Alternative für Deutschland	Alternative for Germany	AfD	DE	2013	Euro rescue package	7
	Unidas Podemos	United we can!	Podemos	ES	2014	Austerity measures and legitimacy	5
	Strana svobodných občanů	Free Citizens' Party	Svobodní	CZ	2009	Lisbon Treaty	1
	Anexartiti Ellines	Independent Greeks	ANEL	EL	2012	EU austerity policy	1
EP2019	Fratelli d'Italia	Brothers of Italy	FdI	IT	2012	Eurozone	5
	Forum voor Democratie	Forum for Democracy	FvD	NL	2016	Eurozone, EU membership	3
	Svoboda a přímá demokracie	Freedom and Direct Democracy	SPD	CZ	2015	EU membership	2
	VOLT	VOLT	VOLT	DE	2017	European solutions	1
	Brexit Party	Brexit Party	BP	GB	2019	Brexit	29

Source: Own illustration

For some parties, such as the only recently established *VOLT* or the *Brexit Party*, we simply do not know yet. While the *Brexit Party* is a paramount example of a successful EU-issue party (as was the British Referendum Party already identified by Mair), it will be considered a special case for this analysis since it is hard to tell how the party will develop in the post-Brexit future and if it will in fact keep influencing the national party system. The Czech *Svobodní*, emerging in 2009 after general disagreement over the Lisbon Treaty, was so far not able to pass the 5% threshold in any election at the national level. While the party's main goal was to establish itself on the national level, its "presence in the EP rather reinforced its two main topics—hard Euroscepticism and libertarian ideology. Both issues are, however, not considered as salient for the mainstream voters" (Kaniok 2017, p. 434).

All other EU-issue parties identified in the analysis (used to) have quite an influence on their respective national party systems. The Czech *SPD* appears to be more successful than Svobodní in this regard. Founded in 2015 with a “very hard-line Eurosceptic program, which included open calls for a referendum on the Czech Republic’s withdrawal from the EU” (Just 2016, p. 96), the party won 30 seats (4.67%) in the 2016 regional elections and over 10 percent (i.e. 22 seats) in the 2017 election to the Czech Chamber of Deputies.

The extremely Eurosceptic *Alternative for Germany* (AfD) was founded in 2013 as a direct reaction to the proposed measures to tackle the Euro crisis. After its success in the 2014 EP election, the AfD also gained ground at the national level. By now being represented in all German state parliaments and scoring 12.6% and winning 94 seats in the 2017 election to the German Bundestag, there is no doubt that the AfD has influenced the German party system.

Similarly, the *Forum for Democracy* (FvD) constantly extends its influence on the Dutch party system. Founded in 2016 and starting with a mere 1.8% in its first national parliamentary election in 2017, it even came to challenge Geert Wilder’s PVV as the main Eurosceptic force in the Netherlands. The party scored its so far greatest success in March 2019, where it was the clear winner of the provincial elections with 15.9%.

The Spanish *Podemos* was founded shortly before the 2014 European election and strongly criticized a profound crisis of legitimacy in the EU, which made it necessary to create a common party, aiming to oppose the austerity measures and other policies assigned by the EU (Podemos 2019, p. 2). After entering the European Parliament in 2014, Podemos’ popularity increased considerably. When the party began accepting members in July 2014, 32,000 people registered within the first 48 hours, and after 20 days, Podemos counted 100,000 members rendering it the third largest party in Spain (Huffington Post 2014). These numbers were reflected both in the Andalusian regional election (15%) and the following 2015 parliamentary election, in which it ranked third. In 2017, the party supported the minority government of Pedro Sánchez.

The *Fratelli d’Italia* (FdI), a highly Eurosceptic party, rejecting the Treaty of Lisbon and explicitly proposing to leave the Euro zone (Segatti et al. 2015, p. 313), was also able to increase support since its foundation in 2012. Coalescing with the centre-right around Berlusconi, it gained nine seats (2%) in the 2013 parliamentary elections, 17 seats (4.4%) in the Chamber of Deputies, and seven seats in the Senate of the Republic in 2018. In between the general elections, the FdI was able to increase its support in the local elections, especially so in central

and Southern Italy. In the 2016 municipal elections, the FdI's president, Giorgia Meloni, even ran for mayor of Rome, strongly supported by Salvini's League, and made the third place (20.62%).

Finally, the *Independent Greeks* (ANEL), turning against the austerity policy in Greece's sovereign debt crisis, had quite an impact on the Greek party system—at least for a limited amount of time. In the 2015 general elections, the party received ten seats in the Hellenic Parliament and built a government coalition with the incumbent Syriza. It thus represents the only new EU-issue party with actual government experience. When Tsipras entered into dialogue on the Macedonian name dispute, ANEL decided to leave the coalition. However, while largely influential at this instance, this was more or less the end of ANEL's electoral success.

Accordingly, we can conclude that Mair's finding that "Europe has had virtually no direct or even demonstrable effect on the format of the national party systems" (2000, p. 31) does no longer hold true; as does his assumption that they "are likely to remain relatively impervious to any direct impact of European integration". While Mair identified three EU-issue parties in 20 years, we were able to unveil the origination of nine EU-issues parties in the past ten years—most of which did indeed have an impact on their respective national political arena. It hence appears that Europeanization has in fact influenced the format of national party systems and most likely will continue to do so.

3 Zooming in: Arena-issue Relationship—Still Confused?

The second step of our analysis examines the state of the arena-issue inversion in the 2019 elections, focusing on the identified EU-issue parties. These parties' European manifestos differ considerably. Five parties had an EP election manifesto, while the Independent Greeks, Svobodní and Freedom and Direct Democracy have not put together a specific program for the EP elections. For these three parties, positions have been extracted from general manifestos (which in part entailed sections on the EU or Europe in general). Consequently, also the detail of positions on the EU differs across party manifestos. This naturally holds between parties with and without EP election manifestos, but also within the latter group there are considerable differences. Podemos, Volt and AfD are the parties with the most comprehensive political programs and ideas for the European Union. First,

hence, there is a clear and evident difference in the quantity of positions on EU issues in the eight parties under investigation.³

Second, the arena-issue inversion identified by Mair still largely applies. All of the parties analysed campaign around *polity* issues. Most envision a change in the institutional setup, either on the divide of competences between the supranational and the national level, the electoral system, the power relation between the different EU institutions or the decision-making power of European people beyond electoral mechanisms. It is only in the three most comprehensive manifestos that polity issues do not dominate over policy issues. Still, the analysis also revealed that most of the parties do not entirely neglect policy issues. Only two out of the eight parties (Independent Greeks and Svobodní) do not formulate concrete policy demands in fields where the EP has important competences.

All other parties promote policy issues to different degrees. Again, the most comprehensive manifestos entail the widest range of policy issues. In general, issues from many different policy fields are covered. Fratelli d'Italia, for instance, strives to establish a European plan for public investment in infrastructure, VOLT aims at introducing a "minimum income above poverty level in all Member States" (Volt 2019, p. 4), and especially Eurosceptic parties often propose changes to economic and monetary policies. These changes centre around the distribution and accessibility of EU funding (Fratelli), a smaller EU budget and review of different economic legislation (AFD) and abolishing the European Monetary Fund (FvD). But also the pro-European parties VOLT and Podemos propose several elementary changes to the current economic policies of the EU, such as increasing public spending and changing fund distribution, setting up a European Labour Platform, or different EU-level taxes. Overall, while parties especially promote policies in areas they focus on politically, economic policy is one of the most prominent policy fields in which changes are demanded.

According to literature on campaigning in EU elections in general and on the polity-policy-nexus in particular, we would expect a clear difference to be witnessed between Eurosceptic and pro-European parties. VOLT and Podemos, as the two least Eurosceptic of the eight parties analysed, indeed show a very high ratio of policy issues in their manifestos, while many Eurosceptic parties rather tend to focus on polity issues. The big exception here is the German AfD, which is strictly Eurosceptic but at the same time proposes changes on a whole range of policy issues. Just considering our sample, therefore, we find that the longer

³The Brexit Party has not published an official party manifesto.

the European party manifestos, the more they feature policy issues. Parties with short or no European manifestos concentrate on the popular, grand issues of EU membership, such as common currency, border control and institutional setup, while those parties which did take an effort and develop a long program for the EU elections always introduce complex policy visions. The fact that the AfD as a strongly Eurosceptic party has a large focus on policy issue in its manifesto contrast some of the findings of earlier research on EU campaigning (Braun et al. 2016; Senninger and Wagner 2015).

4 Conclusion

EP elections have gained in importance over the last decade, and the 2019 elections have been judged by some as the first genuine European elections in the history of the Union. Our findings suggest that with this growing importance, Europeanization begins to affect national party systems. Our analysis has firstly revealed that the number of parties founded primarily on the basis of one or several EU issues has increased in light of the multiple political crises faced by the EU, and that these EU-issue parties have repercussions on national party systems. While Mair found that “of the many areas of domestic politics that may have experienced an impact from Europe, party systems have perhaps proved to be most impervious to change” (Mair 2000, p. 28), our analysis indicated that the current trend points to the opposite direction.

Second, also the arena-issue inversion seems to loosen up. As already suggested by other studies testing Mair’s argument, we have shown that policy issues gain in importance in EU election manifestos. However, policy issues maintain an important, often dominant, role in manifestos, so that the arena-issue inversion cannot (yet) be considered a relic of the past. If anything, this analysis hints at a starting shift towards actual policy-campaigning at the European level.

Of course, the answers provided in this analysis are not set in stone and need to be tested more thoroughly. First, the European campaigns of established parties need to be analysed in the latest elections in order to see if the same effects apply to established parties. Second, while manifestos are an important part of electoral campaigns, they are by far not the only source of analysis. Public campaigning, for example through speeches, but also print and online media appearances might deliver a more fine-grained picture of which issues the parties actually use to generate public support. Third, future inquiries should examine the fact that parties which start becoming successful actors in the national party systems often lose

their EU-issue focus. Does this phenomenon have any implications towards conclusions on the Europeanization of national party systems?

Lastly, and importantly, we have only been able to scrutinize the first of two aspect of party system Europeanization. Accordingly, it will be crucial to scrutinize in how far these new parties might change their respective party system *mechanics*, i.e. the ways parties relate and interact within national party systems. Only when a clear change in mechanics can be traced, as well, we can actually talk about a genuine Europeanization of party systems. There are manifold questions to be asked and studies to be conducted in this field. Our findings suggest that the Europeanization of national party systems is well underway and thereby provide good arguments for further investigating the subject.

References

- Braun, D., Hutter, S., & Kerscher, A. (2016). What type of Europe? The salience of polity and policy issues in European Parliament elections. *European Union Politics*, 17(4), 570–592. <https://doi.org/10.1177/1465116516660387>.
- Braun, D., & Schmitt, H. (2018). Different emphases, same positions? The election manifestos of political parties in the EU multilevel electoral system compared. *Party Politics*, 1–11. <https://doi.org/10.1177/1354068818805248>.
- Corbett, R. (2014). ‘European elections are second-order elections’: Is received wisdom changing? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(6), 1194–1198. <https://doi.org/10.1111/jcms.12187>.
- Hix, S., & Marsh, M. (2011). Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European Parliament elections across time. *Electoral Studies*, 30(1), 4–15. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.09.017>.
- Huffington Post. (2014). Podemos roza los 100.000 ‘afiliados’ en 20 días. Retrieved 16 September 2019, from El Huffington Post website: https://www.huffingtonpost.es/2014/08/17/podemos-afiliados-_n_5685353.html.
- Just, P. (2016). Czech protest movements in the 2014 European parliament elections. *Politics in Central Europe*, 12(2), 93–99. <https://doi.org/10.1515/pce-2016-0014>.
- Kaniok, P. (2017). Free citizens’ party – From Brussels to Prague? *East European Politics*, 33(4), 433–449. <https://doi.org/10.1080/21599165.2017.1345733>.
- Ladrech, R. (2002). Europeanization and Political Parties: Towards a Framework for Analysis. *Party Politics*, 8(4), 389–403. <https://doi.org/10.1177/1354068802008004002>.
- Ladrech, R. (2008). Europeanization and the variable influence of the EU: National parties and party systems in Western and Eastern Europe. *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 10(2), 139–150. <https://doi.org/10.1080/14613190802145580>.
- Mair, P. (2000). The limited impact of Europe on national party systems. *West European Politics*, 23(4), 27–51. <https://doi.org/10.1080/01402380008425399>.
- Podemos (2019). *Programa de Podemos para una Europa con más democracia, derechos, justicia y futuro*. Madrid: Podemos.

- Reif, K., & Schmitt, H. (1980). Nine second-order national elections—A conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*, 8(1), 3–44. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x>.
- Reif, K., Schmitt, H., & Norris, P. (1997). Second-order elections. *European Journal of Political Research*, 31(1–2), 109–124. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1997.tb00768.x>.
- Schmitt, H. (2007). The European Parliament elections of June 2004: Still second-order? *West European Politics*, 28(3), 656–679.
- Segatti, P., Poletti, M., & Vezzoni, C. (2015). Renzi's honeymoon effect: The 2014 European election in Italy. *South European Society and Politics*, 20(3), 311–331. <https://doi.org/10.1080/13608746.2015.1075709>.
- Senninger, R., & Wagner, M. (2015). Political parties and the EU in national election campaigns: Who talks about Europe, and how? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 53(6), 1336–1351. <https://doi.org/10.1111/jcms.12278>.
- Volt (2019). *The Amsterdam declaration. Volt's programme for the European Parliament 2019–2024*. Amsterdam: Volt.

Alexander Hoppe, Utrecht University, Utrecht School of Governance (a.hoppe@uu.nl)

Dr. Julia Schmälder, DLR Projektträger, Bereich Europäische und internationale Zusammenarbeit; Abteilung Grundsatzfragen der europäischen und internationalen Zusammenarbeit (julia.schmaelter@dlr.de)

Spitzenkandidat*innen



The Second Time Around: Status Quo and Reform of the Europarties' Selection Procedures for Spitzenkandidaten in 2019

Wouter Wolfs, Gert-Jan Put and Steven Van Hecke

Abstract

In the run-up to the 2019 European elections, the Europarties put forward lead candidates for the presidency of the European Commission. These *Spitzenkandidaten* were at the forefront of their electoral campaigns. This chapter focuses on how five Europarties—European People's Party, Party of European Socialists, Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party, European Green Party, European Left—selected their lead candidates and how these procedures have changed compared to the 2014 European elections. The results suggest that the Europarties only made relatively small procedural changes, which did not contribute to the sustainability of the Spitzenkandidaten system.

W. Wolfs (✉) · S. Van Hecke
Public Governance Institute, KU Leuven, Leuven, Belgium
e-mail: wouter.wolfs@kuleuven.be

S. Van Hecke
e-mail: steven.vanhecke@kuleuven.be

G.-J. Put
Centre for Regional Economics, KU Leuven, Leuven, Belgium
e-mail: gertjan.put@kuleuven.be

1 Introduction

Strasbourg, 15 July 2014: the European Parliament (EP) elects Jean-Claude Juncker as the new president of the European Commission. Juncker had been the *Spitzenkandidat* or lead candidate in the electoral campaign of the European People's Party (EPP) for the preceding European elections. The Spitzenkandidaten system envisaged to create a more genuine electoral contest, where European voters were offered a choice between lead candidates representing the European parties' alternative political visions.¹ In the run-up to the 2014 EP elections, the main parties developed internal procedures to select their candidates. Due to time constraints, the design of these selections was largely copy-paste from the Europarties' leadership selections (Put et al. 2016).

This chapter analyzes whether and how European parties have changed their selection procedures for the 2019 EP elections. Drawing on the seminal model of Rahat and Hazan (2001), we compare these procedures on four analytical dimensions both between parties and over time. The analysis is based on semi-structured interviews with members of the Europarties' leadership, and party documents of the EPP, the Party of European Socialists (PES), the Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE) Party, the European Green Party (EGP) and the European Left (EL). These are the five parties who selected a lead candidate both for the 2014 and 2019 EP elections and for which we can provide a cross-temporal comparison of procedures. The two Europarties that nominated a Spitzenkandidat for the first time in 2019, the Alliance of Conservatives and Reformists in Europe (ACRE) and the European Free Alliance (EFA), therefore fall outside of the chapter's scope.

2 The First Time Around: Evaluation of the Spitzenkandidaten Process in 2014

Although the 2014 EP elections' Spitzenkandidaten presented a landmark for EU electoral politics, the idea of European parties selecting directly competing candidates was not new (e.g. Hix 1998). Proponents of this process echoed some

¹We use both the terms *Europarties* and *European parties* to refer to the political parties at European level: the extraparliamentary party organizations to be distinguished from the political groups in the European Parliament.

of the classical arguments in favor of institutional innovations to overcome the EU's democratic deficit.

The *direct* election of the Commission presidency would substantially raise the stakes of the EP elections, thereby increasing media attention and citizen involvement. Moreover, the Europarties would be able to engage in actual inter-party competition at the EU level, adding a European dimension as counterweight to the second-order nature of the EP elections (Hix and Marsh 2011). Finally, and most importantly, advocates were also hopeful that the Spitzenkandidaten process would result in a higher turnout, reversing the declining turnout rates of previous EP elections and boosting the legitimacy of EU institutions.

However, empirical work shows that few voters were aware of specific candidate names for the Commission presidency (Hobolt 2014), and that the Spitzenkandidaten's visibility during the campaign was relatively limited (Schulze 2016). The expectation that turnout would increase after decades of decreasing electoral participation was not met (van der Brug et al. 2016). Christiansen (2016) argues that the Spitzenkandidaten process did not lead to higher levels of party-political competition, as the long-standing *grand coalition* in the EP between the EPP and PES was actually strengthened.

Arguably, the selection procedures designed by Europarties to put forward their lead candidate in 2014 did not contribute to candidate recognition and public excitement either. As the parties' final decision on a lead candidate only took place on short notice before the EP election, these candidates lacked the time to run professional campaigns. Moreover, while the literature argues that democratic intra-party primaries yield stronger media coverage (Rahat and Hazan 2001), four of the five participating parties opted for a selection mechanism using delegates (Put et al. 2016). Even though these delegates gathered at large electoral congresses, such a procedure has less potential to draw public interest than for instance an open primary election, which only the EGP organized.

Although the Spitzenkandidaten system was not a genuine game-changer for the EP election campaign, EU scholars agree that this experiment had crucial implications from the inter-institutional viewpoint (Hobolt 2014; Christiansen 2016). As the EP succeeded to impose its own candidate on the European Council after the elections, the outcome was considered a success. The 2019 EP election was more than once dubbed as the real litmus test for the system, allowing European parties more time to prepare professional campaigns and real intra-party contests based on institutionalized selection processes (Christiansen 2016; Braun and Popa 2018).

3 The Second Time Around: Comparison of Europarties' Selection Procedures

In what follows, we provide a between-party and over time comparison of Europarties' selection procedures for lead candidates. The analysis of the 2019 procedures and their comparison with 2014 is organized around the four candidate selection dimensions of the model developed by Rahat and Hazan (2001): candidacy, selectorate, decentralization and voting/appointment systems.

3.1 Candidacy

The first dimension describes the requirements that need to be fulfilled to get nominated as a lead candidate. These requirements range from highly exclusive where strict rules regarding, for instance, party membership, seniority or degree of intra-party support are imposed, to highly inclusive where no restrictions on potential Spitzenkandidaten are defined.

We find that candidacy requirements were reformed in four of the five Euro-parties. The EPP is the sole party that applied identical restrictions in 2019 and 2014: a candidate required the formal support of his or her own national party and a maximum of two additional member parties from other EU countries. Only the presidents or the secretary-generals of the member parties were entitled to nominate or endorse a candidate (EPP 2018a). The ceiling of three supporting member parties was chosen deliberately to avoid a race between the candidates to gain the support of as many member parties as possible (Put et al. 2016 p. 14; Interview A).

Both the EGP and PES raised the threshold for candidatures in 2019. As concerns the EGP, the selection procedure took place in two steps. First, candidates could be nominated by their own party. Interestingly, national parties were also allowed to put forward non-members as candidates (EGP 2018, p. 1). Then, in a second step, the candidates had two weeks to gain the support of five additional member parties. Green member parties were allowed to support two candidates. In 2014, candidates were required to collect support from at least four and maximum eight member parties. The new 2019 threshold of five member parties apart from the nominating party was seen as a good balance between fostering competition and preventing individuals to participate simply to advance their own career (Interview D).

PES increased the threshold for candidatures from 15% of the member parties in 2014 to 25% in 2019 (PES 2011, p. 2; PES 2018, p. 2). Since a member party

or organisation could only support one candidate, this meant in practice that the support of 9 parties or organisations was required (PES 2018, p. 2). The higher threshold was installed to limit the risk of intra-party divisions, and to make sure that only *serious* candidates that already enjoyed substantial support within the party put forward their candidature (Interview B).

While the ALDE party initially intended to copy-paste its 2014 selection procedure, intra-party support grew to move away from *one* lead candidate. Instead, the European liberals put forward a diverse group of people to show the *different facets of European liberalism*, an idea first proposed at the ALDE summit of prime ministers and Commissioners (Interview C). During the ALDE Party Council Meeting in Madrid in November 2018, the formal decision was taken to conduct an electoral campaign with a full *team* of candidates. The task to compose this group of candidates was delegated to the ALDE Party President (Interview C). In terms of candidacy requirements, ALDE moved away from asking candidates to find the support by at least two member parties (from different countries) or 20% of congress delegates. Instead, the liberal *Team Europe* consisted of a group of seven politicians balanced in terms of region, policy expertise, gender and other sociodemographic characteristics.

In case of the European Left, no support of any of the member parties was required. Moreover, no formal candidacy requirements were put in place (Interview E), which explains why Nico Cué, head of a Belgian trade union—without formal ties to any European Left member party—could become one of the two Europarty's lead candidates.

3.2 Selectorate

The selectorate dimension asks the question of who selects the candidates. Similar to candidacy, a selectorate can range from the inclusive end where the party membership or even the electorate selects, to the exclusive end where a small intra-party group or a single leader selects. As Europarties do not have individual citizens as members in a similar way as national parties (Put et al. 2016), they are more constrained in terms of selectorate inclusiveness, not being able to organize general membership primaries.

Europarties can, however, organize open primaries by granting European citizens voting rights in their selection procedure as the EGP did in 2014. All other parties organized a selection via member party delegates at an electoral congress. In 2019, all Europarties relied on a similar selectorate body of delegates representing the various member parties.

Within the EGP, the use of an online open primary was evaluated positively in terms of procedure, but the participation rate (22 676 voters) had been disappointing (EGP 2014, p. 1). For the 2019 elections, the use of an open online primary was reconsidered, but the EGP leadership held the opinion that it could not be successful without the active engagement of the member parties. During preparatory meetings for the 2019 elections, it became clear that the support of the member parties for another online primary was low, so a new procedure had to be developed (Interview D). The EGP selection largely mimicked the competitors' procedures (EGP 2018, pp. 1–2).

As in 2014, both the EPP and PES organized an electoral congress to decide on the new lead candidate. The EPP selectorate consisted of a total of 758 delegates of the 49 EPP member parties, 6 associate member parties, 6 member associations, 14 individual MEPs and delegations from European and international institutions (EPP 2018b). As regards the PES, the lead candidate nomination took place on the PES Election Congress, where all member parties and organisations had a number of delegates depending on their representation in the EP and national parliament, and the size of the country (PES 2015, p. 8–9).

While the ALDE party selected Guy Verhofstadt as their 2014 lead candidate at an electoral congress, the proposed *Team Europe* selected by ALDE President van Baalen was this time formally endorsed by the ALDE Party Council which was similarly composed of party delegates (ALDE 2019). Finally, whereas the EL had selected their lead candidate during their triennial congress in 2014, the two candidates in 2019 were selected during an Executive Board meeting. This Board brings together the presidency and two (gender-balanced) representatives from each member party (EL 2018). Consequently, the EL selectorate was substantially more exclusive.

3.3 Decentralization

Territorial decentralization in candidate selection processes measures the role of regional, local or other subnational party levels. Within Europarties, national member parties can be considered regional branches with varying influence in lead candidate selections. In 2014, the majority of Europarties took the demographic weight of member states into account to determine the number of party delegates per member party. The only exceptions were the EGP online primary which did not take into account any demographics, and the EL selection, in which 12 delegates for each member party chose the lead candidate.

The EPP reused a system where the number of votes for member parties is determined by the results of the last EP election. The PES also implemented the same level of decentralization as in 2014, taking into account the member party's strength in national parliaments, the EP and the countries' demographic size. The selectorate change of the EL did not affect decentralization levels, as every member party has the same number of delegates, regardless of electoral results or demographic weight.

Both ALDE and EGP changed decentralization levels in their procedures. Whereas ALDE previously assigned votes to member party delegations based on national party strength, in 2019 the European liberals opted for a vote distribution depending on the member party's result in the last EU elections, which can be considered a subtle centralization in its selection procedure. Finally, as the EGP stepped away from their online primary selection towards delegate selection in 2019, their party elite had to develop new rules on the distribution of votes towards member delegations. Specifically, the number of votes for member parties was now based on a combination of party strength in the EP and national parliament.

3.4 Voting/Appointment Systems

While in voting systems candidates are selected using a voting procedure of which the results are afterwards presented, a pure appointment system implies that candidates are appointed with no need for approval by any party agency (Rahat and Hazan 2001). In 2014, all Europarties implemented voting procedures with differing majority requirements. An aspirant EPP candidate needed an absolute majority of valid votes by EPP delegates to become the lead candidate in 2014, which was also the needed majority in 2019. The PES procedure loosened its requirements from a qualified majority of PES delegates to an absolute majority of valid votes by PES delegates, organized over two rounds if necessary.

The ALDE substantially lowered the required majority threshold for the approval of its Team Europe at the Party Council. Only a simple majority with a minimum of 1/3 delegates present sufficed. Before the Liberals had decided to launch a team of Spitzenkandidaten, the plan was to copy-paste the selection procedure of 2014 which included an absolute majority requirement at the electoral congress. The Greens decided to tighten up their majority requirements for the selection of two winning candidates. Whereas in 2014 only a relative majority of the selectorate was required, this was raised to an absolute majority of the votes cast at the EGP Council. The voting requirements for the EL were not substantially changed: as in 2014, a simple majority with the majority of the members present was required.

3.5 Overview

Table 1 presents an overview of the 2019 procedures for the selection of Spitzenkandidaten. Each row compares the Europarties' procedures on one of the four dimensions. Moreover, each cell explains how the corresponding Europarty has changed that particular dimension vis-à-vis 2014. The final row shows each party's lead candidate(s) and their intra-party competitors who's candidacies were unsuccessful.

Table 1 Selection Procedures to nominate the Spitzenkandidaten of the EPP, PES, ALDE Party, EGP and EL in 2019, and changes vis-à-vis 2014

	EPP	PES	ALDE	EGP	EL
Candidacy	Support by own national party + maximum two other member parties IDENTICAL	Support by 25% of full member parties or organizations (incl. own party or other party from own country) MORE EXCLUSIVE	Contributing to balanced profile of lead candidate team MORE EXCLUSIVE	Nomination by one party and additional support of at least five additional member parties MORE EXCLUSIVE	No specific candidacy requirements MORE INCLUSIVE
Selectorate	EPP delegates at electoral congress IDENTICAL	PES delegates at electoral congress IDENTICAL	ALDE Party Council Members (also delegates) IDENTICAL	EGP Council Members MORE EXCLUSIVE	EL Executive Board Members MORE EXCLUSIVE
Decentralization	Number of votes for member parties: three + number depending on result in last European election IDENTICAL	Number of votes for member parties based on party strength in national and EP, and country size IDENTICAL	Number of votes depends on party result in last EU elections MORE CENTRALIZED	Number of votes for member parties based on party strength in national parliament and EP MORE DECENTRALIZED	Equal number of votes for each member party IDENTICAL

(Fortsetzung)

Table 1 (Fortsetzung)

	EPP	PES	ALDE	EGP	EL
Voting or appointment procedures	Absolute majority of valid votes by EPP delegates (abstentions not valid) IDENTICAL	Absolute majority of valid votes by PES delegates (in two rounds if necessary) REDUCED CONTROL	Simple majority with minimum 1/3 of delegates present REDUCED CONTROL	Absolute majority of votes ENHANCED CONTROL	Simple majority with majority of members present IDENTICAL
Outcome	<ul style="list-style-type: none"> • Manfred Weber • Alexander Stubb 	<ul style="list-style-type: none"> • Frans Timmermans • Maros Sefcovic 	<ul style="list-style-type: none"> • Nicola Beer • Emma Bonino • Violeta Bulc • Katalin Cseh • Luis Garicano • Guy Verhofstadt • Margrethe Vestager 	<ul style="list-style-type: none"> • Bas Eickhout • Ska Keller • Petra De Sutter • Atanas Schmidt 	<ul style="list-style-type: none"> • Nico Cue • Violeta Tomic

Source: Illustrated by authors

4 Conclusion

This chapter compared the Europarties' procedures for the selection of a lead candidate at the occasion of the 2019 EP elections and analyzed how these have changed compared with 2014. Whereas the EPP copy-pasted its 2014 procedure and PES mainly introduced technical changes, the EL has made its procedure slightly more exclusive. The EGP initiated a more fundamental reform by abandoning its online primary and adopting a more exclusive procedure similar to its competitors. The procedure followed by the ALDE party was also different from the first selection in 2014, but the major change for the Liberals was clearly the outcome of selecting a team. Whereas the different parties' procedures were already highly similar back in 2014 save the EGP online primary, the 2019 selection procedures seem to have converged even more. Our results suggest that Europarties' internal practices are *sticky*, even though the procedures in place have been developed *ad hoc* and on extremely short notice before the 2014 elections.

The least reformed aspect of candidate selection is the selectorate, which is often considered to have the strongest impact in terms of public perception and engagement. This begs the question of how fundamental the identified procedural reforms should be considered. For instance, changes in candidacy requirements are often implemented for managing intra-party competition at early stages of the selection process and are not likely to affect the institutionalization of the Spitzenkandidaten system substantially. In that sense, the analysis of the 2019 Spitzenkandidaten selections do not provide evidence that Europarties instrumentalized their internal procedures to make the system *incontournable* for the nomination of the Commission Presidency. At least the changes of 2019 do not seem to have been introduced to make the Spitzenkandidaten system more sustainable.

Ironically, the selection of Ursula von der Leyen in 2019 as the new Commission President has caused a major blow to the current system. Some have even proclaimed the end of the Spitzenkandidaten system, including Jean-Claude Juncker himself: “I was the first and last Spitzenkandidat” (EurActiv, 5 July 2019). It is not yet clear, however, whether the whole system is dead as von der Leyen has announced a reform of the current selection process: “*I want us to work together to improve the Spitzenkandidaten system. We need to make it more visible to the wider electorate (...)*” (European Commission 2019). The system certainly has its flaws and there is a lot of room for improvement (Van Hecke et al. 2018). It remains to be seen, however, if those future changes will also affect the Europarties’ internal selection procedures. With a focus on the European institutions rather than the Europarties it is likely that 2024, similar to 2019, will signify a status quo rather than a reform.

References

- ALDE. (2019). Team Europe: Seven leaders to renew Europe. *ALDE party*.
- Braun, D., & Popa, S. (2018). This time it was different? The salience of the Spitzenkandidaten system among European parties. *West European Politics*, 5(41), 1125–1145.
- Christiansen, T. (2016). After the Spitzenkandidaten: Fundamental change in the EU’s political system? *West European Politics*, 5(39), 992–1010.
- EurActiv. (5 July 2019). Juncker: I was first and last Spitzenkandidat. <https://euobserver.com/tickers/145379>. Accessed: 30 Aug 2019.
- European Commission. (2019). Opening statement Ursula von der Leyen European Parliament. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_19_4230. Accessed: 30 Aug 2019.
- EGP. (2014). Annex to the political evaluation of the common campaign 2014 European elections. *EGP*.

- EGP. (2018). Procedure for the 2019 green leading candidates – Spitzenkandidaten. *EGP*.
- EL. (2018, September 30). Statutes, as adopted at the Founding Congress of the European Left in Rome, May 9, 2004 with the last amendments approved by the General Assembly meeting in Brussels.
- EPP. (2018). Press release: Political assembly unveils EPP congress preparations and opens the Spitzenkandidat application procedure; adopts resolution on Libya. *EPP*.
- EPP. (2018). EPP Congress Helsinki 2018: Votes per delegation as approved by the Political assembly on 4–5 June 2018. *EPP*.
- Hobolt, S. (2014). A vote for the president? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European parliament elections. *Journal of European Public Policy*, 21(10), 1528–40.
- Hix, S. (1998). Choosing Europe: Real democracy for the European Union. *EuroVisions: New dimensions of European integration, Demos collection*, 13, 14–17.
- Hix, S., & Marsh, M. (2011). Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European Parliament elections across time. *Electoral Studies*, 30(1), 4–15.
- PES. (2011). PES resolution: Selecting our common candidate in 2014. *PES*.
- PES. (2015). PES statutes. *PES*.
- PES. (2018). Selecting the PES common candidate in 2019. *PES*.
- Put, G. J., Van Hecke, S., Cunningham, C., & Wolfs, W. (2016). The choice of Spitzenkandidaten: A comparative analysis of the Europarties' selection procedures. *Politics and Governance*, 4(1), 9–22.
- Rahat, G., & Hazan, R. Y. (2001). Candidate selection methods: An analytical framework. *Party Politics*, 7(3), 297–322.
- Schulze, H. (2016). The Spitzenkandidaten in the European Parliament election campaign coverage 2014 in Germany, France, and the United Kingdom. *Politics and Governance*, 4(1), 23–36.
- Van der Brug, W., Gattermann, K., & De Vreese, C. (2016). Introduction: How different were the European elections of 2014? *Politics and Governance*, 4(1), 1–8.
- Van Hecke, S., Wolfs, W., & De Groof, V. (2018). *25 years of Spitzenkandidaten. What does the future hold? Research Paper, Wilfried Martens Centre for European Studies*, p. 16.

Appendix: List of Semi-structured Interviews with Policy Advisors Undertaken in the Framework of this Chapter

- Interview A: European People's Party (EPP) in Brussels, 16 April 2019.
- Interview B: Party of European Socialists (PES) in Leuven, 4 June 2019.
- Interview C: Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party (ALDE Party) in Brussels, 27 March 2019.
- Interview D: European Green Party (EGP) in Brussels, 31 January 2019.
- Interview E: European left (EL), Telephone Interview, 28 October 2019.

Dr. Wouter Wolfs, KU Leuven, Public Governance Institute (wouter.wolfs@kuleuven.be)

Dr. Gert-Jan Put, KU Leuven, Centre for Regional Economics (gertjan.put@kuleuven.be)

Prof. Dr. Steven Van Hecke, KU Leuven, Public Governance Institute (steven.vanhecke@kuleuven.be)

Der institutionelle Wettstreit um die Spitzenkandidaten in der Europawahl 2019

Eva G. Heidbreder und Daniel Schade

Zusammenfassung

2014 setzte sich das Europäische Parlament (EP) erstmals mit seiner Interpretation des Vertrags von Lissabon bei der Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission im sogenannten Spitzenkandidatenverfahren durch. Allerdings blieb unklar, ob diese Politisierung – eine verstärkte politische Auseinandersetzung über zuvor nicht politisch behandelte Sachverhalte – auch dauerhaft bestehen würde. Dieser Beitrag zeigt, dass in der Personalbesetzung der Kommission 2019 tatsächlich eine fortschreitende Politisierung zu beobachten ist, diese sich jedoch anders als 2014 absehbar entwickelt hat.

1 Einleitung: Das Spitzenkandidaten-Verfahren als Politisierungs-Katalysator

Mit seiner Interpretation des Vertrags von Lissabon setzte sich 2014 das Europäische Parlament (EP) erstmalig mit dem sogenannten Spitzenkandidatenverfahren durch. Das EP bestimmte gegen die Präferenzen des Europäischen Rats (Rat), dass der Kandidat oder die Kandidatin mit dem größten Stimmanteil im EP, Jean-Claude Juncker (Europäische Volkspartei, EVP), Kommissionspräsident

E. G. Heidbreder (✉) · D. Schade
Magdeburg, Deutschland
E-Mail: eva.heidbreder@ovgu.de

D. Schade
E-Mail: daniel.schade@ovgu.de

wurde. Dieser Prozess markierte 2014 eine signifikante Politisierung des Auswahlverfahrens der Kommissionsspitze. Allerdings blieb offen, ob sich der gesteigerte politische Einfluss des EP dauerhaft etablierten würde. Der vorliegende Beitrag behandelt, wie diese Politisierung um die Kommissionsbenennung fortschreitet. Unter Politisierung verstehen wir eine verstärkte politische Auseinandersetzung über Prozesse und Sachverhalte, die zuvor vorrangig außerhalb der politischen Aufmerksamkeit behandelt wurden. In diesem Sinne zeigt der Beitrag, dass in der Personalbesetzung 2019 eine fortschreitende Politisierung zu beobachten ist. Jedoch entwickelte sich diese nicht entlang der 2014 eingeschlagenen Linie, sondern verlief auf unterschiedlichen, distinkten und zum Teil konkurrierenden Politisierungspfaden. Das Spitzenkandidatenverfahren 2019 bietet somit einschlägige Belege für eine fortschreitende Politisierung des Politikgestaltungsprozesses der Europäischen Union (EU).

Mit der Frage, ob sich Politisierungstendenzen bei der Europawahl 2019 fortgesetzt haben, knüpfen wir an Betrachtungen zur Europawahl 2014 an (Heidbreder und Auracher 2015). Wir zeigen, dass sich die 2014 begonnene Politisierung verstärkt und in unterschiedliche Dimensionen ausdifferenziert hat. Dies hat weitreichende Konsequenzen für das strategische Verhalten zentraler Akteure: Erstens war während des Wahlkampfes 2019 tatsächlich eine stärkere Politisierung entlang inhaltlich-sachlicher Profile zwischen den Spitzenkandidaten erkennbar. Zweitens trat nach der Wahl, wie bereits 2014, umgehend der institutionelle Wettstreit zwischen EP und Rat in den Mittelpunkt. Obschon die Positionierung des Rates rhetorisch mit Argumenten zu Politik und Kompetenz durchzogen war, dominierten machtstrategisch handelnde Akteure. Im Kontrast hierzu wurde im EP die inhaltliche Politisierung in einer parteipolitischen Positionierung fortgesetzt. In der Interaktion dieser gegensätzlichen Politisierungslogiken – machtstrategisch im Rat, parteipolitisch im EP – war, drittens, die offene Politisierung von Machtfragen für den Ausgang des Verfahrens entscheidend.

2 Theoretische Erwartungen an fortschreitende Politisierung

Dass die Politikgestaltung und der institutionelle Ausbau der EU seit dem Vertrag von Maastricht zunehmend politisiert werden, ist die Ausgangsannahme dieses Beitrags. Ausgehend vom „Ende des stillschweigenden Konsenses“ um die Gestalt und das Handeln der EU (Hooghe und Marks 2009), stellt sich sowohl theoretisch als auch praktisch die Frage, *wie* diese Politisierung vonstatten geht. Erklärtes Ziel des Spitzenkandidatenverfahrens war, politische Profile und inhaltliche Wahloptionen

der Europarteien zu präsentieren und somit EU-Politik entlang von Inhalten zu politisieren (von Ondarza 2019). Ob das politische Aufladen von EU-Verfahren und Entscheidungen jedoch tatsächlich zur Herausbildung eines inhaltlichen Wettbewerbs auf europäischer Ebene führt oder aber einen destruktiven Machtwettstreit zwischen den EU-Institutionen befördert, bleibt offen (Bartolini und Hix 2006). Abgeleitet von Hix und Bartolini stellen wir die inhaltlich-sachliche und die macht-basierte-institutionelle Politisierung gegenüber. Während die erste Logik die sachpolitische Differenzierung zwischen Parteipositionen politischer Akteure innerhalb und über Institutionengrenzen hinweg beschreibt, erfasst die zweite Logik den Konkurrenzkampf zwischen nach Macht strebenden Akteuren, der sich im EU-Gefüge als Wettstreit zwischen Institutionen artikuliert.

3 Das Spitzenkandidaten-Verfahren 2019

Der Handlungsrahmen der im EP vertretenen Parteien sowie der Staats- und Regierungschefs im Rat war einerseits durch das Vorgehen 2014 und andererseits durch Entwicklungen während der ablaufenden Legislaturperiode geprägt. Erstens sahen die meisten Parteien im EP im 2014er Verfahren einen Präzedenzfall. Dementsprechend schien klar, dass nach der parteipolitischen Auseinandersetzung der EP-Wahlausgang über den Kommissionsvorsitz entscheidet. Zweitens wurde jedoch während der Legislaturperiode das Verfahren nicht entlang der parteipolitischen Politisierung ausgebaut. Zum einen wurden die nach dem Brexit entfallenden Sitze der britischen Parlamentarier nicht in transnationale Listenplätze umgewandelt, was die grenzüberschreitende Kandidatenaufstellung gestärkt hätte. Außerdem war das EP 2014 nur erfolgreich, weil sich Konservative und Sozialdemokraten in einer de facto großen Koalition hinter den Spitzenkandidaten versammelten. Auch während der Legislaturperiode dominierte der Eindruck einer großen Koalition, und schwächte die im Wahlkampf bemühte parteipolitische Auseinandersetzung grundlegend (Christiansen 2016). Des Weiteren blieb 2014 fraglich, inwieweit die Spitzenkandidaten tatsächlich Wirkung entfalten konnten, da diese in den nationalen politischen Prozessen nur eine geringe Rolle spielten und vielen gar nicht bekannt waren (Braun und Popa 2018; Hobolt 2014).

Vor diesem Hintergrund bezogen sich die Akteure 2019 auf gegenläufige Tendenzen. Die Mehrzahl der Parlamentarier begann den Wahlkampf mit dem Ziel, erneut einen siegreichen Spitzenkandidaten hervorzubringen. Auf den Präzedenzfall von 2014 bauend, lag das Hauptaugenmerk der Kandidierenden auf der Hervorhebung inhaltlich-sachlicher Gegensätze. Nur eine Parteigruppe – die Liberalen (ALDE, nun Renew Europe) – lehnte das Verfahren nicht zuletzt unter dem starken

Einfluss des französischen Präsidenten, Emmanuel Macron, grundsätzlich ab. Erst am Abend der Wahl präsentierte auch ALDE eine Kandidatin, um nicht in letzter Instanz mögliche Chancen auf das angestrebte Amt zu verspielen. Die entgegengesetzte Interpretation, dass der Rat das alleinige Vorschlagsrecht für die Kommissionpräsidentschaft habe, wurde zunächst im Wahlkampf weniger stark hervorgehoben. In der Tat unterstützten die nationalen Parteien und Regierungen auch 2019 die von den Europarteien aufgestellten Kandidat*innen. Dennoch wurde die EP-Vertragsauslegung mehr oder weniger explizit von den Regierungen hinterfragt oder rundweg abgelehnt. Bis zur Europawahl 2019 blieb daher offen, welche Interpretation des Vertrags von Lissabon verbindlich sei. Weil die Machtfrage über das Vorschlagsrecht für die Kommissionsspitze bis zur Wahl unbeantwortet blieb, wurde der Wettstreit über die Vertragsdeutung nach der Wahl unausweichlich.

3.1 Politisierungsdynamiken während des Wahlkampfes

Die Fortsetzung des 2014er Verfahrens

Die erste institutionell-machtbasierte Weichenstellung war die Benennung von Spitzenkandidaten und deren Unterstützung durch die Mehrzahl der nationalen Parteien und Regierungen. Das EP setzte sich hier vor allem gegen die ablehnenden Positionen einiger Staats- und Regierungschefs durch. Beide große Parteien stellten wie 2014 jeweils einen Kandidaten auf: die EVP entschied sich für den CSU Politiker Manfred Weber, den Vorsitzenden der EP-Fraktion. Die europäischen Sozialdemokraten (SPE) erwählten den ehemaligen niederländischen Außenminister und amtierenden Vizepräsidenten der Europäischen Kommission, Frans Timmermans. Auch die europäischen Grünen behielten ihr System einer Doppelspitze mit der Deutschen Ska Keller und dem Niederländer Bas Eickhout bei. Zeitgleich trat die Europäische Linke dieses Mal auch mit der Doppelspitze Violeta Tomič (Slowenien) sowie dem Belgier Nico Cué an. Auch sah es so aus, als ob das Spitzenkandidatenverfahren durch das erstmalige Aufstellen von Kandidat*innen durch die euroskeptische Allianz der Konservativen und Reformer in Europa (AKRE) (Jan Zahradil, Tschechien), sowie durch die Europäische Freie Allianz (EFA) (Oriol Junqueras, Spanien) gestärkt würde. Dem stellten sich jedoch die Liberalen, bestehend aus der Wahlallianz zwischen ALDE und der liberalen Partei Emmanuel Macrons, durch die Entscheidung mit einem Team von insgesamt sieben Politiker*innen anzutreten, entgegen. Vor allem Macron war konsequent ablehnend gegenüber dem Spitzenkandidatenverfahren aufgetreten. Durch die Teilnahme an öffentlichen Fernsehdebatten

traten allerdings der Belgier und ALDE-Vorsitzende Guy Verhofstadt (bereits 2014 Spitzenkandidat) sowie später insbesondere die dänische EU-Kommissarin Margrethe Vestager klar hervor.

Politisierung entlang inhaltlich-sachlicher Positionierungen

Im Wahlkampf 2019 war die Präsenz von parteipolitischen Auseinandersetzungen ausgeprägter als zuvor. Um die inhaltlich-sachliche Politisierung zu bemessen, analysieren wir im Folgenden zentrale medial vermittelte Auseinandersetzungen zwischen den Kandidat*innen während des Wahlkampfes. Vor allem die letzte Debatte aller Kandidierenden (Europäisches Parlament 2019b), die durch die öffentlich-rechtliche Produktionsgemeinschaft Eurovision im EP organisiert wurde, zeigt, dass insbesondere die beiden größten Europarteien versuchten, sich möglichst klar vom jeweiligen Opponenten abzugrenzen. Timmermans setzte hierzu den Schwerpunkt auf den Bereich der Sozial-, als auch der Klimapolitik. Zeitgleich lobte er im Bereich des Klimaschutzes Grüne und Linke für ihre Prinzipientreue. Weber versuchte sich hingegen als ein Kandidat zu präsentieren, der für einen konsensgeprägten europäischen Mainstream steht.

Die kleineren Parteien positionierten sich teilweise noch deutlicher als die beiden großen entlang spezifischer politischer Agenden. Sowohl Weber als auch Timmermans am nächsten stand dabei letztlich Margrethe Vestager. Jan Zahradil vertrat Positionen, die im Gegensatz zu den anderen Kandidierenden den Status Quo lobend hervorhoben, sich jedoch gleichzeitig für eine größere nationale Differenzierung bei europäischen politischen Prozessen einsetzte. Am kritischsten dem Status quo gegenüber präsentierten sich erwartungsgemäß sowohl Nico Cué als auch Ska Keller.

Neben den erkennbaren inhaltlichen Abgrenzungen weisen vor allem die Äußerungen Timmermans bereits auf Präferenzen für eine mögliche Zusammenarbeit nach der Wahl hin. Ähnlich können auch die Äußerungen Vestagers interpretiert werden, die als mögliche Kompromisskandidatin für den Kommissionsvorsitz gehandelt wurde, und sich in ihrer Positionierung als koalitionsfähig sowohl mit SPE als auch der EVP darstellte. Diese Strategie, bereits im Wahlkampf mögliche Allianzen vorzubereiten, reagierte auf Vorwahlfumfragen, die numerisch ein Ende der bis dato immer dominanten informellen großen Koalition zwischen SPE und EVP erwarten ließ. Analog zu politischen Wahlkämpfen um Regierungsmehrheiten im nationalen Kontext gerierten sich die Parteien und Kandidat*innen also als politische Opponenten, die letztlich Kompromisse zwischen den Positionen für Sach- und Personalentscheidungen finden müssen. Selbst die formal das Spitzenkandidatenprinzip ablehnende ALDE-Kandidatin agierte entsprechend dieser Logik der inhaltlich-sachlichen Politisierung im Rahmen einer parteipolitischen Positionierung.

Politisierung entlang institutionell-machtbasierten Wettstreits

Für das Verständnis der Interaktion verschiedener Politisierungslogiken ist vor allem die nahezu komplette Ausklammerung des institutionell-machtbasierten Wettstreits im Wahlkampf 2019 relevant. Dominante handelnde Akteure waren die Spitzenkandidat*innen. Diese wurden im Wahlkampf in ihrem Status – mit Ausnahme Frankreichs – kaum infrage gestellt. Gleichzeitig wurden sie jedoch sehr unterschiedlich in den nationalen politischen Parteien und Regierungen als eigene Kandidaten propagiert und unterstützt. Weitestgehend fand jedoch erneut ein Wahlkampf entlang nationaler Linien statt, auch, weil ohne Transnationale Listen weiterhin die jeweiligen nationalen Spitzen die Wahllisten dominierten (siehe De Sio et al. 2019).

Wirkung vorrangig inhaltlich-sachlicher und unterdrückter institutionell-machtbasierter Politisierung im Wahlkampf

Obwohl der verstärkte inhaltlich-sachliche Wahlkampf als Innovation gesehen werden muss, blieb die Wirkung durch die strukturellen Schwierigkeiten pan-europäischer Wahlkämpfe begrenzt. Diese sind durch strukturelle Gegebenheiten, und vor allem unauflösbaren Sprachbarrieren, gegeben. So wurden zwar insgesamt drei europaweite Debatten zwischen den meisten Spitzenkandidaten zumeist auf Englisch geführt, diese aber in vielen Ländern gar nicht im Fernsehen oder nur auf Nischensendern übertragen.

Im Ergebnis war während des Wahlkampfes in den zentralen Debatten erstmals klar eine Dominanz einer inhaltlich-sachlichen Konfrontation gegenüber institutionell-machtbasierten Debatten zu beobachten, die nicht zuletzt darauf wirkte, dass Wähler*innen erstmals überhaupt angaben, dass europäische Themen einen stärkeren Einfluss auf ihre Wahlentscheidung hatten als nationale Themen (Europäisches Parlament 2019a). Dennoch blieb diese Politisierung relativ begrenzt gemessen an der Wirkung in der breiten Masse.

3.2 Die Besetzung der Präsidentschaft nach der Europawahl

Der Bruch mit dem 2014er Verfahren

Trotz des verstärkt politischen Wahlkampfes, personifiziert durch die parteipolitisch agierenden Spitzenkandidat*innen, wurde die Entscheidung über die Kommissionspräsidentschaft am EP vorbei vom Rat getroffen. Mit Ursula von

der Leyen brachte der Rat eine eigene Kompromisskandidatin vor, die keine Spitzenkandidatin war. Der Rat verknüpfte den Vorschlag mit einem umfassenden Personalpaket und griff damit dem Einfluss des EP effektiv vor. Die gesteigerte inhaltlich-sachliche Politisierung führte also in letzter Konsequenz nicht zur intendierten und über das EP vermittelten Stärkung des politischen Wettstreits in der EU, sondern wurde vom Rat in einem institutionell-machtbasierten Kraftakt konterkariert. In der an den Wahlkampf anschließenden kurzen Phase der tatsächlichen Entscheidung über die Postenbesetzung überlagerte die institutionelle Politisierung zwischen EP und Rat klar die parteipolitische. Gerade das Festhalten an der inhaltlich-sachlichen Dimension, also die konsequente Fortsetzung des eingeschlagenen parteipolitischen Politisierungspfades im EP, schwächte dieses im entscheidenden interinstitutionellen Machtkampf.

Politisierung entlang inhaltlich-sachlicher Positionierungen

Auch nach der Wahl politisierten die Parlamentsgruppen weiter auf der inhaltlich-sachlichen Dimension. Gestärkt wurde die Fortschreibung dieser Strategie durch die angestiegene Wahlbeteiligung und dadurch, dass anti-EU und rechts-populistische Parteien weniger siegreich als erwartet waren. Dass die Möglichkeit die Kommissionsspitze mitzubestimmen weiterhin nur für wenige Bürger*innen das entscheidende Wahlmotiv war (Europäisches Parlament 2019a, b, S. 12), wurde also auch nach der Wahl mit dem eingeschlagenen Pfad der inhaltlich-sachlichen Politisierung beantwortet. Noch vor der ersten Ratssitzung nahm die Konferenz der Präsidenten des EP am 28.5. Stellung zum Spitzenkandidatenverfahren, allerdings anders als 2014 ohne einen gemeinsamen Kandidatenentschluss vorzulegen. Die Erklärung bestätigte nur, dass für das EP letztlich nur ein*e Kandidat*in akzeptabel sei, die zuvor am pan-europäischen Wahlkampf teilgenommen hatte (Conference of Presidents' of the European Parliament 2019).

Neu war die Forderung des EP ähnlich zu Koalitionsverhandlungen in Deutschland, ein Kommissionsarbeitsprogramm zwischen den Parteien für die kommende Legislaturperiode auszuarbeiten. Erst auf dieser Grundlage sollte dem Rat eine dem Kompromiss verpflichtete Person vorgeschlagen werden. Während 2014 der unterlegene Kandidat Schulz noch in der Wahlnacht seinen Herausforderer Juncker zum Gewinner erklärte und sich so der Rat umgehend mit einem geeinten EP konfrontiert sah, setzte das 2019 gewählte Europäische Parlament auf die Fortsetzung des politischen Wettstreits nach der Wahl, wodurch es nicht als geschlossener Akteur auftreten konnte.

Politisierung entlang des institutionell-machtbasierten Wettstreits

Die entscheidende Schwäche des EP lag darin, dass es durch die Fortführung der inhaltlichen Auseinandersetzung dem Gewinner Manfred Weber keine klare Unterstützung aussprechen und so nicht einheitlich als Akteur im institutionellen Wettstreit auftreten konnte. Zudem warb Weber selbst bald für einen Kompromiss, statt seinen Anspruch auf das Amt zu bestärken. Im Gegensatz zum Erfolg 2014 konnte das EP so keine Drohkulisse gegenüber dem Rat aufbauen. Diese Lücke nutzte der Rat, angeleitet durch Präsident Macron. Zentral für die Erweiterung des Handlungsspielraums des Rates war, dass er früh ins Verfahren eingriff und vor dem EP eine Personalentscheidung herbeiführen konnte. Letztlich kopierte somit dieser die Strategie, mit der 2014 das EP erfolgreich war.

Auch die Debatte im Rat bemühte die inhaltliche Dimension, allerdings nicht wie vom EP verstanden als Forderung nach einem politischen Regierungsprogramm. Vielmehr wurde zunächst hervorgehoben, dass eine fachlich versierte Persönlichkeit und nicht eine durch einen politischen Kompromiss im EP bestimmte Person die Kommission führen müsse, womit der Rat die inhaltlich-sachliche Auseinandersetzung im EP grundsätzlich infrage stellte. Gleichzeitig standen sich im Rat ebenfalls Vertreter*innen der beiden großen Parteigruppen im EP (EVP/Weber vs. SPE/Timmermans) gegenüber. Da die Gruppe sozialdemokratischer Regierungschefs zunächst geschlossener war, schienen sowohl Timmermans als auch Vestager als Kompromisskandidat*in gute Chancen auf den Kommissionsvorsitz zu haben. Dies lag auch daran, dass das EP noch immer kein Votum abgegeben hatte. Der Rat schwenkte jedoch in doppelter Weise auf eine anders politisierte Handlungslogik um. Erstens wurde der Wettstreit zwischen EVP/SPE innerhalb des konservativen Lagers durch die Politisierung der Personalie Timmermans überlagert, da einige osteuropäische Ratsmitglieder Timmermans wegen seiner Rechtsstaatspolitik die Unterstützung verweigern. Zweitens hebelte dieser das Spitzenkandidatenverfahren als Ganzes aus. Vor allem konnte die parteipolitische Unterstützung für Timmermans gebrochen werden, indem der Rat einen institutionellen Sieg über das EP durch einen schnellen internen Kompromiss heimfahren konnte. Dass dieser Schwenk auf eine rein institutionell-machtbasierte Strategie gelang, war vor allem dem Taktieren Präsident Macrons zu verdanken. Mit dem überraschenden Vorschlag Ursula von der Leyens als Kandidatin im Rahmen eines Personalpakets bediente der Vorschlag sowohl die EP-Mehrheit als auch die Forderungen anderer Parteien – auf Kosten des Spitzenkandidaten-Prinzips. Das Personalpaket konnte also den parteipolitischen und intergouvernementalen Wettstreit im Rat befrieden und so durch schnelles Handeln gegenüber dem EP den Rat wieder zum Herrn des Verfahrens machen.

Wirkung der Interaktion von inhaltlicher und institutioneller Politisierung

Der Ratsentscheid reflektiert beispielhaft, wie parteipolitische und machtpolitische Politisierung interagierten und das Zusammenspiel konkurrierender Politisierungsstrategien zum unerwarteten Ausgang der Wahl von der Leyens im EP führte. Zum einen setzten die Parteigruppen im EP die inhaltlich-sachliche Politisierung fort, die nach der Wahl in einen parteipolitischen Wettstreit über die Programmatiken möglicher Kommissionspräsident*innen führte. Vor allem die Liberalen und Grünen, ohne die keine Mehrheit im EP möglich war, stellten spezifische Forderungen. Diese Logik wandten die Parteigruppen auch bei den Anhörungen von der Leyens an, worauf die Kandidatin programmatisch mit Versprechungen einging. Vor dieser starken Politisierung zeigte der Rat eine gewisse Risikofreudigkeit, dem EP ein komplettes Personaltableau vorzulegen und sich Verhandlungen komplett zu verweigern. Vor allem stellte dieser das EP nicht nur mit der Besetzung der Kommissionspräsidentschaft (Deutschland, EVP) und der Stellvertreter (Timmermanns, SPE und Vestager, Liberale) sondern auch mit der Wahl des Ratspräsidenten (Liberal, Belgien), des Hohen Vertreters (Spanien, Sozialdemokrat) und der EZB-Präsidentschaft (Frankreich, EVP) vor vollendete Tatsachen. Indirekt wurde somit auch die Besetzung der EP-Präsidentschaft (Italien, Sozialdemokrat) mitbestimmt. Der Rat wählte zudem den Weg, die direkt durch ihn zu ernennenden Posten in jener Sitzung auch formal zu bestätigen (Ratspräsident, Hoher Vertreter). Dies erhöhte den Druck auf das EP, von der Leyen als Kandidatin zu akzeptieren, da die parteipolitische Zugehörigkeit der bereits formal bestimmten Posten eine Rückkehr zu Vestager oder Timmermanns für den Kommissionsvorsitz aus den gleichen Parteien erschwert hätte. Gerade weil das EP sich auf den politischen Wettstreit konzentriert hatte, war es den Parteigruppen nicht möglich, geschlossen zu antworten. Unter Zeitdruck und gegenüber einer umfassenden Lösung, die im politischen Wettstreit des EP nicht absehbar war, ging die Strategie des Rats auf.

4 Multiple Politisierung der EU Politik, Institutionen und Verfahren

Im Auswahlprozess der Kommissionspräsidentschaft erlag das EP in letzter Konsequenz dem Erfolg der von ihm beinahe geschlossen vorangetriebenen parteipolitischen Politisierung. Gerade das Festhalten an der inhaltlichen Differenzierung machte das EP im institutionell-kompetitiven EU-Entscheidungsgefüge gegenüber dem Rat handlungsunfähig. Durch die *Normalisierung* des Wahlkampfes hin zu einem politischen Wettstreit befand sich das EP nach der Wahl in der Zwickmühle,

entweder alle Bemühungen der politischen Profilierung der Spitzenkandidaten nach der Wahl über Bord zu werfen und einstimmig gegen den Rat eine*n Kandidat*in ohne jegliche Forderung nach Eingeständnissen zu nominieren, um so im Machtkampf mit dem Rat zu bestehen. Oder aber, wie geschehen, den inhaltlichen Wahlversprechen treu zu bleiben und hierfür sämtliche Spitzenkandidaten zu opfern. Auf dialektische Weise war es somit die erfolgreiche und schnelle inhaltliche und parteipolitische Politisierung des EP, wegen der das Spitzenkandidatenverfahren im institutionellen Machtkampf unterlag.

Literatur

- Bartolini, S., & Hix, S. (2006). Politics: The right or the wrong sort of medicine for the EU? *Notre Europe: Policy Paper 19*. <http://www.notre-europe.eu/fr/axes/visions-deurope/travaux/publication/politiser-lue-remede-ou-poison/>. Zugegriffen: 20. Aug. 2007.
- Braun, D., & Popa, S. A. (2018). This time it was different? The salience of the Spitzenkandidaten system among European parties. *West European Politics*, 41(5), 1125–1145.
- Christiansen, T. (2016). After the Spitzenkandidaten: Fundamental change in the EU's political system? *West European Politics*, 39(5), 992–1010.
- Conference of Presidents of the European Parliament. (2019). *Conference of Presidents' statement*. Brüssel: Europäisches Parlament.
- De Sio, L., Franklin, M. N., & Russo, L. (Hrsg.). (2019). *The European Parliament Elections of 2019*. Rome: LUISS University Press.
- Europäisches Parlament. (2019a). *The 2019 elections: A pro-European – and young – electorate with clear expectations. First results of the European Parliament post-electoral survey*. Brüssel: Europäisches Parlament.
- Europäisches Parlament. (2019b). *Debate of the candidates for the presidency of the Commission*. Brüssel: Europäisches Parlament. <https://www.youtube.com/watch?v=He1srJG18T4>. Zugegriffen: 15. Mai 2019.
- Heidbreder, E., & Auracher, J. (2015). Die Rolle europäischer Spitzenkandidaten im institutionellen Wettstreit. Die Europawahl 2014 als Weichenstellung für die Politisierung der EU. In M. Kaeding & S. Switek (Hrsg.), *Die Europawahl 2014: Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler* (S. 223–231). Wiesbaden: Springer.
- Hobolt, S. B. (2014). A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections. *Journal of European Public Policy*, 21(10), 1528–1540.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2009). A postfunctionalist theory of european integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1–23.
- von Ondarza, N. (2019). *A redefinition of "Spitzenkandidaten": The next EU commission needs a common political mandate*. Berlin: SWP.

Prof. Dr. Eva G. Heidbreder, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Institut für Sozialwissenschaften und Geschichte (eva.heidbreder@ovgu.de)

Dr. Daniel Schade, Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, Institut für Sozialwissenschaften und Geschichte (daniel.schade@ovgu.de)



The Appointment of the President of the European Commission 2019: A Toothless European Parliament?

Johannes Müller Gómez and Alina Thieme

Abstract

This chapter scrutinises the processes that led to the appointment of the new Commission President after the European elections in 2019. The authors argue that the European Parliament did not show its teeth to the Member States and that the inter-institutional power balance shifted towards the European Council. Their findings further suggest that the European Parliament's legal veto position is a necessary condition for a power balance dominated by the Parliament. Only the combination of the Parliament's veto power and its internal cohesion can sufficiently explain situations in which the Parliament represents the primary EU institution.

1 Introduction: Inter-Institutional Balance of Power Between Two Key Institutions

The relationship between the European Parliament (EP) and the European Council (EUCO) is characterised by both cooperation and rivalry (Müller Gómez et al. 2019, pp. 54–55). The Lisbon treaty revision reinforced both institutions which

J. Müller Gómez (✉)

Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität München & Departement de science politique, Université de Montréal, Montréal, Canada

e-mail: johannes.muller.gomez@umontreal.ca

A. Thieme

Centrum für Türkei- und EU- Studien (CETEUS), Universität zu Köln, Berlin, Germany

e-mail: alina.thieme@uni-koeln.de

are now perceived as “the primary poles of power in the post-Lisbon institutional system” (Monar 2011, p. 86). They each stand for a specific form of democratic legitimacy. While the EP is directly elected by the European citizens, the EUCO comprises the Heads of State or Government being the highest political representatives of the Member States (Van Middelaar 2013, p. 285). Although the inter-institutional balance of power between these two institutions is undertheorized in the literature, their relationship can be considered as dichotomous in the traditional sense of supranationalism and intergovernmentalism.

The ambiguous relationship between these two key institutions becomes apparent in the appointment procedure of the President of the European Commission. According to the EU treaties, both institutions are involved in the process (article 17 (7) TEU): First, by considering the outcome of the EP elections, the EUCO has to nominate a candidate by qualified majority whom it then shall propose to the EP. Second, the EP has to elect the candidate by the majority of its component members. This new treaty text led to the Spitzenkandidaten process that was applied for the first time in 2014. In this context, the European political parties nominated lead candidates for the position of the Commission President in the run-up to the European elections. When the EP imposed Jean-Claude Juncker, Spitzenkandidat of the European People’s Party (EPP), as Commission President in 2014, the EUCO was considered the institution that lost power in the inter-institutional conflict. Yet, the members of the EUCO stressed their prerogative in this personnel decision ahead of the 2019 European elections (see for instance, Tusk 2018). Moreover, when nominating Ursula von der Leyen as candidate for the presidency of the European Commission in 2019, the Heads of State or Government did not select one of the European parties’ lead candidates. After the 2014 elections, there was a broad consensus that the EP strategically strengthened its power over the EUCO through the lead candidate process (see for instance, Hobolt 2014). However, the 2019 outcome indicates that the EP’s victory was not permanent. With the EP not being able to mobilise a majority for any of the Spitzenkandidaten, it seemed toothless in the light of the appointment process of von der Leyen. Against the backdrop of these events, this contribution asks to what extent an inter-institutional shift of power occurred in 2019.

This chapter further seeks to fill the theoretical gap on the balance of power between the EP and the EUCO by empirically analysing the inter-institutional power struggle over the appointment of the Commission President. In order to operationalise the inter-institutional balance between the two key institutions in our qualitative study, we will refer to two theoretical models: the *federal model*, with the EP as the dominant institution in the EU system, and the *Union of sovereign States* model, which positions the EUCO at the top of the institutional architecture (Müller Gómez et al. 2019, pp. 56–59).

Table 1 Models of inter-institutional balance of power

	<i>Union of sovereign States</i> model	<i>Federal model</i>
Key institution/Principal	European Council	European Parliament
Central logic	Intergovernmentalism	Federal parliamentarism
Institution serving as a forum	European Parliament	European Council

Source: Based on Müller Gómez et al. (2019, p. 59)

In the following, we will first present the theoretical framework by introducing the two models and the explanatory variables. We will then scrutinise the process that led to the nomination and election of von der Leyen as President of the European Commission. Finally, we will conclude and refer to the mid- and long-term implications of the appointment of the Commission President in 2019.

2 Theoretical Framework: Two Models of Inter-Institutional Power Relations in the EU

In order to examine the 2019 appointment process, we will exploit two models of inter-institutional power relations between the EP and the EUCO: the *federal model*, which follows assumptions of (neo-) federalism, and the *Union of sovereign States*¹ model, which is based on (neo-) intergovernmentalist approaches. As Table 1 summarises, these two models grasp two different perspectives on the interaction of the two institutions, their respective role in the institutional architecture and the main mode of decision-making.²

From a federalist perspective on EU politics (see for instance, Pinder 1986), the EP can be considered the key institution within the EU's architecture. As the only institution that is directly elected, it serves as the direct representation of the Union's citizens and as the EU's principal basis of legitimacy. Following the federalist logic, the EP is the EU's primary decision-making body. It is equipped with extensive competences, determines the EU's political agenda and has a strong or even the final saying in the appointment of the EU's relevant

¹Following the German Federal Constitutional Court's description of the EU as a "Staatenverbund" (Bundesverfassungsgericht 1993).

²The following presentation of these two models represents a summary of Müller Gómez et al. (2019, pp. 56–59).

office-holders. In terms of policy-making, the strong bond between the Commission and the parliamentary majority downgrades the Council to a secondary legislator with a very limited room of manoeuvre. In this *federal model*, the EUCO acts as a forum for exchanging national positions and as a collective presidency with ceremonial functions.

An intergovernmentalist conception of the EU (see Puetter 2014; Moravcsik 1993; Hoffmann 1966) positions the Heads of State or Government on the top of the EU's institutional architecture. In this *Union of sovereign States* model, the Heads of State or Government act rationally, and pursue and impose their national interests. Consequently, the EUCO exercises the prerogatives of leadership and represents the key locus of power in the EU. The Heads of State or Government can be regarded as the collective *principal* vis-à-vis other institutions, which in turn serve as their *agents* (Moravcsik 1993). Notwithstanding that the EP cannot be regarded as a simple agent of the Heads of State or Government, it does not either represent a relevant rival to the EUCO. As a parliamentary assembly, it rather serves as a forum of deliberation with no actual relevance with respect to vital European decisions.

Based on existing studies (Müller Gómez et al. 2019), we expect that the EP can only assert itself against the EUCO when treaty provisions unambiguously stipulate its involvement in the respective procedure or its position as a formal veto-player that cannot be circumvented. The EP having strong legal competences can be expected to be a necessary condition for the *federal model*. Beyond the treaty provisions, we hypothesise that internal cohesion is a relevant factor for both the EP and the EUCO. In order to secure a strong position towards other EU institutions, the EP needs to mobilise large majorities. In the case of the EUCO, we expect that internal disagreement has a particular impact on its position in relation to the EP in cases in which qualified majority voting is possible.

3 Inter-Institutional Power Struggle Over the Appointment of the Future Commission President

In the following chapter, we will first look at the extent to which the EP and the EUCO attempted to inform the appointment process of the new Commission President before the 2019 EP elections. We will then examine the processes that eventually led to the nomination and election of von der Leyen as Commission President.

3.1 After the 2014 Victory of the European Parliament: Inter-Institutional Disagreement Over Future Procedures

Contrary to the impression that the EUCO lost its prerogative of selecting the Commission President after 2014, a sustainable shift of the balance of power towards the EP was not a matter of course. In general, it could not be expected that the Heads of State or Government would permanently give up their formal rights in the investiture of the Commission President, which they have always considered a high political priority (Nasshoven 2011, pp. 75–80). More concretely, following the 2014 events, members of the EUCO did not stop expressing their criticism and reluctance to an automatic mechanism according to which the lead candidate of the European political party with the most seats in the incoming EP becomes the new Commission President. In February 2018, EUCO President Donald Tusk underlined that “[t]here is no automaticity in this process. The Treaty is very clear that it is the autonomous competence of the European Council to nominate the candidate, while considering the European elections, and having held appropriate consultations” (Tusk 2018). Moreover, prior to the 2019 EP elections, the EUCO set the criteria for their personnel decisions. During their informal meeting in Sibiu in May 2019, the Heads of State or Government emphasised that they would follow the treaty articles and “reflect geographical balance as well as demographics, so that both larger and smaller countries are represented in the EU’s highest offices” (Tusk 2019a). No reference was made to the Spitzenkandidaten process.

By contrast, the EP sought a legal consolidation of the lead candidates process by means of a reform of the European Electoral Act (European Parliament 2015). However, the EP was internally divided and unable to mobilise a large majority for such a reform. With 224 votes against and 55 abstentions, only 315 members voted in favour of the EP’s resolution, which significantly weakened its bargaining position vis-à-vis the Member States (Müller Gómez et al. 2019, p. 66). Hence, in July 2018, the Council, which has been reluctant to transnationalise the electoral process, adopted several amendments of the European Electoral Act without including the Spitzenkandidaten process (Official Journal of the European Union 2018).

On the one hand, the developments between 2014 and 2019 showed that, despite its defeat in 2014, the EUCO was unwilling to give up its say in the selection of the Commission President. On the other hand, the EP was internally highly fragmented and unable to advocate ambitious initiatives, which would have strengthened its own position in the EU’s institutional architecture.

3.2 The Nomination and Election of Ursula Von der Leyen: The Renaissance of the European Council

The European elections took place between 23 and 26 May 2019. Although the EPP with its lead candidate Manfred Weber won the relative majority of the seats in the EP, the election results indicated that a formation of a so-called *grand coalition* with the Social Democrats in order to constitute a majority in the EP would no longer be possible in the next legislative cycle.

Right after the European elections, the EUCO initiated the nomination procedure on 28 May 2019. President Tusk, who was mandated to start consultations with the EP and the Member States, emphasised again that “there can be no automaticity” (Tusk 2019b) for nominating one of the lead candidates as future Commission President. On the other hand, the Heads of State or Government were strongly divided over the candidate succeeding Juncker. During their meeting on 20 June 2019, they could not find a majority neither for Weber nor for one of the lead candidates from other European party families (Tusk 2019c). In accordance with Declaration 6 annexed to the Lisbon Treaty, Tusk emphasised that the EUCO would seek to agree on a personnel package of the EU’s top offices respecting the diversity of the Union and its Member States (Tusk 2019c). Although the treaty envisages only a qualified majority for this personnel decision (article 17(7) TEU), the members of the EUCO aimed at reaching consensus for nominating a candidate for the position of the future Commission President. French President Emmanuel Macron, but also Spanish Prime Minister Pedro Sánchez, who acted as spokesperson for the social democratic members of the EUCO, rejected Weber as candidate for the Commission presidency. At the G20 meeting in Osaka, the German chancellor Angela Merkel, Macron, Sánchez and the Dutch Prime Minister Mark Rutte negotiated a compromise that foresaw Frans Timmermans, lead candidate of the Party of European Socialists (PES), as Juncker’s successor (Thieme and Wessels 2019). However, the Visegrád countries and other conservative Heads of State or Government belonging to the EPP vetoed this proposal, as Timmermans as Commission Vice-President was responsible for triggering the article 7 procedure against Poland (Meta Beisel et al. 2019). Finally, after three days of intensive negotiations at a special meeting at the beginning of July 2019, the Heads of State or Government agreed on von der Leyen, then minister of defence of Germany, to lead the new Commission (European Council 2019). Von der Leyen was a surprise candidate proposed by Macron who aimed to find a way out of the deadlock. Being a member of the Christian Democrats in Germany, and consequently affiliated to the EPP, von der Leyen represents a compromise of the EU-28 in accordance with the treaty

provisions. With this decision, the Heads of State or Government ignored the Spitzenkandidaten process, trying to strengthen their position towards the EP. The nomination of von der Leyen can be considered as a classic *package deal*, bridging the diverging interests of the members of the EUCO after often lengthy negotiations (Wessels 2016, pp. 139–141).

As part of this package, the EUCO recommended to the EP considering a Social Democrat as the EP President in order to guarantee a party political balance among the EU top offices (Merkel 2019). Moreover, the Heads of State or Government expected von der Leyen “to ensure an appropriate geographical balance in the team of Vice-Presidents” (Tusk 2019d), and advised her to consider Timmermans and Margrethe Vestager, one of the lead candidates of the Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE), as well as candidates from Eastern Member States as Vice-Presidents of the new Commission (Merkel 2019). Following an intergovernmentalist logic, the EUCO as *principal* in the EU’s system sought to interfere in intra-institutional personnel decisions of the EP and the Commission.

Not only the EUCO was initially divided over the Spitzenkandidaten process and the nomination of a candidate for the post of Commission President. The developments within the EP displayed a similar situation. While in February 2019 the members of the EP still underlined that “the candidate must have been designated as a Spitzenkandidat by one of the European political parties and must have campaigned for the post of President of the Commission in the run-up to the European elections” (European Parliament 2019), this determination disappeared after the European elections. Although having stressed that the Spitzenkandidaten process would strengthen “societal legitimacy of the European elections and the supranational role of the European Parliament” (European Parliament 2019), the political party groups could not form a majority for any of the lead candidates. As the election results in May 2019 led to further fragmentation within the EP, and thus hampered its decision-making processes, the members of the EP struggled to find a majority for either Weber (EPP), Timmermans (PES) or Vestager (ALDE).

After the EUCO nominated von der Leyen, “a majority of its component members” (article 17(7) TEU) was needed for her election by the EP. Both the Social Democrats and the Greens expressed strong scepticism about the former German minister of defence. Under pressure, von der Leyen made relevant concessions to members of the Social Democrats, the Greens and the Liberals, including pledges for an ambitious climate policy and the creation of a European unemployment benefit reinsurance scheme. She further engaged to strengthen the EP and European democracy by launching a reform of the electoral system, which would establish transnational lists and strengthen the Spitzenkandidaten

procedure, and by providing the EP with a de facto right of initiative (Von der Leyen 2019). The slight majority of 383 votes that elected von der Leyen indicates the internal division within the EP over the new Commission President. Further, despite the claim of the outgoing President of the EP that “[t]he European Parliament is an independent and autonomous body” (Brzozowski and Rios 2019), the EP followed the package solution adopted by the Heads of State or Government and elected in a second round the Italian Social Democrat David Sassoli into the office of EP President.

4 Conclusion: A Toothless European Parliament?

In 2019, the EUCO demonstrated that it is willing and able to take the lead and to agree on a package deal that can be accepted by all of its members. Although the Heads of State or Government were initially divided over the candidate for the presidency of the European Commission, they successfully restored unity. In contrast to 2014, the EP could not benefit from initial divisions among the members of the EUCO. Despite its legal veto power provided by the EU treaties, the EP did not impose a candidate upon the Member States. In other words: The members of the EP did not show their teeth. The main obstacle the EP was not able to overcome was its internal fragmentation and lack of consensus among the party families on the future Commission President. While the EUCO took the lead, the EP only acted as a forum that allowed for deliberation and proved to be of no major relevance in such a vital decision for the EU. This change towards the *Union of sovereign States* model indicates a major inter-institutional shift of power between the EP and the EUCO.

In theoretical terms, the comparison of the 2014 and 2019 events fosters previous findings on the inter-institutional power relations between the EP and the EUCO. First, a legal veto position of the EP can be considered a necessary condition for the *federal model* of inter-institutional power relations. Second, the combination of the Parliament’s veto power and its internal cohesion can sufficiently explain situations in which the EP represents the dominant institution in the EU’s architecture.

In order to assess the mid- and long-term implications of the election of von der Leyen for the inter-institutional balance of power, the concrete actions of the in-coming Commission have to be accounted for. The pledges von der Leyen made to the EP would essentially strengthen the EP’s position in the EU’s system and refute the preliminary supposition that von der Leyen is the Commission President of the Heads of State or Government.

References

- Bundesverfassungsgericht. (1993). Urteil zum Maastricht-Vertrag. *BVerfGE*, 89, 155.
- Brzozowski, A., & Rios, B. (2019). In defiance of European Council, Parliament elects Italian socialist as new president. EurActiv. <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/in-defiance-of-european-council-parliament-elects-italian-socialist-as-new-president>. Accessed: 20. Oct. 2019.
- European Council. (2019). Special meeting of the European Council (30 June, 1 and 2 July 2019). Conclusions.
- European Parliament. (2015). European Parliament resolution of 11 November 2015 on the reform of the electoral law of the European Union (2015/2035(INL)).
- European Parliament. (2019). European Parliament resolution of 13 February 2019 on the state of the debate on the future of Europe (2018/2094(INI)).
- Hobolt, S. B. (2014). A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections. *Journal of European Public Policy*, 21(10), 1528–1540.
- Hoffmann, S. (1966). Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. *Daedalus*, 95(3), 131–149.
- Merkel, A. (2019). Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zum außerordentlichen Europäischen Rat. 2 July 2019. <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-zum-ausserordentlichen-europaeischen-rat-1644498>. Accessed: 26. Oct. 2019.
- Meta Beisel, K., Kolb, M., & Mühlaier, A. (1 July 2019). Führt Timmermans die Kommission – oder kommt ein Joker?. *Süddeutsche Zeitung*. <https://www.sueddeutsche.de/politik/eu-kommissionspraesident-1.4506319>. Accessed: 14. Sept. 2019.
- Monar, J. (2011). The European Union's institutional balance of power after the treaty of Lisbon. In European Commission (Ed.), *The European Union after the treaty of Lisbon: Visions of leading policy-makers, academics and journalists* (pp. 60–89). Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: A liberal inter-governmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), 473–524.
- Müller Gómez, J., Wessels, W., & Wolters, J. (2019). The European Parliament and the European Council: A shift in the balance of power? In O. Costa (Ed.), *The European Parliament in times of EU crisis* (pp. 53–76). Basingstoke: Palgrave.
- Nasshoven, Y. (2011). *The appointment of the president of the European Commission. Patterns in choosing the head of Europe's executive*. Baden-Baden: Nomos.
- Official Journal of the European Union. (2018). Council Decision (EU, Euratom) 2018/994 of 13 July 2018 amending the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage, annexed to Council Decision 76/787/ECSC, EEC, Euratom of 20 September 1976.
- Pinder, J. (1986). European Community and nation-state: A case for a neo-federalism. *International Affairs*, 61(1), 41–54.
- Puetter, U. (2014). *The European Council and the Council. New intergovernmentalism and institutional change*. Oxford: Oxford University Press.
- Thieme, A., & Wessels, W. (2019). Europäischer Rat. In W. Weidenfeld & W. Wessels (eds.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* (pp. 101–108). Baden-Baden: NOMOS.

- Tusk, D. (2018). Remarks by President Donald Tusk following the informal meeting of the 27 heads of State or government on 23 February 2018.
- Tusk, D. (2019a). Remarks by President Donald Tusk at the press conference of the informal summit in Sibiu, 9 May 2019.
- Tusk, D. (2019b). Remarks by President Donald Tusk at the press conference of the informal dinner of EU heads of State or government, 28 May 2019.
- Tusk, D. (2019c). Remarks by President Donald Tusk after the European Council meeting on 20 June 2019.
- Tusk, D. (2019d). Remarks by President Donald Tusk after the special meeting of the European Council on 30 June–2 July 2019.
- Van Middelaar, L. (2013). *Passage to Europe. How a continent became a union*. New Haven: Yale University Press.
- Von der Leyen, U. (2019). Opening statement in the European Parliament plenary session, 16 July 2019.
- Wessels, W. (2016). *The European Council*. Basingstoke: Palgrave.

Johannes Müller Gómez Université de Montréal, Département de science politique, & Ludwig-Maximilians-Universität München, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft (johannes.muller.gomez@umontreal.ca)

Alina Thieme Universität zu Köln, Centrum für Türkei- und EU- Studien (CETEUS) (alina.thieme@uni-koeln.de)

Nationale Spitzenkandidaten und Wahlkreis Könige im 9. Europäischen Parlament

Stefan Thierse

Zusammenfassung

Der Beitrag untersucht den (partei-)politischen Hintergrund von 160 Europaabgeordneten, die bei der Europawahl 2019 als Spitzenkandidaten ihrer nationalen Parteien bzw. als Wahlkreisgewinner ins Europäische Parlament (EP) einzogen. Neben einer Karriere auf nationaler Ebene erweist sich vor allem in Mitgliedstaaten mit mehreren Wahlkreisen ein Amt oder Mandat auf lokaler und regionaler Ebene als wichtiges Sprungbrett für ein Mandat im EP. Zudem rekrutieren vor allem pro-europäische Parteien ihre Spitzenkandidaten aus erfahrenen Europapolitikern.

1 Einleitung

Die Europawahl 2019 stand erneut unter dem Eindruck der europaweiten Spitzenkandidaturen. Auf den Wahlzetteln konnten die Wähler jedoch nur in Ausnahmefällen tatsächlich für diese *europäischen* Spitzenkandidaten votieren. Manfred Weber, Spitzenkandidat der Europäischen Volkspartei (EVP), war gar nur in Bayern wählbar. Nicht zuletzt die fehlende Transnationalisierung des Wahlsystems war ein Argument im Europäischen Rat, dem 2014 nolens volens

Für wertvolle Zuarbeit bei der Datenerhebung gebührt Matthias Schmitz und Tim Vogt mein großer Dank.

S. Thierse (✉)

Institut für Europastudien, Universität Bremen, Bremen, Deutschland

E-Mail: thierse@uni-bremen.de

erprobten Junktim aus Spitzenkandidatur und Vergabe der Kommissionspräsidentschaft in der Europäischen Union (EU) zumindest dieses Mal eine Absage zu erteilen.

Das Scheitern des Spitzenkandidatenmodells macht eines noch einmal deutlich: *Die Europawahl gibt es nicht*. Stattdessen finden nach wie vor mehr oder weniger parallel 28 nationale Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) statt, bei denen nationale Parteien hauptsächlich mit aus den jeweiligen Mitgliedstaaten stammenden Kandidat*innen antreten. Doch wer sind eigentlich die Spitzenkandidaten der nationalen Parteien? Welche politische Vorerfahrung bringen diese mit und welche Positionen nehmen sie im EP ein? Diesen Fragen widmet sich der vorliegende Beitrag auf der Grundlage einer Analyse nationaler Spitzenkandidaten und Wahlkreisgewinner*innen in 15 ausgewählten Mitgliedstaaten der EU.

2 Das Europäische Parlament als Karrierestation

Vorbei sind die Tage, in denen das EP ein Altersruhesitz für altgediente Parteigranden war. Die etwas abgedroschene Losung „Hast Du einen Opa, schick’ ihn nach Europa“ ist in dieser Form schon seit Ende der 1990er Jahre nicht mehr haltbar (Norris 1999; Scarrow 1997). Aus Sicht der nationalen Parteien impliziert die seither drastisch gestiegene Macht des EP die Notwendigkeit, fähiges Personal nach Straßburg und Brüssel zu entsenden. Sie müssen dafür sorgen, dass die individuellen Karriereambitionen (potenzieller) Mitglieder des EP (MdEP) zur Deckung gebracht werden mit den grundlegenden kollektiven Zielen der Partei (Cox und McCubbins 2007). Dies ist neben der Maximierung von Wählerstimmen (*votes*) sowie der Beeinflussung konkreter Personalentscheidungen und der Sicherung attraktiver Ämter (*office*) vor allem die Gestaltung konkreter Entscheidungen im Bereich der Gesetzgebung und des Haushalts (*policy*) (Müller und Strøm 1999). Die Politikgestaltung in der Binnenorganisation und in den interinstitutionellen Beziehungen zur Kommission und zum Rat ist ohne die Mehrheiten, die erst transnationale Fraktionen durch den Zusammenschluss und durch interfraktionelle Verhandlungen generieren, kaum möglich (Hix et al. 2007; Ringe 2010). Und wenngleich nationale Parteien über ihre Delegationen entscheidenden Einfluss auf die Ämterbesetzung nehmen, ist die Fraktionsstärke das maßgebliche Kriterium für die Zuteilung aller Ressourcen, die für die Politikgestaltung im EP relevant sind (Thiem 2009, S. 107 ff.).

Insofern ist es folgerichtig, dass die von den Parteien auf nationaler oder regionaler Ebene nominierten (Spitzen-)Kandidaten idealerweise in der Lage sein

müssen, elektorale und legislative Arena miteinander zu verknüpfen. Spiegelbildlich zu den Parteizielen müssen auch Kandidat*innen ein dreidimensionales Anforderungsprofil erfüllen (Frech 2016). Sie müssen, um Politik im EP konkret mitgestalten zu können, über Kenntnisse der Arbeitsweise und Strukturen in der parlamentarischen Binnenorganisation und im Entscheidungssystem der EU verfügen und gut mit Entscheidungsträger*innen im EP und den EU-Organen vernetzt sein; sie müssen sich als loyal sowohl gegenüber ihrer Fraktion als auch ihrer nationalen Parteidelegation erweisen, um einerseits diszipliniertes Abstimmungsverhalten zu gewährleisten und andererseits ihre Partei bei Wahlen nicht in Bedrängnis zu bringen; und sie müssen für die Wähler attraktiv sein, d. h. über einen gewissen Bekanntheitsgrad verfügen.

Parteien unterscheiden sich jedoch danach, wie stark sie welches Ziel gewichten. Aldrich (2018) findet in einer Untersuchung von Abgeordneten in der 7. Wahlperiode (2009–2014) Belege für die Annahme, dass Parteien in unterschiedlichem Maße auf Kandidat*innen mit politischer und parlamentarischer Vorerfahrung setzen. Junge, auf nationaler Ebene elektoral schwache Parteien entsprechen am ehesten dem Modell einer *opportunity seeking party*: Sie setzen verstärkt auf Newcomer, die über keinerlei parlamentarische Vorerfahrung verfügen oder allenfalls auf lokaler Ebene in der Politik aktiv gewesen sind. Regierungsparteien, die in einer Koalition auf nationaler Ebene die Rolle des Juniorpartners einnehmen, lassen sich am ehesten als *vote-seeking parties* charakterisieren. Für sie bieten die Europawahlen als nationale Nebenwahlen (Reif und Schmitt 1980; Weber 2007) die Gelegenheit, sich als handlungsfähige und glaubwürdige Alternative zum großen Koalitionspartner zu präsentieren. Dementsprechend setzen sie mehr als andere Parteien auf Kandidat*innen, die sich bereits in der nationalen Politik einen Namen gemacht haben. *Policy-seeking* sind solche Parteien, die tendenziell weitere Integration befürworten und deren Wählerschaft der EU-Ebene große Bedeutung beimisst. Diese Parteien setzen am stärksten auf Kandidat*innen, die über spezifisch europaparlamentarische Vorerfahrung verfügen und hervorgehobene Positionen in Fraktionen und Ausschüssen einnehmen (Pemstein et al. 2015).

Ein moderierender Effekt geht vom Wahlsystem aus. So finden Wilson et al. (2016), dass die (Wieder-)Aufstellung von Kandidat*innen nur in Systemen mit geschlossener Listenwahl positiv durch parlamentarische Vorerfahrung in den Arbeitsebenen in Fraktionen oder Ausschüssen beeinflusst wird. Grundsätzlich erscheint es darüber hinaus plausibel, dass Newcomer bessere Chancen auf den Einzug ins EP haben bzw. altgediente MdEP nicht wieder einziehen, wo Wähler*innen einen größeren Einfluss auf die Listenplatzierung ausüben können (Whitaker 2014, S. 4).

3 Das Profil der nationalen Spitzenkandidaten und ihre Position in der Binnenorganisation des EP

Die nachfolgende Analyse basiert auf einem eigenständigen Datensatz zu 160 MdEP aus 15 Mitgliedstaaten, die für ihre Partei entweder als Spitzenkandidat auf nationaler oder regionaler Ebene nominiert wurden oder als Erst- und Zweitplatzierte einer Wahlliste in einem Wahlkreis ins EP eingezogen sind. Bei den 15 in die Analyse einbezogenen Mitgliedstaaten handelt es sich um Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, die Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Spanien, Tschechien und Ungarn. Diese Länder variieren entlang zentraler Elemente des Wahlsystems wie Kandidaturform, Stimmgebung und Wahlkreisgröße. Die Beschränkung auf Kandidat*innen, die ihr Mandat tatsächlich wahrgenommen haben, lässt nur begrenzte Rückschlüsse auf das Profil aller zu Europawahlen angetretenen Spitzenkandidaten zu. Indes lassen sich somit über die EP-Binnenorganisation bekleidete Ämter, Posten und Karriereambitionen der Kandidat*innen bestimmen.

Ermittelt wurden die Kandidat*innen mittels der offiziellen Kandidatenlisten, die über die nationalen Wahlbehörden verfügbar sind. Diese enthalten teils bereits biographische Angaben wie Geburtsdatum und -ort, Beruf oder akademischen Grad. Wo diese Angaben nicht vorhanden waren, wurden diese im Falle wieder eingezogener Abgeordneter aus einem existierenden Datensatz (Daniel und Thierse 2018) entnommen. Für erstmals ins EP eingezogene Abgeordnete wurden die Daten über die auf der EP-Homepage z. T. verfügbaren Lebensläufe, private Homepages bzw. Social-Media-Auftritte der Abgeordneten sowie inoffizielle Quellen wie Wikipedia zusammengetragen.

Als ‚Spitzenkandidaten‘ werden auch jene Kandidat*innen gewertet, die wie die Abgeordneten der CDU von ihren Parteien über regionale Listen aufgestellt werden. Ebenfalls wurden, wo es wie bei den deutschen Grünen oder Linken geschlechterparitätische Spitzenkandidaten-Duos gab, beide Wahlbewerber*innen berücksichtigt. Aus der Analyse ausgeschlossen wurden ‚Pro-Forma‘- Spitzenkandidaten wie Matteo Salvini, der in allen fünf Wahlkreisen Italiens als Spitzenkandidat und *Zugpferd* der Lega antrat, aber nie die Absicht hatte, ins EP zurückzukehren. Gemäß obiger Klassifikation ließe sich Salvinis Spitzenkandidatur jedoch als *vote-seeking*-Strategie fassen.¹

¹In ähnlicher Absicht kandidierten beispielsweise Nicolas Sarkozy und Francois Holland bei der Europawahl 1999 als Spitzenkandidaten ihrer Parteien, traten jedoch kurz nach der Wahl von ihrem Mandat zurück (Beauvallet und Michon 2016, S. 332).

4 Politische Erfahrung in Parlamenten, Parteien und öffentlichen Ämtern

In Anlehnung an Norris (1999) werden im weiteren Verlauf die folgenden drei Dimensionen von karriereorientierten Berufspolitiker*innen in den Blick genommen: 1) Politische Erfahrung in Partei- und öffentlichen Ämtern; 2) beruflicher Hintergrund sowie 3) Karriereambitionen, die im Folgenden operationalisiert werden über die Ämter und Funktionen, welche die Kandidat*innen in der EP-internen Hierarchie (d. h. in der EP-Verwaltung, im Ausschusswesen und innerhalb ihrer Fraktion) einnehmen.

Beauvallet und Michon (2016) differenzieren drei Zugangswege zum EP: Den Weg über die nationale (Partei-)Karriere, den Weg über Ämter und Mandate auf lokaler oder regionaler Ebene sowie den direkten Weg ins EP ohne vorherige Mandatserfahrung. Aus Tab. 1 lässt sich ablesen, dass nationale Spitzenkandidaten in der Tat nicht selten profilierte Berufspolitiker*innen sind, die über Vorerfahrung in nationalen Parlamenten oder sogar in Regierungskämtern verfügen. Fast vier von zehn MdEP waren Parlamentarier in einem nationalen Parlament bzw. einer Parlamentskammer, und immerhin ein Fünftel hatte ein Amt in einer Regierung inne. Guy Verhofstadt, Dacian Cioloș oder Beata Szydło waren gar Regierungschefs auf nationaler Ebene. 37 % hatten ein Parteiamt auf nationaler Ebene inne. Immerhin ein knappes Achtel aller Spitzenkandidaten waren gleichzeitig Parlamentarier auf nationaler Ebene, bekleideten ein (nationales) Regierungsamt und hatten ein Parteiamt auf nationaler Ebene inne. Stellvertretend für Abgeordnete, die als Spitzenkandidaten den direkten Sprung aus der nationalen Politik ins EP vollzogen haben, stehen neben Szydło die ehemalige deutsche Justizministerin Katarina Barley oder die vormalige französische Europaministerin Nathalie Loiseau.

Tab. 1 Politische Vorerfahrung auf nationaler Ebene

	N (Prozentwert)
Amt in nationaler Regierung	33 (20,4)
Mandat in einem nationalen Parlament	63 (38,9)
Parteiamt auf nationaler Ebene	60 (37,0)
Öffentliches Amt oder Mandat auf kommunaler oder regionaler Ebene	72 (44,4) [ohne zusätzliche Erfahrung auf nationaler Ebene: 37 (22,8)]
Ohne jegliche politische Vorerfahrung	24 (15,0)

Quelle: Eigene Darstellung

Eine nennenswerte Gruppe (ca. 23 %) von Abgeordneten sind als Spitzenkandidaten ihrer Parteien ins EP eingezogen, ohne jenseits der lokalen oder regionalen Ebene politische Erfahrung gesammelt zu haben. Diese Kandidat*innen stammen überwiegend aus Ländern mit Wahlkreisen oder aus Parteien, die regionale Wahllisten aufstellen. Stellvertretend für diese Gruppe steht EVP-Spitzenkandidat Manfred Weber. Rund 15 % können als Seiteneinsteiger gelten, haben mithin nicht einmal in Stadt- oder Gemeinderäten ein Mandat innegehabt, sondern sind beispielsweise über zivilgesellschaftliche Interessengruppen, eine Tätigkeit als parlamentarische Assistent*in oder als Person des öffentlichen Lebens in die (Europa-)Politik gekommen. Exemplarisch für die letztere Gruppe steht die Fernsehköchin Sarah Wiener, die auf Listenplatz 2 für die österreichischen Grünen ins EP einzog.

Gleichwohl zeigt sich mit Blick auf parlamentarische Vorerfahrung im EP, dass viele Spitzenkandidaten bereits vor ihrer Kandidatur ein Mandat im EP innehatten. Die durchschnittliche Dauer der Zugehörigkeit zum EP beträgt 3,9 Jahre. Portugiesische und niederländische Spitzenkandidaten haben im Schnitt etwas über 6 Jahre Vorerfahrung im EP. Spanien, Frankreich und insbesondere Ungarn schicken dagegen viele Neulinge ins Rennen. Schlüsselte man die durchschnittliche europaparlamentarische Vorerfahrung nach Fraktionen auf, zeigt sich, dass Spitzenkandidaten der EVP im Schnitt etwas mehr als eine Legislaturperiode im EP verbracht haben (5,39 Jahre). Dahinter rangiert bereits die Fraktion der Grünen/EFA mit durchschnittlich 4,98 Jahren EP-Zugehörigkeit. Gerade das Beispiel der EVP-Fraktion korrespondiert mit dem Typus einer *policy-seeking*-Partei, für die das EP eine wichtige Arena der legislativen Mitgestaltung und Einflussnahme und einen eigenständigen Karrierepfad darstellt.

5 Beruflicher Hintergrund und fachpolitische Expertise

Die Professionalisierung des EP zeigt sich auch hinsichtlich der beruflichen Hintergründe der Spitzenkandidaten, die nicht selten in fachpolitische Expertise in der Ausschussarbeit umgemünzt werden kann (Daniel und Thierse 2018; Yordanova 2009). Was für das EP im Gesamten gilt, gilt für Spitzenkandidaten im Besonderen: Sie sind überdurchschnittlich oft Akademiker und waren zuvor vielfach in politiknahen Sektoren tätig. So hat knapp ein Viertel der

Spitzenkandidaten ein Jurastudium absolviert oder als Jurist in Kanzleien oder Unternehmen gearbeitet. Weitere 25 % waren für internationale Organisationen, EU-Organe oder im diplomatischen Dienst ihres Landes tätig bzw. haben ein Studium mit Bezug zu internationalen Beziehungen absolviert (Tab. 2).

Ein Teil fachpolitischer Expertise ergibt sich zudem aus Tätigkeiten, die eine organisatorische und ideelle Verbindung zu organisierten Interessen reflektieren. Eine Mitgliedschaft oder Funktionärstätigkeit in einer Gewerkschaft impliziert im Vergleich zum Durchschnitts-MdEP tendenziell stärker Staatsintervention und Regulierung bejahende *policy*-Präferenzen (Yordanova 2009, S. 266). Tab. 2 veranschaulicht neben dem fachlichen den interessenpolitischen Hintergrund der Spitzenkandidaten. Rund 13 % können als *unternehmerfreundliche* Abgeordnete gelten, weil sie selbst

Tab. 2 Fachpolitische und interessenpolitische Expertise

Fachpolitische Expertise qua Beruf und Ausbildung	
	N (Prozentwert)
Jura-Studium; Jurist	39 (24,1)
Tätigkeit in internationalen Organisationen (inkl. EU-Organen und – Behörden außer EP) bzw. im diplomatischen Dienst; ehemaliger Staats- oder Regierungschef	40 (24,7)
Medizin- oder Pharmaziestudium; Arzt; ehem. Gesundheitsminister	13 (8,0)
Lehrer; Hochschullehrer; ehem. Kultur- oder Bildungsminister	22 (14,6)
Tätigkeit im Verkehrs- oder Telekommunikationssektor	6 (3,70)
Natur- oder ingenieurwissenschaftliches Studium	20 (12,4)
VWL- oder BWL-Studium	35 (21,6)
Landwirt; Studium der Agrarökonomie	4 (2,5)
Interessenpolitische Expertise	
Manager oder Geschäftsführer einer Firma; Selbständige; Funktionäre von Industrieverbänden und Handelskammern	22 (13,6)
Mitgliedschaft oder Funktionär für NGOs und IGs im Bereich Menschenrechte, Soziales, Frauenrechte, Datenschutz	36 (22,2)
Gewerkschaftsmitglied oder – funktionär	7 (4,3)
Mitglied oder Funktionär von NGOs aus Umwelt und Tierschutz	8 (4,9)
Landwirte; Mitglied oder Funktionär von Agrar- und Bauernverbänden	3 (1,9)

Quelle: Eigene Erhebung und Berechnung

ein Unternehmen geführt bzw. besessen haben. Demgegenüber haben weniger als 5 % einen Gewerkschaftshintergrund. Recht groß ist die Verbindung vieler MdEP zu zivilgesellschaftlichen Interessengruppen im weiteren Sinne, z. B. zu feministischen Organisationen oder Bürger- und Menschenrechtsorganisationen.

6 Karriereambitionen

Anders als in der Studie von Norris (1999) stehen für die vorliegende Analyse keine Umfragedaten zur Verfügung, mithilfe derer sich die Karriereambitionen direkt erfassen ließen. Daher werden alternativ die durch die Spitzenkandidaten bekleideten Ämter und Posten als ‚bekundete‘ Karriereambitionen herangezogen. Annahmegemäß betrachten Kandidat*innen, die hervorgehobene Positionen im Ausschusswesen oder in der EP-Hierarchie einnehmen, das EP in stärkerem Maße als eigenständige Karriereoption und nicht nur als Sprungbrett für höhere Weihen auf nationaler Ebene.

Unter den insgesamt 14 gewählten Vize-Präsidenten des EP finden sich zehn Spitzenkandidaten, die in dieser Analyse betrachtet werden. Acht Spitzenkandidaten sind Vorsitzende bzw. Ko-Vorsitzende ihrer Fraktion, weitere zwölf sind Vize-Vorsitzende ihrer Fraktion. Sieben der hier betrachteten Spitzenkandidaten haben den Vorsitz in einem ständigen Ausschuss bzw. Unterausschuss inne, immerhin 18 sitzen als Vize-Vorsitzende einem Ausschuss vor. Ganze 31 Spitzenkandidaten sind zu Koordinator*innen (fachpolitischen Sprechern) ihrer Fraktionen in den ständigen Ausschüssen berufen worden.

Insgesamt lässt sich bilanzieren, dass Spitzenkandidaten nationaler Parteien in der internen Binnenorganisation des EP, in der Ausschusshierarchie sowie in ihrer Fraktion Führungsaufgaben wahrnehmen. Wer als Neuling in der Parliamentshierarchie direkt aufsteigt, verfügt jedoch in der Regel über Vorerfahrung in mindestens einem der drei folgenden Karrierekontexte: nationales Parteiamt, Mandat in einem nationalen Parlament oder Regierungsamt auf nationaler Ebene. Weniger entscheidend ist diese Vorerfahrung für ein Amt in der Fraktion oder eine Führungsposition in der Ausschusshierarchie. Gleichwohl bestätigt sich auch hier der Wert EP-spezifischer Vorerfahrung (Daniel und Thierse 2018, S. 950) (Tab. 3).

Tab. 3 Ämter und Funktionen der Spitzenkandidaten im 9. EP

Amt	N
Vize-Präsident	10
Ausschussvorsitz	7
Vize-Ausschussvorsitz	18
Fraktionskoordinator	31
Fraktionsvorsitz	8
Vize-Fraktionsvorsitz	12
Kein Spitzenamt in Fraktion oder EP	91

Quelle: Eigene Erhebung und Berechnung auf Basis der Angaben auf der Webseite des EP und der Fraktionen. Mehrfach-Funktionen möglich

7 Fazit: Nationale Spitzenkandidaten zwischen nationalen und europapolitischen Karriereambitionen

Angesichts der Tatsache, dass die Wahlen zum EP nach wie vor weitgehend nationale Wahlereignisse sind, weiß die Forschung bislang erstaunlich wenig über die Kandidat*innen, die ihre Parteien auf nationaler oder regionaler Ebene in den Wahlkampf führen und repräsentieren. Dieser Beitrag hat das parteipolitische Profil und den beruflichen Werdegang dieser Kandidaten eingehender unter die Lupe genommen. Im Großen und Ganzen lassen sich drei in der Literatur konzeptualisierte Karrierewege ins EP (Beauvallet und Michon 2016) auch anhand der Spitzenkandidaten nachzeichnen. Ein nicht unbedeutender Anteil kann auf eine Karriere auf nationaler Ebene zurückblicken und hat in Regierungsämtern oder in nationalen Parteistrukturen politische Führungserfahrung gesammelt. Indes ist das Beispiel Silvio Berlusconi, der mit über 80 Jahren noch einmal als Spitzenkandidat für seine Partei *Forza Italia* antrat und ins EP einzog, nicht unbedingt repräsentativ.

Dies spiegelt sich nicht zuletzt in dem zahlenmäßig bedeutenden Anteil der Spitzenkandidaten, die genuine EP-Eigengewächse sind. Sie verfügen dank langjähriger Parlamentszugehörigkeit über institutionenspezifische Kenntnisse von Arbeits- und Entscheidungsstrukturen. Für den Typus einer *policy-seeking* Partei, der es abseits von Wahlen darauf ankommt, Einfluss auf konkrete EU-Gesetzgebungsvorhaben zu nehmen, stehen – zumindest bei der Europawahl 2019 – am ehesten die EVP und die Europäischen Grünen.

Die vorliegende Analyse schließt an zahlreiche Studien an, die sich mit dem Profil von Kandidat*innen für das EP befassen (Aldrich 2018; Beauvallet und Michon 2016; Pemstein et al. 2015; Whitaker 2014). Neben diesen eher parlamentssoziologisch ausgerichteten Untersuchungen wäre es lohnenswert, künftig noch stärker den parteiinternen Prozess der Kandidatennominierung (Shomer 2014) in den Blick zu nehmen. Außerdem gibt es gerade in vergleichender Hinsicht eine Forschungslücke in Bezug auf die Rolle nationaler Spitzenkandidaten im Zusammenhang mit der Europäisierung der Wahlkampf-führung (Oppelland 2015) und der Programmformulierung (Switek 2015).

Literatur

- Aldrich, A. S. (2018). National political parties and career paths to the European parliament. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(6), 1283–1304. <https://doi.org/10.1111/jcms.12741>.
- Beauvallet, W., & Michon, S. (2016). The changing paths of access to the European parliament for French MEPs (1979–2014). *French Politics*, 14(3), 329–362. <https://doi.org/10.1057/s41253-016-0001-x>.
- Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (2007). *Legislative leviathan: Party government in the House (2nd)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Daniel, W. T., & Thierse, S. (2018). Individual Determinants for the Selection of Group Coordinators in the European Parliament. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(4), 939–954. <https://doi.org/10.1111/jcms.12690>.
- Frech, E. (2016). Re-electing MEPs: The factors determining re-election probabilities. *European Union Politics*, 17(1), 69–90. <https://doi.org/10.1177/1465116515615681>.
- Hix, S., Noury, A., & Roland, G. (2007). *Democratic politics in the European parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Müller, W. C., & Strom, K. (Hrsg.). (1999). *Policy, office, or votes? How political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P. (1999). Recruitment into the European parliament. In R. S. Katz & B. Wessels (Hrsg.), *The European parliament, the national parliaments, and European integration* (S. 86–102). Oxford: Oxford Univ. Press.
- Oppelland, T. (2015). Zur Europäisierung der Europa-Wahlkämpfe nationaler Parteien. In M. Kaeding & N. Switek (Hrsg.), *Die Europawahl 2014: Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler* (S. 125–135). Wiesbaden: Springer VS.
- Pemstein, D., Meserve, S. A., & Bernhard, W. T. (2015). Brussels bound: Policy experience and candidate selection in European elections. *Comparative Political Studies*, 48(11), 1421–1453. <https://doi.org/10.1177/0010414015581682>.
- Reif, K., & Schmitt, H. (1980). Nine second-order national elections – A conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*, 8(1), 3–44.
- Ringe, N. (2010). *Who decides, and how? Preferences, uncertainty, and policy choice in the European parliament*. Oxford: Oxford University Press.

- Scarrow, S. (1997). Political career paths and the European parliament. *Legislative Studies Quarterly*, 22(2), 253–263.
- Shomer, Y. (2014). What affects candidate selection processes? A cross-national examination. *Party Politics*, 20(4), 533–546. <https://doi.org/10.1177/1354068811436060>.
- Switek, N. (2015). Viel Arbeit für Nichts? Die Programmprozesse der Parteien auf europäischer Ebene. In M. Kaeding & N. Switek (Hrsg.), *Die Europawahl 2014: Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler* (S. 115–124). Wiesbaden: Springer VS.
- Thiem, J. (2009). *Nationale Parteien im Europäischen Parlament*. Mannheim: VS Verlag.
- Weber, T. (2007). Campaign effects and second-order cycles. *European Union Politics*, 8(4), 509–536.
- Whitaker, R. (2014). Tenure, turnover and careers in the European parliament: MEPs as policy-seekers. *Journal of European Public Policy*, 21(10), 1509–1527. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.926963>.
- Wilson, S. L., Ringe, N., & van Thomme, J. (2016). Policy leadership and re-election in the European parliament. *Journal of European Public Policy*, 23(8), 1158–1179. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1186213>.
- Yordanova, N. (2009). The Rationale behind committee assignment in the European parliament: Distributive, informational and partisan perspectives. *European Union Politics*, 10(2), 253–280.

Dr. Stefan Thierse, Universität Bremen, Institut für Europastudien (thierse@uni-bremen.de)

Wahlkampf und Öffentlichkeit

Die Berichterstattung über die europäischen Spitzenkandidaten in traditionellen, Online- und sozialen Medien im Europawahlkampf 2019

Katjana Gattermann

Zusammenfassung

Dieses Kapitel untersucht, wie viel Aufmerksamkeit die Spitzenkandidaten im Vorfeld der Wahlen in sozialen Medien, dem länderübergreifenden Nachrichtenblog [Euractiv.com](https://www.euractiv.com) und Druckausgaben von Tageszeitungen aus Irland, Frankreich, den Niederlanden, Deutschland und Italien erhielten. Die Ergebnisse zeigen, dass die Spitzenkandidaten 2019 nicht wesentlich mehr mediale Aufmerksamkeit erhielten als 2014. Die Sichtbarkeit stieg auch 2019 mit fortschreitendem Wahlkampf und folgte in den verschiedenen Medien einem ähnlichen Muster. Dennoch variierte die Sichtbarkeit je nach Land und Spitzenkandidat.

1 Einleitung

Nach der erfolgreichen Wahl Jean-Claude Junckers zum Kommissionspräsidenten im Jahr 2014 hofften politische Entscheidungsträger in Brüssel, dass die erneute Personalisierung des Wahlkampfes auf europäischer Ebene das Interesse der Bürger sowie deren Wahlbeteiligung an der Europawahl 2019 erhöhen würden. Juncker war damals im Europawahlkampf einer der europaweiten Spitzenkandidaten gewesen, die von den großen europäischen Parteifamilien nominiert worden waren.

K. Gattermann (✉)

Amsterdam School of Communication Research (ASCoR), University of Amsterdam, Amsterdam, Niederlande

E-Mail: k.gattermann@uva.nl

Konkret beurteilte das Europaparlament dieses Verfahren als Erfolg und betonte unter anderem, „dass das Spitzenkandidaten-Verfahren das politische Bewusstsein der europäischen Bürger im Vorfeld der Wahl zum Europäischen Parlament fördern [...] wird“.¹

Das Spitzenkandidatenverfahren setzte sich 2019 letztendlich nicht durch, da Ursula von der Leyen vom Europäischen Rat nominiert und schließlich vom Europäischen Parlament (EP) gewählt wurde, obwohl sie zuvor nicht als Spitzenkandidatin angetreten war. Allerdings war während des Wahlkampfes noch nicht bekannt, dass keiner der aufgestellten Kandidat*innen an die Spitze der Kommission gewählt werden würde. Außerdem bleiben die Absichten des EP für 2019 bestehen, mit dem Spitzenkandidatenverfahren europäische Bürger*innen mobilisiert und die Wahlbeteiligung angekurbelt zu haben.

Eine Voraussetzung dafür ist allerdings, dass Wähler*innen umfangreiche Informationen über Kandidat*innen, Parteien und deren Wahlprogramme erhalten. Da die Spitzenkandidaten europaweit antreten, ist es vor allem wichtig, dass sie auch europaweit sichtbar sind. Deutsche Spitzenkandidaten sollten beispielsweise nicht nur in deutschen Medien Aufmerksamkeit erhalten, sondern auch andernorts in Europa, damit sie von den dortigen Wähler*innen wahrgenommen werden. Deswegen untersucht dieses Kapitel, wie viel Aufmerksamkeit den einzelnen Spitzenkandidaten in traditionellen, Online- und sozialen Medien europaweit im Vorfeld der Wahlen geschenkt wurde. Damit baut die Analyse auf Untersuchungen zum Europawahlkampf 2014 auf (Gattermann 2015; Nulty et al. 2016; Schulze 2016).

2 Forschungsfragen

Wir wissen aus der bisherigen Forschung, dass es große Unterschiede in der Berichterstattung über die Spitzenkandidaten im Europawahlkampf 2014 gab (Gattermann 2015; Schulze 2016): Während einige Kandidat*innen, insbesondere jene der großen europäischen Parteifamilien, mehr mediale Aufmerksamkeit als andere erhielten, war die Berichterstattung insgesamt ungleich zwischen den europäischen Mitgliedstaaten verteilt. Dies wurde oftmals auf die Herkunft der Kandidat*innen zurückgeführt, da Zeitungen aus Herkunftsländern der Spitzenkandidaten Letzteren meist mehr Aufmerksamkeit schenkten als Zeitungen aus anderen Ländern.

¹Beschluss des EP vom 7. Februar 2018 (P8_TA(2018)0030, Verfahren 2017/2233(ACI).

Dabei gilt zu berücksichtigen, dass es 2014 noch nicht absehbar war, ob überhaupt eine*r der Spitzenkandidaten Kommissionspräsident*in werden würde, da das Vorschlagsrecht immer noch beim Rat liegt, und dieser sich im Vorfeld eher bedeckt gehalten hatte (Hobolt 2014). Dies hätte dazu führen können, dass die Medien insgesamt noch eher verhalten über die Spitzenkandidaten berichteten. Da letztendlich einer der Kandidaten zum Kommissionspräsidenten gewählt wurde, könnte man vermuten, dass das Spitzenkandidatensystem im darauffolgenden Europawahlkampf in der europäischen Öffentlichkeit an Aufmerksamkeit gewonnen hat. Außerdem ist die generelle Berichterstattung über die Europawahlen in den letzten Jahren umfangreicher geworden (z. B. Boomgaarden und de Vreese 2016). Andererseits muss dies nicht bedeuten, dass die Spitzenkandidaten mehr in den Vordergrund rückten in Anbetracht anderer Akteure, wie beispielsweise populistische Parteien. Es ist auch nicht sicher, inwieweit Spitzenkandidaten gegenüber nationalen Politiker*innen Politikfelder wie Migration und Klima besetzen konnten. Deswegen stellt sich die *Forschungsfrage 1*: Wie viel mediale Aufmerksamkeit erhielten die Spitzenkandidaten im Europawahlkampf 2019 im Vergleich zu 2014 und spielt hierbei die Nationalität der Kandidat*innen eine Rolle?

Für eine europaweite Wählermobilisierung ist es nicht nur erforderlich, dass nationale Medien über die Kandidat*innen berichten, sondern dass Letztere über Landesgrenzen hinaus Berichterstattung erhalten. Qualitätszeitungen können die Berichterstattung anderer Medien beeinflussen (z. B. Golan 2006). Kruikeemeier et al. (2018) fanden zudem heraus, dass die Sichtbarkeit von Politiker*innen in Print- und sozialen Medien im wechselseitigen Zusammenhang steht. Daher sollten wir keine großen Unterschiede zwischen verschiedenen Medien erwarten. Andererseits wissen wir wenig über das Wechselspiel zwischen pan-europäischen und nationalen Medien. Erstere könnten umfassender und ausgewogener berichten anstatt sich auf wenige, und insbesondere auf nationale Kandidat*innen zu konzentrieren (vgl. Wallaschek 2020, i. d. B.). Daraus lässt sich *Forschungsfrage 2* ableiten: Inwiefern gab es Unterschiede zwischen nationalen Printmedien, einem europaweiten Onlinemedium und sozialen Medien im Europawahlkampf 2019 bezüglich der Sichtbarkeit der Spitzenkandidaten?

Zuletzt geht dieses Kapitel der Frage nach, inwieweit das Geschlecht der Kandidat*innen eine Rolle spielt. Sicherlich ist es nicht unwesentlich, für welche Parteienfamilie die jeweiligen Kandidat*innen antreten, da solche von größeren Parteien eher Aussicht auf den Posten des*r Kommissionspräsident*in haben. Allerdings nahmen die verschiedenen Kandidat*innen an europaweiten TV-Debatten teil. Da jede*r die gleiche Redezeit hatte, sollten aus journalistischen Gründen der Verhältnismäßigkeit auch alle Kandidat*innen die gleiche Sichtbarkeit in der

diesbezüglichen Berichterstattung erhalten (vgl. Green-Pedersen et al. 2017). Andererseits beschreibt die Literatur oftmals einen Nachteil, was die mediale Sichtbarkeit von weiblichen gegenüber männlichen Politiker*innen angeht (z. B. Gattermann und Vasilopoulou 2015; Vos 2013). Deswegen lautet die letzte *Forschungsfrage 3*: Wie ist das Verhältnis zwischen der medialen Sichtbarkeit von männlichen und weiblichen Spitzenkandidaten an solchen Tagen, an denen europaweite TV-Debatten stattfanden?

3 Daten und Methode

Für die Untersuchung wurden drei Datensätze erstellt: Der erste umfasst Artikel nationaler Zeitungen in ihrer Printausgabe, der zweite besteht aus Online-Artikeln des europaweiten Nachrichtenportals [Euractiv.com](https://www.euractiv.com) und der dritte umfasst Beiträge in den sozialen Medien Facebook und Twitter. Alle Medien unterlagen demselben Untersuchungszeitraum, nämlich vom 14. März bis einschließlich 22. Mai 2019, was die Zeitspanne von 10 Wochen vor dem ersten Tag der Europawahl umfasst. Dies ermöglicht uns, die Ergebnisse mit denen aus einer vorherigen Studie zur Europawahl 2014 (Gattermann 2015) zu vergleichen, um *Forschungsfrage 1* zu beantworten.

Für alle Medien galten die gleichen Auswahlkriterien; es wurden lediglich solche Beiträge ausgewählt, welche einen oder mehrere Kandidaten zumindest einmal mit ihrem vollständigen Namen erwähnten. 2014 war ein zusätzliches Auswahlkriterium, dass die jeweilige Kandidatur explizit erwähnt wurde (Gattermann 2015). Dies wurde 2019 nicht berücksichtigt. Da damals zusätzlich auch solche Artikel ohne Einschränkung gesammelt wurden, sind diese hier für den Vergleich verfügbar.

Die folgenden zehn Kandidat*innen, die europaweit als Spitzenkandidaten für die Europawahl 2019 aufgestellt wurden, werden in diesem Kapitel berücksichtigt: der damalige Kommissionsvizepräsident Frans Timmermans (NL, SPE), Manfred Weber (DE, EVP), Bas Eickhout (NL, EGP), Ska Keller (DE, EGP); Violeta Tomič (SI, EL), Nico Cué (BE, EL), Jan Zahradil (CZ, AKRE), Guy Verhofstadt (BE, ALDE), Emma Bonino (IT, ALDE) und die damalige Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager (DK, ALDE). Letztere gehörten einem Kandidatenteam an und repräsentieren prominente Personen.

Der Quellenkorpus umfasst insgesamt fünf Länder (Irland, Frankreich, die Niederlande, Deutschland und Italien) und zwei Qualitätszeitungen pro Land, von denen jeweils eine eher links und eine eher rechts der politischen Mitte ausgerichtet ist. Die Länderauswahl unterlag folgenden Selektionskriterien: 1) Die gleichen Länder und Zeitungen wurden bereits bei der letzten Europawahl 2014

mit Hinblick auf die Sichtbarkeit der Spitzenkandidaten untersucht, was einen Vergleich erlaubt; 2) die Länderauswahl umfasst solche Länder, aus denen heraus ein*e Kandidat*in antrat (NL, DE, IT), sowie solche, die keinen direkten Bezug zum Spitzenkandidatenverfahren hatten. Die Auswahl beinhaltet keine Länder aus Zentral- oder Osteuropa, was damit zu tun hat, dass 3) zwei verschiedene Qualitätszeitungen über *LexisNexis* verfügbar sein sollten, um eine vergleichende Analyse zu ermöglichen.

Insgesamt wurden 551 Artikel folgender nationaler Zeitungen erfasst: *The Irish Times* (37 Artikel) und *The Irish Independent* (20); die französischen *Le Monde* (55), und *Le Figaro* (41); für die Niederlande *De Volkskrant* (55) und *NRC Handelsblad* (81); die deutschen *Frankfurter Rundschau* (80) und *Die Welt* (76); und für Italien *Il Corriere della Sera* (56) und *La Stampa* (50). Die letzten beiden Zeitungen lassen sich eher der politischen Mitte zuordnen. Von der Website Euractiv.com wurden insgesamt 132 Artikel aus der Rubrik *News* heruntergeladen.

Wie in der Analyse zur Europawahl 2014 (Gattermann 2015) wurde folgende Operationalisierung der Sichtbarkeit angewendet, welche auf Vliegenthart et al. (2005, S. 371) und den Anpassungen von Gattermann und Vasilopoulou (2015, S. 127) basiert:

$$v(\text{Spitzenkandidat}) = \sum_{a \in \text{articles}} \log_2(8f_{\text{head}} + 2f_{\text{body}} + 1) * fp \quad (1)$$

wobei $v(\text{Spitzenkandidat})$ die Sichtbarkeit eines*r jeweiligen Kandidat*in beschreibt. Die Basis für die Berechnung bilden einzelne Artikel. Nennungen der Kandidat*innen im Titel (f_{head}) werden mit dem Faktor drei gewichtet gegenüber Nennungen im übrigen Text (f_{body}). fp misst Artikeln, die auf der Titelseite erscheinen, doppeltes Gewicht zu als anderen Artikeln. Die Sichtbarkeit wurde auf einem wöchentlichen Wert summiert. Für die Artikel, die auf Euractiv.com erschienen, wurde die gleiche Operationalisierung gewählt. Allerdings stellt fp hier eine Konstante von 2 dar, da davon ausgegangen wurde, dass jeder Artikel beim Zeitpunkt der Veröffentlichung zumindest kurzzeitig prominent auf der Webseite platziert wurde.

Um die Sichtbarkeit der Kandidat*innen in sozialen Medien zu untersuchen, wurde *Coosto.com* herangezogen, ein sogenanntes *Social Media Management Tool*. Durch eine Stichwortsuche erhält man die Anzahl der Beiträge und Kommentare, die in einem bestimmten Zeitraum auf Facebook und Twitter gepostet wurden. Auf Twitter wurde zusätzlich zwischen direkten Erwähnungen (@) und normalen Erwähnungen (Vor- und Nachname) unterschieden. Allerdings handelt sich nur um Einträge, die von niederländischen Usern gelikt, kommentiert oder geteilt wurden. Die niederländische Öffentlichkeit auf den sozialen Medien

kann als *most likely case* betrachtet werden, da zwei der Spitzenkandidaten tatsächlich aus den Niederlanden kamen. Falls also die Kandidaten hier überhaupt keine Aufmerksamkeit erhalten haben sollten, hätten sie wahrscheinlich auch kaum eine Rolle in den sozialen Medien anderer Länder gespielt. Insgesamt wurden 103.805 Twitter-Beiträge und 1858 Einträge auf Facebook erfasst (Stand: 18. Oktober 2019).

Um *Forschungsfrage 1* zu beantworten, werden die Ergebnisse der Inhaltsanalyse der nationalen Zeitungen mit denen von 2014 (Gattermann 2015) verglichen. Außerdem wird untersucht, ob es Unterschiede in der Sichtbarkeit einzelner Kandidat*innen gab. *Forschungsfrage 2* wird beantwortet, indem die Sichtbarkeit der Kandidat*innen in den einzelnen Medien miteinander verglichen wird. Eine ähnliche Vorgehensweise wird verwendet, um eine Antwort auf *Forschungsfrage 3* zu geben. Allerdings liegt hier der Fokus nur auf solchen Tagen, an denen eine europaweite TV-Debatte stattfand, sowie auf dem Tag darauf. Konkret handelt es sich um die *Maastricht-Debatte* am 29. April, an der Eickhout, Timmermans, Tomič, Verhofstadt und Zahradil teilnahmen; die Debatte bei der *State of the Union Conference* am 2. Mai in Florenz mit Keller, Timmermans, Verhofstadt und Weber; und die *Eurovision Debatte* vom 15. Mai mit Cué, Keller, Timmermans, Vestager, Weber und Zahradil.

4 Ergebnisse

Abb. 1 zeigt die Summe der Berichterstattung über die sechs Spitzenkandidaten von 2014 im Vergleich zu den zehn Spitzenkandidaten von 2019 in den zehn Wochen vor dem ersten Wahltag. Die nationale Zeitungsberichterstattung war 2019 zu Beginn der Periode umfangreicher als 2014. In den letzten drei Wochen ist der Umfang sowie der lineare Anstieg der Berichterstattung in beiden Wahljahren fast identisch. Insgesamt wurde 2019 (Gesamtwert: 1385) den Kandidat*innen nicht wesentlich mehr Aufmerksamkeit geschenkt als 2014 (1291).

Insgesamt schenkte die deutsche Presse (Gesamtwert: 428, nicht abgebildet) im Jahr 2019 den Kandidat*innen die meiste Aufmerksamkeit, gefolgt von den niederländischen (367) und italienischen Zeitungen (233, 2014: 138). Im Jahr 2014 führte die französische Presse (417) vor deutschen (391) und niederländischen Zeitungen (245). Schlusslicht war in beiden Jahren die irische Presse (2019: 148, 2014: 100). Damit war die Gesamt-Berichterstattung – mit Ausnahme der französischen Presse – in allen Zeitungen 2019 umfangreicher als 2014. Allerdings wurden für die Analyse 2019 auch mehr Kandidat*innen berücksichtigt als 2014. Im Durchschnitt ist die Aufmerksamkeit damit 2019 geringer als 2014.

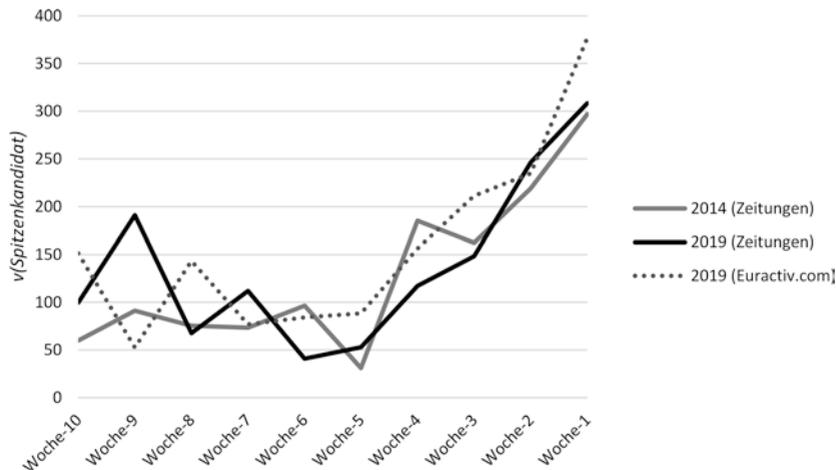
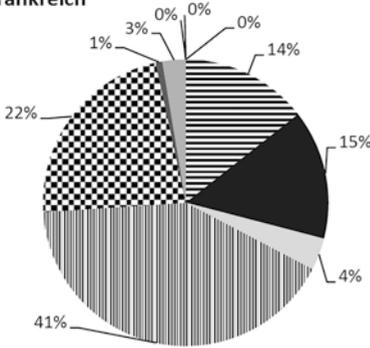


Abb. 1 Sichtbarkeit aller Spitzenkandidaten in nationalen Zeitungen zehn Wochen vor den Europawahlen 2014 und 2019, sowie auf [Euractiv.com](https://www.euractiv.com) im Jahr 2019. (Quelle: Eigene Erhebung)

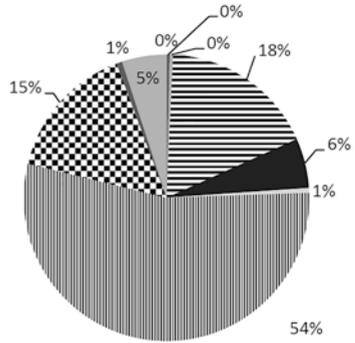
Um *Forschungsfrage 1* weiter zu beantworten, zeigt Abb. 2 das Verhältnis der Sichtbarkeit der Kandidat*innen in den einzelnen Ländern im Jahr 2019. Von allen Kandidat*innen war Weber am prominentesten in deutschen Zeitungen (54 %), gefolgt von der französischen (41 %) und italienischen Presse (30 %). Timmermans erhielt die meiste Aufmerksamkeit in den Niederlanden (41 %), während Vestager die Liste in den irischen Zeitungen anführte (44 %), was möglicherweise mit ihrem Amt als Wettbewerbskommissarin zusammenhängt. Eickhout erhielt noch einen Anteil von 10 % in seiner Heimatpresse, während Keller zuhause nur 5 % der Spitzenkandidaten-Berichterstattung erfuhr. Die italienischen Zeitungen schenken Bonino (24 %) mehr Aufmerksamkeit als Timmermans (11 %) oder Vestager (23 %). Verhofstadt erhielt relativ viel Aufmerksamkeit in der irischen (18 %), französischen (15 %) und niederländischen Presse (13 %).

Bezüglich *Forschungsfrage 2* geben Abb. 1 und 3 Aufschluss. Erstere zeigt, dass die Berichterstattung 2019 auf [Euractiv.com](https://www.euractiv.com) ähnlich verlief wie in nationalen Zeitungen. Ab der fünften Woche vor dem ersten Wahltag lässt sich eine fast lineare Zunahme verzeichnen. Das Gleiche ist der Fall bezüglich @-Erwähnungen auf Twitter (Abb. 3). Facebook-User*innen zeigten kaum Interesse an den Kandidat*innen. Auf Twitter führte Timmermans mit insgesamt 50.199

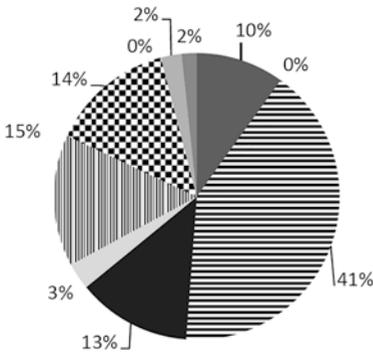
Frankreich



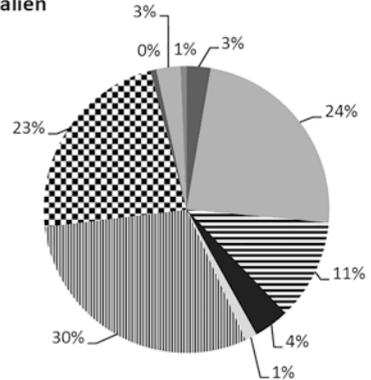
Deutschland



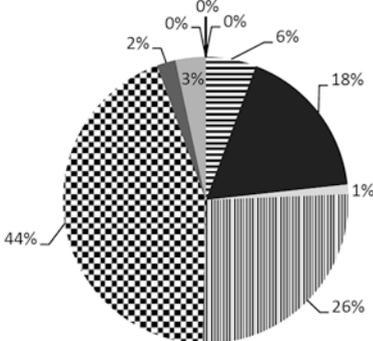
Niederlande



Italien



Irland



Legende

Quelle: eigene Erhebung

- Eickhout
- Bonino
- = Timmermans
- Verhofstadt
- Zahradil
- Weber
- Vestager
- Cué
- Keller
- Tomič

Abb. 2 Anteil an der Gesamt-Sichtbarkeit der Spitzenkandidaten in der nationalen Qualitätspresse, 2019. (Quelle: Eigene Erhebung)

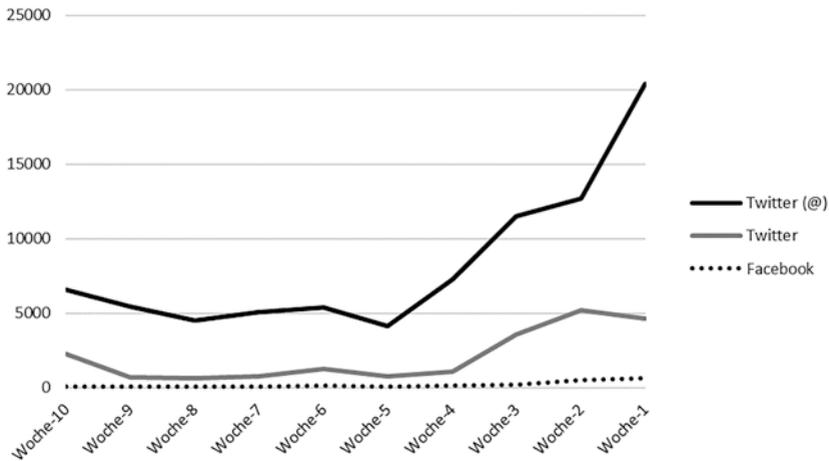


Abb. 3 Sichtbarkeit aller Spitzenkandidaten in sozialen Medien zehn Wochen vor der Europawahl 2019. (Quelle: Eigene Erhebung)

@-Einträgen und 16.372 normalen Einträgen (nicht abgebildet) weit vor Verhofstadt (14.965 bzw. 2502), Eickhout (13.782 bzw. 803), Weber (2536 bzw. 801), Vestager (628 bzw. 174), Keller (520 bzw. 72) und den übrigen Kandidat*innen (26–174 @- und 11–46 normale Einträge). Auf [Euractiv.com](#) ist das Bild etwas anders: Hier erhielt Weber die meiste Aufmerksamkeit (Gesamtwert: 525, nicht abgebildet), gefolgt von Timmermans (331), Vestager (270) und Verhofstadt (210). Bonino wurde selten erwähnt (7); die anderen Kandidat*innen Zahradil (69), Eickhout (58), Keller (44), Cué (33) und Tomič (28) unterscheiden sich kaum.

Um *Forschungsfrage 3* zu beantworten, dienen [Abb. 4](#) und [5](#), welche den jeweiligen Anteil der Berichterstattung über einzelne Kandidat*innen zum Zeitpunkt der drei europäischen TV-Debatten in nationalen Zeitungen und auf [Euractiv.com](#) zeigen. Einige Kandidat*innen wurden in der Berichterstattung nicht erwähnt, insbesondere solche, die nicht an den Debatten teilnahmen (siehe oben). Auffallend ist, dass Weber nach der Maastricht-Debatte noch ca. 25 % der Aufmerksamkeit in beiden Medienarten erhielt, obwohl er gar nicht teilgenommen hatte. Tomič als einzige Frau hingegen erhielt nur 8 % bzw. 7 % der Berichterstattung in nationalen Zeitungen und online.

Nach der Debatte in Florenz lag Keller allerdings mit einem Anteil von 15 % auf [Euractiv.com](#) vor ihren Mitstreitern Timmermans (9 %) und Verhofstadt

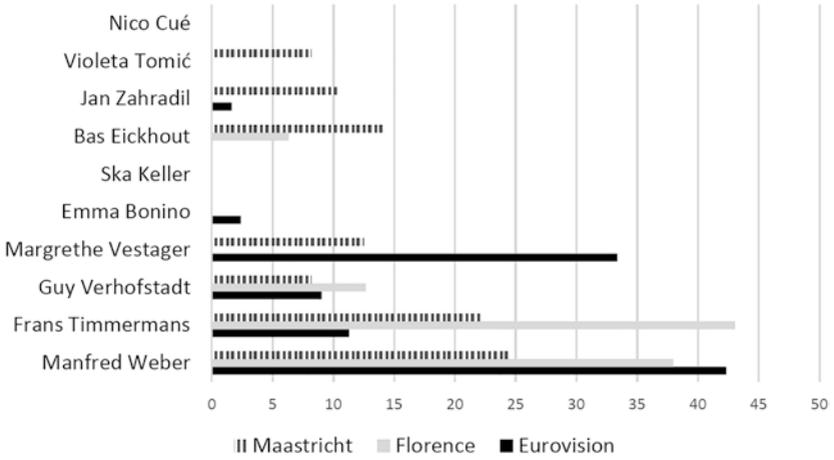


Abb. 4 Relative Sichtbarkeit (%) der Kandidaten nach den TV-Debatten, nationale Zeitungen. (Quelle: Eigene Erhebung)

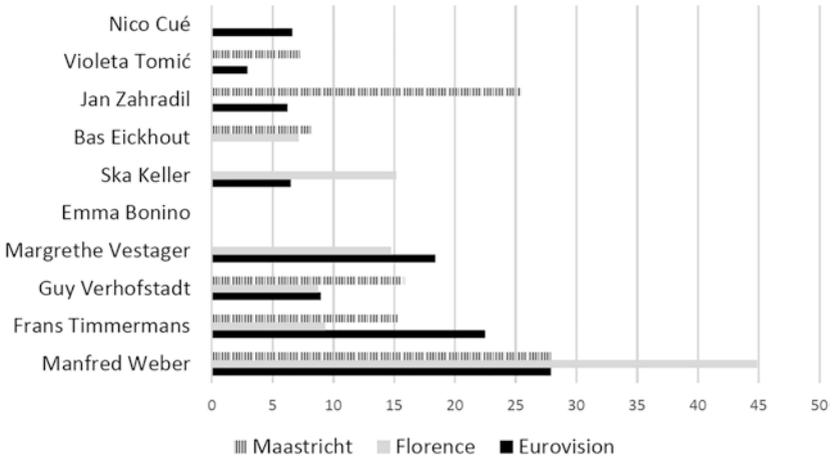


Abb. 5 Relative Sichtbarkeit (%) der Kandidaten nach den TV-Debatten, Euractiv.com. (Quelle: Eigene Erhebung)

(9 %), jedoch deutlich hinter Weber (45 %). Sie erhielt keine Berichterstattung in der nationalen Presse nach allen Debatten. Nach der *Eurovision Debatte* lag in der nationalen Presse die Aufmerksamkeit für Vestager (33 %) dicht hinter der für Weber (42 %) und weit vor Timmermans (11 %) und den übrigen Kandidaten Zahradil (2 %) und Cué (0 %). Auf [Euractiv.com](https://www.euractiv.com) erhielten Weber (28 %) und Timmermans (22 %) die meiste Berichterstattung; Vestager lag mit einem Anteil von 15 % vor Keller (7 %), die ähnlich viel Aufmerksamkeit erhielt wie die übrigen beiden männlichen Kandidaten. Damit gibt es keinen klaren Unterschied zwischen weiblichen und männlichen Kandidat*innen. Wahrscheinlich hat die variierende Sichtbarkeit nach den TV-Debatten, neben der oben bereits angesprochenen Größe der Parteifamilie, auch mit Persönlichkeit, bisheriger Amtserfahrung und angesprochenen Politikthemen (z. B. Klima, Wettbewerb) zu tun.

In der niederländischen Twittersphäre erhielten fast ausschließlich Timmermans, mit weitem Abstand gefolgt von Eickhout und dem Flamen Verhofstadt, Aufmerksamkeit bei allen Debatten (nicht abgebildet, @-Erwähnungen oder namentliche Einträge). Nach der *Maastricht-Debatte* erhielt Timmermans von allen Kandidaten 49 % der Aufmerksamkeit bei @-Erwähnungen, Eickhout 24 % und Verhofstadt 22 %. Nach Florenz verteilen sich die Aufmerksamkeitswerte mit 65 % für Timmermans, 22 % für Eickhout und 8 % für Verhofstadt. Im Anschluss an die *Eurovision Debatte* waren es jeweils 70 %, 9 % und 13 % für die drei Spitzenkandidaten. Da die teilnehmenden Frauen andere Nationalitäten hatten bzw. nicht niederländisch sprachen, lässt sich kein Vergleich ziehen.

5 Fazit

Die Ergebnisse zeigen, dass die Spitzenkandidaten 2019 nicht wesentlich mehr mediale Aufmerksamkeit erhielten als 2014, insbesondere in Anbetracht dessen, dass für die Analyse 2019 auch mehr Kandidat*innen berücksichtigt wurden als 2014. Dies ist bemerkenswert, da die eingangs erwähnten Motivationen des EP darauf hindeuten, dass diesmal das Spitzenkandidatensystem mit einem höheren öffentlichen Interesse einhergegangen wäre. Allerdings sind die politischen Umstände 2019 auch nicht direkt mit denen von 2014 vergleichbar. Insbesondere die Staats- und Regierungschefs hatten sich im Vorfeld der Wahlen bezüglich des Spitzenkandidatensystems bedeckt gehalten (vgl. Müller Gomez und Thieme 2020, i. d. B.).

Umfang und Verlauf der nationalen Zeitungsberichterstattung waren in beiden Wahlkämpfen ähnlich; die französische Presse berichtete diesmal weniger umfangreich, während die anderen Zeitungen den zehn Spitzenkandidaten insgesamt mehr

Aufmerksamkeit schenkten als den sechs Spitzenkandidaten zusammen 2014. Wie 2014 stieg insgesamt das Interesse, je näher die Wahlen rückten. Auch die Sichtbarkeit auf Euractiv.com und Twitter folgte 2019 einem ähnlichen Muster. Unterschiede in der Sichtbarkeit der einzelnen Kandidat*innen, insbesondere nach den europaweiten TV-Debatten, lassen sich nicht zwingend mit dem Geschlecht der Kandidat*innen erklären, jedoch am ehesten mit Nationalität, Parteizugehörigkeit, Expertise sowie bisheriger Amtserfahrung und wahrscheinlich auch mit Persönlichkeitsmerkmalen.

Es bleibt die Frage, ob diese differenzierte mediale Aufmerksamkeit dazu beigetragen hat, die europäischen Wähler*innen zu mobilisieren. Insgesamt ist die Wahlbeteiligung 2019 zwar gestiegen, aber die Forschung muss noch zeigen, ob die Spitzenkandidaten die Wähler*innen dazu bewegten, zur Wahlurne zu gehen (vgl. Schmitt et al. 2015). Es bleibt abzuwarten, ob die Medienberichterstattung während des Wahlkampfes 2019 auch für die Erkennung der Spitzenkandidaten durch die Wähler*innen eine Rolle spielte (vgl. Gattermann et al. 2016), und ob sie letztendlich auch die Wahlentscheidung beeinflusst hat (vgl. Gattermann und de Vreese 2017).

Literatur

- Boomgaarden, H. G., & de Vreese, C. H. (2016). Do European elections create a European public sphere? In W. van der Brug & C. H. de Vreese (Hrsg.), *(Un)intended consequences of European parliamentary elections* (S. 19–35). Oxford: Oxford University Press.
- Gattermann, K. (2015). Europäische Spitzenkandidaten und deren (Un-)Sichtbarkeit in der nationalen Zeitungsberichterstattung. In M. Kaeding & N. Switek (Hrsg.), *Die Europawahl 2014: Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler* (S. 211–222). Wiesbaden: Springer VS.
- Gattermann, K., & Vasilopoulou, S. (2015). Absent yet popular? Explaining news visibility of members of the European parliament. *European Journal of Political Research*, 54(1), 121–140.
- Gattermann, K., de Vreese, C. H., & van der Brug, W. (2016). Evaluations of the Spitzenkandidaten: The role of information and news exposure in citizens' preference formation. *Politics and Governance*, 4(1), 37–54.
- Gattermann, K., & de Vreese, C. H. (2017). The role of candidate evaluations in the 2014 European parliament elections: Towards the personalization of voting behaviour? *European Union Politics*, 18(3), 447–468.
- Golan, G. (2006). Inter-media agenda setting and global news coverage: Assessing the influence of The New York Times on three network television evening news programs. *Journalism Studies*, 7(2), 323–333.
- Green-Pedersen, C., Mortensen, P. B., & Thesen, G. (2017). The incumbency bonus revisited: Causes and consequences of media dominance. *British Journal of Political Science*, 41(1), 131–148.

- Hobolt, S. B. (2014). A vote for the president? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European parliament elections. *Journal of European Public Policy*, 21(10), 1528–1540.
- Kruikemeier, S., Gattermann, K., & Vliegenthart, R. (2018). Understanding the dynamics of politicians' visibility in traditional and social media. *The Information Society*, 34(4), 215–228.
- Müller Gomez, J., & Thieme, A. (2020). The appointment of the president of the European commission and the inter-institutional balance of the European union: Power-shift between two key institutions? In M. Kaeding, M. Müller, & J. Schmälter (Hrsg.), *Die Europawahl 2019*. Wiesbaden: Springer VS.
- Nulty, P., Theocharis, Y., Popa, S., Parnet, O., & Benoit, K. (2016). Social media and political communication in the 2014 elections to the European parliament. *Electoral Studies*, 44, 429–444.
- Schmitt, H., Hobolt, S. B., & Popa, S. A. (2015). Does personalization increase turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European parliament elections. *European Union Politics*, 16(3), 347–368.
- Schulze, H. (2016). The Spitzenkandidaten in the European parliament election campaign coverage 2014 in Germany, France, and the United Kingdom. *Politics and Governance*, 4(1), 23–36.
- Vliegenthart, R., Oegema, D., & Klandermans, B. (2005). Media coverage and organisational support in the Dutch environmental movement. *Mobilization*, 10(3), 365–381.
- Vos, D. (2013). The vertical glass ceiling: Explaining female politicians' underrepresentation in television news. *Communications*, 38(4), 389–410.
- Wallaschek, S. (2020). The transnationalization of the European parliamentary elections? Actor visibility and issue-framing in transnational media in 2019. In M. Kaeding, M. Müller, & J. Schmälter (Hrsg.), *Die Europawahl 2019*. Wiesbaden: Springer VS.

Dr. Katjana Gattermann, Universität von Amsterdam, Amsterdam School of Communication Research (k.gattermann@uva.nl)



Analyzing the European Parliamentary Elections in 2019: Actor Visibility and Issue-Framing in Transnational Media

Stefan Wallaschek

Abstract

The chapter looks at the coverage of the 2019 electoral campaigns of the European Parliament (EP) in transnational media and examines the actor visibility and issue-framing by deploying a discourse network analysis. The results demonstrate that various domestic actors from different EU member states are featured in the media and that political conflicts on a transnational migration policy and transnational climate policy are strongly present. These findings shed light on the transnationalization of the public sphere, and the use of studying transnational media in EP electoral campaign.

1 Introduction

The elections to the European Parliament (EP) are widely seen as the most serious attempt to reduce the democratic deficit of the European Union (EU). Electoral campaigns raise the public's awareness of and attention to European issues,

I would like to thank the panel participants at the ECPR General Conference 2019 as well as those at the authors' workshop for the edited volume for their feedback. In particular, I am grateful for the comments provided by Marc Esteve Del Valle, Felix Schenuit, and by the editors Michael Kaeding, Manuel Müller, and Julia Schmäler.

S. Wallaschek (✉)

Institut Für Sozialwissenschaften, Universität Hildesheim, Hildesheim, Germany

e-mail: wallaschek@uni-hildesheim.de

and voters are influenced by these public debates (Schlesinger 1999). Moreover, recent studies on the emergence of new political conflicts across Europe demonstrate that the immigration issue as well as the European integration process create new cleavages across Europe (Kriesi et al. 2012). However, EP elections are still understood as *second-order elections* (Hix and Marsh 2011; Reif and Schmitt 1980), because “there is less at stake” (Reif and Schmitt 1980, p. 9).¹ Additionally, communication studies corroborate this view by demonstrating that domestic issues and actors prevail in the EP electoral campaigns (Machill et al. 2006).

With regard to the emergence of a transnational or European public sphere, it has been argued that such a public is impossible due to differences in language, culture, heritage, and media systems. Nonetheless, transnational media—understood as “media that address audiences beyond and across national borders” (Brüggemann and Schulz-Forberg 2009, p. 696)—exist and are part of a European public sphere. Yet, transnational media are rarely studied in relation to how they mobilize the public and influence agenda-setting processes. The present study attempts to fill this gap by analyzing transnational media outlets in Europe covering the electoral campaigns for the European Parliament in 2019. Following the typology of transnational media set out by Brüggemann and Schulz-Forberg (2009), I investigate the *Financial Times*, *politico.eu*, and *Deutsche Welle* so as to explore the effects of actor visibility and issue-framing by deploying the methodology of discourse network analysis (Leifeld 2016b).

2 Actors and Issues in Electoral Campaigns for the European Parliament

Studies on electoral campaigns for the EP usually focus on national media outlets and analyze the salience and frames of electoral campaigns in national contexts. In fact, such studies underline the *second-order elections* narrative, because they show the dominance of domestic issues and actors in these campaigns (Machill et al. 2006), although a slight increase in the Europeanization of actors and issues can be noted in recent EP electoral campaigns (Schuck et al. 2011). Accordingly, *my first expectation* is that a transnational actor constellation can be identified, demonstrating the visibility of different domestic actors from various EU member states and EU actors in the transnational media.

¹See also the chapter by Hendrik Träger and Lisa Andres in the edited volume.

While an emerging European public sphere is seen as crucial in the bid to reduce the EU's democratic deficit, scholars have demonstrated that the Europeanization of the public sphere is rather segmented, policy-specific, and context-dependent (de Wilde et al. 2014; Heft and Pfetsch 2012; Wessler et al. 2008). Studies show that transnational media articulate and also normatively support the idea of a transnational public sphere. Since these transnational media have a rather small and elitist readership, they use different framing strategies to link local or national news with global issues to appeal to the broader public. Such strategies are reflected in the workings of journalists in these transnational media. Journalists also rely on transnational networks and collaboration between journalists (Chalaby 2002; Firmstone 2008; Heft and Pfetsch 2012; Williams and Toulas 2017). However, transnational media are hardly considered as data sources for the analysis of electoral campaigns. This is especially surprising in the context of the European Parliamentary elections, because these electoral campaigns are relevant for all EU member states and (potentially) create an *attention window* for European actors and European issues. Whether this is the case in transnational media is the question of the present study. Consequently, *my second expectation* is that the segmented and policy-specific Europeanization is also present in the issue-framing of transnational media. In particular issues that have come to wider attention in recent times of crisis (monetary and migration issues) might be more relevant in the transnational media sphere.

3 Data and Methods

The present study analyzes the transnationalization of public spheres by selecting transnational media outlets (Brüggemann and Schulz-Forberg 2009). The three transnational media sources (*Financial Times (FT)*, *politico.eu*, and *Deutsche Welle*) have different characteristics.² The *FT*, as global media, tries to frame issues and cover news across the globe even though the *FT*'s headquarters are located in the UK and situated in Europe. *politico.eu*, as pan-regional media, focuses on a specific region, namely the EU. *Deutsche Welle*, as national media

²Brüggemann and Schulz-Forberg define a fourth type of transnational media, the international media (such as French TV station Arte). However, I am not aware of any (quality) newspaper that fits in this type and therefore, I excluded this type.

with a transnational mission, reaches people across the (German) national territory, but it offers German-influenced coverage of international news and reports. The *FT* and *politico.eu* are perceived as highly influential media for EU practitioners (ComRes 2018; ECPA 2015). Hence, these three media have not been selected to compare their electoral campaign coverage, but rather as a first attempt to map the transnational media arena.

A keyword string in the database Factiva was used to select articles from the *FT* and *Deutsche Welle* (including the online version of these outlets).³ The blog posts on *politico.eu* have been web scrapped with the R package *rvest* (Wickham 2016) by using the *politico*-tag *European Elections 2019* for the articles. All articles between May 1st and May 25th have been selected. On May 2nd, the *Spitzenkandidaten debate* at the European University Institute (Florence, Italy) took place and the lead candidates (Manfred Weber, Frans Timmermans, Guy Verhofstadt and Ska Keller) discussed a diverse range of EU policy issues. The event is understood as the starting point of the main phase of the EP electoral campaign. While the first election day was on May 23rd in the Netherlands, I included the following two days to capture any final discursive changes before the main election day on May 26th.

In total, 308 articles have been selected (111 articles in the *FT*, 123 on *politico.eu*, and 74 in *Deutsche Welle*) and then coded in the software Discourse Network Analyzer (Leifeld et al. 2019). Based on the claims-making method (Koopmans and Statham 1999), single claims in the articles are analyzed by coding the speaker, the institutional affiliation of the speaker, the issue and whether the speaker agrees or disagrees with the claim. 419 statements have been identified (125 in the *FT*, 188 on *politico.eu*, and 106 in *Deutsche Welle*). The discourse network analysis combines social network and discourse analysis by investigating the co-occurrence of actors and frames in public debates (Leifeld 2016b; Wallaschek 2019). Discourse networks are affiliation networks, because two types of nodes are represented in the network and only different types of nodes can be linked in the discourse networks. I use *congruence networks* to analyze the actor constellation. This means that in these one-mode projection networks, actors are linked if they agree on the same issue (Leifeld 2016a).

³The following keyword list was used: (Europe* AND election* AND Parliament*) OR (EU AND election* AND EP).

4 Findings

4.1 Analyzing the Actor Constellation

The results are presented with regard to the actor constellation in the transnational discourse and regarding the issue presence. First, I show in Fig. 1 an actor congruence network that visualizes the whole time period. If actors are linked, they

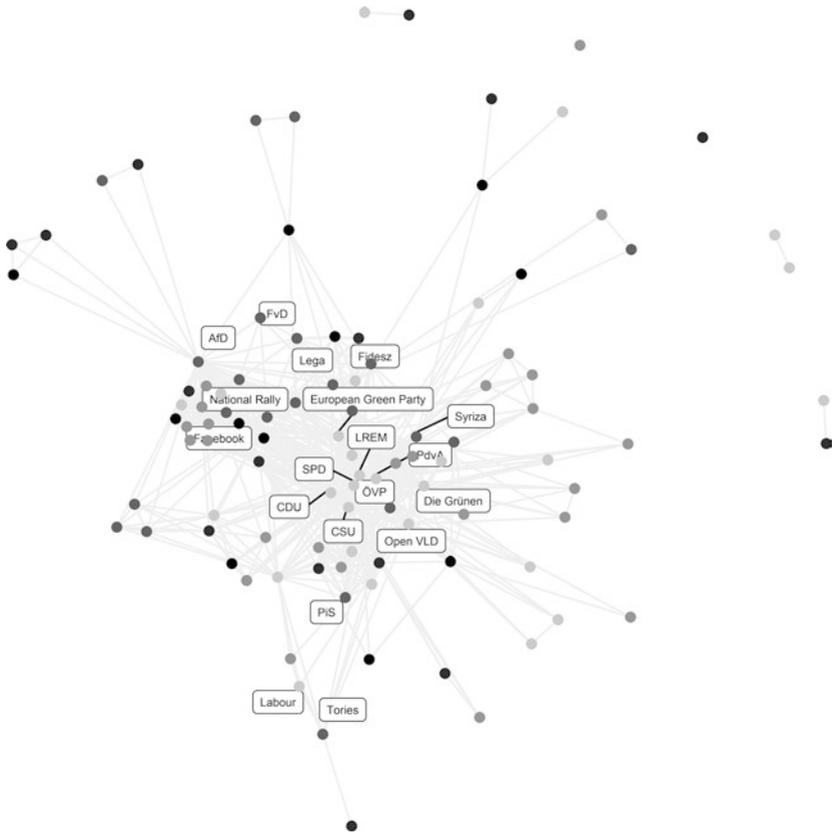


Fig. 1 Actor congruence network in transnational media. Note: The following colors have been assigned to the subsequent actor groups: Mainstream parties (EPP, S&D, G/EFA, ALDE, GUE/NL)—*light grey*; Right-wing parties (ECR, ID)—*dark grey*; Think tanks/NGOs/Academia/Trade unions—*grey*; Business/Media—*black*. Other actors—*greyblack*. (Source: Own illustration)

share the use of an issue. The actors with the highest share of claims are labeled. The different shades of grey symbolize the different organizational actor types.

Mainstream parties (light grey nodes) are the most central actors and are strongly present in the electoral campaign discourse. The visibility of the Dutch PvdA, German CSU, Belgian OpenVLD, and German Die Grünen indicates a public debate among the lead candidates (Timmermans, Weber, Verhofstadt, and Keller). The numerous links between those parties, however, also show that they are not on opposite sides, but agree on several issues. Also, right-wing parties such as the National Rally, Lega or AfD (dark grey) are rather visible and connected to other actors in the discourse. These domestic actors come from different EU member states and are represented in transnational media. Business and media actors (e.g. Facebook) also play an important role in the electoral campaign, because debates on fake news and hate speech on social media platforms were important issues during the campaign. These debates also attracted several NGOs and think tanks which specialize on such issues and gain greater visibility in the transnational media discourse. Hence, actors are linked and grouped either by a similar organizational affiliation or by single issues that they discuss. For instance, the British Labour Party and the Conservative Party mainly debate Brexit issues while right-wing parties share links by arguing against a common migration policy in the EU.

Summarizing the actor constellation, the actor networks showed a broad set of party actors from different EU member states and included NGOs and think tanks as well as business actors. Nonetheless, the four mainstream party fractions with a lead candidate (EPP, S&D, ALDE, G/EFA) are most present, in the center of the electoral campaign discourse, and strongly interconnected in the network. This media presence and the issue linkages indicate an issue-similarity among party actors and as such fewer conflicts between them. Hence, the expectation that various domestic actors—predominately party actors—from different member states as well as EU institutions are featured in the transnational electoral campaign discourse is supported.

4.2 Analyzing the Framing

Now, I turn to the issue-framing in the discourse networks. Figure 2 depicts every issue that has been used in the transnational media. The first term indicates the scale of the concept, differentiating between *national*, *international*, and *transnational*. The national scale relates to domestic issues, international concepts refer to issues between member states, while transnational relates to supranational issues that are related beyond the level of the nation state.

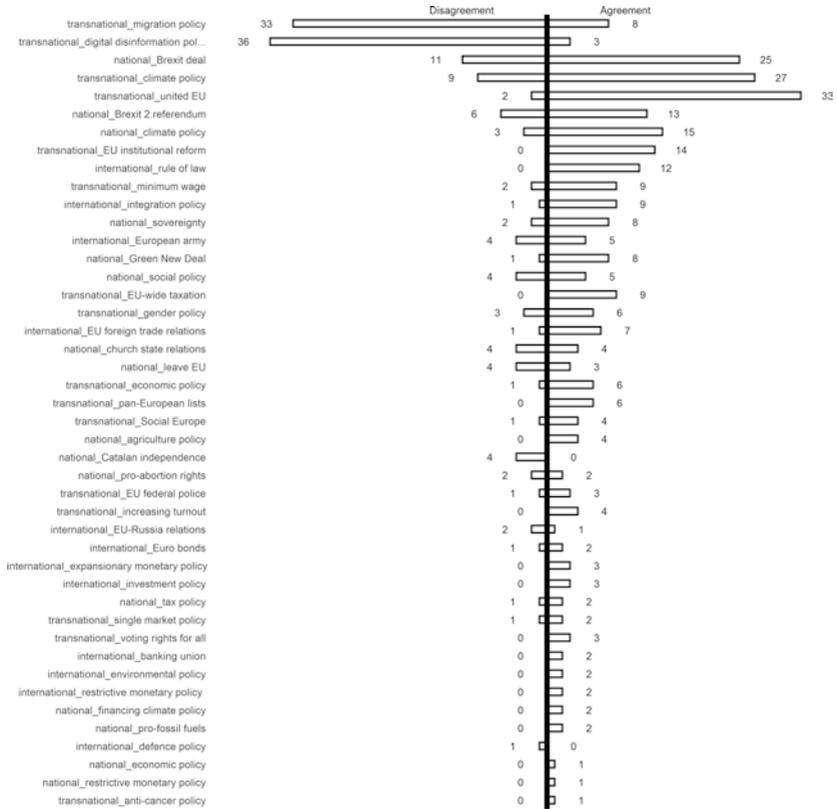


Fig. 2 Actor conflicts on issues in EP electoral campaign. (Source: Own illustration)

In total, 44 issues have been claimed in the EP campaign. The most present issues are transnational in their framing with the exception of the Brexit issue. The most visible issue is that of a common European migration policy, followed by debates on digital policies, fake news and disinformation campaigns in the EU. The third most visible concept is that of Brexit. The fourth and fifth issues are again transnational in their framing, because they are about a common European climate policy and claims on the unity of the EU. The latter is often invoked in response to right-wing populists and the recent crises (*Brexit*, *Euro crisis*, *migration crisis*). Besides these very present issues, 50 % of all mentioned issues (22 issues) are not discussed more than five times. So, even though a large

number of different issues is addressed in transnational media, the media coverage of the electoral campaign focuses on a few issues.

Figure 2 also shows the conflicts around certain issues. For instance, the most present issue—*transnational_migration policy*—is claimed 41 times. While 33 statements reject the policy of a common European migration policy (coded as *disagreement*), eight claims favor this policy (coded as *agreement*). In the following, I discuss the issues of a transnational migration policy and transnational climate policy—the two most controversial issues in the electoral campaign—in greater detail. The most contested issue in the coverage of the transnational media is the migration policy in the EU (Fig. 3). While right-wing parties (Fidesz, Lega) strongly disagree that a common migration policy is needed in the EU and instead favor a renationalization of border controls and a fortress Europe, mainstream parties support a common European migration policy. The Dutch PvdA with its lead candidate Frans Timmermans as well as Syriza, the German Die Grünen or the Belgian liberal party (OpenVLD) with its lead candidate Guy Verhofstadt support a reform of the Dublin Regulations and a burden-sharing system to relocate refugees across EU member states. However, there are fewer statements in favor of a transnational policy than against it.

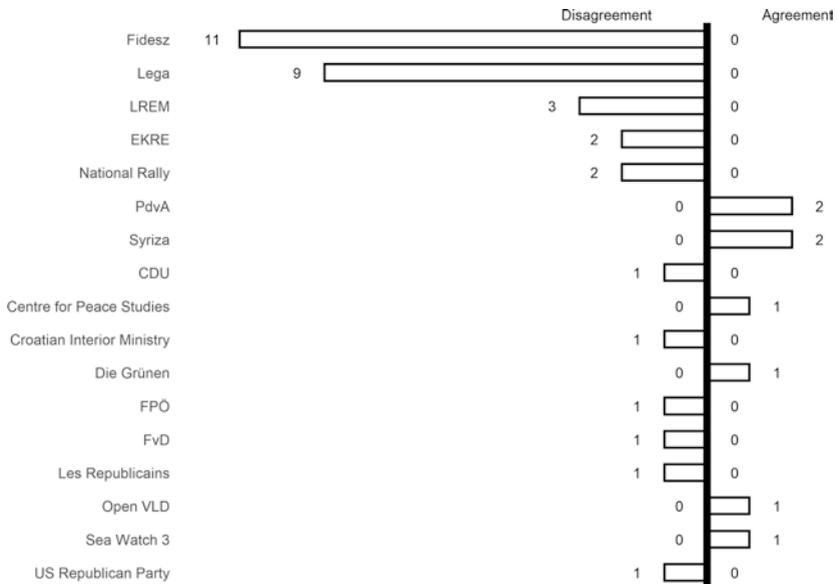


Fig. 3 Actor conflicts on ‘transnational migration policy’ issue. (Source: Own illustration)

The second issue that I analyze more closely is the transnational issue of climate policy (Fig. 4). It emphasizes that climate policies are not just a matter for domestic contexts, but that the EU as a political community has to propose policies in order to properly deal with climate change. Most right-wing parties (FvD, AfD, Sweden Democrats, Brexit Party, and UKIP) disagree on the urgency and relevance of the issue. By contrast, En Marche politicians, PvdA, and the Fridays for Future movement highlight this issue and demand European-wide solutions and more active policymaking in this area. Other party and EU actors also claim climate and environmental issues in the electoral campaign.

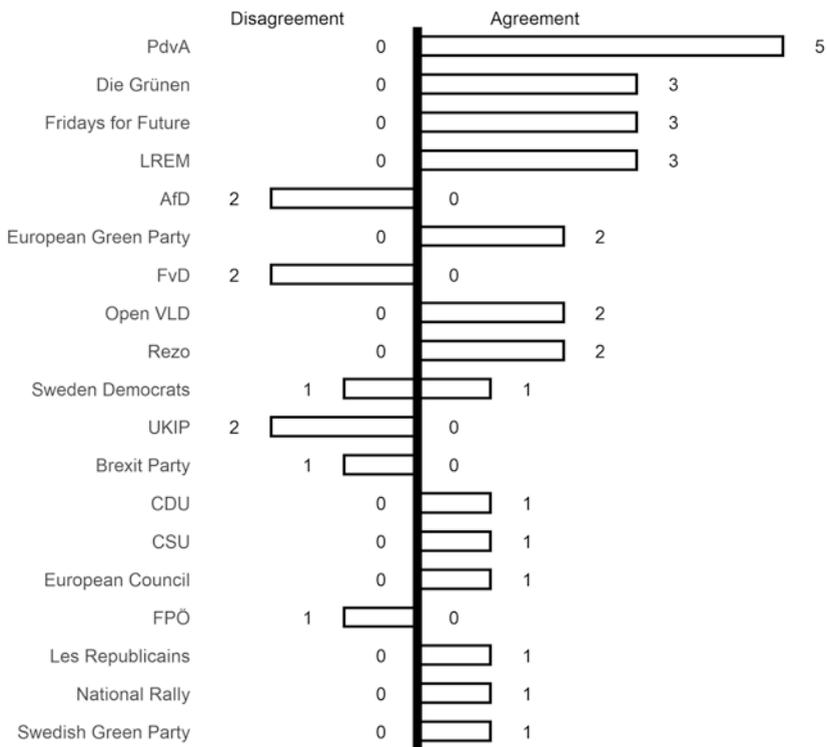


Fig. 4 Actor conflicts on ‘transnational climate policy’ issue. (Source: Own illustration)

Summarizing the ideational side of the EP electoral campaign in transnational media, a strong presence of transnational issues is detected. The visibility of the Brexit issue linked to British domestic politics shows the ongoing situation and uncertainty with regard to coming to an agreement between the EU and the British government. It is hardly surprising that debates on migration and climate change gained public attention as well as statements criticizing fake news and digital disinformation strategies or defending the state of the EU in times of right-wing populism. While the migration issue, as expected, plays a crucial role in the electoral campaign, debates on monetary issues or on a European defense policy are almost absent (see Fig. 2). Accordingly, the second formulated expectation as to the presence of transnational issues in transnational media is partially supported. The rise of climate and environmental issues might be explained by the persistent public presence of the Swedish climate activist Greta Thunberg, the Fridays for Future, and European Green parties and the subsequent rise in public awareness of these issues.

5 Conclusion

This chapter analyzed the coverage of the 2019 EP electoral campaign in the transnational media arena. The aim was to shed light on the rather unexplored field of how transnational media cover the EP campaign with regard to the presence of actors and issues.

The analysis brought out two main findings. *Firstly*, a transnationalization of the actor constellation in the transnational media arena can be established. Transnational media provide coverage for many different domestic and international actors. The parties of the lead candidates and here especially the liberal, social-democratic, and conservative parties dominate the discourse. Right-wing parties are represented in the electoral campaign discourse, but often at the margins. EU institutions as well as trade unions, NGOs, and think tanks are also included in the coverage.

Secondly, the issues that are covered most often in the transnational media go beyond the national context. Transnational media give a public platform to actors who frame their statements with regard to the transnational scope of this issue. This could be a result of these outlets' specific transnational agenda-setting. Since transnational media have a post-national readership, they also try to cover issues in this way. The high visibility of the Brexit issue demonstrates that domestic issues play an important role in EP electoral campaign, but also that the Brexit issue has a European dimension. The presence of, and conflicts over, a common

European migration and climate policy are noticeable, but not surprising. Interestingly, they show two different framing strategies of salience and avoidance. With regard to migration, right-wing parties highlight their disagreement with such a European policy and claim a renationalization of national borders and focus on the perceived need to reinforce *Fortress Europe* (salience strategy). Those who support a reform of the Dublin Regulations and a relocation scheme for registered refugees across EU member states (e.g. the German party Die Grünen or the Dutch social-democratic party PvdA) hardly raise this issue in the electoral campaign (avoidance strategy). The reversed use of the framing strategies can be seen on the issue of an EU climate policy. While mainstream parties emphasize the need for a European climate policy, right-wing parties hardly claim this issue in the public and, if so, they disagree that such a policy is needed.

Having examined the coverage of the 2019 EP electoral campaigns in transnational media, the results of this study can serve as a first step toward analyzing transnational media in future studies. They should consider a longer time period, include further media outlets and compare the transnational media with the national media. This will help in assessing the relative salience of transnational issues in the media arena as well as scrutinizing accounts on the increasing transnationalization of the public sphere.

References

- Brüggemann, M., & Schulz-Forberg, H. (2009). Becoming Pan-European? Transnational media and the European public sphere. *International Communication Gazette*, 71(8), 693–712. <https://doi.org/10.1177/1748048509345064>.
- Chalaby, J. K. (2002). Transnational television in Europe: The role of Pan-European channels. *European Journal of Communication*, 17(2), 183–203. <https://doi.org/10.1177/0267323102017002692>.
- ComRes. (2018). Burson-Marsteller – Brussels Media Consumption Survey 2018. Savanta ComRes Research Consultancy. <https://www.comresglobal.com/polls/burson-marsteller-media-consumption-survey-2018/>. Accessed: 31. Aug. 2019.
- de Wilde, P., Michailidou, A., & Trenz, H.-J. (2014). Converging on euroscepticism: Online polity contestation during European parliament elections. *European Journal of Political Research*, 53(4), 766–783. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12050>.
- ECPA. (2015). Survey on the importance of media for EU public affairs practitioners. <http://theecpa.eu/survey-on-the-importance-of-media-for-eu-public-affairs-practitioners/>. Accessed: 30. Aug. 2019.
- Firmstone, J. (2008). Approaches of the transnational press to reporting Europe. *Journalism: Theory, Practice & Criticism*, 9(4), 423–442. <https://doi.org/10.1177/1464884908091293>.
- Heft, A., & Pfetsch, B. (2012). Conditions of the Emergence of a European Public Sphere: Political Actors and Mass Media Under Scrutiny. In L. Morganti & L. Bekemans (Eds.),

- The European public sphere. From critical thinking to responsible action* (pp. 147–164). <https://doi.org/10.3726/978-3-0352-6253-7>.
- Hix, S., & Marsh, M. (2011). Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European parliament elections across time. *Electoral Studies*, 30(1), 4–15. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.09.017>.
- Koopmans, R., & Statham, P. (1999). Political claims analysis: Integrating protest event and political discourse approaches. *Mobilization. An International Journal*, 4(1), 203–221.
- Kriesi, H., Grande, E., Dolezal, M., Helbling, M., Höglinger, D., Hutter, S., et al. (Hrsg.). (2012). *Political conflict in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leifeld, P. (2016a). Discourse network analysis: Policy debates as dynamic networks. In J. N. Victor, A. H. Montgomery, & M. Lubell (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Networks*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190228217.013.25>.
- Leifeld, P. (2016b). *Policy debates as dynamic networks: German pension politics and privatization discourse*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Leifeld, P., Gruber, J., & Henrichsen, T. (2019). RDNA – Discourse Network Analysis in R (Version 2.1.16) [R]. <https://github.com/leifeld/dna>.
- Machill, M., Beiler, M., & Fischer, C. (2006). Europe-Topics in Europe’s media: The debate about the European public sphere: A meta-analysis of media content analyses. *European Journal of Communication*, 21(1), 57–88. <https://doi.org/10.1177/0267323106060989>.
- Reif, K., & Schmitt, H. (1980). Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*, 8(1), 3–44. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00737.x>.
- Schlesinger, P. (1999). Changing spaces of political communication: The case of the European union. *Political Communication*, 16(3), 263–279. <https://doi.org/10.1080/105846099198622>.
- Schuck, A. R. T., Xezonakis, G., Elenbaas, M., Banducci, S. A., & de Vreese, C. H. (2011). Party contestation and Europe on the news agenda: The 2009 European parliamentary elections. *Electoral Studies*, 30(1), 41–52. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.09.021>.
- Wallaschek, S. (2019). Contested solidarity in the Euro crisis and Europe’s migration crisis: A discourse network analysis. *Journal of European Public Policy*, 1–20. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1659844>.
- Wessler, H., Peters, B., Brüggemann, M., Kleinen-von Königslöw, K., & Sifft, S. (Hrsg.). (2008). *Transnationalization of public spheres*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wickham, H. (2016). Package ‘rvest’ (Version 0.3.2) [R]. <https://github.com/hadley/rvest>.
- Williams, A. E., & Toula, C. M. (2017). Solidarity framing at the union of national and transnational public spheres. *Journalism Studies*, 18(12), 1576–1592. <https://doi.org/10.1080/1461670X.2015.1134274>.

Dr. Stefan Wallaschek Universität Hildesheim, Institut für Sozialwissenschaften
(wallaschek@uni-hildesheim.de)



Europawahl im Fokus von Desinformationen im Netz?

Martin Motzkau

Zusammenfassung

Die Europawahl steht in Zeiten von sozialen Medien im Fokus von gezielten Desinformationen und Falschnachrichten. Insbesondere durch die Erfahrungen bei der US-Präsidentschaftswahl und dem Brexit-Referendum im Jahr 2016 stellte sich die EU auf gezielte Desinformationskampagnen aus Russland ein. Dazu veröffentlichte die Kommission einen Aktionsplan, der einen freiwilligen Verhaltenskodex für Digitalkonzerne wie Facebook, Twitter und Google beinhaltet. Das Ziel: Die Europawahl vor Manipulationen aus dem Internet zu schützen.

1 Einleitung

Im Zusammenhang mit Wahlen wird seit Mitte der 2010er Jahre verstärkt das Phänomen von Falschnachrichten im Netz thematisiert. Desinformationen werden gezielt im Internet verbreitet, um auf diese Weise Stimmungen zu beeinflussen, wie beispielsweise während des Präsidentschaftswahlkampfes in den USA und beim Brexit-Referendum in Großbritannien 2016 sowie in Brasilien zwei Jahre später (Dierks 2018; Schmid et al. 2018; Ebert 2019). Sachs-Hombach und Zywiets (2018) sprechen von „neuen Methoden populistischer Propaganda“.

M. Motzkau (✉)

Norddeutscher Rundfunk, Hamburg, Deutschland

E-Mail: m.motzkau.fm@ndr.de

Wolfgang Schweiger (2017, S. 6) kommt zu dem Schluss, dass viele Bürger in sozialen Medien immer öfter mit Pöbeleien, Lügen, gefühlten Wahrheiten und Hassträden konfrontiert werden, was „negative Folgen für die politische Informiertheit und Meinungsbildung“ hat. Ute Schaeffer (2018, S. 18) schreibt: „Nie zuvor waren so viele für jedermann zugängliche Falschinformationen im Umlauf, nie zuvor so viel Hass und Verleumdung.“

Insbesondere aufgrund der Vorkommnisse in den USA stieg auch in der EU und ihren Mitgliedstaaten die Sorge vor Falschinformationen im digitalen Bereich. Bereits 2016 brachte das deutsche Bundesinnenministerium die Einrichtung eines nationalen Abwehrzentrums gegen Desinformationen ins Spiel (Knaup und Traufetter 2016). Im Zusammenhang mit der französischen Präsidentschaftswahl 2017 wurden die Rolle von Online-Desinformation und möglichen Gegenmaßnahmen verstärkt diskutiert (Bakamo 2017; Jeangène Vilmer 2018). Mit Blick auf die deutsche Bundestagswahl wenige Monate später warnte Bundeswahlleiter Dieter Sarreither davor, dass „Fake News im Wahlkampf auf die Wahlentscheidung wirken könnten“ (Neuerer 2017). Die Studie „Fakten statt Fakes“ der Stiftung Neue Verantwortung kam jedoch nach der Bundestagswahl zu dem Schluss, dass die Reichweite von Falschinformationen im Zusammenhang mit der Bundestagswahl jedenfalls nicht an die von klassischen Nachrichten herankam (Sängerlaub et al. 2018).

Für die Verbreitung von gezielten Desinformationen in den sozialen Netzwerken bei Wahlen machten westliche Akteure immer wieder Russland verantwortlich, etwa bei der US-Präsidentschaftswahl 2016 (z. B. Calabresi 2017). Laut einer vom US-Senat beauftragten Studie der Universität Oxford versuchten russische Trollfabriken die Wahl zugunsten des späteren US-Präsidenten Donald Trump zu beeinflussen (Howard et al. 2019). Auch im Vorfeld der Europawahl wurde erwartet, dass gezielt Falschnachrichten in den sozialen Netzwerken verbreitet werden könnten (Bendiek und Schulze 2019). Dabei würden insbesondere die Themen Migration und innere Sicherheit im Fokus stehen (Peetz 2019). In der Folge ergriff die Europäische Kommission bereits frühzeitig Maßnahmen, um möglichen Desinformationskampagnen im Internet und insbesondere in sozialen Medien entgegenzuwirken.

2 Maßnahmen der Europäischen Kommission gegen Desinformationen

Als Reaktion auf die Krimkrise wurde bereits im Jahr 2015 das *Strategische Kommunikationsteam Ost* (East StratCom Task Force) im Europäischen Auswärtigen Dienst eingerichtet, das russischen Desinformationskampagnen

entgegenwirken soll. Die Abteilung betreibt seither proaktive Kommunikation von EU-Politik und unterstützt unabhängige Medien in den Ländern der Östlichen Partnerschaft (Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Moldawien, Ukraine und Weißrussland). Zudem beobachtet sie Desinformationstrends und deckt Falschnachrichten im Netz auf. Desinformationen definiert die EU Kommission als „nachweislich falsche oder irreführende Informationen, die mit dem Ziel des wirtschaftlichen Gewinns oder der vorsätzlichen Täuschung der Öffentlichkeit konzipiert, vorgelegt und verbreitet werden und öffentlichen Schaden anrichten können“, wobei unter öffentlichem Schaden unter anderem auch „Bedrohungen für die demokratischen politischen Prozesse und die politische Entscheidungsfindung“ zu verstehen sind (Europäische Kommission 2018a). Die Rechercheergebnisse veröffentlicht die Abteilung auf ihrer Website euvsdisinfo.eu und auf sozialen Netzwerken wie Facebook und Twitter.

In den folgenden Jahren intensivierte die Kommission ihre Tätigkeiten zur Bekämpfung von Desinformation mit einem spezifischen Blick auf die Europawahl 2019. Eine Ende 2017 eingesetzte hochrangige Expertengruppe unter Leitung von Madeleine de Cock Buning legte im März 2018 einen Bericht mit Empfehlungen vor (Europäische Kommission 2018b). Auf dieser Grundlage veröffentlichte die Kommission im April 2018 eine Mitteilung (Europäische Kommission 2018a) und Anfang Dezember 2018 einen Aktionsplan, in denen sie weitere Maßnahmen ankündigte (Europäische Kommission und Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik 2018).

Neben der personellen Aufstockung der *East StratCom Task Force* und der Einrichtung eines gemeinsamen Frühwarnsystems der EU und der Mitgliedstaaten zum Austausch von Daten über Desinformationskampagnen standen insbesondere die sozialen Medien im Fokus der Kommissionsstrategie. Die Kommission sieht diese als mächtiges Instrument bei der Verbreitung von Desinformationen, insbesondere durch technische Mittel wie Videomanipulationen (*Deepfakes*), automatisierte Internet-Software (Bots) sowie Troll-Angriffe. Im Rahmen eines freiwilligen Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformationen im Internet verpflichteten sich unter anderem Facebook, Twitter, Google und YouTube zu größerer Transparenz in Bezug auf politische Werbung und zu Maßnahmen gegen Fake-Accounts (Europäische Kommission 2018c). Um die Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen zu überprüfen, sollten die Plattform-Betreiber in monatlichen Fortschrittsberichten ihre Anstrengungen dokumentieren.

Die großen Digital-Unternehmen reagierten auf den politischen Druck und kommunizierten offensiver als in den Jahren zuvor ihre Maßnahmen gegen Propaganda und Desinformationen im Vorfeld von Wahlen. Facebook verwies

in einer Mitteilung Ende Januar 2019 auf den „hohen Standard an Transparenz bei politischer Werbung“ und kündigte neue Programme zum Schutz vor Fremdeinwirkungen sowie die Einrichtung einer Einheit in Dublin an (Geisel 2019). Außerdem gab das Unternehmen im März eine Zusammenarbeit mit der Deutschen Presseagentur (dpa) als Faktenchecker bei der Bekämpfung von Falschnachrichten bekannt (Facebook 2019). Bereits seit 2017 arbeitete Facebook mit dem Rechercheteam von *Correctiv* zusammen.

Auch Twitter setzte bei der Bekämpfung von Desinformationen auf seiner Plattform auf mehr Transparenz bei politischer Werbung (White 2019). In einem *Ads-Transparenz-Center* listete das Unternehmen gesponserte Tweets und Accounts politischer Kampagnen auf und veröffentlichte Zahlungsinformationen. Dabei definiert Twitter politische Anzeigen als Anzeigen von nationalen oder europäischen Parteien und von bei nationalen Wahlbehörden registrierten Kandidaten sowie Anzeigen, die sich für oder gegen einen erkennbaren Kandidaten*in oder eine Partei einsetzen (Twitter o. J.). Wie bei Facebook kamen auch bei Twitter spezielle interne Wahl-Teams zum Einsatz, allerdings nicht als eine zentrale Einheit an einem Standort.

Google kündigte Ende 2018 Maßnahmen zum Schutz der Europawahl vor Desinformation an (Junius 2018) und präsentierte diese im Februar 2019 in einem *White Paper* auf der Münchener Sicherheitskonferenz. Darin wurden drei Strategien beschrieben, um Desinformationen innerhalb der Google-Plattformen, wie YouTube, zu reduzieren. Erstens sollten qualitative Inhalte algorithmisch bevorzugt werden, zweitens wollte der Konzern gegen problematisches Verhalten – wie verschleierte Informationen über die Betreiber einer Seite – vorgehen, drittens sollten Nutzer weiterführende Informationen an die Hand bekommen (Google 2019).

3 Das Ausmaß von Falschnachrichten während der Europawahl

Eine eindeutige Aussage über den Umfang und die Wirkung von Desinformationen vor der Europawahl in den sozialen Medien lässt sich an dieser Stelle nicht treffen. Dass im Vorfeld der Europawahl gezielt tatsächlich falsche Informationen verbreitet wurden, steht grundsätzlich jedoch außer Frage und kann anhand von zwei Beispielen zu den Spitzenkandidaten der beiden großen europäischen Parteien illustriert werden. So wurde auf Facebook Anfang April ein angebliches Zitat des Sozialdemokraten Frans Timmermans verbreitet, der in einer Rede im Jahr 2015 gesagt haben soll: „Monokulturelle Staaten müssen

ausradiert werden.“ Zudem befürworte Timmermans demnach eine „Massen-einwanderung von moslemischen Männern nach Europa“ mit dem Ziel, „dass nirgends mehr homogene Gesellschaften bestehen bleiben“ (vgl. Correctiv 2019). Die entsprechende Desinformation war bereits 2016 über verschiedene Medien verbreitet worden. Tatsächlich hatte Timmermans in der betreffenden Rede von Herausforderungen durch und den Umgang mit Vielfalt gesprochen und erklärt, eine Gesellschaft, die nur aus Menschen eines Kulturkreises bestehe, habe es nie gegeben und werde es nicht geben (Timmermans 2015). Begriffe wie *Massen-einwanderung*, *monokulturelle Staaten* oder *ausradiert* kamen in der Rede des Sozialdemokraten allerdings überhaupt nicht vor.

In Bezug auf den EVP-Spitzenkandidaten Manfred Weber wiederum wurde u. a. über Twitter eine angebliche Aussage verbreitet, wonach Weber ein „elitäres Europa“ fordere, „das abschafft, was in 70 Jahren Demokratie errungen wurde“. In einer weiteren Falschinformation wurde Weber das Zitat unterstellt: „Ich liebe die EU mehr als meine Heimat Bayern!“ Illustriert war dieses Zitat mit einem Bild Webers, auf dem aber auch das Logo des ZDF sowie ein Hinweis auf die Sendung von Moderator Markus Lanz zu erkennen war. Ähnlich wie bei dem Timmermans-Zitat wurde damit auf eine angebliche Quelle verwiesen, um die wahrgenommene Glaubwürdigkeit der Information zu erhöhen. Tatsächlich waren die angeblichen Zitate des EVP-Politikers in der ZDF-Sendung nie gefallen (Stern 2019).

Fraglich ist allerdings, inwiefern solche Falschnachrichten Teil größerer Desinformationskampagnen waren. Marchal et al. (2019) sehen Falschmeldungen mit Bezug zur Europawahl als ein quantitativ begrenztes Problem: Für den Zeitraum zwischen dem 5. und dem 20. April – also einen Monat vor der Europawahl – stufen sie unter mehr als einer halben Million Tweets mit Bezug zu den Wahlen weniger als vier Prozent als *junk news* (d. h. „*ideologically extreme, misleading, and factually incorrect information*“) ein. Auf Facebook wurden die einzelnen Junk-News-Beiträge zwar im Durchschnitt öfter kommentiert und weiterverbreitet als Nachrichten von Qualitätsmedien. Sie erreichten aber durch ihre deutlich kleinere Anzahl in der Summe nur ein kleineres Publikum als diese. Die Studie bestätigte den inhaltlichen Schwerpunkt der Falschnachrichten auf kontroverse Themen wie Migration und Sicherheit, weniger auf Europapolitik selbst.

Die EU-Kommission konstatierte wenige Wochen nach der Europawahl auf Grundlage von Informationen der *East Stratcom Task Force* „eine anhaltende und ausgeprägte Desinformationsaktivität aus russischen Quellen“, um die Wählerpräferenzen zu beeinflussen (Europäische Kommission und Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik 2019, S. 3). Insgesamt seien von Online-Plattformen vor der Europawahl mehr als 600 Gruppen und Facebook-Seiten,

die in mehreren EU-Staaten Desinformationen und Hate Speech verbreitet hatten, gemeldet worden, die insgesamt 763 Mio. Mal aufgerufen wurden (S. 6). Allerdings könne „[a]uf Grundlage der vorliegenden Beweismittel [...] bislang keine grenzübergreifende, speziell auf die Europawahlen ausgerichtete Desinformationskampagne aus externen Quellen klar ausgemacht werden“ (S. 3).

Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags in einem kurz nach der Wahl verfassten Bericht über „Ansätze zur Regulierung von Wahlwerbung im Internet“. Darin heißt es: „*Fake News, Hate Speech* und Desinformation sind nicht nur im Internet und im Zusammenhang mit Wahlen eine Herausforderung für Staat, Politik und Gesellschaft.“ Dieser konstatiert, dass eine externe (russische) Wahlbeeinflussung bei der Europawahl wie zuvor bei der französischen Präsidentschafts- und der deutschen Bundestagswahl „nicht nachgewiesen wurde“. Falschinformationen, Hassbotschaften und Desinformation blieben jedoch „nicht nur im Internet und im Zusammenhang mit Wahlen eine Herausforderung für Staat, Politik und Gesellschaft“ (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags 2019).

4 Fazit

Die Beobachtung, dass vor der Europawahl 2019 zwar in nennenswertem Umfang Falschinformationen – speziell zu migrations- und sicherheitspolitischen Themen – kursierten, es aber nach ersten Einschätzungen keine systematischen Desinformationskampagnen gab, lässt sich auf unterschiedliche Weise deuten: Wurde das Problem vor der Wahl überschätzt? Oder entfalteten im Gegenteil die intensiven vorbeugenden Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten erfolgreich eine abschreckende Wirkung? Lässt sich das tatsächliche Ausmaß an Falschnachrichten angesichts der hohen Dunkelziffer überhaupt bestimmen?

Die EU-Kommission selbst neigt offenkundig der zweiten Einschätzung zu: In ihrem Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans gegen Desinformation erklärte sie nach der Wahl mit Blick in die Zukunft weitere Anstrengungen für erforderlich. Desinformationen aus dem Internet seien eine sich entwickelnde Bedrohung, kontinuierliche Forschung sei notwendig, um Strategien weiterzuentwickeln und an aktuelle Trends und Praktiken anzupassen (Europäische Kommission und Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik 2019). Tatsächlich veröffentlichte die Kommission im Oktober 2019 eine Ausschreibung für eine Plattform zur Bekämpfung von Desinformationen in Europa, das Europäische Observatorium für digitale Medien (Europäische Kommission 2019). Der während der Europawahl 2019 zuständige Kommissar für die

Sicherheitsunion, Julian King, fasste auf Twitter zusammen: „*I believe that our efforts to raise awareness and strengthen our collective defences against #dis-information and the hostile actors behind it is [sic] working, but we still need to do more*“ (King 2019).

Literatur

- Bakamo. (2017). Patterns of Disinformation in the 2017 French Presidential Election. Bakamo. <https://www.bakamosocial.com/frenchelection>.
- Bendiek, A., & Schulze, M. (2019). Disinformationen und die Wahlen zum Europäischen Parlament. *SWP-Aktuell*, 10/2019. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Calabresi, M. (2017). Inside Russia's social media war on America. *TIME*. <https://time.com/4783932/inside-russia-social-media-war-america/>. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Correctiv. (2019). Nein, der Vizepräsident der EU-Kommission fordert nicht die Ausradierung monokultureller Staaten. <https://factcheckeu.info/de/article/nein-der-vizepr%C3%A4sident-der-eu-kommission-fordert-nicht-die-ausradierung-monokultureller-staaten>. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Dierks, B. (2018). Soziale Medien und das Brexit-Referendum. Propaganda, Lügen, Fake News. Deutschlandfunk. www.deutschlandfunk.de/soziale-medien-und-das-brexit-referendum-propaganda-luegen.724.de.html?dram:article_id=430936. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Ebert, M. (2019). Fake News: Brasilien im Griff von Falschnachrichten. NDR. www.ndr.de/fernsehen/sendungen/zapp/Fake-News-Brasilien-im-Griff-von-Falschnachrichten,brasilien630.html. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Europäische Kommission. (2018a). Bekämpfung von Desinformation im Internet: ein europäisches Konzept. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. COM(2018) 236 final.
- Europäische Kommission. (2018b). A multi-dimensional approach to disinformation. Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Europäische Kommission. (2018c). Code of Practice on Disinformation. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Europäische Kommission. (2019). Maßnahmen der EU gegen Desinformation: Kommission schreibt Beobachtung digitaler Medien aus. https://ec.europa.eu/germany/news/20171007-massnahmen-gegen-desinformation-ausschreibung_de.
- Europäische Kommission & Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. (2018). Aktionsplan gegen Desinformation. Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. JOIN (2018) 36 final.
- Europäische Kommission & Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik. (2019). Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans gegen Desinformation. Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. JOIN(2019) 12 final.

- Facebook. (2019). Facebook weitet Faktenprüferprogramm in Deutschland aus. Deutsche Presse-Agentur wird neuer Partner. Facebook.com. https://about.fb.com/de/news/2019/03/dpa_faktenpruefer/. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Geisel, A. (2019). Protecting the European parliament elections. Facebook.com. <https://about.fb.com/news/2019/01/european-parliament-elections/>. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Google. (2019). How google fights disinformation. https://www.blog.google/documents/37/How_Google_Fights_Disinformation.pdf. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Howard, P., Ganesh, B., & Liotsiou, D. (2019). The IRA, Social Media and Political Polarization in the United States, 2012–2018. University of Oxford. <https://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2018/12/The-IRA-Social-Media-and-Political-Polarization.pdf>. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Jangène Vilmer, J.-B. (2018). Successfully countering Russian electoral interference: 15 lessons learned from the Macron leaks. CSIS Briefs. <https://www.csis.org/analysis/successfully-countering-russian-electoral-interference>. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Junius, L. (2018). Supporting the European union parliamentary elections. Google.com. <https://www.blog.google/around-the-globe/google-europe/supporting-european-union-parliamentary-elections/>. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- King, J. (14.06.2019). I believe that our efforts to raise awareness and strengthen our collective defences against #disinformation and the hostile actors behind it is working, but we still need to do more. Our report published today ahead of the European Council next week: <http://europa.eu/rapid/press-re...> [Twitter Post]. <https://twitter.com/JkingEU/status/1139485951082881024>. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Knap, H., & Traufetter, G. (2016). Innenministerium will Abwehrzentrum gegen Falschnachrichten einrichten. Spiegel Online. <https://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/fake-news-bundesinnenministerium-will-abwehrzentrum-einrichten-a-1127174.html>. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Marchal, N., Kollanyi, B., Neudert, L.-M., & Howard, P. (2019). Junk News During the EU Parliamentary Elections. Lessons from a Seven-Language Study of Twitter and Facebook. <https://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/93/2019/05/EU-Data-Memo.pdf>. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Neuerer, D. (2017). „Verbreitung von Fake News nimmt definitiv zu“. Handelsblatt. www.handelsblatt.com/politik/deutschland/bundestagswahl/alle-schlagzeilen/bundestagswahl-im-visier-verbreitung-von-fake-news-nimmt-definitiv-zu/20222052.html. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Peez, K. (2019). Schwieriger Kampf gegen Fake-News. Deutschlandfunk. https://www.deutschlandfunk.de/vor-den-europawahlen-schwieriger-kampf-gegen-fake-news.795.de.html?dram:article_id=441489. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Sachs-Hombach, K., & Zywiets, B. (2018). *Fake News, Hashtags & Social Bots, Neue Methoden populistischer Propaganda*. Wiesbaden: Springer VS.
- Sängerlaub, A., Meier, M., & Rühl, W.-D. (2018). *Fakten statt Fakes. Verursacher, Verbreitungswege und Wirkungen von Fake News im Bundestagswahlkampf 2017*. Stiftung Neue Verantwortung. https://www.stiftung-nv.de/sites/default/files/snv_faktenstatt_fakes.pdf. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.

- Schaeffer, U. (2018). *Fake statt Fakt. Wie Populisten, Bots und Trolle unsere Demokratie angreifen*. München: Dtv.
- Schmid, C. E., Stock, L., & Walter S. (2018). Der strategische Einsatz von Fake News zur Propaganda im Wahlkampf. In K. Sachs-Hombach & B. Zywiets (Hrsg.), *Fake News, Hashtags & Social Bots. Neue Methoden populistischer Propaganda* (S. 69–95). Wiesbaden: Springer VS.
- Schweiger, W. (2017). *Der (des)informierte Bürger im Netz. Wie soziale Medien die Meinungsbildung verändern*. Wiesbaden: Springer VS.
- Stern, J. (2019). Faktenfuchs: Fakes über bayerische Europawahl-Kandidaten. BR. <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/europawahl-diese-fakes-gibt-es-ueber-bayern-und-die-kandidaten.RQ4eO0r>. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Timmermans, F. (2015). Opening remarks of First Vice-President Frans Timmermans at the First Annual Colloquium on Fundamental Rights. Europa.eu. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_15_5754 Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Twitter. (o. J.). Prohibited Content Policies: Political Content. Twitter.com <https://business.twitter.com/en/help/ads-policies/prohibited-content-policies/political-content.html>. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- White, K. (2019). The world's window into the European election conversation. Twitter.com. https://blog.twitter.com/en_us/topics/company/2019/world-window-EU-election-conversation.html. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags. (2019). Ansätze zur Regulierung von Wahlwerbung im Internet. <https://www.bundestag.de/resource/blob/656496/14a2bd7ede cf8611931fdd2a19bd9876/WD-10-018-19-pdf-data.pdf>. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Zimmermann, F., & Kohring, M. (2018). „Fake News“ als aktuelle Desinformation. Systematische Bestimmung eines heterogenen Begriffs. In H. Wessler, P. Haffner, & E. M. Rinke (Hrsg.), *Selbstbestimmung in der digitalen Welt. Medien & Kommunikationswissenschaft* (Bd. 66, S. 391–394). Baden-Baden: Nomos.

Martin Motzkau, Norddeutscher Rundfunk (m.motzkau.fm@ndr.de)

Sitzprojektionen für die Europawahl: Potenziale und Grenzen eines jungen Phänomens

Felix Schenuit und Manuel Müller

Zusammenfassung

Projektionen, die auf Basis nationaler Umfragedaten die Sitzverteilung im neuen Europäischen Parlament antizipieren, sind ein recht junges Phänomen. Vor der Europawahl 2019 stieg ihre Zahl und öffentliche Sichtbarkeit deutlich an. Die Sitzprojektionen haben das Potenzial, zu einer Politisierung und Demokratisierung der EU beizutragen. Sie sind jedoch auch mit methodischen Herausforderungen verbunden, die einen verantwortungsvollen Umgang erfordern.

1 Einleitung

Wahlumfragen gehören in den meisten demokratischen Ländern seit vielen Jahrzehnten fest zur politischen Praxis und prägen auch die Berichterstattung vor Wahlen (Bretschneider 1997; Littlewood 1999). Für die Europawahl hingegen gab es lange Zeit nichts Vergleichbares – ein Indiz für den Nebenwahl-Charakter der Europawahlen auch in der öffentlichen Debatte.

F. Schenuit (✉)
Hamburg, Deutschland
E-Mail: felix.schenuit@uni-hamburg.de

M. Müller
Institut für Europäische Politik, Berlin, Deutschland
E-Mail: manuel.mueller@iep-berlin.de

Erst vor der Europawahl 2009 entstanden erste EU-weite Wahlprojektionen, die mithilfe aggregierter nationaler Umfragedaten aus den Mitgliedstaaten die Zusammensetzung des Parlaments prognostizierten. Ab 2014 folgten einige kontinuierliche Projektionen, die auch abseits der Wahlen in regelmäßigen Abständen ein Bild der politischen Stimmung in der EU vermitteln. Im Vorlauf der Europawahl 2019 schließlich stieg die Zahl der Wahlprojektionen deutlich an. Ganz unterschiedliche Akteure – Einzelinitiativen, Thinktanks, Stiftungen, Medien, aber auch das Europäische Parlament selbst – veröffentlichten Berechnungen zur Sitzverteilung, die nun auch in den Medien und im politischen Raum auf größere Aufmerksamkeit stießen.

Das folgende Kapitel gibt zunächst einen Überblick über die Entwicklung der wichtigsten Initiativen und geht anschließend auf ihre zentralen methodischen Herausforderungen und unterschiedlichen Lösungsansätze dafür ein.¹ Zudem wird kurz die Rezeption der Projektionen im Europawahlkampf betrachtet. Auf dieser Grundlage werden abschließend Potenziale und Probleme dieses recht jungen Phänomens analysiert und Handlungsempfehlungen abgeleitet.

2 Entwicklung europäischer Sitzprojektionen

Das erste Projekt, das systematisch nationale Wahlumfragen zu einer gesamt-europäischen Sitzprojektion aggregierte, war *Predict09* (Hix et al. 2009). Es wurde vor der Europawahl 2009 von Simon Hix, Michael Marsh und Nick Vivyan im Auftrag der PR-Agentur Burson-Marsteller durchgeführt und veröffentlichte vor der Wahl fünf Prognosen. Nach der Wahl wurde *Predict09* eingestellt.

Zur nächsten Europawahl 2014 nahm die Zahl der Projekte bereits deutlich zu. Mit *PollWatch2014* gab es ein Nachfolgeprojekt zu *Predict09*, das außer von Burson-Marsteller nun auch von *VoteWatch Europe* präsentiert wurde (Hix et al. 2014). Hinzu kam das Europäische Parlament selbst, das in Zusammenarbeit mit dem Meinungsforschungsunternehmen TNS Opinion mehrere Sitzprojektionen veröffentlichte. Weitere Wahlprognosen gab es von der PR-Agentur Cicero Group (Cicero Group 2014), sowie von einigen eigentlich auf nationale Umfragen spezialisierten Onlinemedien wie dem Blog *Scenari Politici* (Scenari Politici 2014). Auch der Thinktank Notre Europe präsentierte eine auf Umfragen aus den acht größten Mitgliedstaaten basierende Projektion (Bertoncini und Kreiling 2013).

¹Beide Autoren haben selbst Sitzprojektionen erstellt, die in diesem Kapitel thematisiert werden, vgl. von Ondarza und Schenuit (2018), Müller (2014 ff.).

Dass sich die Zahl der Projektionen so erhöhte, lässt sich zum Teil mit der besseren Verfügbarkeit von Umfragedaten erklären: Mit dem britischen Social-Media-Dienst *Electionista* sowie der spanischen Website electograph.com gab es seit 2012 bzw. 2013 erste Projekte, die EU-weit nationale Wahlumfragen sammelten und damit einfacher zugänglich machten.² Allerdings blieb die Sammlung von electograph.com für viele Mitgliedstaaten unvollständig, *Electionista* wurde im Herbst 2014 eingestellt.

Sowohl die Umfragensammlungen als auch die Sitzprojektionen waren bis 2014 also eher kurzlebige Projekte, die in der Regel kurz nach der Wahl wieder beendet wurden. Dies änderte sich mit drei auf Dauer ausgelegten Initiativen: *Der (europäische) Föderalist*, *Europe Elects* sowie *Poll of polls*.

Das Blog *Der (europäische) Föderalist (D(e)F)* wurde 2011 von Manuel Müller gegründet und behandelt vor allem Fragen der europäischen Verfassungspolitik. Ab Ende 2013 erschienen hier zunächst in unregelmäßigen Abständen Sitzprojektionen zur Europawahl. Nach der Wahl veröffentlichte *D(e)F* ab Juli 2014 regelmäßige Projektionen, die seitdem in achtwöchentlichem Rhythmus erscheinen und auch nach der Europawahl 2019 fortgesetzt wurden (vgl. Müller 2014, 2014 ff.).

Das Projekt *Europe Elects* wurde 2014 von Tobias Schminke gegründet und erweiterte sich ab 2017 zu einem internationalen Team von 35 Mitgliedern. Hauptfokus des Projekts liegt auf der Sammlung nationaler Umfragen (Europe Elects 2018). Auf dieser Grundlage veröffentlichte *Europe Elects* ab September 2015 – mit kurzer Unterbrechung – monatliche Sitzprojektionen für das Europäische Parlament (vgl. Europe Elects 2019). In den letzten Wochen vor der Europawahl 2019 wurden diese Sitzprojektionen laufend für jede neu veröffentlichte Umfrage aktualisiert; nach der Wahl wurden sie wieder im Monatsrhythmus fortgesetzt.

2017 folgte schließlich das von Cornelius Hirsch und Peter Reschenhofer gegründete Projekt *Poll of polls*, das ebenfalls eine Sammlung nationaler Wahlumfragen sowie laufend aktualisierte Sitzprojektionen für das Europäische Parlament bot. Im Februar 2019 gab das Onlinemagazin *Politico* die Übernahme von *Poll of polls* bekannt (Politico 2019). Dort wurde *Poll of polls* zunächst in den *European Elections Hub* mit Nachrichten zur Europawahl 2019 integriert und später unter der Bezeichnung *Politico Poll of polls* fortgesetzt. Nach der Wahl veröffentlichte *Politico Poll of polls* allerdings nur noch nationale

²*Electionista* veröffentlichte auch eine eigene Sitzprojektion (vgl. Nardelli 2014).

Umfragedurchschnitte für jeden Mitgliedstaat und keine Projektionen für die Fraktionen im Europäischen Parlament mehr. Die vor der Wahl erstellten Projektionen wurden nach der Wahl depubliziert.

Neben diesen längerfristig angelegten Initiativen erschienen vor der Europawahl 2019 noch weitere Projektionen, insgesamt weitaus mehr als noch 2014. Die Forschergruppe um Simon Hix erstellte wieder eine Projektion, diesmal für den Thinktank ECFR (Cunningham et al. 2019). Auch das Europäische Parlament veröffentlichte ab Februar 2019 erneut – jetzt mit Kantar Public – Sitzprojektionen, die im monatlichen *Bericht über die Entwicklungen in der politischen Landschaft* erschienen (Europäisches Parlament 2019). Hinzu kamen Projektionen von Thinktanks wie der Stiftung Wissenschaft und Politik (von Ondarza und Schenuit 2018) oder dem Istituto Carlo Cattaneo (Valbruzzi und Vignati 2019), parteinaher Stiftungen wie der Konrad-Adenauer-Stiftung (Wientzek 2019), nationale Wahlumfragen-Webseiten wie election.de sowie einige weitere Einzelinitiativen wie EuropeanElectionStats.eu und EU19.eu. Allerdings wurde keines dieser Projekte nach der Europawahl fortgesetzt.

3 Methodische Herausforderungen

Tab. 1 bietet einen Überblick über die Ergebnisse ausgesuchter Projektionen etwa einen Monat vor den Wahlen und die tatsächliche Zusammensetzung der Fraktionen im Parlament. Es wird deutlich, dass trotz im Einzelnen unterschiedlicher Treffsicherheit alle Projektionen die politisch relevantesten Veränderungen – den Verlust der Mehrheit für die *Große Koalition* aus EVP und S&D einerseits und die lediglich moderaten Zuwächse am rechten Rand des politischen Spektrums andererseits – richtig vorhersagen konnten. Dennoch unterscheiden sich die Ergebnisse teils erheblich, was hauptsächlich auf unterschiedliche Lösungen für bestimmte methodische Probleme zurückzuführen ist. Diese sollen im Folgenden näher betrachtet werden.

3.1 Datenbasis

Eine grundlegende methodische Herausforderung besteht darin, einen Datensatz mit aktuellen Umfragedaten für alle Mitgliedstaaten zusammenzustellen. In den meisten EU-Ländern werden Umfragen zur Europawahl-Wahlabsicht erst sehr kurz vor der Wahl durchgeführt. Alle hier aufgeführten Projektionen nahmen deshalb auch Umfragen für nationale Parlamentswahlen in ihre Datenbasis auf.

Tab. 1 Ausgesuchte Sitzprojektionen (ggf. jeweils Szenario mit UK)

Datum	Initiative	GUE/NGL	G/EFA	S&D	ALDE (RE)	EVP	EKR	EFDD	ENF (ID)	f'los	Sonstige
2.7.	Tatsächliche Größe bei Konstituierung des Parlaments	41	75	154	108	182	62	–	73	56	
9.5.	D(e)F (dynamisch)	52	60	155	102	166	89	–	98	29	–
9.5.	D(e)F (Basis)	52	54	155	97	175	64	20	75	16	43
5.5.	election.de	53	63	147	99	175	81	22	79	32	–
25.4.	Europe Elects	49	51	161	104	180	64	–	85	13	44
23.4.	ECFR	55	61	140	106	182	57	51	86	13	–
22.4.	European Election Stats	48	57	147	74	174	59	51	59	–	82
15.4.	Europäisches Parlament	46	57	149	76	180	66	45	62	8	62

Quelle: Eigene Recherche

Als Quelle dafür gibt es für einige Mitgliedstaaten spezialisierte Webseiten (für Deutschland beispielsweise wahlrecht.de/umfragen); für weitere Länder stehen die entsprechenden Daten auf Wikipedia zur Verfügung. Eine umfassende, frei zugängliche und einheitlich formatierte Sammlung von Umfragen aus allen EU-Mitgliedstaaten bietet seit 2018 das Projekt *Europe Elects*.

Die Erstellung eines gesamteuropäischen Datensatzes bleibt allerdings selbst unter Einbeziehung von nationalen Parlamentswahl-Umfragen schwierig, da auch diese nicht in allen Mitgliedstaaten regelmäßig durchgeführt werden (z. B. Frankreich). Die Projektionen wählen unterschiedliche Wege, damit umzugehen. *Europe Elects* beispielsweise rechnet die Ergebnisse der französischen Präsidentschaftswahlen um, *D(e)F* hingegen stützt sich auf die jeweils letzte Umfrage oder das letzte Ergebnis, auch wenn diese länger zurückliegen.

3.2 Aufbereitung der Umfragewerte und Durchschnittsberechnung

Da sich das Wahlverhalten bei Europawahlen von nationalen Wahlen unterscheidet, ergibt sich aus der Verwendung nationaler Umfragedaten eine weitere methodische Herausforderung. Einige Projekte übertragen die Daten deshalb nicht direkt auf die Sitzprojektion, sondern bereiten sie mithilfe von Erfahrungswerten auf. So gewichtete etwa die *D(e)F*-Projektion für Großbritannien die Werte kleinerer Parteien stärker. Besonders intensive Modifikationen nimmt die Gruppe um Simon Hix vor: In ihrem Modell, das auch der ECFR-Projektion 2019 zugrunde lag, fließen Nebenwahleffekte wie das üblicherweise bessere Abschneiden nationaler Oppositions- sowie kleiner und europaskeptischer Parteien ein. Die meisten anderen Sitzprojektionen verzichten hingegen auf eine solche Aufbereitung. Tatsächlich sind die Sitzkontingente vieler Mitgliedstaaten so klein, dass sich nur recht große Abweichungen zwischen Umfragen und Wahlverhalten auf die Sitzzahl der Parteien niederschlagen.

Um zufällige Ausschläge durch einzelne Umfragen zu minimieren, bilden die meisten Sitzprojektionen für jedes Land einen Durchschnitt mehrerer aktueller Umfragen verschiedener Institute. Die genaue Vorgehensweise unterscheidet sich dabei jedoch, was die Sitzprojektionen unterschiedlich sensibel für kurzfristige Schwankungen macht. So nutzt *Europe Elects* den Durchschnitt der letzten Umfragen jedes Instituts aus den letzten 90 Tagen, *D(e)F* alle Umfragen aus den zwei Wochen vor der letzten veröffentlichten Umfrage, *Poll of polls* ein mit dem Kalman-Filter berechnetes gewichtetes Mittel.

3.3 Fraktionszuordnung der Parteien

Die größten Abweichungen zwischen den Projektionen ergeben sich allerdings nicht aus unterschiedlichen Berechnungsmethoden, sondern aus der Zuordnung einzelner nationaler Parteien zu den Fraktionen im Parlament. Relevant ist dieser Aspekt vor allem bei neuen Parteien, die sich noch nicht auf eine europäische Parteienfamilie festgelegt haben, sowie bei bereits im Parlament vertretenen Parteien, die einen Fraktionswechsel in Aussicht gestellt haben.

Vor der Europawahl traf dies auf drei große Einzelparteien zu: die 2016 neu gegründete französische *La République en marche*, deren Zusammenarbeit mit den Liberalen Gegenstand andauernder Verhandlungen war, die ungarische Regierungspartei *Fidesz*, die im Konflikt mit ihrer EVP-Fraktion stand, sowie das italienische *Movimento 5 Stelle*, das sich im Laufe der Wahlperiode 2014–2019 von seiner EFDD-Fraktion distanziert hatte. Unklar war zudem, ob die EFDD als eigenständige Fraktion überleben würde und ob die von verschiedenen rechten Politikern angestrebte Bildung einer EU-skeptischen Einheitsfraktion erfolgreich sein würde.

Diese politischen Unsicherheiten stellten die Projektionen vor ein Dilemma: Die neuen Parteien bestimmten Fraktionen zuzuordnen, ist oft nur mit einem gewissen Maß an Spekulation möglich. Sie stattdessen in einer Restkategorie *Sonstige* zu führen, schwächt hingegen die Aussagekraft der Projektion. Als Ausweg griffen viele Projektionen auf Szenarien zurück: *D(e)F* unterscheidet zwischen einem *Basis-Szenario* und einem *dynamischen Szenario* mit stärkeren politischen Annahmen. Die SWP-Projektion präsentierte neben einer Status-quo-Verteilung zwei Szenarien für die Fraktionsbildung im rechten Lager (von Ondarza und Schenuit 2018). *Europe Elects* legte im Januar 2019 gar eine Projektion mit vier Szenarien vor (Schminke 2019).

Der Brexit als weitere politische Unsicherheit warf demgegenüber weniger methodische Probleme auf, da seine Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Parlaments schon vor der Wahl weitgehend feststanden (vgl. Schwarz 2020, i. d. B.). Viele Projektionen berechneten je ein Szenario mit und ohne Vereinigtes Königreich.

4 Mediale und politische Rezeption im Vorlauf der Wahlen 2019

2019 ließ sich ein wachsendes öffentliches Interesse an den Sitzprojektionen beobachten, dessen Ausmaß hier jedoch nicht systematisch untersucht, sondern nur exemplarisch skizziert werden kann. Vor allem transnationale Medien (vgl.

Wallaschek 2020, i. d. B.) berichteten häufig über Sitzprojektionen. Einige wie die *Financial Times* (2019) oder die Nachrichtenagentur *Thomson Reuters* (Dollar und Macdonald 2018) entwickelten hierzu eigene Projektionen. Andere gingen Kooperationen mit bestehenden Projekten ein: *Politico* übernahm *Poll of polls*, *Euronews* arbeitete mit *Europe Elects* zusammen.

Aber auch auf nationale Öffentlichkeiten ausgerichtete Medien griffen die Sitzprojektionen auf. Beispielhaft genannt seien hier etwa die deutsche *FAZ* (dpa 2019) und *Bild* (Merholz 2019), die österreichische *Presse* (Laczynski 2019), die spanische *El País* (Llaneras 2019) oder die polnische *Onet* (Bałuka 2018). In den sozialen Medien, vor allem auf Twitter, war insbesondere *Europe Elects* präsent. Laut einer Auswertung des Bayrischen Rundfunks war @EuropeElects der meist-zitierte Account in Tweets zur Europawahl (Schiffer und Hammer 2019).

Auch von politischen Entscheidungsträger*innen wurde den Sitzprojektionen offenbar öffentlichkeitswirksame Relevanz zugeschrieben. So verwies etwa der sozialdemokratische Spitzenkandidat Frans Timmermans mehrfach auf eine erwartete progressive Mehrheit im Parlament und begründete damit u. a. seinen Anspruch auf die Kommissionspräsidentschaft (Radosavljevic 2019; Bialdiga 2019). Auch eine Kontroverse im Präsidium des Europäischen Parlaments über die ab Februar 2019 herausgegebenen hauseigenen Sitzprojektionen veranschaulicht deren politische Tragweite: Wie *Politico* berichtete, gerieten diese insbesondere in den Fraktionen S&D, G/EFA und ALDE in die Kritik. Eine S&D-Sprecherin erklärte, die Projektionen vermittelten den falschen Eindruck „that the election was already done“. Die EVP-Fraktion, die in den Umfragen führte, verteidigte die Projektionen hingegen. Letztlich beschloss das Parlamentspräsidium Ende März, im Mai keine eigene Projektion mehr zu veröffentlichen, und verwies dazu auf die in einigen Mitgliedstaaten existierenden Umfragen-Sperrfristen vor der Wahl (De la Baume und Schaart 2019).

5 Potenziale und Grenzen

Die wachsende Zahl und Sichtbarkeit der Sitzprojektionen im Jahr 2019 lässt erwarten, dass deren Einfluss auf die öffentliche Diskussion über Europawahlen in Zukunft noch weiter steigen könnte. Vor allem drei Aspekte verdeutlichen das Potenzial dieses noch recht jungen Phänomens.

Erstens haben die Projektionen konkrete Relevanz in den politischen Prozessen vor und direkt nach den Wahlen. Sie helfen politischen Entscheidungsträger*innen,

die Zusammensetzung des neuen Parlaments zu antizipieren – etwa den Mehrheitsverlust der Großen Koalition aus EVP und S&D, der schon ab 2016 absehbar war (Müller 2016). Wie politikrelevant dieses Wissen ist, zeigte 2019 z. B. die Diskussion über das Spitzenkandidaten-Verfahren, in der vom Parlament nach der Wahl umgehende Handlungsfähigkeit erwartet wurde.

Zweitens bieten die Projektionen im Vorfeld der Wahl einen informativen Mehrwert für die Wähler*innen, die dadurch die Wirkung ihrer Stimme besser einordnen können. Indem die Projektionen die in der Berichterstattung sonst wenig thematisierten europäischen Parteien sichtbar machen, leisten sie einen Beitrag zu einer informierteren Debatte und einem besseren Breitenverständnis für die Bedeutung der Wahl, das über Schlagwörter wie die *Schicksalswahl* hinausgeht (Schenuit 2019).

Drittens ergibt sich auch ein Potenzial für die in der Integrationstheorie stark diskutierte Politisierung der EU (vgl. Zürn 2019, S. 982–984): Mehr Wettbewerb zwischen den Parteien auf europäischer Ebene könnte helfen, das Demokratiedefizit der EU zu verringern (Follesdal und Hix 2006, S. 553). Allerdings gelten die europäischen Parteien noch immer hauptsächlich als „Dachverbände nationaler Parteien“, die nur mittelbar im politischen Wettbewerb stehen (von Ondarza 2019) und insbesondere medial kaum in Erscheinung treten. Eine auf Sitzprojektionen basierende *Horse-race*-Berichterstattung, die den Wettbewerb der Parteien in die Öffentlichkeit trägt, kann deshalb einen Beitrag leisten, den Europawahlen ihren Nebenwahlcharakter zu nehmen.

Mit diesen Potenzialen geht allerdings auch eine allgemeine Verantwortung einher – gerade angesichts der oben skizzierten methodischen Herausforderungen. Methodische Entscheidungen und politische Annahmen bei der Bildung von Szenarien haben deutlichen Einfluss auf die Ergebnisse der Projektionen und müssen deshalb transparent kommuniziert werden, ohne unerfüllbare Erwartungen zu schüren. Zudem gilt es, auch die performative Wirkung der Projektionen auf den politischen Diskurs zu reflektieren.

Gelöst werden könnten viele der methodischen Probleme nur durch eine entscheidende Verbesserung der Datengrundlage. Nötig wären dazu regelmäßige europaweite Umfragen – im besten Falle zu Wahlabsichten für die Wahl des Europäischen Parlaments. Zwar wäre das nur mit beträchtlichem finanziellem Aufwand zu verwirklichen. Das Eurobarometer oder auch die *Berichte über die Entwicklungen in der politischen Landschaft* des Europäischen Parlaments könnten aber ein Ausgangspunkt für eine derartige Initiative sein.

Literatur

- Bałuka, M. (2018). Nowy Parlament Europejski. „Wielka koalicja“ trzech frakcji? Onet.pl. <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/nowy-parlament-europejski-wielka-koalicja-trzech-frakcji/jd5f2ln>. Zugegriffen: 22. Okt. 2019.
- Bertoncini, Y., & Kreiling, V. (2013). What political balance of power in the next European Parliament? Notre Europe – Institut Jacques Delors, Policy Paper 102.
- Bialdiga, K. (2019). „Enteignung ist nicht die Lösung“. RP Online. https://rp-online.de/politik/eu/interview-mit-spe-spitzenkandidat-frans-timmermans_aid-38442637. Zugegriffen: 26. Nov. 2019.
- Brettschneider, F. (1997). The press and the polls in Germany, 1980–1994. Poll coverage as an essential part of election campaign reporting. *International Journal of Public Opinion Research*, 9(3), 248–265.
- Cicero Group. (2014). EU election tracker. <https://web.archive.org/web/20140318182021/http://www.eutwentfourteen.com/>. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- Cunningham, K., Hix, S., Marsh, M., & Dennison, S. (2019). Kingmakers of the mainstream: Predictions for the European parliament election. ECFR. https://www.ecfr.eu/publications/summary/kingmakers_of_mainstream_predictions_for_european_parliament_election. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- De la Baume, M., & Schaart, E. (2019). European parliament scales back publication of election polls. Politico.eu. <https://www.politico.eu/article/european-parliament-scales-back-publication-of-election-polls/>. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- Dollar, M., & Macdonald, A. (2018). Exclusive: Polls point to anti-EU surge in European Parliament. Thomson Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-eu-parliament-bannon-polls-exclusive/exclusive-polls-point-to-anti-eu-surge-in-european-parliament-idUSKBN1KG1XF>. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- dpa. (2019). Umfragen sehen weiter Europäische Volkspartei vorne. FAZ.net. <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/umfragen-zur-europawahl-sehen-weiter-evp-mit-spitzenkandidat-weber-vorne-16147669.html>. Zugegriffen: 22. Okt. 2019.
- Europäisches Parlament. (2019). Bericht über die Entwicklungen in der politischen Landschaft April 2019.
- Europe Elects. (2018). Our data. Europe Elects. <https://europeelects.eu/data/>. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- Europe Elects. (2019). European parliament seat projection timeline 2019–2024. Europe Elects. <https://europeelects.eu/ep2024/>. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- Follesdal, A., & Hix, S. (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44(3), 533–562.
- Hix, S., Marsh, M., & Vivyan, N. (2009). Predicting the composition of the new European parliament. Predict09.eu. <https://web.archive.org/web/20090410052207/http://www.predict09.eu/default/en-us.aspx>. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- Hix, S., Marsh, M., & Cunningham, K. (2014). PollWatch2014. <https://web.archive.org/web/20140326030738/http://pollwatch2014.eu/>. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- Laczynski, M. (2019). Europas neue Farbenlehre. Die Presse. <https://diepresse.com/home/ausland/eu/5629489/Europas-neue-Farbenlehre>. Zugegriffen: 22. Okt. 2019.

- Littlewood, T. B. (1999). *Calling elections: The history of horse-race journalism*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Llaneras, K. (2019). ¿Quién ganará las elecciones en Europa? Esto dicen las encuestas. El País. https://elpais.com/internacional/2019/05/24/actualidad/1558711529_608984.html. Zugegriffen: 22. Okt. 2019.
- Merholz, A. (2019). Was braut sich da zusammen? Bild.de. <https://www.bild.de/europawahl/europawahl-2019-55827832.bild.html>. Zugegriffen: 22. Okt. 2019.
- Müller, M. (2014). Warum regelmäßige EU-weite Wahlumfragen gut für die europäische Demokratie wären (und was dieses Blog künftig dazu beitragen wird). Der (europäische) Föderalist. <https://www.foederalist.eu/2014/07/warum-regelmaige-eu-weite-wahlumfragen.html>. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- Müller, M. (2014 ff.). Wenn am nächsten Sonntag Europawahl wäre. Der (europäische) Föderalist. <https://www.foederalist.eu/p/europawahl-umfragen.html>. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- Müller, M. (2016). Wenn am nächsten Sonntag Europawahl wäre (April 2016): Große Koalition ohne Mehrheit. Der (europäische) Föderalist. <https://www.foederalist.eu/2016/04/europawahl-umfragen-april-2016.html>. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- Nardelli, A. (2014). The final EU election polls in 6 charts. <https://albertonardelli.tumblr.com/post/86303987115/the-final-eu-election-polls-in-6-charts>. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- Politico. (2019). Press Release: POLITICO acquiring pollofpolls.eu. Politico.eu. <https://www.politico.eu/press-release-politico-acquiring-pollofpolls-eu/>. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- Politico Poll of polls. (2019). Where is the European parliament heading? Politico.eu. <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/european-parliament-elections-2019/#93160>. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- Radosavljevic, Z. (2019). Timmermans: Bereit für progressive Koalitionen, auch mit Macron. EurActiv. <https://www.euractiv.de/section/europawahlen/interview/timmermans-bereit-fuer-progressive-koalitionen-auch-mit-macron>. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- Scenari Politici. (2014). European elections 2014 seats projection (15). Scenari Politici. <https://scenaripolitici.com/2014/05/european-elections-2014-seats-projection-15.html>. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- Schenuit, F. (2019). Schon wieder „Schicksalswahlen“? Regierungsforschung.de. <https://regierungsforschung.de/europawahlen-2019-schon-wieder-schicksalswahlen/>. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- Schiffer, C., & Hammer, L. (2019). Die Europawahl auf Twitter: Vieles drehte sich um Greta. Bayerischer Rundfunk. <https://www.br.de/nachrichten/netzwelt/die-europawahl-auf-twitter-eine-analyse,RRqWMwt>. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- Schminke, T. (2019). Four Scenarios for the European election. Europe Elects. <https://europeelects.eu/2019/01/30/four-scenarios-for-the-european-election/>. Zugegriffen: 22. Okt. 2019.
- Schwarz, O. (2020). The 2019 European Parliament Elections and Brexit: business as usual? In M. Kaeding, M. Müller, & J. Schmälter (Hrsg.), *Die Europawahl 2019*. Wiesbaden: Springer.

- Valbruzzi, M., & Vignati, R. (2019). Elezioni europee 2019. Terza simulazione sulla ripartizione dei seggi. Istituto Cattaneo. <http://www.cattaneo.org/wp-content/uploads/2019/01/Europee-2019-terza-simulazione-sulla-ripartizione-dei-seggi.pdf>. Zugegriffen: 14. Sept. 2019.
- Von Ondarza, N., & Schenuit, F. (2018). Schatten über den Europawahlen: Drei Szenarien für EU-skeptische Parteien nach den Wahlen 2019. SWP-Aktuell 2018/A 58.
- Von Ondarza, N. (2019). Richtungswahl für das politische System der EU: Die Umbrüche in der europäischen Parteienlandschaft und ihre Konsequenzen für die Union. SWP-Studie 2019/S 09.
- Wallaschek, S. (2020). The transnationalization of the European parliamentary elections? Actor visibility and issue-framing in transnational media in 2019. In M. Kaeding, M. Müller, & J. Schmälter (Hrsg.), *Die Europawahl 2019*. Wiesbaden: Springer VS
- Wientzek, O. (2019). EVP-Parteienbarometer. <https://www.kas.de/einzeltitel/-/content/evp-parteienbarometer-april-mai-2019>. Zugegriffen: 16. Sept. 2019.
- Zürn, M. (2019). Politicization compared: At national, European, and global levels. *Journal of European Public Policy*, 26(7), 977–995.

Felix Schenuit, Universität Hamburg, Fakultät für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (felix.schenuit@uni-hamburg.de)

Manuel Müller, Institut für Europäische Politik Berlin (manuel.mueller@iep-berlin.de)



Clicking and Voting: Agendas of Voting Advice Applications (VAA) for the European Elections 2019

Gregor Christiansmeyer and Ricardo Kaufer

Abstract

Voting Advice Applications (VAAs) have been established all over Europe, some of which used by millions of voters to decide which party to vote for. Our study establishes a new database of national VAAs for the European Parliament election in 2019 and opens up new possibilities how to use this data: The article surveys and evaluates the different thematic focuses of these online instruments. With our data set, we can show the different national issues and the differing degrees of the Europeanization in the national EU election campaigns.

1 Introduction

In the national election campaigns for the European Parliament in 2019, research institutes, national authorities of European Union (EU) member states, national media companies and non-profit organizations developed special editions of their Voting Advice Applications (VAAs). For example, the Dutch foundation *ProDemos* develops its *StemWijzer* application for regional and national elections

G. Christiansmeyer (✉)
Göttingen, Germany
e-mail: christiansmeyer@posteo.eu

R. Kaufer
Bielefeld, Germany
e-mail: ricardo.kaufer@uni-goettingen.de

as well as for the elections to the European Parliament. This is a relevant development because VAAs offer a special perspective on election campaigns in a multi-level polity. With this almost EU-wide use of VAAs,¹ more data for political science analysis are available and the theses or questions of the VAAs for European election campaigns can become the subject of investigation.

The ideas for this article are to show the relevance of VAAs for campaign research in the emerging Euro-polity and to explain the dataset we created. Furthermore, we use the data for two insights: we firstly look at VAAs as indicators for the salience of issues in national publics and secondly we investigate the degree of Europeanization of the EP election campaign within national political systems. Using our data on the Europeanization of the VAAs, we argue that the election campaigns for the EP conducted in 2019 are not (only) *second-order campaigns* (SOC) anymore, but indicate the emergence of a Euro-polity with connected national political publics.²

The relevance of the theses/questions to national publics and that the theses/questions mirror party and ideological competition in the political system should be the two most important issues in relation to the formulation of the VAAs according to the Lausanne Declaration on Voting Advice Applications (published in Garzia and Marschall 2014, p. 228). However, there are other criteria as well used, e.g. specific political science research requirements. Against the background that theses/questions should mirror each national political system with its internal conflicts, we collected and analyzed the data and we drew a realistic picture of the most salient issues. Based on these data, our contribution links two research fields with each other and thus aims at answering the following questions:

- Which are the most salient issues in these surveyed VAAs?
- To what degree are the national VAA editions for the EP elections 2019 Europeanized?

We can answer these questions and connect the research on the Europeanization of national publics (cf. Kriesi and Grande 2015; Peters et al. 2005; Sanders et al. 2012; Koopmans and Erbe 2004) with the research on Voting Advice Applications

¹We were able to include 23 VAAs from 22 countries in our study, but we do not include pan-european VAAs such as *euandi*.

²We acknowledge that there might be a gap between the actors formulating the VAAs (academia etc.) and the possible consumers of the VAAs with regard to the perceived importance of European issues in relation to national issues.

(VAAs) (cf. Cedroni and Garzia 2010; Fossen and Anderson 2014) and with the literature on second-order campaigns (Reif and Schmitt 1980).

We are able to show that different VAA-originator networks have an influence on the structure as well as on the policy orientation of their VAAs. Furthermore, our data reveals that there is a difference between national VAAs in relation to the degree of the Europeanization of their theses/questions. Our analysis shows that the most salient issues in all VAAs are the economy, public finances, migration, rule of law and civil rights and the political institutions.

Our study constitutes a starting point for further research – it is therefore mainly focussing on the database, its scientific value and results from descriptive statistics. In the next section, we will summarize the debates on Voting Advice Applications (VAAs), on the Europeanization of national publics and on second-order elections (SOE) (Sect. 2). After clarifying our methods (Sect. 3), we present first results from descriptive statistics (Sect. 4) and end up with a conclusion and outlook (Sect. 5). We portray the analyzed VAAs shortly on the editor's website (https://www.uni-due.de/politik/kaeding/europawahl2019_sammelband.php).

2 Political Science Debates: Voting Advice Applications (VAA) and Second Order Elections (SOE)

Our study combines three streams of political science research: We connect our study with the literature on European elections as second-order elections (Reif and Schmitt 1980), with the literature on the importance of European elections for the parliamentarization of the European integration process (Abels and Wilde 2016; Abromeit 1998; Crum and Fossum 2009; Risse 2015; Rittberger 2005) and with the literature on Voting Advice Applications (VAAs). We sketch these debates and show how our study contributes to them.

2.1 Voting Advice Applications (VAA)

The research on Voting Advice Applications (VAA) has been establishing itself parallel to their emergence and remains a growing field of research, which is not only addressed by the researchers of the ECPR Research Network of the same name. With regard to VAAs, the focus has often been on users and the influence of VAA on voter participation and decisions (cf. Garzia and Marschall 2014). Cedroni and Garzia published their first anthology on VAA in Europe in 2010

(Cedroni and Garzia 2010), systematizing the existing knowledge on VAA. The often-high numbers of users as well as the limited number of (alternative) sources for comparative decision-making before elections make VAAs relatively information-efficient. However, the content of the theses/questions has not been studied on a comparative and European level for a single election.³ The thematic focus of the VAA editions is particularly relevant, since many authors of VAAs now feel committed to the principles of the so-called Lausanne Declaration, but the providers continue to be very diverse. Moreover, only a few VAAs make the selection criteria transparent. We go beyond previous research (as in the case of Heinsohn et al. 2016) by providing a statistical analysis of the VAAs. The VAAs are the source to provide data on which policy fields are particularly salient for the respective national election campaign and to answer the question how Europeanized each campaign is. In this sense, we conceptualize the VAAs as an indicator for national agendas. The agenda functions of the VAA theses/questions can thus provide an insight into the second-order election characteristics. The creation of a comprehensive database of these VAAs for the European elections and their statements is of essential scientific relevance because the data can be used for further purposes. With this, as well as with the help of the analysis prepared on this basis, we establish Europe-wide comparability at a specific point in time, as it does not yet exist – this is an essential scientific contribution of our study.

2.2 Second-Order Elections and the Europeanization of the Euro-Democracy

Though scholars and practitioners early framed European elections as tools for the parliamentarization of the European integration process (Euro-democracy), those scholars discussed their character as a series of “additional national second-order elections” (SOE) (Reif and Schmitt 1980, p. 3; cf. also Marsh 1998) since their introduction in 1979; it continues to be tested (e.g. Träger and Anders 2020, in this volume). The basic idea is that elections to the highest (executive) electoral office in a country are first-order elections, while other elections, for example at the federal, municipal and at the European level, have a subordinate character for voters as well as for politicians (Reif and Schmitt 1980). The classification of the European elections as third-order elections (since no government is elected),

³An international comparative study by Van Camp et al. (2014) looks at various VAAs of national elections from 2002–2012, other attempts of research in this direction have not been finalized.

also proposed by Reif in 1997, has left fewer traces in the scientific debate (Holtz-Bacha 2005, p. 27). The SOE model was adapted and differentiated not least with the enlargement of the EU and other systems now becoming part of the Union (e.g. Schakel 2015). In recent years, there has been criticism that the first- and second-order elections contrasted by the model build on very different electoral systems and are therefore in part not comparable. In addition, the SOE factor generally remains in a black box without being possible to trace the exact processes. Nevertheless, the concept and the results achieved with its help remain important for the investigation of elections in the multi-level system (Golder et al. 2017, pp. 5–7). Against the background of this scientific debate, it is also understandable that research on political communication and election campaign research have adopted and adapted the SOE model. Although Reif and Schmitt had already pointed out a different role for campaigns in SOE (1980, pp. 13–14, 28–30), in recent years the European election campaign has increasingly been understood and investigated as a *low-key* or *second-order campaign* (SOC) in addition to the analytical consideration of the particular election and its results (Holtz-Bacha 2005; Höller 2015). Although the concept is accepted now, there are still no studies that compare the SOC phenomenon across Europe. By investigating the topics within national VAAs, we add some new insights to this gap.

The literature on the salience of European issues in European election campaigns acknowledges that Europe is a more important issue than previously assumed (cf. Braun et al. 2016); even connections in transnational media outlets direct towards this (cf. Wallaschek 2020, in this volume). One important question of the European integration process was whether politicians could politicize European issues to a degree that citizens view elections and election campaigns as relevant aspects of their political life. We therefore especially consider supranational contents and focus on the vertical dimension of Europeanization (cf. for the vertical and horizontal dimensions of Europeanization: Koopmans and Erbe 2004, p. 101). By analyzing the issues and the degree of the Europeanization of VAAs in the 2019 European election campaign, we contribute some insights to the knowledge on the Europeanization of the nationally organized election campaigns of the Euro-democracy.

3 Methods and Data Collection

In order to answer our research questions, we analyzed each one of the available VAAs from Austria, Belgium (one for Wallonia, one for Flanders), Bulgaria, Cyprus, Czechia, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland,

Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Romania, Slovakia, Spain, Sweden and from the United Kingdom (England). We were not able to identify an only EU-election VAA for Italy and therefore used a general VAA. Furthermore, we did not identify a country-specific, relevant EU-2019 Voting Advice Application in the cases of Croatia, Estonia, Malta, Portugal and Slovenia. For our search for VAAs, we used the Global VAA Census conducted by the ECPR VAA Research Network in 2016 (ECPR Research Network on VAA 2019). We used this database and amplified it referencing the currently active VAAs (a list of the used VAAs and their originator networks are available on the editor's website).

There was a considerable number of countries in which more than one VAA was created for the European elections. We chose those, which we were able to identify as more established or more country-specific. The editor's website contains information on the chosen VAA, its originator networks and possible additional VAAs for the relevant country. The originators of the questions might already explain some of the variation we observed. We assume the originator networks to share congruent ideas concerning the European integration process and being motivated by the desire to influence public discourses. It is therefore especially interesting to identify three more or less big networks which are based on cross country cooperation: the VoteMatch-Network (initiated by *ProDemos*, NL and *bpb*, DE), a group around the Preference Matcher consortium and a third one connected to the team of *kieskompas*. Within these VAA-networks, we observed similarities in structure and theses.

To achieve comparability of the data, we translated all of the theses and questions into English. For further research, analysis and clustering we sought to code these theses/questions concerning three aspects: The general political field (socio-political dimension, nominal variable), the concrete policy area (issues, nominal variable) and the degree of Europeanization (ordinal variable) of the thesis/question. Starting from the most frequently named policy areas in the Standard Eurobarometer (for comparability and further research), we ex-ante categorized the totality of possible issues within the VAAs into four socio-political dimensions: socio-economic (1), socio-cultural (2), socio-ecological (3) and political-institutional (4). We firstly coded two test-VAAs and re-checked all of the categorizations afterwards to minimize biases or different categorizations. We took the first three dimensions from the Eurostat surveys and we added the political-institutional dimension to be able to cover issues concerning the governing bodies of the Member states and the European Union (EU) (see Table 1).

To cope with occurring double affiliations of issues, we introduced the possibility of two different codings for one thesis/question. One example: While we coded the thesis "The European Union should enforce strict targets regarding the

Table 1 Analytical dimensions and issues (number indicate codes)

Socio-political dimensions	Issues
Socio-economic (1)	Economic situation (11); Public finances (12); Pensions (13); Energy supply (14); Taxation (15); Unemployment (16); Inflation (17)
Socio-cultural (2)	Immigration (21); Terrorism (22); Crime (23)
Socio-ecological (3)	Climate change (31); Environment (32)
Political-institutional (4)	Influence of the EU on global developments (41); Rule of law and civil rights (42); Institutions (43); Future of the European Union (44)

Source: Own figure

reduction of CO₂ emissions” from the Luxembourgish VAA *smartwielen* as 31 (Climate Change), we double coded the statement “The European Union should increase the amount of contributions for development aid” from the Dutch *Stem-Wijzer* as 12 (Public Finances) and 41 (Influence of the EU on global developments). To identify the correct share of a policy area in the total number of theses/questions of a VAA, we doubled the single affiliations/codings before calculating the shares.

Though we could cover the vast majority of issues within the VAAs, some difficulties resulted from the clustering of cultural-sociopolitical issues such as health, education and values (e.g. Greece: “The people can be represented better by a simple citizen than by an experienced politician”), the behavior of representatives/MEP in selected European countries and national foreign policy. We categorized such issues as 99 and excluded them from our final calculations. Furthermore, we surveyed whether the VAAs contained thesis/questions concerning Brexit (yes: 1; no: 0). Besides classifying the theses/questions of the VAA into policy issue clusters, we used an ordinal coding concerning their degree of vertical and supranational Europeanization. We classified theses/questions without European reference or the national states as single actors as “National” (0). (Example from German *Wahl-O-Mat*: “Germany is to reintroduce a national currency instead of the euro.”) We coded theses/questions touching national and European actors as “National and European” (1). (Example from *Wahl-O-Mat*: “The EU should support the introduction of a national minimum wage in all member states.”) We classified those theses/questions with a primarily European focus as “European” (2). (Example from *Wahl-O-Mat*: “The EU should set itself

higher targets for reducing CO₂ emissions.”) Out of this coding of the single theses, we were able to calculate the national VAA-Europeization average. One should consider testing the validity of this measure by consulting the summed differences of the policy area in a later step of employing the data set.

4 Results

The average (vertical and supranational) degree of Europeanization of the surveyed VAAs (excluding Italy) was 0.99 (median 1.2) (scale 0–2), which indicates that a significant part of the theses concerned the Euro-polity. Our analysis shows that the most Europeanized VAAs in the 2019 European election campaign were published in Austria, Belgium (Flemish), Czech Republic, Bulgaria, Germany, Hungary, Finland, Latvia, Luxembourg, the Netherlands and Poland with an average Europeanization score of more than 1.21. The least Europeanized VAAs came from Great Britain (0.07) and Ireland (0.19) (cf. Graph 1). Surprisingly, the

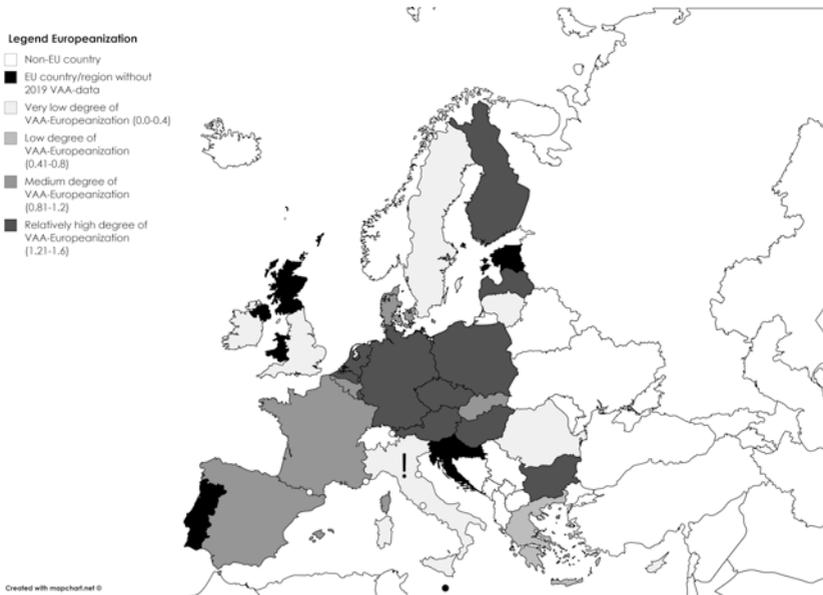


Fig. 1 Degree of Europeanization on a scale 0–2. (Source: Own figure created with [mapchart.net](https://www.mapchart.net))

VAA in *newer* member states Bulgaria, Czech Republic, Hungary and Poland belong to the most Europeanized VAAs. If we keep in mind that in Hungary and Poland rather illiberal parties dominate the public agendas these findings were not expectable, but possibly explainable by the originators of the VAAs – apart of Austria, Belgium and Latvia all of them take part in the VoteMatcher-Network. Concerning the most important issues within the VAAs, we found out that the two dimensions socio-economic and political-institutional, which also cover the most issues in our codebook, are dominating the analysed VAAs in all countries. Besides this general dominance, we find variegating degrees of the importance of socio-cultural issues (Graph 2), which we use as an example for the different distribution of issues in VAA-editions across Europe. In Denmark (30% of theses) and Italy (26%), the socio-cultural issues played a more prominent role than in other countries. Interestingly this was not the case for Hungary (9.5%) and not for Slovakia (9.2%), Latvia (6.2%), Austria (8.5%) or Luxembourg (9.5%). A possible explanation for the similar values for Hungary, Slovakia and Luxembourg might be found in their joint participation in the VoteMatch-Network. Concerning

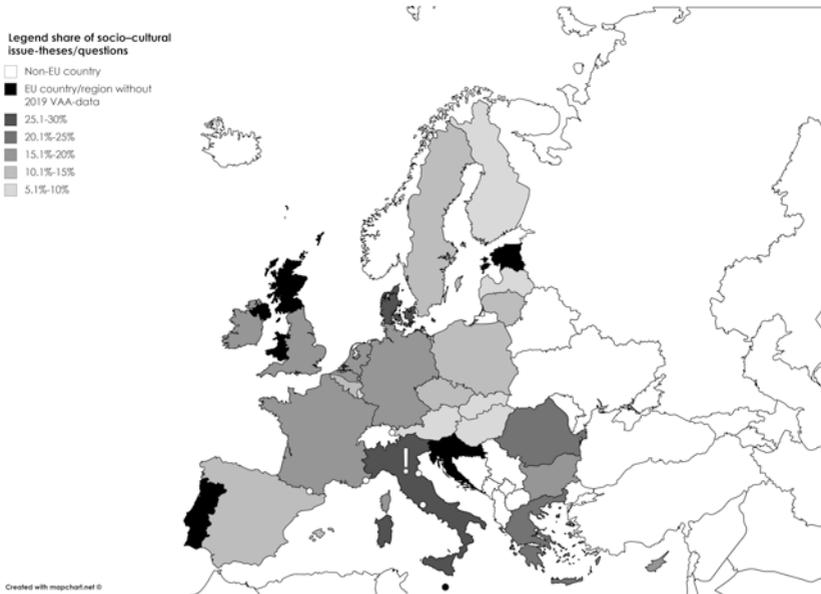


Fig. 2 Share of socio-cultural issue-theses/questions. (Source: Own figure created with [mapchart.net](https://www.mapchart.net/))

the single issues, we can show across all VAAs that the economic situation (13.6%), public finances (10.8%) migration (12.0%), rule of law and civil rights (14.7%) and the political institutions (14.7%) are the most salient. We will follow up with a more detailed study on these issues at a later point of our research and already refer to the research programme outlined in the conclusion (Sect. 5).

The abovementioned Graphs 1 and 2 constitute an early summary of some findings already sketched. For countries marked by an exclamation mark we were not able to include an EP election specific VAA, therefore the data are less comparable—especially concerning the question of Europeanization (Fig. 1 and 2).

5 Conclusion and Outlook

We would like to stress that this chapter constitutes a starting point for further research. By analyzing the VAAs of 22 European Union member states, we wanted to find out to what degree the 2019 European election campaign is Europeanized and to identify the most salient issues.

Starting with the most salient issues, we found that with an average share of above 10.5% of the theseses the economic situation, public finances, migration, rule of law and civil rights and the political institutions dominated the VAA-theses/questions. The most Europeanized VAAs were offered to the publics in Austria, Belgium (Flemish), Czech Republic, Bulgaria, Finland, Germany, Hungary, Latvia, Luxembourg, the Netherlands and Poland. We found the least Europeanized VAAs in Great Britain and Ireland. We can argue that the VAAs represent the increased importance of the Euro-polity and related issues within national politics. Nevertheless, we acknowledge that the originators of the VAAs and their networks seem to have a decisive influence on these issues. These findings of descriptive statistics and our data set could and should be employed for further research e.g. in the areas of VAA-research, research dealing with Second Order Campaigns and party research. We especially consider the correlations between the salience of socio-ecological issues in the VAAs and the success of green parties, the correlations between the salience of socio-cultural issues and the success of the far-right ID-parties (Identity and Democracy) relevant for future research. Another highly relevant issue for the emerging Euro-democracy is the importance of European solidarity. In this field, we can ask whether and how the VAAs represent solidarity between member states and citizens. Furthermore, it might be worthwhile checking for correlations between the salient issues in the surveyed VAA editions and the Standard Eurobarometer of the time. Finally, the question of the VAA originators we already shortly touched upon would be worth further investigation.

References

- Abels, G., & Wilde, G. (2016). Legitimationsprobleme europäischer Staatlichkeit. Parlamentarismus und Zivilgesellschaft als Strategien für eine politische Öffentlichkeit. In H.-J. Bieling & M. Große Hüttmann (Hrsg.), *Europäische Staatlichkeit. Staat – Souveränität – Nation* (S. 259–280). Wiesbaden: Springer VS.
- Abromeit, H. (1998). *Democracy in Europe. Legitimising politics in a non-state polity*. Oxford: Berghahn.
- Braun, D., Hutter, S., & Kerscher, A. (2016). What type of Europe? The salience of polity and policy issues in European parliament elections. *European Union Politics*, 17(4), 570–592.
- Cedroni, L., & Garzia, D. (Hrsg.). (2010). *Voting advice applications in Europe: The state of the art*. Naples: ScriptaWeb.
- Crum, B., & Fossum, J. E. (2009). The multilevel parliamentary field: A framework for theorizing representative democracy in the EU. *European Political Science Review*, 1, 249–271.
- ECPR Research Network on VAA. (2019). VAA Data. http://vaa-research.net/?page_id=146. Accessed: 10. Sept. 2019.
- Fossen, T., & Anderson, J. (2014). What's the point of voting advice applications? Competing perspectives on democracy and citizenship. *Electoral Studies*, 36, 244–251.
- Garzia, D., & Marschall, S. (Hrsg.). (2014). *Matching voters with parties and candidates. Voting advice applications in comparative perspective*. Colchester: ECPR Press.
- Golder, S. N., Lago, I., Blais, A., Gidengil, E., & Gschwend, T. (2017). *Multi-level electoral politics. Beyond the second-order election model*. Oxford: Oxford University Press.
- Heinsohn, T., Israel, J., Marschall, S., & Schultze, M. (2016). Online-Wahlhilfen in Wahlkämpfen. Empirische Ergebnisse einer Panelbefragung zur Europawahl 2014. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 26(3), 253–277.
- Höller, I. (2015). *Haupt- und Nebenwahlkämpfe? Mediale Berichterstattung und politische PR in österreichischen Wahlkämpfen*. Berlin: LIT.
- Holtz-Bacha, C. (Hrsg.). (2005). *Europawahl 2004. Die Massenmedien im Europawahlkampf*. Wiesbaden: Springer VS.
- Koopmans, R., & Erbe, J. (2004). Towards a European public sphere? Vertical and horizontal dimensions of Europeanized political communication. *Innovation. The European Journal of Social Science Research*, 17(2), 97–118.
- Kriesi, H., & Grande, E. (2015). The europeanization of the national political debate. In O. Cramme & S. Binzer Hobolt (Hrsg.), *Democratic politics in a European union under stress* (S. 67–86). Oxford: Oxford University Press.
- Marsh, M. (1998). Testing the second-order election model after four European elections. *British Journal of Political Science*, 28, 591–607.
- Peters, B., Sift, S., Wimmel, A., Brüggemann, M., & Kleinen-Von Königslöw, K. (2005). 7 National and transnational public spheres: The case of the EU. *European Review*, 13(1), 139–160.
- Reif, K., & Schmitt, H. (1980). Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*, 8(1), 3–44.

- Risse, T. (2015). *European public spheres: Politics is back*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rittberger, B. (2005). *Building Europe's parliament: Democratic representation beyond the nation state*. Oxford: Oxford University Press.
- Sanders, D., Bellucci, P., Tóka, G., & Torcal, M. (2012). *The Europeanization of national politics? Citizenship and support in a post-enlargement union*. Oxford: Oxford University Press.
- Schakel, A. (2015). How to analyze second-order election effects? A refined second-order election model. *Comparative European Politics*, 13(6), 636–655.
- Träger, H., & Anders, L. (2020). Europawahl 2019 als “second order election”? In M. Kaeding, M. Müller, & J. Schmälter (Eds.), *Die Europawahl 2019*. Wiesbaden: Springer VS.
- Van Camp, K., Lefevere, J., & Walgrave, S. (2014). The content and formulation of statements in voting advice applications: A comparative analysis of 26 VAAs. In D. Garzia & S. Marschall (Eds.), *Matching voters with parties and candidates. Voting advice applications in comparative perspective* (pp. 11–31). Colchester: ECPR Press.
- Wallaschek, S. (2020). Transnational media—transnational actors and issues? How transnational media outlets report about the European Parliament election. In M. Kaeding, M. Müller, & J. Schmälter (Eds.), *Die Europawahl 2019*. Wiesbaden: Springer VS.

Gregor Christiansmeyer, Georg-August-Universität Göttingen, Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik (christiansmeyer@posteo.eu)

Dr. Ricardo Kaufer, Georg-August-Universität Göttingen, Institut für Politikwissenschaft (ricardo.kaufer@uni-goettingen.de)

Themen der Europawahl



The Migration Issue in the 2019 European Election: Still an 'Open Political Wound'?

Vittoria Meißner

Abstract

This chapter discusses how the migration issue has been addressed in the political debate prior to the 2019 European election. It provides an analysis of comparing and contrasting the stances that European parties have taken on migration during the EU electoral campaign of 2019 and sketches out what effects this might have on EU migration and asylum policy in the long run. While populist and right-wing parties have made migration the core of their campaigns, other parties have moved their focus to other issues such as social, economic and environmental topics.

1 Introduction

Ever since the end of the Cold war and especially following the Schengen crisis of 2015–2016, *migration* has become a keyword in European political debate. In the last two decades in particular, public discourse has focused on the migration-security nexus as well as the impact of migration on Europe's integration process more generally (e.g. Huysmans 2000; Scipioni 2018). Such discourse has tended to frame migration with alarm. Media coverage on the issue seems to have offered a rather negative interpretation of the notion, while conservative

V. Meißner (✉)

Institut für Europäische Politik Berlin, Berlin, Germany

e-mail: vittoria.meissner@iep-berlin.de

and populist leaders fuelled fears against immigrants to obtain electoral success (Börzel and Risse 2018; Wodak 2015).

From 2015 to 2018, new emerging challenges related to the unprecedented numbers of “irregular” migrants coming to Europe (Apap and Radjenovic 2019, p. 1 ff.) prompted policymakers within the European Union (EU) to discuss reform proposals and to subsequently strengthen the EU’s common migration policy. The overall reform negotiations rotated between two main issues: first, the reinforcement of external border controls combined with an intensified co-operation with third countries of origin and transit; and second, a strengthened EU asylum policy with intensified search and rescue operations at sea. Given the diverse systems in the various EU Member States (MS) (Ripoll Servent 2017), political discussions on migration and asylum issues have polarised voters across Europe, resulting in the rise of populist and Eurosceptic parties. Even the short campaign prior to the Brexit referendum was influenced by concerns about mass migration flows moving to the United Kingdom.

This chapter addresses the question of how *migration* has shaped the political discourse (and vice versa) during the EU electoral campaign of 2019 and sketches out what effects this might have on EU migration and asylum policy in the long run. To that end, after offering a brief overview of the challenges faced by the EU and consequent reform proposals in the migration realm, the next section provides an analysis of comparing and contrasting the stances that European parties have taken on migration prior to the EU 2019 election. Finally, the last section presents possible outlooks for the EU migration policy as a whole.

The EU has been working toward achieving a common migration policy ever since the abolition of internal borders through the Schengen Agreement starting from the 1990s. In 2009, the Lisbon Treaty officially stated for the first time that the EU should frame a common policy on asylum, immigration and external border control, based on solidarity between MS.

The Schengen crisis of 2015–2016 revealed the “dilemmas” attached to a common migration governance (Geddes 2015, p. 78), in which the EU and its MS share competences. While EU MS still retain their right to decide upon asylum proceedings and thus protect their national sovereignty, the European Commission can propose legislative acts on migration and asylum issues, which need to be adopted by the EU legislators, namely the Council of the European Union (hereinafter the Council) and the European Parliament (EP). The main source of conflict between EU countries has been so far the so-called Dublin system, which establishes the MS responsible for the examination of an asylum application; in practice this is generally the EU country that was irregularly entered first by the third-country national. As a result, countries whose national borders

coincide with the EU's external borders, i.e. primarily MS in the South of Europe, are assigned disproportionate responsibility in dealing with migration issues. This unbalanced sharing of responsibility was exacerbated by the 2015–2016 crisis and should be counteracted by an appropriate reform of the *unfair* Dublin Regulation in particular and of the Common European Asylum System (CEAS) in general (Lavenex 2018). Against this background, European parties took different stands on five main reform proposals: (1) stepping up search and rescue operations at sea; (2) fighting migrant smuggling; (3) guaranteeing a fairer sharing of responsibility among MS; (4) stepping up support to third countries of origin and transit; and (5) helping EU frontline MS, such as Greece and Italy. Whereas some short- and medium-term reforms were passed, such as a swift reinforcement of border controls by upgrading the EU border agency Frontex, most of the reform proposals related to asylum and the Dublin system are still pending.

2 European Parties and the Migration Issue

Between 2015 and 2018, the migration topic was at the centre of the political debate in almost every EU country. During these years, the EU witnessed a substantial nationalist and populist backlash not only in the relatively *new* MS, such as Hungary and Poland, but also in long-standing EU countries, such as France, Germany and Italy.

Since the exposition to migratory flows and the respective asylum systems differ significantly between individual MS, the salience of the migration issue varies across EU countries as well. According to Eurobarometer surveys (European Commission 2015a, b), migration quickly rose to be the most important *national* concern for Europeans in 2015. In 2016, it remained the first national concern in Northern European countries, e.g. Denmark and Germany, whereas in most Southern European countries, such as Greece and Spain, unemployment became the first national issue (European Commission 2016, p. 4 ff.).

In the early months of 2019, surveys showed that according to more than a third of Europeans migration was the main concern facing the EU followed by climate change (the latter being the second most mentioned national concern), whereas concerns at the national level followed a different trend. On the one side, unemployment and social security became the most important national issues for 21% of respondents across European countries, mainly in Southern Europe (e.g. Greece, Italy and Spain), while migration dropped to fifth place in the list of national concerns, thus “falling out of the top three concerns for the first time since spring 2014”. On the other side, the most frequently mentioned national

concern in Northern European countries, such as Austria and Germany, were “environment, climate and energy issues” and migration was still “the third most mentioned concern” (in Italy as well) (European Commission 2019, p. 23 ff.).

Hence, in 2019 Europeans put economic growth as well as the fight against unemployment at the front and centre of their priorities while climate change and environmental issues also rose in importance. On the contrary, the migration issue lost ground, although it was still among the most important concerns of undecided voters (European Parliament 2019a, pp. 9 and 56). The 2019 Eurobarometer further suggested that “citizens holding a negative image of the EU or wanting the European Parliament to play a less important role, often attribute a high priority to the issue of immigration” (ibid., p. 63). This finding runs parallel to the overall falling importance of migration as a political issue, given that the number of asylum seekers entering the EU has substantially declined since 2016 (although a new crisis seems to be again on the rise: e.g. Christides et al. 2019).

Nonetheless, in April 2019 the leading candidate of the conservative *European People's Party (EPP)* Manfred Weber stated that the migration issue is the continent's open political wound (Weber and Detjen 2019), emphasising that on questions regarding migration the European conservatives represented the party of the centre straddling an inadequate *Left*, which was not in the position to maintain order at the external borders, and a xenophobic *Right*. To the EPP's Chair, the securitisation of the European borders was the highest priority. The EPP's 2019 manifesto accordingly enumerated on its very first page the new threats that the EU is facing, which include “uncontrolled migration” into the EU as a driver of political instability (European Peoples' Party 2019, p. 1). The protection of EU citizens and the related enhancement of security are thus second in the list of goals the EPP aims at. To achieve such goals, the EPP claimed that not only should the EU strengthen the protection of its external borders, but it should also set up a *Marshall Plan* with Africa, in order to limit illegal immigration to the European continent. Within the third major goal of the manifesto (*the preservation of Europeans' way of life*), the EPP mentioned the reform of the CEAS and an effective migrant return policy. Along with the enhancement of military defence and EU borders checks, the EPP referred to the fight against climate change as a further objective.

As done by national conservative parties, the EPP echoed in its programme the priorities of populist and Eurosceptic parties: security first. The difference lies in the tone and framing of its set of objectives, but the EPP's manifesto suggests that the overarching aspiration of conservative parties across Europe was to win back voters from far-right and extremists politicians.

Similar to the stand taken by the EPP, *the Alliance of Conservatives and Reformists for Europe (ACRE)* put the topic of migration front and centre in

its manifesto (Alliance of Conservatives and Reformists in Europe 2019). EU solidarity in the migration policy realm could, according to the party, only be achieved through political will. Hence, although EU instruments such as the border agency Frontex can assist MS in patrolling the EU external borders, “no EU agency can legitimately replace national capacities and capabilities” (ibid., p. 9). In sum, the ACRE party stood for a “multi-faceted approach to migration” that needed however to fully respect the sovereignty of MS (ibid., p. 8).

The far-right parties across the EU (e.g. the Italian *Lega*, the German *Alternative für Deutschland* and the French *Rassemblement National*) launched in 2019 the new group *Identity and Democracy (ID)*. Although ID did not have an official manifesto during the 2019 campaign, the parties’ positions converged over the topic of migration. Statements such as those of Matteo Salvini – e.g. his recurrent calls to “stop the invasion” of migrants (Stille 2018) – as well as of Marine Le Pen – e.g. “Why should the European Commission force a country to accept migrants, impose the conditions in which they are received, and determine the number of migrants?” (Marlowe 2019) – followed an anti-migrant and anti-EU rhetoric, in order to gain the vote of undecided voters who prioritised migration as their top issue. The ID’s main idea to combat migration was to create a *fortress Europe* and accelerate migrant return operations. Although the parties’ opinions diverge quite strongly on issues such as how to achieve economic growth, they “share common goals of returning power to EU member states, curbing immigration and preventing the spread of Islam in Europe” (Huet 2019). ID’s goals are primarily economic growth, the enhancement of security *and* the fight against illegal immigration (European Parliament 2019b).

The manifesto of the *Party of the European Socialists (PES)* engaged with the migration issue as well, but emphasised different aspects from its conservative counterparts (Party of European Socialists 2019). Instead of concentrating on security issues, the EU should first guarantee a “fair” migration and asylum policy based on shared responsibility between MS (ibid., p. 3). The migration issue was only a marginal part of the text however. The minor importance given to migration was also reflected in the discourse constructed by the PES’ leading candidate Frans Timmermans, who claimed right before the 2019 European election that he wanted to make climate protection a top priority, whereas with regard to the migration matter he merely promoted comprehensive reconciliation with Africa (Deutsche Welle 2019). The PES’ manifesto accordingly focused on the EU citizens’ wellbeing through *social* and *ecological* progress – such as equality in the workplace, sustainable economic prosperity for all EU citizens and the fight for the environment –, before articulating its position on a common migration policy. Social justice rather than security or the fight against illegal

immigration were at the forefront in the PES' programme, thus reflecting the priorities of a large majority of citizens across Europe as outlined above.

The 2019 election represented an unprecedented success for liberals across Europe and the *Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE)* party, which was strongly influenced by French *Macronists*. In March 2019, the French President Emmanuel Macron (2019) maintained in his op-ed, "*Pour une Renaissance européenne*", that one of the major priorities for Europe should be the protection of the continent and its citizens' "freedom in security" by rethinking the Schengen area. Macron's focus was once more on *protection*, but also on climate and environmental issues. In their manifesto, liberals dedicated more space to the issue of migration than, for instance, the PES, by explicitly criticising the current status of the common migration and asylum policy, which is "no longer fit for purpose" (Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party 2019, p. 3). Since migration issues could no longer be regulated outside the EU legal framework, the manifesto clearly stated that in order to solve contemporary challenges new political avenues need to be taken, such as migration agreements with safe countries of origin and a common approach through a shared commitment by MS. At the same time, liberals jumped on the bandwagon, by addressing contemporary concerns as climate change.

The real protagonist among parties addressing environmental and climate issues was however the *European Green Party*. The migration issue was, conversely, among the last identified goals in the Greens' manifesto, long after their main priorities, e.g. climate action and shared prosperity (European Greens 2019). Since "[b]uilding walls is not an option" (ibid., p. 12), the Greens advocated a reform of the Dublin system, in order to achieve a fairer sharing of responsibility among EU MS. Moreover, the party called for safe and legal migratory routes as well as EU support for legalised rescue actions in the Mediterranean Sea. By focusing on the fight against climate change and on a pro-European stance, the Greens strategically took positions contrary to those taken by their right-wing counterparts. Compared to the EPP and the PES, Greens (and Liberals) were openly and strongly supportive of environmental and climate policies, thus responding to one of the two most important European citizens' concerns. During their 2019 campaign, the Greens thus counterweighted right-wing and populist parties, whose representatives had made migration their main subject of discussion.

Finally, the *European Left (EL)* had several commonalities with the Greens. By claiming that "Europe is guilty and absent" (European Left 2019, p. 12), the party also called for the reform of the Dublin system and the creation of safe migration paths, focusing on the protection of fundamental human rights.

Despite a redirection of the political discourse towards migration and security issues, in view of the 2019 European election Greens, Liberals and Social-Democrats tried to pick up the relatively new national and European concerns by focusing on environmental, economic and social issues, while on the other side of the party spectrum right-wing and populist parties continued to address migration as the most pressing concern.

3 The Debate's Effect on Future EU Migration Policy

With the 2019 election, the EP has become more diverse than ever, which might turn out to be problematic for achieving reforms in the migration policy sphere. Given this diversity and the planned European Commission's composition, it seems unlikely that the EU will lean towards a fairer responsibility-sharing in the asylum realm and deeper integration in the overall EU migration policy. In order to receive approval for legislative proposals, the President of the Commission might prefer to advance positions that are closer to the status quo over proposing innovative solutions difficult to get adopted. A critical example in this regard was the new vice-presidency post, which would also be dealing with *migration*, initially titled "Protecting our European Way of Life" as announced by the new President of the European Commission Ursula Von der Leyen. This juxtaposition echoed the wording of the EPP's manifesto and was heavily criticised as a reference to right-wing and populist rhetoric (Stevis-Gridneff 2019).

The question is whether the EU will grab momentum after the 2019 election or whether reforms will still be at an impasse. On the one side, the political memory of the Schengen crisis and of the problems it revealed, in particular with regards to an "unworkable" Dublin system (Carrera et al. 2015, p. 2), have seemingly faded away. On the other side, the more diverse EP might be able to use its new composition as a strength and adopt a new approach to migration in the legislative process. Although the right of initiative lies with the European Commission, the EP can influence the EU decision-making by, for instance, asking the Commission to submit a proposal or requesting amendments to proposed legislative texts. In either case, strong reforms are needed for EU migration policy to properly function in an ever diverse EU. EU institutions should not only strengthen the border control policy realm, but above all advance significant reforms in the policy area of asylum. Reform proposals (such as the proposed Dublin IV Regulation), which have already been negotiated upon during the Juncker Commission without reaching a conclusive agreement, need to be picked

up again, in order to achieve a fairer and functioning EU asylum system. Hence, with regard to migration, EU parties, especially the EPP and PES, should follow their own political agenda, instead of reacting to populist demands. As long as the concept of migration is linked to notions of protection and defence, the EU will keep pursuing short-term goals mainly related to border protection instead of implementing foresighted policies to achieve common standards in *both* border control and asylum related matters. A comprehensive EU migration policy based on responsibility sharing is the only solution to avoid another Schengen crisis.

References

- Alliance of Conservatives and Reformists in Europe. (2019). Retune the EU—Jan Zahradil. <https://www.acreurope.eu/files-acre-system/jz/JZ-Programme.pdf>. Accessed 14 June 2019.
- Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party. (2019). Freedom, opportunity, prosperity: The Liberal vision for the future of Europe. https://www.aldeparty.eu/sites/alde/files/40-Resolutions/2019_freedom_opportunity_prosperity_the_liberal_vision_for_the_future_of_europe_0.pdf. Accessed 14 June 2019.
- Apap, J., & Radjenovic, A. (2019). The migration issue. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635542/EPRS_BRI\(2019\)635542_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/635542/EPRS_BRI(2019)635542_EN.pdf). Accessed 24 Oct 2019.
- Börzel, T. A., & Risse, T. (2018). From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics. *Journal of European Public Policy*, 25(1), 83–108.
- Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D., & Guild, E. (2015). The EU's response to the refugee crisis: Taking stock and setting policy priorities. *Centre for European Policy Studies CEPS Essays*, (20), 1–22.
- Christides, G., Lüdke, S., Popp, M., & Wiedmann-Schmidt, W. (2019). Wieder mehr Flüchtlinge in Griechenland Yosef ist zurück. SPIEGEL. <https://www.spiegel.de/plus/mehr-fluechtlinge-in-griechenland-kehrt-die-krise-zurueck-a-00000000-0002-0001-0000-000166262982>. Accessed 28 Oct 2019.
- Deutsche Welle. (2019). EU Commission president candidates clash on climate change, migration. DW Made for minds website. <https://www.dw.com/en/eu-commission-president-candidates-clash-on-climate-change-migration/a-48646042>. Accessed 14 June 2019.
- European Commission. (2015a). Standard Eurobarometer 83 Spring 2015—Public opinion in the European Union First Results. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/yearFrom/1974/yearTo/2016/surveyKy/2099>. Accessed 25 Oct 2019.
- European Commission. (2015b). Standard Eurobarometer 84 Autumn 2015—Public opinion in the European Union First Results. <https://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2098>. Accessed 25 Oct 2019.

- European Commission. (2016). Standard Eurobarometer 85 Spring 2016—Public opinion in the European Union First Results. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinionmobile/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/surveyKy/2130>. Accessed 25 Oct 2019.
- European Commission. (2019). Standard Eurobarometer 91 Spring 2019—Public opinion in the European Union First Results. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/standard/surveyky/2253>. Accessed 25 Oct 2019.
- European Greens. (2019). Time to renew the promise of Europe—Adopted EGP Manifesto 2019. <https://europeangreens.eu/sites/europeangreens.eu/files/8.%20PROOFREAD%20Adopted%20%20EGP%20Manifesto%202019.pdf>. Accessed 14 June 2019.
- European Left. (2019). Let's create a different Europe—European Left. https://www.european-left.org/wp-content/uploads/2019/01/7392-01_EL_Wahlpr19_A6_EN_V02_190321.pdf. Accessed 14 June 2019.
- European Parliament. (2019). Closer to the citizens, closer to the ballot—Spring Eurobarometer 2019 Eurobarometer Survey 91.1 of the European ParliamentA public opinion monitoring study. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2019/parlemeter-2019/report/en-eurobarometer-2019.pdf>. Accessed 25 Oct 2019.
- European Parliament. (2019b). Parliament group priorities: Identity and democracy. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20190712STO56963/parliament-group-priorities-identity-and-democracy>. Accessed 25 Oct 2019.
- European Peoples' Party. (2019). EPP Manifesto—Let's open the next chapter for Europe together. <https://www.epp.eu/files/uploads/2019/04/EPP-MANIFESTO-2019.pdf>. Accessed 14 June 2019.
- Geddes, A. (2015). Migration—Differential institutionalisation and its effects. In F. Trauner & A. Ripoll Servent (eds.), *Policy change in the area of freedom, security and justice—How EU institutions matter* (pp. 73–90). Abingdon: Routledge.
- Huet, N. (2019). 'Nationalism in the EU has a new name: "Identity and Democracy"', euronews 13 June, available at <https://www.euronews.com/2019/06/13/nationalism-in-the-eu-has-a-new-name-identity-and-democracy>.
- Huysmans, J. (2000). The European Union and the securitization of migration. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751–777.
- Lavenex, S. (2018). 'Failing forward' towards which Europe? Organized hypocrisy in the common European asylum system. *Journal of Common Market Studies*, 56(5), 1195–1212.
- Macron, E. (2019). Pour une Renaissance européenne. <https://www.elysee.fr/es/emmanuel-macron/2019/03/04/pour-une-rennaissance-europeenne.fr>. Accessed 14 June 2019.
- Marlowe, L. (2019). Marine Le Pen: 'The EU is dead. Long live Europe.' The Irish Times website. <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/marine-le-pen-the-eu-is-dead-long-live-europe-1.3801809>. Accessed 25 Oct 2019.
- Party of European Socialists. (2019). A new social contract for Europe—PES Manifesto 2019. https://www.pes.eu/export/sites/default/_galleries/Documents-gallery/PES-Manifesto-2019_EN.pdf_2063069299.pdf. Accessed 14 June 2019.
- Ripoll Servent, A. (2017). A new form of delegation in EU asylum: Agencies as proxies of strong regulators. *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 1–18.

- Scipioni, M. (2018). Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis. *Journal of European Public Policy*, 25(9), 1357–1375.
- Stavis-Gridneff, M. (2019). ‘Protecting our European way of life’? Outrage follows new E.U. role. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2019/09/12/world/europe/eu-ursula-von-der-leyen-migration.html>. Accessed 25 Oct 2019.
- Stille, A. (2018). How Matteo Salvini pulled Italy to the far right. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/news/2018/aug/09/how-matteo-salvini-pulled-italy-to-the-far-right>. Accessed 15 June 2019.
- Weber, M., & Detjen, S. (2019). Weber will Migrationspolitik zur Chefsache machen. *Deutschlandfunk*. https://www.deutschlandfunk.de/evp-spitzenkandidat-weber-will-migrationspolitik-zur.868.de.html?dram:article_id=447368. Accessed 25 Oct 2019.
- Wodak, R. (2015). *The politics of fear: What right-wing populist discourses mean*. SAGE Publications.

Vittoria Meißner, Institut für Europäische Politik Berlin (vittoria.meissner@iep-berlin.de)

Der Euro und die Europawahl 2019: Wie die großen europäischen Parteienfamilien die Eurozone reformieren wollen, und warum

Sebastian Heidebrecht

Zusammenfassung

Der Euro ist Symbol und Instrument des europäischen Integrationsprozesses. An der Ausgestaltung der Eurozone wird sich der Erfolg der Europäischen Union mitentscheiden. Dieser Beitrag diskutiert sowohl Herausforderungen der Eurozone als auch Lösungsvorschläge, formuliert von zentralen Fraktionen im Europäischen Parlament. Deutlich wird, dass sich die Mitte des politischen Spektrums uneinig über die Balance zwischen europäischer Risikoteilung und nationaler Verantwortlichkeit ist. Zukünftig wird entscheidend sein, in wirtschafts-politischen Reformen europäische Solidarität mit dem Prinzip der Subsidiarität zu vereinbaren.

1 Einleitung

Die Ergebnisse der Europawahl 2019 stellen eine entscheidende Weichenstellung für die Entwicklung des europäischen Integrationsprozesses dar. Dabei sind nach nunmehr einem Jahrzehnt nach Ausbruch der sogenannten Finanzkrise Entwicklungen im Politikfeld der europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik entscheidend. Der Euro ist gleichermaßen Symbol wie Mechanismus des europäischen Integrationsprozesses. Auch am stabilen Fortbestehen der Europäischen Wirtschafts- und

S. Heidebrecht (✉)

Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen, Duisburg, Deutschland

E-Mail: sebastian.heidebrecht@uni-due.de

Währungsunion (EWU) wird sich der zukünftige Weg der Europäischen Union (EU) entscheiden.

Entsprechend sind Reformvorschläge zur Stabilisierung und zukünftigen Ausgestaltung der EWU zentraler Bestandteil des europäischen Parteienwettbewerbs. Auf der einen Seite ist die EWU das Politikfeld, in dem der Transfer nationaler Souveränitätsrechte an die europäische Ebene am meisten vorangeschritten ist. Auf der anderen Seite hat die Eurokrise schmerzlich veranschaulicht, dass die Währungsunion weiterer Reformen bedarf, um auch in Zukunft eine stabile Währung und wirtschaftliche Entwicklung der EU zu gewährleisten. Aus diesem Grund haben alle im EP vertretenen Parteien zur Europawahl 2019 Reformvorschläge unterbreitet, die versuchen, Prinzipien der europäischen Solidarität mit denen der nationalen Souveränität zu vereinbaren.

Die Reformvorschläge lassen sich dabei entlang der Dimensionen Risikoverteilung und Risikoreduzierung einordnen. Diese heuristische Unterscheidung soll im Folgenden helfen, das politische Angebot vier großer europafreundlicher und durch Fraktionen im Europäischen Parlament (EP) verteilter europäischer Parteienfamilien vorzustellen. Dabei wird ein besonderer Fokus auf die traditionelle Mitte des politischen Spektrums gelegt, da Gemeinsamkeiten und Konflikte hier von besonderer Relevanz für die Fortentwicklung des europäischen Integrationsprojektes sind. Zudem werden Gemeinsamkeiten und Differenzen mit den wichtigen deutschen Parteien dargestellt. So wird veranschaulicht, warum Diskussionen zur Vertiefung der Währungsunion festgefahren erscheinen und welche Reformpotenziale in den kommenden Jahren zu erwarten sind.

2 Herausforderungen und Reformen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

Der Reformbedarf der Eurozone ergibt sich aus dem Spannungsverhältnis einer supranationalisierten Geldpolitik – institutionalisiert in Form der EWU – und nationalstaatlicher Verantwortlichkeit und Entscheidungshoheit über wirtschafts-, fiskal- und finanzpolitische Entscheidungen. Diese asymmetrische Konstruktion der Währungsunion führte dazu, dass sich die europäischen Volkswirtschaften in unterschiedliche Richtungen entwickelten (Heidebrecht und Kaeding 2018, S. 6 ff.), sodass sich heute im Politikfeld der europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik regelmäßig Koalitionen aus so genannten (hauptsächlich süd-europäischen) *Schuldnerstaaten* und (eher mittel- und nordeuropäischen) *Gläubigerstaaten* gegenüberstehen. Die Mitgliedschaft in der EWU hatte asymmetrische Effekte auf die beteiligten Volkswirtschaften, die im Wesentlichen dazu

führen, dass Lösungen der Grundprobleme der EWU, namentlich ihrer asymmetrischen Konstruktion, politisch eher noch erschwert zu sein scheinen.

Insbesondere während der bedrohlichen Phase der Eurokrise zwischen 2012 und 2014 wurden viele Reformen der EWU auf den Weg gebracht. Die Bankenunion soll die Finanzstabilität erhöhen, die sogenannten Two- und Sixpack Reformen sowie der Fiskalpakt die Koordinierung der Wirtschaftspolitik vertiefen. Flankiert wurden diese Maßnahmen durch unkonventionelle geldpolitische Entscheidungen seitens der Europäischen Zentralbank. Im Ergebnis wurden allerdings nationale Fiskal- und Finanzpolitik stetig restriktiver, während die europäische Geldpolitik expansiver wurde (Matthijs und Blyth 2018). Auf diese Weise konnte zwar Zeit für weitere Reformen gekauft werden, allerdings blieb eine Richtungsentscheidung zur tragfähigen Balance der genannten wirtschaftspolitischen Instrumente und ihrer Verortung im Mehrebenensystem der EU bisher aus.

Die Vorschläge der europäischen Parteienfamilien zur Lösung des Dilemmas zwischen expansiver europäischer Geld- und restriktiver nationaler Fiskal- und Finanzpolitik lassen sich dabei idealtypisch entlang eines heuristischen Kontinuums aus Präferenzen für Risikoteilung auf der einen Seite und Risikoreduzierung auf der anderen Seite beschreiben (Abb. 1). Vorschläge zur Risikoteilung fordern in der Regel mehr europäische Solidarität und wollen die EWU durch die Diversifizierung von Risiken und das Zusammenlegen von Ressourcen stabilisieren (Schelkle 2017). In diesem Sinn soll denjenigen Risiken, die nationale Volkswirtschaften und öffentliche Haushalte etwa durch Bondspreads oder negative Wechselwirkungen zwischen privaten und öffentlichen Finanzen bedrohen, durch die Europäisierung und Vergemeinschaftung von Ressourcen begegnet werden (De Grauwe und Ji 2016).

Reformvorschläge zur Risikoreduktion schließen Schritte der Delegation weiterer Politikbereiche an die europäische Ebene nicht prinzipiell aus, betonen allerdings, dass die Reduktion der Risiken im System, etwa in Form einer Verringerung öffentlicher Schulden, potenziellen Souveränitätstransfers vorausgehen muss (Ioannou und Schäfer 2017, S. 2). Reformvorschläge im Lager der Risikoreduktion weisen allerdings darauf hin, dass Risiken am effektivsten im nationalstaatlichen Rahmen begegnet werden könne, und stellen das Prinzip der Subsidiarität über das von den Risikoteilern favorisierte Prinzip europäischer Solidarität.



Abb. 1 Schematische Darstellung des Kontinuums parteipolitischer Präferenzen zwischen Risikoteilung und Risikoreduzierung. (Quelle: Eigene Darstellung)

Eines der weitreichendsten Reformpapiere der EU, der sogenannte Fünf-Präsidenten-Report (Juncker et al. 2015), identifiziert drei Reformfelder, in denen notwendige Reformen die EWU stabilisieren sollen: die europäische Wirtschaftsunion, die europäische Finanzunion und die europäische Fiskalunion. Für den Wahlkampf zur Europawahl 2019 lässt sich in jedem dieser Politikfelder ein Kernprojekt identifizieren, an dem die im EP vertretenen Parteienfamilien ihre Präferenzen für die Reform der Eurozone deutlich demonstrierten: eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung, eine gemeinsame Einlagenversicherung und ein eigener Eurozonen-Haushalt.

Jedes dieser Kernthemen erforderte von den Parteien eine Positionierung entlang der Achse aus Risikoteilung und Risikoreduktion und ermöglichte ihnen, ihre langfristigen inhaltlichen Präferenzen zur zukünftigen Ausgestaltung einer stabilen Wirtschafts- und Währungsunion zu demonstrieren. Jene drei Kernthemen dienen deshalb im Folgenden der Diskussion der politischen Präferenzen der europäischen Parteien, gewonnen insbesondere aus ihren Parteimanifesten und ergänzt durch Positionierungen in Expertenpapieren und medialen Auftritten wichtiger Parteivertreter. Anschließend können aus den Wahlergebnissen abgeleitete Umsetzungspotenziale und potentielle Folgen für die EWU reflektiert werden.

3 Positionierungen großer europäischer Parteienfamilien

Wirtschaftsunion: Die Frage nach einer gemeinsamen europäischen Arbeitslosenversicherung

In den vergangenen Jahren konnten insbesondere durch die Two- und Six-Pack-Reformen und den sogenannten Fiskalpakt Koordinierungsinstrumente erfolgreich auf europäischer Ebene geschaffen werden. Durch diese Reformen wurden insbesondere Mechanismen zur koordinierten Risikoreduktion auf europäischer Ebene (insbesondere bei der Kommission) institutionalisiert, während Instrumente zur Risikoteilung bislang weiter der Kontrolle nationaler Regierungen obliegen. Diese Ausgestaltung wird gemeinhin vor dem Hintergrund der Verhandlungsüberlegenheit der europäischen Gläubigerstaaten erklärt (Seikel 2018). Im Rahmen der Europawahl 2019 stellte ein wesentlicher Reformvorschlag zur Risikoteilung eine gemeinsame europäische Arbeitslosenversicherung dar. Befürworter des Projekts argumentierten mit ihrer möglichen stabilisierenden Funktion, da sie auf asymmetrische Schocks mittels automatischer Fiskaltransfers reagieren würde. Kritiker verwiesen hingegen auf potenzielle Behinderungen für Strukturreformen,

daraus folgender höherer Arbeitslosigkeit und daraus resultierenden gesteigerten permanenten Transferzahlungen.

Die Europäische Volkspartei (EVP) positionierte sich klar gegen eine Risikoteilung durch die gemeinsame europäische Arbeitslosenversicherung. Insbesondere die in der Fraktion wichtige deutsche CDU/CSU-Gruppe argumentierte, dass deren Einführung gar verhindern könne, dass strukturelle Arbeitslosigkeit abgebaut wird (CDU/CSU 2019). Dieser Argumentation folgte auch die liberale Europapartei (ALDE), die ebenfalls die Verantwortung für Stabilität auf der nationalstaatlichen Ebene verortete (ALDE 2019).

Sowohl die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE), vertreten im EP durch die S&D-Fraktion, als auch die deutsche SPD, standen einer größeren Risikoteilung im Bereich der Wirtschaftspolitik prinzipiell aufgeschlossener gegenüber (SPD 2018; Nienaber 2018). Zwar fand das Projekt keinen Eingang in das Wahlmanifesto der SPE (SPE 2019), es wurde allerdings im Bericht einer partei-internen High Level Working Group von 2016 (SPE 2016) als Instrument zur Reaktion auf asymmetrische Schocks empfohlen.

Am deutlichsten für die Risikoteilung durch eine gemeinsame europäische Arbeitslosenversicherung positionierte sich im Wahlkampf die Europäische Grüne Partei. Während das Projekt keine Nennung im Wahlmanifest fand (EGP 2019), formulierten die wichtigen deutschen Grünen klar: „Eine europäische Arbeitslosenversicherung würde die ausgleichende und stabilisierende Wirkung des Haushalts für den Euro noch verstärken“ (Bündnis 90/Die Grünen 2019).

Finanzunion: Unterschiedliche Ansichten zu einer gemeinsamen europäischen Einlagensicherung

Die europäische Bankenunion ist eines der weitreichendsten Reformprojekte der EWU. Seine gegenwärtige, jedoch gewissermaßen unfertige, Struktur wurde von 2012 bis 2014 in einem bemerkenswerten Zeitraum von nur zwei Jahren beschlossen. Gegenwärtig fußt die Bankenunion dabei auf zwei Säulen, namentlich einer gemeinsamen europäischen Bankenaufsicht sowie einem gemeinsamen Bankenabwicklungsmechanismus, die durch ein einheitliches Regelwerk für alle Banken innerhalb der EU (nicht nur der EWU) ergänzt werden sollen. Die dritte Säule der Bankenunion zur Stabilisierung der EWU, durch die Anreize zur krisenbedingten Kapitalflucht innerhalb der Eurozone verringert werden sollen, soll in einem europäischen System der Einlagensicherung bestehen (Howarth und Quaglia 2018). Dabei gehen die Ansichten zu deren Ausgestaltung dahingehend auseinander, dass Befürworter für die potenziell stabilisierende Wirkung durch Risikodiversifikation einer gemeinsamen europäischen Einlagensicherung

argumentieren. Die Kritiker betonen hingegen die Haftungsrisiken und drohende destabilisierende Wirkungen durch Fiskaltransfers.

Die EVP ist zwar prinzipiell zu mehr europäischer Risikoteilung in Form eines europäischen Bankeneinlagensicherungssystems bereit. Allerdings habe ein solches, auch auf Druck der deutschen CDU/CSU-Gruppe, die Besonderheiten des deutschen *Drei-Säulen-Systems* zu respektieren und bedürfe zum anderen vorheriger Risikoreduzierung. Konkret sollten Staatsanleihen nicht länger als risikolos bilanziert werden. Ein Schritt, der durch die Nutzung der disziplinierenden Rolle der Finanzmärkte auch Strukturreformen verschärfen sollte.

Im Wahlprogramm der ALDE wurde in ähnlicher Form eine Struktur empfohlen, die die Verantwortung der Mitgliedstaaten für nationale Bankensysteme mit einer für systemische Stabilität sorgenden europäischen Struktur verknüpfte (ALDE 2019). Demgegenüber positionierte sich die deutsche FDP klar entgegen europäischer Risikoteilung und argumentierte, dass dezentrale Systeme sogar umfangreicheren Schutz bieten würden (FDP 2019).

Die SPE positionierte sich im Wahlmanifest vorsichtig und formulierte keine klare Position. Während die High Working Group eine europäische Struktur der Einlagensicherung empfahl, die durch Verringerung der Fragmentierung nationaler Bankensysteme die Risiken reduzieren sollte, formulierte etwa die deutsche SPD Skepsis gegenüber einer schnellen Einführung vor dem Hintergrund institutioneller deutscher Besonderheiten (SPD 2015) und mahnte in Person des Bundesfinanzministers vorhergehende Fortschritte beim Risikoabbau an (Scholz 2018).

Deutlich aufgeschlossener zeigten sich die europäischen Grünen. Deren Wahlprogramm forderte eine Vollendung (*completion*) der Bankenunion durch ein tragfähiges europäisches Einlagensicherungssystem (EGP 2019). Die wichtigen deutschen Grünen wollten eine europäische Einlagensicherung als Rückversicherung ausgestaltet einführen (Bündnis 90/Die Grünen 2019).

Fiskalunion: Der Konflikt um die Rolle eines Eurozonenhaushalts

Die Entwicklung der EWU in Richtung einer Fiskalunion wird vor dem Hintergrund diskutiert, dass aus ihrer asymmetrischen Struktur – supranationaler Geld- und nationaler Fiskalpolitik – wirtschaftliche Schocks folgen können. Auf diese soll mittels eines gemeinsamen haushaltspolitischen Stabilisierungsinstruments reagiert werden und die EWU dadurch auch strukturell stabilisiert werden (Juncker et al. 2015). Während die Schaffung eines Haushalts für die EWU eine Risikoteilung auf europäischer Ebene darstellen würde, waren zentrale Fragen nach dessen Struktur – etwa Höhe, Finanzierung und Aufgaben – in der Wahl 2019 umstritten. Befürworter ausgebauter europäischer Risikoteilung begrüßten

tendenziell ein hohes Budget und mehr Gestaltungsfreiheit, die beispielsweise durch einen Eurozonen-Finanzminister legitimiert und exekutiert werden könnte. Befürworter nationaler Risikoreduzierung plädierten hingegen tendenziell für ein kleineres Budget, forderten die Kombination mit strukturpolitischen Konditionalitäten und argumentierten deshalb für eine bedeutsame Rolle des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM).

Vor diesem Hintergrund betonte die EVP, dass nationale Entscheidungen auch nationaler Haftung bedürften (EVP 2019). Während diese Formulierung einen möglichen Transfer von beidem, also wirtschafts- und finanzpolitischer Kompetenzen zusammen mit Haftung, an die europäische Ebene offen ließ, betonte insbesondere die deutsche CDU/CSU-Gruppe den Nutzen des Subsidiaritätsprinzips im Sinne nationaler Eigenständigkeit in der Haushalts- und Finanzpolitik und forderte entsprechend ausschließlich nationale Haftung für Schulden (CDU/CSU 2019). In ähnlicher Weise argumentierte die ALDE. In ihrem Manifest stellte sie dar, dass bessere Kontrollmechanismen und automatische Sanktionen die Delegation nationaler Risiken an die europäische Gemeinschaft verhindern sollten (ALDE 2019).

Die SPE forderte hingegen einen erweiterten EU-Haushalt, inklusive größerer nationaler Beiträge, sowie einen Haushalt für die Eurozone. Die Partei argumentierte, dass die Risikoteilung in Form einer gemeinsamen Fiskalkapazität es ermögliche, symmetrischen und asymmetrischen Schocks besser zu begegnen und ebenfalls Risiken zu reduzieren (SPE 2019). Um europäische Solidarität stärker zu legitimieren, forderte die deutsche SPD die Kontrolle des Eurozonenhaushalts durch das EP (SPD 2019).

Der Forderung nach einem stärkeren EU-Haushalt schloss sich ausdrücklich auch die Europäische Grüne Partei an. Zudem wollte diese ein europäisches Schuldeninstrument (etwa in Form von Eurobonds) einführen und ebenfalls die Rolle des EPs erweitern (EGP 2019). Aus Sicht der deutschen Grünen konnte aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips bei Vertragsänderungen die Einführung eines Eurozonenhaushalts eine Zwischenlösung darstellen, um anschließend einen durch Eigenmittel finanzierten EU-Haushalt einzuführen (Bündnis 90/Die Grünen 2019).

4 Zusammenfassung und Ausblick

Die Beschreibung der parteipolitischen Positionierung entlang der Präferenzen zwischen Risikoreduzierung und Risikoteilung erlaubt, die ALDE und die EGP je an einem Ende des Kontinuums zu verorten. Während die ALDE deutliche

Präferenzen für Risikoreduzierung und Subsidiarität kommunizierte, positionierten sich die Grünen klar für mehr Risikoteilung auf der europäischen Ebene. Die EVP und die SPE nahmen eher mittlere Positionen ein. Während die EVP zu mehr europäischer Risikoteilung nur unter der Voraussetzung vorheriger Risikoreduzierung bereit war, wollte die SPE Risiken teilen, forderte allerdings die Wahrung nationaler Besonderheiten (Tab. 1). Zu beobachten ist eine relative Heterogenität in den parteipolitischen Präferenzen der europäischen Parteien, obwohl sie gewissermaßen alle die Mitte des politischen Spektrums repräsentieren.

Aus diesem Befund ergeben sich Herausforderungen sowohl für die Fraktionen der neunten Legislaturperiode als auch für die Richtung der Reformen der EWU. Mit Blick auf die Fraktionen im EP erscheinen die konservative EVP und die europäischen Grünen wirtschaftspolitisch als relativ kohärente Fraktionen, die beide die EWU fortentwickeln wollen, allerdings andere Prioritäten setzen. Während die Grünen/EFA klar für eine europäische Risikoteilung eintreten, um auf diese Weise Systemrisiken zu reduzieren, scheint die EVP zu mehr europäischer Risikoteilung lediglich unter der Voraussetzung vorheriger Risikoreduktion bereit.

Demgegenüber besteht innerhalb der S&D und der Nachfolgefaktion der ALDE, Renew Europe (RE), größeres wirtschaftspolitisches Konfliktpotenzial. Die S&D muss ihr grundsätzliches Befürworten europäischer Solidarität in Form von Risikoteilung mit divergierenden nationalen Positionen vereinbaren. Tendenziell steht die relativ konservative Position mittel- und nordeuropäischer Regierungen, so etwa insbesondere die des SPD geführten Bundesfinanzministeriums, vielen von südeuropäischen Sozialdemokraten favorisierten Projekten der Risikoteilung diametral entgegen. Diesen Konflikt zwischen europäischer Solidarität und nationaler Subsidiarität wird insbesondere die deutsche SPD austragen müssen.

Noch größeres Spannungspotenzial ist in der RE-Fraktion durch die relativ prominente Rolle der Partei des französischen Präsidenten La République en Marche zu erwarten. Emmanuel Macrons Vorschläge für europäische Risikoteilung

Tab. 1 Zusammenfassung der Positionierungen großer europäischer Parteienfamilien

	Grüne/EFA	S&D	EVP	ALDE
Richtung der Präferenzen für Reformen der EWU	Klare Präferenz für europäische Risiko-teilung	Mehr europäische Risikoteilung unter Berücksichtigung nationaler Besonderheiten	Risiko-reduzierung ist die Voraussetzung späterer Risiko-teilung	Klare Präferenz für Risiko-reduzierung und Subsidiarität

Quelle: Eigene Darstellung

etwa in Form eines größeren EU-Haushalts, eines Eurozonenfinanzministers und eines gemeinsamen Einlagensicherungssystems (Schild 2018) stehen den Positionen der deutschen FDP diametral entgegen.

Obwohl die ausgewählten europäischen Parteifamilien die klassische Mitte proeuropäischer Politik repräsentieren, liegen ihre Reformvorschläge relativ weit auseinander. Aus dieser Heterogenität folgt, dass keine klare Richtungsentscheidung zugunsten Risikoteilung oder Risikoreduzierung zu erwarten ist. Die EVP lässt unbeantwortet, wie das Dilemma aus expansiver europäischer Geldpolitik bei gleichzeitiger restriktiver nationaler Fiskalpolitik aufgelöst werden soll, um auch kurzfristige Antworten auf Stabilitäts Herausforderungen zu finden. Für die Europäische Grüne Partei geht es vor allem um Fragen nach politischen Mehrheiten außerhalb Deutschlands, da auf der einen Seite die Neugestaltung des Verhältnisses von Souveränität und Subsidiarität parteipolitisch und national sehr polarisiert, auf der anderen Seite nicht gänzlich ohne Vertragsänderungen zu haben sein wird.

Viel hängt davon ab, wie Konfliktlinien zwischen nationalen und parteipolitischen Präferenzen im Rat und der Eurogruppe aufgelöst werden. Die Mehrheitsverhältnisse hängen auch davon ab, wie sich die liberal geführten Regierungen positionieren – ob sich beispielsweise das liberal geführte Belgien und die Niederlande eher französischen oder deutschen Präferenzen anschließen. Aktuelle Entwicklungen, wie die niederländische Gründung der *neuen Hanse*, lassen angesichts deutscher Präferenzverschiebung zugunsten Frankreichs (z. B. die Meseberger Erklärung, Bundesregierung 2018) Konflikte innerhalb der liberalen Fraktion erwarten.

Angesichts des weiteren Reformbedarfs der Eurozone kommt der Europäischen Kommission eine wichtige Rolle zu. Diese wird versuchen, Befürworter des Subsidiaritätsprinzips durch den Verweis auf die stabilisierende Wirkung europäischer Risikoteilung zu beruhigen. Auf der anderen Seite wird Risikoreduzierung zur Vorbedingung jeder, im besten Fall parlamentarisch kontrollierter, Delegation wirtschaftspolitischer Ressourcen an die europäische Ebene gemacht werden.

Literatur

Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE). (2019). Freiheit, Chancengleichheit, Wohlstand: die liberale Vision für Europas Zukunft. Manifest 2019. <https://www.aldeparty.eu/sites/alde/files/00-Pages/18046/alde-manifesto-2019-german.pdf>. Zugegriffen: 30. Nov. 2019.

- Bundesregierung. (2018). Erklärung von Meseberg. Das Versprechen Europas für Sicherheit und Wohlstand erneuern, Pressemitteilung vom 19. Juni 2018. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/erklarung-von-meseberg-1140536>. Zugegriffen: 30. Nov. 2019.
- Bündnis 90/Die Grünen. (2019). Europas Versprechen erneuern. Europawahlprogramm 2019. https://cms.gruene.de/uploads/documents/B90GRUENE_Europawahlprogramm_2019_barrierefrei.pdf. Zugegriffen: 30. Nov. 2019.
- Christlich Demokratische Union/Christlich Soziale Union. (2019). Unser Europa macht stark. Für Sicherheit, Frieden und Wohlstand. Gemeinsames Europawahlprogramm von CDU und CSU. <https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/europawahlprogramm.pdf?file=1>. Zugegriffen: 30. Nov. 2019.
- De Grauwe, P., & Ji, Y. (2016). Flexibility versus stability. A difficult trade-off in the Eurozone. *CEPS Working Document*, 422.
- Europäische Volkspartei. (2019). Manifest der EVP 2019. <https://www.epp.eu/files/uploads/2019/05/EPP-MANIFESTO-2019-DE.pdf>. Zugegriffen: 30. Nov. 2019.
- Europäische Grüne Partei. (2019). Time to renew the promise of Europe. Adopted European Green Party Manifesto 2019. <https://europeangreens.eu/files/8.%20PROOFREAD%20Adopted%20%20EGP%20Manifesto%202019.pdf>. Zugegriffen: 30. Nov. 2019.
- Freie Demokratische Partei. (2019). Europas Chancen nutzen. Das Programm der Freien Demokraten zur Europawahl 2019. <https://www.fdp.de/sites/default/files/uploads/2019/04/30/fdp-europa-wahlprogramm-a5.pdf>. Zugegriffen: 30. Nov. 2019.
- Heidebrecht, S., & Kaeding, M. (2018). The political role of the European central bank: Between European politics and national constraints. *Credit and Capital Markets – Kredit und Kapital*, 51(1), 1–13.
- Howarth, D., & Quaglia, L. (2018). The difficult construction of a European Deposit Insurance Scheme: A step too far in Banking Union? *Journal of Economic Policy Reform*, 21(3), 190–209.
- Ioannou, D., & Schäfer, D. (2017). Risk sharing in EMU: Key insights from a literature review. *SUERF Policy Note*, 21.
- Juncker, J.-C., Tusk, D., Dijsselbloem, J., Draghi, M., & Schulz, M. (2015). Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_de_0.pdf. Zugegriffen: 30. Nov. 2019.
- Matthijs, M., & Blyth, M. (2018). When is it rational to learn the wrong lessons? Technocratic authority, social learning, and euro fragility. *Perspective on Politics*, 16(1), 110–126.
- Nienaber, M. (2018). Germany's Scholz proposes Europe-wide unemployment insurance scheme. Reuters Business News. <https://www.reuters.com/article/us-eurozone-germany-scholz/germanys-scholz-proposes-europe-wide-unemployment-insurance-scheme-idUSKCN1J5077>. Zugegriffen: 30. Nov. 2019.
- Schelkle, W. (2017). *The political economy of monetary solidarity. Understanding the euro experiment*. Oxford: Oxford University Press.
- Schild, J. (2018). Germany and France at cross purposes: The case of Banking Union. *Journal of Economic Policy Reform*, 21(3), 102–117.
- Scholz, O. (2018). Rede von Bundesfinanzminister Olaf Scholz anlässlich der Bankwirtschaftlichen Tagung des Bundesverbands der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Reden/2018/2018-06-20-BVR.html>. Zugegriffen: 30. Nov. 2019.

- Seikel, D. (2018). Patterns of pooling and delegation after the crisis: Old and new asymmetries. *Journal of European Integration*. <https://doi.org/10.1080/07036337.2018.1553962>.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands. (2015). Nationale Einlagensicherung leistungsfähig belassen. Mitteilungen der SPD Bundestagsfraktion. <https://www.spdfraktion.de/themen/nationale-einlagensicherung-leistungsfahig-belassen>. Zugegriffen: 30. Nov. 2019.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands. (2018). Barley zur Europawahl-Spitzenkandidatin gewählt. <https://www.spd.de/aktuelles/detail/news/europa-ist-die-antwort/09/12/2018/>. Zugegriffen: 30. Nov. 2019.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands. (2019). Kommt zusammen und macht Europa stark. *Wahlprogramm für die Europawahl 2019*. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Europa_ist_die_Antwort/SPD_Europaprogramm_2019.pdf. Zugegriffen: 30. Nov. 2019.
- Sozialdemokratische Partei Europas. (2016). A new fair deal for the Eurozone and the EU. Conclusions of the PES high level working group on the EMU. https://www.pes.eu/export/sites/default/Downloads/PUBLICATIONS/PES_EMU_Brochure.pdf_2063069299.pdf. Zugegriffen: 30. Nov. 2019.
- Sozialdemokratische Partei Europas. (2019). Ein neuer Sozialvertrag für Europa. Manifest der SPE 2019. https://www.pes.eu/export/sites/default/galleries/Documents-gallery/PES-Manifesto-2019_DE.pdf_2063069299.pdf. Zugegriffen: 30. Nov. 2019.

Sebastian Heidebrecht, Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft (sebastian.heidebrecht@uni-due.de)

Die Bedeutung von Klimapolitik während der Europawahl 2019: Wie das Thema die Agenden prägte

Till Weyers, Alexandra Goritz, Katharina Lange und Kerstin Mohr

Zusammenfassung

Klimaschutz hat die politische Debatte im Vorfeld der Europawahl 2019 stark geprägt. Dieses Kapitel zeigt auf, welche Faktoren dazu beigetragen haben und welche Auswirkungen erkennbar sind. Hierfür werden zunächst die Klimaziele der EU und die wachsende Bedeutung des Themas skizziert. Darauf aufbauend erfolgt eine Darstellung der klimapolitischen Positionen der europäischen und jeweiligen deutschen Parteien anhand der Wahlprogramme. Die Analyse zeigt, dass Klimaschutz sowohl im öffentlichen Diskurs als auch für die Mehrheit der Parteien eine wichtigere Bedeutung eingenommen hat.

Die Autor*innen danken Charlotta Maiworm und Nikolas Klausmann für ihre Kommentare zu einer früheren Version dieses Textes.

T. Weyers (✉) · A. Goritz · K. Lange · K. Mohr
Polis180 e. V., Grassroots-Thinktank für Außen- und Europapolitik, Berlin,
Deutschland
E-Mail: till.weyers@polis180.org

A. Goritz
E-Mail: alexandra.goritz@polis180.org

K. Lange
E-Mail: katharina.lange@polis180.org

K. Mohr
E-Mail: kerstin.mohr@polis180.org

1 Einleitung – Die europäischen Klimaziele

Klimaschutz zählt zu den dringendsten und gleichzeitig komplexesten Aufgaben der Europäischen Union (EU). Die internationalen Verpflichtungen des europäischen Klimaschutzes¹ ergeben sich aus dem im Jahre 2015 verabschiedeten Pariser Klimaschutzabkommen (UNFCCC 2015). Die EU hat dieses Abkommen gemeinsam mit 186 Staaten ratifiziert und ist somit Teil eines rechtsverbindlichen, weltweiten Klimaschutzübereinkommens, welches die Begrenzung der menschengemachten globalen Erdüberwärmung auf deutlich unter 2 °C gegenüber vorindustriellen Werten vorsieht (Europäische Kommission 2019h). Als einer der historisch größten Emittenten kommt ihr eine besondere Verantwortung in diesem Politikfeld zu.² Zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen hat die EU eigene Klimaziele bestimmt.

Die sogenannten 20-20-20-Ziele wurden 2007 festgelegt und sollen bis zum Jahr 2020 erreicht werden. Sie fordern im Wesentlichen 1) die Senkung von Treibhausgasemissionen um 20 % (gegenüber 1990), 2) einen Anteil von 20 % erneuerbarer Energien in der EU und 3) die Verbesserung der Energieeffizienz um 20 % (Europäische Kommission 2019g).³

Die Ziele für das Jahr 2030 wurden im Rahmen des Legislativpakets *Saubere Energie für alle Europäer* im November 2016 von der Kommission vorgestellt, das nach mehrjähriger Verhandlung 2019 verabschiedet wurde (Europäische Kommission 2019b). Das Paket schreibt die drei wesentlichen Ziele aus 2020 fort:

1. Senkung der Treibhausgasemissionen um mindestens 40 % (gegenüber 1990),
2. Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auf mindestens 32 %,
3. Steigerung der Energieeffizienz um mindestens 32,5 %.

¹Klimaschutz umfasst die Bereiche Vermeidung und Anpassung, welche es zusammenzudenken gilt. Aufgrund seiner Kürze fokussiert sich dieser Beitrag auf Fragen der Vermeidung.

²Die EU ist weltweit einer der größten Emittenten von Treibhausgasen (Friedrich et al. 2017). Obwohl die EU es geschafft hat, ihre Emissionen im Vergleich zum Jahr 1990 zu senken, stiegen die Werte im Jahr 2017 wieder an (European Environment Agency 2019).

³Um die Emissionsminderungsziele zu erreichen, nutzt die EU als Hauptinstrument ein Emissionshandelssystem, welches die Sektoren Energie und energieintensive Industrien sowie den innereuropäischen Flugverkehr abdeckt. Diese Sektoren machen ca. 45 % der europäischen Emissionen aus (Europäische Kommission 2019e). Die meisten anderen Sektoren, die nicht über das EU-ETS abgedeckt werden, sind durch die Lastenteilungsentcheidung geregelt, in der Emissionsreduktionsziele für einzelne Mitgliedstaaten festgelegt sind (Europäische Kommission 2019c).

Die Europäische Kommission stellte im November 2018 und somit kurz nach der Veröffentlichung des 1,5-Grad-Sonderberichts des Weltklimarats ihre langfristige Strategie *Ein sauberer Planet für alle* vor, in welcher sie Treibhausgasneutralität bis 2050 vorschlägt (Europäische Kommission 2018; IPCC 2018). Auch wenn dies keine legislative Maßnahme und somit zunächst unverbindlich ist, stellt sie einen ersten Schritt für die Entwicklung einer formellen langfristigen Treibhausgasreduktionstrategie zur Einhaltung des Pariser Klimaschutzabkommens dar. Mithilfe dieser Strategie und Ziele strebt die EU an, internationaler Vorreiter im Klimaschutz zu werden. Aus einer globalen Perspektive reichen die bisherigen Maßnahmen allerdings nicht aus, um die Pariser Ziele zu erreichen. Aktuelle Berechnungen zeigen, dass die EU ihre Emissionen bis 2030 nicht um 40 %, sondern um 60 % senken müsste, um einen ausreichenden und gerechten Beitrag zu leisten (Climate Action Tracker 2019; DIW 2019).

Doch bislang konnte man sich nicht auf eine Erhöhung der Klimaziele 2030 sowie auf Treibhausgasneutralität bis 2050 einigen. Ein Grund hierfür sind unterschiedliche Positionen zwischen den Mitgliedstaaten, die sich geografisch grob in zwei Lager teilen lassen: der ambitionierte Nordwesten und das weniger ambitionierte Mittelosteuropa (SWP 2019). Die Spannungslinien ergeben sich zum einen aus unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen der Mitgliedstaaten, zum anderen aus der Komplexität des Themas: Klimaschutz verlangt sektorübergreifende Ansätze, muss langfristig geplant werden und geht mit einem tiefgreifenden systemischen Wandel einher, der für unterschiedliche Akteur*innen positive oder negative Auswirkungen haben wird. Dies führte zuletzt dazu, dass Klimaschutz unter den meisten Entscheidungsträger*innen unbeliebt war und in der öffentlichen Wahrnehmung keine besondere Aufmerksamkeit erfuhr.

2 Wachsende Bedeutung von Klimaschutz

Im Vorfeld der Wahlen 2019 änderte sich das rasant: Klimaschutz fand im öffentlichen Diskurs deutlich mehr Beachtung und prägte die politischen Agenden (Europäisches Parlament 2018). Umfragen ergaben, dass 92 % der Europäer*innen der Meinung waren, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen sollen, um Klimaneutralität bis 2050 zu erreichen (Europäische Kommission 2019a).

Wichtige Auslöser dieser Verschiebung waren Ereignisse auf nationaler Ebene, insbesondere die Proteste der *Fridays for Future*-Bewegung, welche durch die schwedische Klimaschutzaktivistin Greta Thunberg initiiert wurden und sich rasch ausweiteten: Ende 2018 begannen Schüler*innen in zahlreichen Ländern

für konsequente Klimaschutzpolitik zu protestieren und erreichten damit globale Aufmerksamkeit für das Thema. Weitere Gruppen, z. B. *Extinction Rebellion* (XR), machten mit eigenen Protesten und Aktionen auf die Klimakrise aufmerksam. Allerdings gab es auch Bewegungen wie die *Gelbwesten* (*gilets jaunes*) in Frankreich, die u. a. gegen eine Erhöhung der Benzin- und Dieselpreise durch eine CO₂-Steuer auf die Straßen gingen (Gagnebin et al. 2019).

Klima- und Umweltschutz war nach diesen Ereignissen für 37 % der Bevölkerung der EU ein Hauptgrund, an den Wahlen teilzunehmen. Nach Wirtschaft und Wachstum (44 %) war dieses Thema damit in der gesamten EU das zweitwichtigste (Europäisches Parlament 2019a, S. 76). Regional gab es jedoch erhebliche Unterschiede: In West- und Nordeuropa war Klima- und Umweltschutz wichtigstes Thema, in Süd- und Osteuropa war es teilweise weit abgeschlagen (Europäisches Parlament 2019b).

3 Europäische Parteien und ihre Standpunkte zur Klimapolitik

Die gestiegene öffentliche Wahrnehmung spiegelte sich im Wahlkampf zum europäischen Parlament 2019 wider. Mit Ausnahme des rechtspopulistischen Spektrums haben alle Parteien dem Thema Klimaschutz in den Wahlprogrammen eine große Bedeutung beigemessen (Charveriat et al. 2019). Zwischen den einzelnen Parteien gab es in Bezug auf die bestehenden Ziele bis 2030 und 2050 dagegen große Unterschiede bezüglich Zielvorstellungen, Instrumenten und strategischen Vorgehensweisen. Im Folgenden werden die Forderungen und Maßnahmen zu Klimaschutz der großen Parteienfamilien sowohl auf europäischer als auch ergänzend auf deutscher Ebene auf Grundlage der Wahlprogramme beschrieben und miteinander verglichen. Auf die Programme rechter Parteien wurde dabei nicht eingegangen, da diese Klimaschutz nur wenig thematisierten. Die Ergebnisse werden in Tab. 1 zusammengefasst.

Die folgende Tab. 1 fasst die Positionierungen der europäischen Parteien hinsichtlich der bestehenden 2030-Ziele (Reduktion, erneuerbare Energien und Energieeffizienz), des langfristigen Ziels bis 2050 und des strategischen Ansatzes zusammen.

Die Europäische Linke (EL) benennt den Klimawandel lediglich als eines von sieben Handlungsfeldern im Zusammenhang mit der Forderung nach einem neuen ökologischen Entwicklungsmodell und bleibt damit sehr vage. Das Wahlprogramm geht nicht auf das Pariser Klimaschutzabkommen ein. Als Klimaschutzmaßnahmen fordert die EL den Ausbau erneuerbarer Energien und

Tab. 1 Übersicht ausgewählter Forderungen großer europäischer Parteienfamilien

	EL	SPE	EGP	ALDE	EVP
Treibhausgas-Reduktion bis 2030	Keine Angaben	Laut Paris-Zielen	Mindestens 55 %	55 %	Laut Paris-Zielen
Erhöhung erneuerbarer Energien	Gefordert ohne konkrete Zahl	Gefordert ohne konkrete Zahl	Schnellstmöglich 100 %	Gefordert ohne konkrete Zahl	Laut Paris-Zielen
Erhöhung der Energieeffizienz	Keine Angaben	Gefordert ohne konkrete Zahl	Gefordert ohne konkrete Zahl	Gefordert ohne konkrete Zahl	Laut Paris-Zielen
Ziel bis 2050	Keine Angaben	Treibhausgas-Neutralität	Treibhausgas-Neutralität	Treibhausgas-Neutralität	Keine Angaben
Strategischer Ansatz	Staatliche Vorgaben statt marktorientierter Lösungen	Sozial gerechte Transformation; wirtschaftliche Interessen dürfen nicht zulasten der Umwelt gehen	Europäischer grüner Deal; soziale Fragen mit Klima- und Umweltfragen verbinden	Emissionshandel und Investitionsanreize statt Besteuerung und Verbote	Klimaschutz unter Wirtschaftswachstum subsumiert; Fokus auf technologische Lösungen

Quelle: Eigene Darstellung

Einsparungen im Energieverbrauch sowie Verbesserungen im öffentlichen Verkehr, ohne dabei konkrete Zahlen zu nennen. Der Energiesektor soll wieder in die öffentliche Hand übergehen und industrielle Produktionsweisen reformiert werden. Marktbasierte Lösungen zur Einsparung von CO₂ lehnt die EL ab. Insgesamt werden die kapitalistische Produktionsweise und profitorientiertes Wirtschaften als Ursache für die derzeitigen ökologischen Probleme betrachtet (European Left 2019). Für die Senkung der CO₂-Emissionen in der EU fordert DIE LINKE die ambitionierten Zielmarken von mindestens 60 % (bis 2030) und von mindestens 95 % (bis 2050). Dem Emissionshandel als zentrales Klimaschutzinstrument der EU spricht DIE LINKE die Daseinsberechtigung ab, fordert den europaweiten Kohleausstieg bis 2030 und eine vollständige Energieerzeugung aus erneuerbaren Quellen bis 2040. Die Energieeffizienzrichtlinie soll verschärft werden, sodass der Primärenergieverbrauch der EU gegenüber dem Jahr 2000 bis 2030 um 40 % und bis 2050 um 60 % sinken soll (DIE LINKE 2019).

Die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE) möchte die Klimaziele gemäß den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen anheben und strebt bis spätestens 2050 Klimaneutralität an; ohne konkrete Zahlen zu nennen. Zur Umsetzung der Klimaziele sollen Treibhausgasemissionen „EU-weit sozial gerecht besteuert werden, um die Verursacher zahlen zu lassen und Investitionen in kostengünstige saubere Energie zu unterstützen“ (Sozialdemokratische Partei Europas 2019, S. 2). Die SPE hinterfragt das Wachstumsmodell, indem sie eine Kreislaufwirtschaft innerhalb der Belastungsgrenzen des Planeten fordert. Das Wohlergehen der Bürger*innen soll garantiert sowie der soziale und ökologische Fortschritt sichergestellt werden. Ein langfristiger Investitionsplan, der jedoch nicht weiter konkretisiert wird, soll auf die anstehenden Veränderungen vorbereiten. Klimaschutz wird eng verknüpft mit sozialen Fragen gedacht, z. B. bei der Bekämpfung von Energiearmut oder der Anwendung des Verursacherprinzips, welches auch auf das Gesamtkonzept der Agenda 2030 und der Globalen Nachhaltigkeitsziele (*Sustainable Development Goals* – SDGs) zurückzuführen ist (Sozialdemokratische Partei Europas 2019). Die deutsche SPD wird in ihrem Wahlprogramm konkreter: Die Senkung der Treibhausgasemissionen soll auf 45 % bis 2030 verschärft und Treibhausgasneutralität bis 2050 erreicht werden. Der Kohleausstieg wird als richtiger Schritt gesehen, gleichzeitig sollen die betroffenen Regionen bei der Bewältigung des Strukturwandels unterstützt werden (SPD 2019).

Für die Europäische Grüne Partei (EGP) hat Klimaschutz einen sehr hohen Stellenwert. Die *Klimakrise* wird als das zentrale Thema unserer Zeit definiert. Das 1,5-Grad-Ziel wird als Referenzwert für die Klimaambitionen Europas gesehen (European Greens 2019b, S. 1–5). Als zentrales Ziel wird eine schnellstmögliche Emissionsreduktion genannt. Als konkrete Maßnahme verlangt die EGP

ein Europäisches Klimagesetz, welches die Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % vermindern und den Weg für eine Wirtschaft mit Netto-Null-Emissionen ebnen soll. Außerdem fordert die EGP 100 % erneuerbare Energieträger und einen Ausstieg aus fossilen Energieträgern (Kohleausstieg bis 2030) sowie Atomenergie. Der europäische Emissionshandel soll einen angemessenen Mindestpreis für Zertifikate bekommen. Energieeffizienz soll gefördert werden, dies wird aber nicht weiter ausgeführt. Die EGP verbindet Klimamaßnahmen ebenfalls mit Forderungen nach sozialer Gerechtigkeit. Sie fordert einen *European Green Deal*, der u. a. massive Investitionen in Infrastruktur, Entwicklung digitaler und sauberer Technologien sowie Innovationen vorsieht, die sich an den SDGs orientieren (European Greens 2019a, S. 23–25). Das Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen ist spezifischer. Bis 2030 soll der EU-Energiemix zu 45 % und bis 2050 vollständig aus erneuerbaren Energien bestehen. Im Wahlprogramm wird zudem ein ehrgeizigeres Energieeffizienzziel von 40 % bis 2030 gefordert. Die Grünen fordern den EU-weiten Kohleausstieg, mit Unterstützung der betroffenen Regionen mit Mitteln aus den EU-Strukturfonds (Bündnis 90/Die Grünen 2018).

Die Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) erachtet die Transformation hin zu nachhaltigem Wachstum und ressourceneffizienter Kreislaufwirtschaft als notwendig und geht in ihrem Wahlprogramm 2019 wesentlich konkreter auf Klimaschutzaspekte ein als noch 2014. Sie fordert ein klimaneutrales Europa bis 2050. Bis 2030 soll eine Reduktion der Treibhausgase um 55 % gegenüber 1990 erreicht werden. ALDE möchte in der EU die Rahmenbedingungen für nachhaltige Investitionen und eine ressourceneffizientere Wirtschaft verbessern und sieht die Ausweitung des EU-Emissionshandels als zentrales Instrument zum Erreichen der Klimaziele. Dementsprechend soll der Emissionshandel erweitert und die *Energieunion* gefördert werden. Die Besteuerung von Treibstoffen möchte ALDE hingegen abschaffen. Die Bedeutung von Investitionen in Forschung und Entwicklung von neuen Technologien zur sauberen Energieerzeugung für den Klimaschutz werden hervorgehoben. Insgesamt betrachtet ALDE das Thema Klima aus wirtschaftlicher Perspektive (ALDE 2019). In Deutschland bekennt sich die FDP in ihrem Wahlprogramm zum Pariser Klimaschutzabkommen und zur Nachhaltigkeitsagenda 2030 und fordert eine massive Reduktion von CO₂-Emissionen, sehr ähnlich zu ALDE. Der Fokus liegt auf Wettbewerb und kosteneffiziente Klimaschutzmaßnahmen statt einer CO₂-Steuer und Regulierungen (FDP 2019).

Im Wahlmanifest der Europäischen Volkspartei (EVP) ist keine erkennbare Steigerung der Klimaambitionen im Vergleich zu den Wahlen 2014 und den bestehenden Zielen bis 2030 erkennbar. Es hält an bestehenden Zielen und Strategien fest (Charveriat et al. 2019; Europäische Volkspartei 2019). Der

Klimawandel wird zwar als Bedrohung für Wohlstand und Wohlergehen gesehen, den es deshalb im Interesse nachkommender Generationen zu bekämpfen gelte. Gleichzeitig heißt es, es gebe einen *Trade-off* zwischen wirtschaftlichem Wachstum, Wohlstand sowie sozialer Inklusion auf der einen und Umwelt- und Klimaschutz auf der anderen Seite. Klimaschutz wird weiterhin unter Wirtschaftswachstum und Wohlstand subsumiert, das bestehende System wird nicht infrage gestellt (Charveriat et al. 2019). Die EVP hält am Pariser Klimaschutzabkommen fest und sieht die EU (weiterhin) in einer Führungsrolle. Europa soll eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik betreiben, die eine Vorreiterrolle im Bereich Innovation von sauberen Technologien ermöglicht. Außerdem soll eine wirkliche *Energieunion* aufgebaut werden. Die EVP nennt wenige konkrete Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele. Ein „gut funktionierende[s] Emissionshandelssystem“ gilt als Eckpfeiler (Europäische Volkspartei 2019, S. 5). Das CDU/CSU-Wahlprogramm ähnelt dem europäischen. Deutlich wird, dass der Ausstieg aus der Kohle- und Kernkraft nicht durch emissionsintensiven Strom aus anderen Ländern ersetzt werden dürfe (CDU/CSU 2019).

Insgesamt räumen die betrachteten Wahlprogramme dem Thema Klimaschutz unterschiedliche Bedeutung ein und kontextualisieren dieses aus ihren jeweiligen Perspektiven und parteilichen Interessen. Dementsprechend vielfältig sind auch die aufgeführten Einzelmaßnahmen. Die EL, die SPE und die EGP betrachten Klimaschutz im Zusammenhang mit sozialen Fragen und stellen die Bedeutung nachhaltiger Entwicklung über die von wirtschaftlichen Interessen. Dabei nennt die EGP differenziertere Ziele und Maßnahmen als die anderen Parteien. Im Gegensatz dazu sehen ALDE und EVP Klimaschutz im Kontext wirtschaftlichen Wachstums und schlagen marktwirtschaftliche Maßnahmen vor. Bei den rechts-populistischen Parteien findet das Thema kaum oder keine Beachtung.

4 Ausblick: Die Auswirkungen der Wahlen auf die zukünftige Klimapolitik der EU

Die Grünen waren neben den nationalkonservativen, euroskeptischen und rechts-populistischen Parteien die großen Gewinner der europäischen Parlamentswahl 2019. Die Fraktion der Grünen/EFA hat 22 neue Mandate erhalten und kommt somit auf insgesamt 74 von 751 Sitzen im Parlament. Ihnen kommt durch die gleichzeitigen Verluste von EVP und SPE eine tragende Rolle zu.

Die Ergebnisse der Wahl haben sich auch auf die strategische Ausrichtung der Kommission ausgewirkt. Einer der sechs Schwerpunkte der neugebildeten

Kommission ist die Ausarbeitung eines sogenannten „europäischen Grünen Deals“ (*European Green Deal – EGD*) (Von der Leyen 2019, S. 5). Das Kernstück des Projektes soll ein Klimagesetz sein, welches das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 festschreibt (Europäische Kommission 2019d, f). Dafür soll Klimaschutz breiter als bisher gefasst, als Querschnittsthema behandelt und inkonsistente EU-Politik vermieden werden. Ursula von der Leyen beschreibt den EGD als neue „Wachstumsstrategie“ für die EU (Simon 2019a).

Die größten Herausforderungen für die erfolgreiche Umsetzung des EGD sind die Spannungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten sowie Fragen der Finanzierung. Deutschland, das zunächst gemeinsam mit den ostmitteleuropäischen Ländern Polen, Ungarn, Tschechien sowie Estland ambitioniertere Klimaziele blockierte (Simon 2019b; Teffer 2019), schloss sich mittlerweile den restlichen Mitgliedstaaten an und sprach sich für das Ziel aus (Wettengel 2019). Die Zustimmung der vier ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten hängt u. a. von der Ausgestaltung des nächsten EU-Budgets (2021–2027) ab. Es soll ein sogenannter *Just Transition Fund* eingerichtet werden, der besonders von fossilen Energieträgern abhängige Regionen mit finanziellen Ausgleichen bei der Transformation unterstützen soll. Das Europäische Parlament stimmte bereits zu, für diesen Zweck knapp fünf Mrd. Euro bereitzustellen und weitere Mittel gelten als wahrscheinlich (Morgan 2019).

Die Wahlergebnisse von 2019 haben gezeigt, dass Klimaschutz mittlerweile zu einem wichtigen Thema für die europäische Bevölkerung geworden ist. Der EGD ist ein Versuch der EU, sich im Bereich Klimaschutz wieder an die Spitze der internationalen Gemeinschaft zu stellen. Klimaschutz scheint nunmehr als Querschnittsthema aufgefasst zu werden, jedoch sind die genauen Inhalte des EGD noch vage. Die kommende Legislaturperiode wird zeigen, wie Klimaschutz in der EU zukünftig gedacht und umgesetzt wird.

Literatur

- Bündnis 90/Die Grünen. (2018). Europas Versprechen erneuern. Europawahlprogramm 2019.
- CDU/CSU. (2019). Unser Europa macht stark. Für Sicherheit, Frieden und Wohlstand.
- Charveriat, C., Richer, C., & Highton, R. (2019). IEEP: 2019 European elections' manifestos analysis.
- Climate Action Tracker. (2019). EU. <https://climateactiontracker.org/countries/eu/>. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- DIE LINKE. (2019). Europa – nur Solidarisch. Europawahl 2019 Wahlprogramm.
- DIW. (2019). Neues Klima für Europa: Klimaschutzziele für 2030 sollten angehoben werden. DIW Wochenbericht 41/2019. https://doi.org/10.18723/diw_wb:2019-41-1. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.

- Europäische Kommission. (2018). Ein sauberer Planet für alle. Eine Europäische strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0773>. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- Europäische Kommission. (2019a). Öffentliche Akzeptanz der Klimapolitik. https://ec.europa.eu/clima/citizens/support_de. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- Europäische Kommission. (2019b). Clean energy for all Europeans. <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy-and-energy-union/clean-energy-all-europeans>. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- Europäische Kommission. (2019c). Lastenteilung: Emissionsziele der Mitgliedstaaten. https://ec.europa.eu/clima/policies/effort_de. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- Europäische Kommission. (2019d). Ein europäischer Green Deal. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- Europäische Kommission. (2019e). Emissionshandelssystem (EU-EHS). https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_de. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- Europäische Kommission. (2019f). Frans Timmermans. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/timmermans_en. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- Europäische Kommission. (2019g). Klima- und Energiepaket 2020. https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_de. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- Europäische Kommission. (2019h). Pariser Übereinkommen. https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_de. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- Europäische Volkspartei. (2019). Manifest der EVP – Lasst uns das nächste Kapitel für Europa gemeinsam aufschlagen.
- Europäisches Parlament. (2018). Parlemeter 2018. Taking up the challenge. From (silent) support to actual vote. *Directorate-General for Communication Public Opinion Monitoring Unit October*.
- Europäisches Parlament. (2019a). Closer to the citizens, closer to the ballot. <http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/el/be-heard/eurobarometer/closer-to-the-citizens-closer-to-the-ballot>. Zugegriffen: 7 Dez. 2019.
- Europäisches Parlament. (2019b). Have the 2019 European elections entered a new dimension? Eurobarometer: The EP and the expectations of European citizens. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/2019-european-elections-entered-a-new-dimension>. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- European Environment Agency. (2019). Total greenhouse gas emission trends and projections. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/greenhouse-gas-emission-trends-6/assessment-2>. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- European Greens. (2019a). Manifesto – Time to renew the promise of Europe. (November 2018). <https://europeangreens.eu/manifesto>. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- European Greens. (2019b). Priorities for 2019: What European Greens fight for. <https://europeangreens.eu/priorities-2019-what-european-greens-fight>. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- European Left. (2019). Let's create a different Europe.
- Friedrich, J., Ge, M., & Pickens, A. (2017). This interactive chart explains world's top 10 emitters, and how they've changed. World Resources Institute. <https://www.wri.org/blog/2017/04/interactive-chart-explains-worlds-top-10-emitters-and-how-theyve-changed>. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.

- Gagnebin, M., Graichen, P., & Lenck, T. (2019). Die Gelbwesten-Proteste: Eine (Fehler-) Analyse der französischen CO₂-Preispolitik. https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2018/CO2-Steuer_FR-DE_Paper/Agora-Energiewende_Paper_CO2_Steuer_FR-DE.pdf. Zugegriffen: 9. Dez. 2019.
- IPCC. (2018). Summary for policymakers. In: Global warming of 1.5 °C. An IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 °C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/05/SR15_SPM_version_report_LR.pdf. Zugegriffen: 8. Dez. 2019.
- Morgan, S. (2019). In depth: The EU's plan to become the first climate-neutral continent. <https://www.climatechangenews.com/2019/12/03/depth-eus-plan-become-first-climate-neutral-continet/>. Zugegriffen: 8. Dez. 2019.
- Simon, F. (2019a). New EU chief flags climate policy as Europe's 'new growth strategy'. EurActiv.com. <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/new-eu-chief-flags-climate-policy-as-europes-new-growth-strategy/>. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- Simon, F. (2019b). Summit leak reveals EU rift on climate change. EurActiv.com. <https://www.euractiv.com/section/climate-strategy-2050/news/summit-leak-reveals-eu-rift-on-climate-change/>. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- Sozialdemokratische Partei Europas. (2019). Ein neuer Sozialvertrag für Europa.
- SPD. (2019). Kommt zusammen und macht Europa stark! Wahlprogramm für die Europawahl am 26. Mai 2019.
- SWP. (2019). Klimastrategien der EU. <https://www.swp-berlin.org/swp-themendossiers/klimapolitik/klimastrategien-der-eu/>. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- Teffer, P. (2019). Four states block EU 2050 carbon neutral target. EUobserver. <https://euobserver.com/environment/14522>. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- UNFCCC. (2015). Conference of the parties on its twenty-first session. Adoption of the Paris Agreement. <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- Von der Leyen, U. (2019). Eine Union, die mehr erreichen will: Meine Agenda für Europa. Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_de.pdf. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.
- Wettengel, J. (2019). Germany to support EU climate neutrality by 2050 – leaked documents. <https://www.cleanenergywire.org/news/germany-support-eu-climate-neutrality-2050-leaked-documents>. Zugegriffen: 7. Dez. 2019.

Till Weyers, „Polis180 e.V.“, Grassroots-Thinktank für Außen- und Europapolitik (till.weyers@polis180.org)

Alexandra Goritz, „Polis180 e.V.“, Grassroots-Thinktank für Außen- und Europapolitik (alexandra.goritz@fu-berlin.de)

Katharina Lange, „Polis 180 e. V.“, Grassroots-Thinktank für Außen- und Europapolitik
(katharina.lange@polis180.org)

Kerstin Mohr, „Polis180 e. V.“, Grassroots-Thinktank für Außen- und Europapolitik
(kerstin.mohr@polis180.org)



Populismus und Klimapolitik in Europa

Klaus Jacob, Stella Schaller und Alexander Carius

Zusammenfassung

Rechtspopulistische Parteien in Europa und im Europäischen Parlament treten klima- und umweltpolitisch auf die Bremse. Die anthropogenen Ursachen oder die Relevanz von Klimawandel werden vielfach geleugnet. Wir untersuchen die Motive und die Ursachen des Erstarkens populistischer Parteien und fragen danach, wie sich dies zu der Gestaltung und der diskursiven Rahmung von Klima- und Umweltpolitik verhält.

1 Einleitung

Weltweit haben nationalistische, autoritäre und populistische politische Parteien und Bewegungen Einfluss gewonnen: das Brexit-Votum in Großbritannien, die Präsidentschaft von Trump in den USA, Putin in Russland, Erdogan in der Türkei, Bolsonaro in Brasilien, Rassemblement National (ehemals: Front National) in Frankreich, FPÖ in Österreich, AfD in Deutschland, Lega in Italien, Fidez in

K. Jacob (✉)

Forschungszentrum für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin, Berlin, Deutschland

E-Mail: klaus.jacob@fu-berlin.de

S. Schaller · A. Carius

Adelphi, Berlin, Deutschland

E-Mail: schaller@adelphi.de

A. Carius

E-Mail: carius@adelphi.de

Ungarn, PiS in Polen u. a. (s. a. Spittler 2018). Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) im Mai 2019 ist der Anteil rechtspopulistischer und national-konservativer Parteien weiter gestiegen, etwa ein Viertel der Sitze wird von diesem Parteienspektrum besetzt. In Europa gibt es je nach nationalen Gegebenheiten eine Vielfalt an Formen des Populismus (Manow 2018). Dies zeigt sich auch darin, dass Populisten und Nationalisten in unterschiedlichen Fraktionen innerhalb des EP organisiert sind. Auch wenn diese Parteien (bisher) nicht als eine Einheit agieren, nicht über eine Mehrheit der Sitze verfügen und eher selten Teil von Regierungen sind, wirken sich ihre Themen, Positionen und ihr Auftritt auf die politische Agenda und Debatte aus. Andere Parteien übernehmen Begriffe und Rahmungen, greifen populistische Forderungen auf oder entwickeln eine explizite Gegenposition. Die Wirkungen dieser Parteien und Bewegungen auf Politik, politische Kultur und Gesellschaft gehen über ihre jeweiligen Stimmenanteile hinaus.

In diesem Kapitel analysieren wir die klimapolitischen Positionen dieser Parteien. Im Gegensatz zu Fragen der wirtschaftlichen Integration, der Europäisierung und insbesondere des Euro einerseits und von Migration und Sicherheit andererseits sind umweltpolitische Fragen bisher kein zentrales Thema populistischer Parteien. Dies könnte sich im Lichte der gegenwärtigen dynamischen klimapolitischen Debatte ändern. Unsere Fragestellung geht jedoch über die Tagespolitik und einzelne Wahlergebnisse hinaus: Wir untersuchen, wie sich die Rahmung von Umwelt- und Klimapolitik zu dem Politikverständnis dieser Parteien verhält. Daraus lassen sich Überlegungen zu möglichen Strategien im Umgang mit diesen Bewegungen ableiten.

Die derzeitige Rahmung von Klimapolitik passt zu der Anti-Politik populistischer Parteien. Gegenwärtig mobilisieren die Proteste für einen wirksamen Klimaschutz eine große Anzahl besonders junger Menschen und tragen zur Entstehung einer neuen sozialen Bewegung bei. Die breite Unterstützung für Klimaschutzmaßnahmen spiegelt sich auch in den Wahlerfolgen grüner Parteien in vielen europäischen Ländern und dem EP wider. In dieser Gemengelage besteht das Risiko, dass das Thema zu einer zentralen gesellschaftlichen Konfliktlinie wird und wesentliche Institutionen und Legitimationsquellen für Klima- und Umweltpolitik infrage gestellt werden.

2 Positionen populistischer Parteien zum Klimaschutz

In einer früheren Studie (Schaller und Carius 2019) haben wir die Positionen von 21 rechtspopulistischen Parteien in Europa analysiert. Wir konnten drei Positionen in Bezug auf den anthropogenen Klimawandel identifizieren: Ein erster Typ ist

durch Klimawandelleugnung bzw. Skepsis geprägt. Die AfD oder UKIP sind prominente Beispiele dafür. Demnach würden die Vorteile von Klimawandel etwa auf das Wachstum von Pflanzen nicht zur Kenntnis genommen oder sogar unterdrückt, die Ursachen für Klimawandel seien natürlich, der Anteil von CO₂ in der Atmosphäre zu vernachlässigen. Die wissenschaftliche Expertise sei widersprüchlich und angeblich wissenschaftliche Befunde jenseits des klimawissenschaftlichen Mainstreams würden nicht zur Kenntnis genommen. Ein widerkehrendes Motiv ist die Theorie, dass Klimawandel erfunden sei, um weitere Steuern zu rechtfertigen. Wir zählen 7 Parteien in dieser Gruppe (ebd.).

Eine weitere Gruppe von Parteien aus diesem Spektrum hat entweder keine Position zum Klimawandel entwickelt oder misst dem eine geringe Bedeutung zu. Dazu gehören die polnische PiS, die italienische Lega, die belgische Vlaams Belang u. a. Wir kategorisieren 11 Parteien zu diesem Typ. Diese Zurückhaltung wird u. a. mit der Unsicherheit hinsichtlich von Klimafolgen begründet. Soweit Aussagen zu Energiepolitik gemacht werden, betreffen diese eher soziale Aspekte z. B. steigende Energiepreise, als dass Bezüge zu Klimaveränderung hergestellt werden.

Schließlich gibt es eine kleine Gruppe von Parteien (3 Parteien), die den wissenschaftlichen Mainstream unterstützen und die Risiken von Klimawandel für die Welt und das eigene Land anerkennen. Dazu gehören die ungarische Fidesz oder die Nationale Allianz aus Lettland.

Die *klimapolitischen* Positionen fallen entsprechend facettenreich aus. Dabei ist die Bewertung von Klimapolitik oft nicht konsistent mit der von Klimawandel und – wissenschaft. Typische Argumente sind: Klimapolitik führe dazu, dass Energiepreise steigen, was für die lokale bzw. nationale Wirtschaft schädlich sei, zu Einschränkung von Freiheit und zu einer Verringerung der verfügbaren Einkommen. Bezieher*innen von geringen Einkommen seien davon besonders betroffen. Subventionen für Erneuerbare Energien kämen eher wohlhabenden Schichten oder international tätigen Konzernen zugute. Kritik wird weiterhin unter Verweis auf lokale Umweltwirkungen, insbesondere Eingriffe in das Landschaftsbild durch Windkraftanlagen geübt. Weiterhin wird bezweifelt, ob sich die Anstrengungen für eine Klimapolitik überhaupt lohnen. Einerseits wird auf den vermeintlich geringen eigenen Beitrag für den globalen Klimawandel verwiesen, andererseits auf Unsicherheit was Klimafolgen angeht. In den (wenigen) Fällen bei denen Klimapolitik unterstützt wird, wird insbesondere auf die Vorteile verwiesen, unabhängiger von Energieimporten zu werden, sowie die lokale Umwelt zu schützen.

Im Hinblick auf internationale Klimapolitik wird die Übertragung von nationaler Souveränität oder gar einer Umverteilung zugunsten des globalen

Südens kritisch betrachtet. Zudem seien internationale Abkommen nicht wirkungsvoll, weil es keine effektiven Sanktionen gäbe. Nur wenige der untersuchten Parteien unterstützen das Pariser Abkommen, jedoch offensichtlich im Versuch, von fehlenden nationalen Anstrengungen zum Klimaschutz abzulenken (PiS oder Fidesz).

Die europäische Klimapolitik wird nahezu durchgängig kritisiert. Hier überlagert sich die von dieser Parteienfamilie geteilte Europaskepsis mit der Bewertung von Klimapolitik als ökonomisch und sozial problematisch, nachteilig für Nationalstaaten, besonders für solche mit einem hohen Anteil bei der Kohleverstromung. Die europäische Klimapolitik sei mit hohen Kosten verbunden und, selbst wenn sie zu einer Emissionsreduktion führe, wäre damit kein wirksamer Beitrag zum globalen Klimaschutz verbunden. Stattdessen gäbe es Wettbewerbsnachteile gegenüber Unternehmen aus den USA oder China.

Diese Einstellungen spiegeln sich schließlich auch im Stimmverhalten im EP. Wir haben das Abstimmungsverhalten von 16 rechtspopulistischen Parteien im EP in der vergangenen Legislaturperiode (2014–2019) für 13 klimapolitisch bedeutende Entscheidungen untersucht (auch hier sind die Details in Schaller und Carius 2019 zu finden). Dazu gehörte die Revision der Emissionshandelsrichtlinie, bindende Reduktionsziele, das *Saubere Energie für alle Europäer-Paket* u. a. Bei allen Entscheidungen im EP votierte eine Mehrheit gegen klimapolitische Vorschläge. Dabei stimmten AfD, die niederländische Freiheitspartei, die britische UKIP und der französische Rassemblement National (RN) durchgängig gegen die Vorschläge (bei RN auch wenige Enthaltungen). Die italienische Lega hat nur bei einer der 13 Entscheidungen ihre Unterstützung gegeben, die polnische PiS bei zweien. Ein größeres Maß an Unterstützung gab es nur von rechtspopulistischen Parteien aus kleineren Mitgliedsstaaten, die aber nur einen kleinen Anteil an Sitzen einnehmen. Die ungarische Fidesz und die litauische Partei *Ordnung und Gerechtigkeit* sind Ausnahmen – sie stimmten nahezu durchgängig für klimapolitische Initiativen und Gesetze, wenngleich sie diese im Gesetzgebungsprozess zuvor oftmals abschwächten.

Zusammengenommen repräsentierten die 16 untersuchten Parteien 15 % der Sitze, trugen aber nahezu die Hälfte der Stimmen bei, die klimapolitische Vorschläge ablehnten. Ob und inwieweit sich die Stimmenzuwächse für dieses Parteienspektrum in der Zukunft auf legislative Vorhaben auswirken, bleibt abzuwarten. Vor dem Hintergrund der wechselnden Mehrheiten im Parlament, ist ein Anteil von bis zu einem Viertel der Sitze durch diese Parteien verbunden mit ihrem Einfluss auf Ebene der Mitgliedsstaaten allerdings durchaus problematisch.

3 Motive und Gründe für Populismus

Was sind die Gründe für die überwiegende Ablehnung von Klimapolitik durch populistische Parteien? Wie verhält sich Umwelt- und Klimapolitik zu den Ursachen für das Erstarken dieser Bewegungen? Und welche Optionen für den Umgang mit Populismus ergeben sich daraus für die Umwelt- und Klimapolitik? Diesen Fragen nähern wir uns über drei Schritte: erstens fragen wir danach, was Populismus genau ist. Zweitens diskutieren wir Hypothesen und Befunde zu den Ursachen des Erstarkens von Populismus und drittens zeigen wir die Implikationen für die populistische Bewertung von Umweltpolitik auf.

Unter Populismus wird – je nach Beitrag – eine Ideologie, eine Strategie oder ein Kommunikationsstil verstanden (van Kessel 2015; Spier 2014). Charakteristisch ist das weitgehende Fehlen eines ideologischen Kerns: „*populism [is a thin-centred] ideology that considers society to be ultimately separated into two homogeneous and antagonistic groups, 'the pure people' versus 'the corrupt elite', and which argues that politics should be an expression of the volonté générale (general will) of the people*“ (Mudde 2004, S. 543).

Als Populismus qualifiziert erst, wenn einer Elitenkritik auch ein vermeintlich homogener Volkswillen gegenübergestellt wird. Die Nation, das *Volk* oder die eigene Kultur sind ein zentraler und identitätsstiftender Referenzpunkt. Darunter werden jeweils homogene Kategorien verstanden, während individuelle Unterschiede negiert werden (Wildt 2017). Personen oder Gruppen, die sich der postulierten Einheit eines *Volks* nicht zurechnen wollen, wird auch nicht zugestanden Teil dieser Gemeinschaft zu sein (Müller 2016). Populismus ist also ausgeprägt anti-pluralistisch. Die Verteidigung von (überwiegend imaginierten) traditionellen Lebensformen ist ein zentrales Motiv (Bescherer 2017). Für die damit verbundenen emotionalen Bezüge auf ehemals vorhandene Werte und eine kollektive Identität nutzt Taggart (2004) den Begriff eines *heartland* als Referenzpunkt populistischer Bewegungen.

Darüber hinaus beinhaltet Populismus jedoch ein geringes Maß an ideologischer Festlegung. Es bleibt meist offen, was Ausdruck eines *Volkswillens* sei, der gegen die unterstellten Ideologien und Strategien eines Establishments vertreten und durchgesetzt werden müsse (Rovira Kaltwasser 2012; Taggart 2004). Populistische Bewegungen treten häufig antipolitisch auf: Politik wird als schmutziges Geschäft deklassiert, dem ein gesunder Menschenverstand gegenüberzustellen ist (Schedler 1996). Positionen werden ggf. auch kurzfristig und opportunistisch verändert, die Vermittelbarkeit von Positionen scheint in vielen Fragen wichtiger als ihre Konsistenz.

Wissenschaft und Medien werden neben den sog. etablierten Parteien als Teil eines Establishments gesehen. Ihnen wird unterstellt, dass relevante Fakten interessengeleitet verschwiegen oder gar bewusst verfälscht werden. Als Beleg werden randständige oder veraltete Forschungsergebnisse und alternative Medien herangezogen, um die eigene Position zu legitimieren.

Eine zentrale Kritik an demokratischer Politik und pluralistischem Wettbewerb ist die wahrgenommene Langwierigkeit von politischen Entscheidungsprozessen. Dem wird ein Wunsch nach schnellen und wirksamen Entscheidungen gegenübergestellt, die auch gegenüber Partikularinteressen durchsetzungsstark sein sollen. Dieser populistische Autoritarismus lässt sich nicht auf einer Rechts-Links Skala abbilden. Fragen der Umverteilung zugunsten von Bezieher*innen niedriger Einkommen sind genauso mit autoritärem Politikverständnis zu vereinbaren, wie wirtschaftsliberale Vorschläge oder konservative Positionen.

Die schwere Fassbarkeit eines ideologischen Kerns von Populismus spiegelt sich im Kommunikationsstil: Das geringe Ausmaß an Festlegung ermöglicht ein hohes Maß an Flexibilität und Unbestimmtheit inhaltlicher Aussagen. Politik wird dramatisiert, emotionalisiert und personalisiert. Weitere typische Elemente sind Vereinfachung, Erzeugung von Feindbildern, Bedienen von Vorurteilen und Verschwörungstheorien, die Reduktion von Komplexität unter Verweis auf *gesunden Menschenverstand* und der Verzicht darauf, konstruktive Lösungen anzubieten. Stattdessen werden radikale (Schein-)Lösungen präsentiert und dabei auch Tabus gebrochen (Wolf 2017; Decker und Lewandowsky 2017). Damit ist eine hohe Affinität zu Massenmedien und sozialen Medien gegeben, die ähnliche Bedürfnisse befriedigen (s. a. Diehl 2012; Engesser et al. 2017).

Zu den Ursachen für das Erstarken populistischer Parteien in der jüngsten Vergangenheit gibt es eine Reihe von teils konkurrierenden und teils überlappenden Hypothesen bzw. Befunden. Erstens wird postuliert, dass Populismus vor allem von ökonomischen Modernisierungsverlierern unterstützt wird. Diese seien von Arbeitslosigkeit, Prekarisierung und materieller Unsicherheit betroffen. Anhänger*innen dieser Bewegungen sind eher schlecht gebildet, erhalten niedrige Einkommen und arbeiten in traditionellen und von Rationalisierung bzw. von Verlagerung/Globalisierung bedrohten Sektoren (Spier 2006). Der Staat baue unter Verweis auf ökonomische Integration und Globalisierung wohlfahrtsstaatliche Sicherungen ab und verliere Teile seiner Handlungsfähigkeit und Schutzfunktion für diese Gruppen durch Delegation an supranationale Institutionen (Decker 2006). Populismus kann als Protest gegen eine solche Globalisierung interpretiert werden (Manow 2018).

Weiterhin wird eine kulturelle Entfremdung zwischen Regierenden und Bevölkerung vermutet, die sich vor allem in der Sprache ausdrücke (s. a.

Manow 2018). Unterstützer*innen von populistischen Bewegungen seien vor allem emotional (und weniger materiell) von Veränderungsprozessen betroffen und überfordert. Die Themen und die Sprache der Regierenden würden diese Emotionen nicht aufgreifen, sondern begründeten Politik vor allem sachlich. Im Gegensatz zu einem Bedürfnis nach einer gemeinsamen Identität, aus Nation, Heimat oder Volk werde von anderen Parteien die Diversität von (Minderheiten-) Identitäten betont. Damit ginge eine Repräsentation materialistischer Werte und dem damit verbundenen Bedürfnis nach Sicherheit im Parteiensystem verloren.

Eine weitere Hypothese postuliert einen strukturellen Ausschluss aus der politischen Willensbildung: Demokratie wird als (technokratische) Hinterzimmerpolitik wahrgenommen, bei der ein vermeintlicher Volkswille nicht zum Tragen komme. Anhänger*innen populistischer Bewegungen sehen sich dauerhaft von der politischen Vertretung ausgeschlossen (Müller 2016). Dies wird durch den Verlust von Bindungen an gesellschaftliche Großgruppen und traditionelle Milieus, insbesondere der Parteien, verstärkt.

4 Umwelt- und Klimapolitik in der Perspektive populistischer Narrative

Welche Rolle spielt Umwelt- und Klimapolitik in dem dünnen ideologischen Kern, dem Kommunikationsstil und für die Ursachen populistischer Bewegungen? Verglichen mit Migrations- und Integrationspolitik hat Umweltpolitik (bisher) keinen ähnlichen Stellenwert. Allerdings lässt sich gegenwärtige Umweltpolitik gut in ein populistisches Narrativ einordnen: Umweltpolitik wird als „*elitäres Projekt*“ diskreditiert, das auf eine Umverteilung zulasten ‚einfacher Leute‘ und besonders der ländlichen Bevölkerung hinauslaufe. Privater Konsum und bisherige Lebensstile werden stigmatisiert oder zumindest in Frage gestellt, reglementiert oder verteuert. Zudem kann sich Umweltpolitik – je nach Ausgestaltung und Kommunikation – verstärkend auf die Ursachen von Populismus auswirken.

Insofern Umweltpolitik sowohl als Teil eines Konsenses etablierter Parteien oder (ggf. auch entpolitisiert) als eine unabweisable Reaktion auf *objektive* Sachzwänge vermittelt wird, werden die entsprechenden Narrative rechts-populistischer Bewegungen bedient: Politik wird als alternativlose Konsensdemokratie diskreditiert, die gegen den *Volkswillen* agiere. Ebenso werden die sie begründende Wissenschaft und Medien als Teil eines *Establishments* abgewertet.

Der von Populisten verwendete Bezugsrahmen von wahlweise Volk/Heimat/Nation und der daraus abgeleitete Bewertungsmaßstab (*America first*, etc.) geht

mit einer Ablehnung von Multilateralismus zum Schutz von globalen Gemeinschaftsgütern einher. Der Nationalstaat wird in der Umwelt- und Klimapolitik als entscheidungsschwach gegenüber Lobbyinteressen, internationalen und europäischen Institutionen gesehen. Diese Schwäche wird (scheinbar) bestätigt, wenn Umweltpolitik den eigenen Maßstäben nicht gerecht wird und selbstgesetzte Ziele verfehlt oder Grenzwerte nicht durchgesetzt werden. Daraus wird eine Legitimation für autoritäre Politik konstruiert.

Wenn Umweltpolitik auf die europäische Ebene delegiert oder auf Sachzwänge verwiesen wird, die sich aus internationalen Abkommen ergeben, stärkt dies den Eindruck, dass Nationalstaaten ihre Handlungsfähigkeit und ihre Schutzfunktion einbüßen. Bezieht sich Umweltpolitik auf Verteilungsgerechtigkeit zugunsten des Globalen Südens und zukünftiger Generationen, kann dies Verlustängste weiter verstärken.

Umweltpolitik birgt zudem das Risiko, soziale Ungleichheiten zu verstärken: umweltfreundliche Technologien oder Verhaltensweisen, z. B. gut gedämmte Häuser, erneuerbarer Strom, effiziente oder elektrische Autos, Bio-Lebensmittel usw. sind häufig mit höheren Kosten verbunden. Für Haushalte mit niedrigeren Einkommen können daraus Belastungen erwachsen. Ungleichheiten können auch zwischen Stadt und Land auftreten. Mit steigenden Kosten für motorisierte Mobilität sind ländliche Gebiete stärker betroffen als urbane Zentren. Zudem profitieren Bezieher*innen höherer Einkommen eher von Subventionen und Steuernachlässen (z. B. Abwrackprämien oder Heizungstausch).

Nicht zuletzt geht Umweltpolitik vielfach mit einer postmaterialistischen Werteorientierung einher. So werden Lebensstile problematisiert, die für eine materialistische Werteorientierung stehen, sei es SUV fahren, Fleisch essen oder suburbane Lebensformen. Stattdessen werden postmaterialistische Werte und Lebensstile als Voraussetzung für wirksamen und ausreichenden Umweltschutz postuliert und damit Umweltpolitik als kulturelle Auseinandersetzung gerahmt.

5 Optionen für den Umgang mit populistischer Kritik

Welche Optionen gibt es für klima- und umweltpolitische Akteure, mit populistischen Parteien einerseits und ihren Wähler*innen andererseits umzugehen? Erstens ist die Entwicklung einer dezidierten Gegenposition denkbar, die auch mobilisierend für die sozialen Gruppen wäre, die Umweltpolitik unterstützen. Dabei könnten die zentralen Grundlagen von Umweltpolitik hervorgehoben

werden: inter- und intragenerationale (mit dem globalen Süden) Gerechtigkeit, Evidenzbasierung, Europäisierung, Beteiligungsorientierung, Werteorientierung, Veränderung von Produktions- und Konsummustern in Richtung Nachhaltigkeit. Zweitens könnte Umweltpolitik verstärkt soziale Aspekte betonen. Dies kann etwa bedeuten, die sozialen Folgen von unterlassener Umwelt- und Klimapolitik herauszustellen und umwelt- und klimapolitische Instrumente so zu gestalten, dass Verteilungs- und Einkommenswirkungen minimiert werden bzw. sogar eine gerechtere Ressourcenverteilung erreicht wird. Drittens ist denkbar, dass Umweltpolitik Positionen aufgreift, die mit populistischen Argumentationen vereinbar scheinen (Heimatschutz, Naturschutz, Stärkung regionaler Wirtschaft und kleinbäuerlicher Landwirtschaft, etc.) und sich auch rhetorisch zu eigen macht. Dies könnte insbesondere die identitätsstiftenden Aspekte von Umweltschutz aufgreifen, wie die Vorstellung von einer unbeschädigten Landschaft oder der Waldschutz oder soziale Praktiken unterstützen, die in populismusaffinen Milieus Resonanz finden (z. B. regionale Bezüge bei der Ernährung oder Tourismus, Insektenschutz im eigenen Garten, gemeinschaftliche Abfallbeseitigung). Allerdings ist gerade mit einer solchen konservativ geprägten Umweltpolitik das Risiko verbunden, dass zentrale Anliegen von Umweltpolitik nicht in diese Rahmung passen (Schutz globaler Gemeingüter oder Ausbau Erneuerbarer Energien), exkludierende Gesellschaftsvorstellungen übernommen werden und sich bisherige Unterstützer*innen abwenden.

Im Umgang mit populistischer Kritik an Umweltpolitik gibt es aber keine zwingende Notwendigkeit, nur eine der hier skizzierten Strategien zu entwickeln. Vielmehr könnte ein Parteien-Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Konzepten von Umweltpolitik sinnvoll sein. Wenn die Entwicklung einer dezidierten Gegenposition als *Grüne Umweltpolitik*, die Betonung sozialer Aspekte als *sozialdemokratische Umweltpolitik* und die Integration von kompatiblen Positionen als eine *konservative Umweltpolitik* profiliert wird, könnte eine Repolitisierung von Umweltpolitik unterstützt werden. Dies würde dem Vorwurf eines angeblich *uniformen Establishments* vorbeugen. Wähler*innen würden sich ggf. wieder bei demokratisch-pluralistischen Parteien wiederfinden. Der (vermeintlichen) Alternativlosigkeit und technokratischem Regieren in umweltpolitischen Fragen würde Abhilfe geleistet. Der Wettbewerb zwischen Parteien um geeignete Lösungen für umweltpolitische Problemlagen kann auch jenseits der Auseinandersetzung mit populistischen Parteien dazu beitragen, dass eine neue Dynamik bei der Fortentwicklung von Umweltpolitik entsteht.

Literatur

- Bescherer, P. (2017). „Wir sind doch auch eine Minderheit“ Rechtspopulismus als Verteidigung von Lebensformen. *Ethik und Gesellschaft* 1/2017: Sozialethik der Lebensformen. <https://doi.org/10.18156/eug-1-2017-art-3>.
- Decker, F. (2006). Die populistische Herausforderung. Theoretische und ländervergleichende Perspektiven. In F. Decker (Hrsg.), *Populismus: Gefahr für die Demokratie oder nützliches korrektiv?* (S. 9–32). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90163-3_1.
- Decker, F., & Lewandowsky, M. (2017). Rechtspopulismus in Europa: Erscheinungsformen, Ursachen und Gegenstrategien. *ZfP Zeitschrift für Politik*, 64(1), 21–38. <https://doi.org/10.5771/0044-3360-2017-1-21>.
- Diehl, P. (2012). Populismus und Massenmedien. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 5–6, 2012.
- Engesser, S., Ernst, N., Esser, F., & Büchel, F. (2017). Populism and social media: How politicians spread a fragmented ideology. *Information, Communication & Society*, 20(8), 1109–1126. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2016.1207697>.
- Manow, P. (2018). *Die Politische Ökonomie des Populismus*. Berlin: Suhrkamp.
- Mudde, C. (2004). The populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39(4), 542–563. <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2004.00135.x>.
- Müller, J. (2016). Populismus. Symptom einer Krise der politischen Repräsentation? – Essay. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 40–42, 2016.
- Rovira Kaltwasser, C. (2012). The ambivalence of populism: Threat and corrective for democracy. *Democratization*, 19(2), 184–208. <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.572619>.
- Schaller, S., & Carius, A. (2019). Convenient truths. Mapping climate agendas of right-wing populist parties in Europe. <https://www.adelphi.de/de/system/files/mediathek/bilder/Convenient%20Truths%20-%20Mapping%20climate%20agendas%20of%20right-wing%20populist%20parties%20in%20Europe%20-%20adelphi.pdf>. Zugegriffen: 17. Dez. 2019.
- Schedler, A. (1996). Anti-political-establishment parties. *Party Politics*, 2(3), 291–312. <https://doi.org/10.1177/1354068896002003001>.
- Spier, T. (2006). Populismus und Modernisierung. In F. Decker (Hrsg.), *Populismus: Gefahr für die Demokratie oder nützliches korrektiv?* (S. 33–58). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90163-3_2.
- Spier, T. (2014). Was versteht man unter „Populismus“? <http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtspopulismus/192118/was-versteht-man-unter-populismus>. Zugegriffen: 17. Dez. 2019.
- Spittler, M. (2018). Are right-wing populist parties a threat to democracy? In W. Merkel & S. Kneip (Hrsg.), *Democracy and crisis: Challenges in turbulent times* (S. 97–121). Cham: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-72559-8_5.
- Taggart, P. (2004). Populism and representative politics in contemporary Europe. *Journal of Political Ideologies*, 9(3), 269–288. <https://doi.org/10.1080/1356931042000263528>.

- Van Kessel, S. (2015). *Populist parties in Europe: Agents of discontent?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wildt, M. (2017). *Volk, Volksgemeinschaft, AfD*. Hamburg: Hamburger Edition.
- Wolf, T. (2017). *Rechtspopulismus. Überblick über Theorie und Praxis*. Wiesbaden: Springer VS.

Dr. Klaus Jacob, Freie Universität Berlin, Forschungszentrum für Umweltpolitik (klaus.jacob@fu-berlin.de)

Stella Schaller, Adelphi (schaller@adelphi.de)

Alexander Carius, Adelphi (carius@adelphi.de)

Wahlbeteiligung und Wahlverhalten



Die Europawahl 2019 – wieder eine *second-order election*? Eine Analyse der Wahlergebnisse in den 28 EU-Staaten

Hendrik Träger und Lisa H. Anders

Zusammenfassung

Auch die Europawahl 2019 weist deutliche Züge einer Nebenwahl auf, wie durch eine Analyse entlang des von Reif und Schmitt entwickelten ‚*second-order election*‘-Ansatzes herausgearbeitet wird: Im Vergleich zur jeweils vorangegangenen nationalen Hauptwahl war im überwiegenden Teil der EU-Staaten die Beteiligung an der Europawahl geringer und der Anteil der ungültigen Stimmen größer. Ferner erzielten in den meisten Ländern die Regierungsparteien geringere Stimmenanteile, während kleinere und neue Parteien Gewinne verbuchen konnten.

1 Einleitung

Angesichts des Erstarkens von EU-kritischen und populistischen Parteien galt die Europawahl 2019 vielen Beobachter*innen bereits im Vorfeld als Schicksals- und Schlüsselwahl (Kolb und Mühlauer 2019, S. 2; Leggewie 2019, S. 4) oder als „Richtungswahl über die Zukunft der EU“ (von Ondarza und Schenuit 2019, S. 11). Partei- und lagerübergreifend betonten Politiker*innen die Bedeutung

H. Träger (✉) · L. H. Anders
Institut für Politikwissenschaft, Universität Leipzig, Leipzig, Deutschland
E-Mail: Hendrik.Traeger@uni-leipzig.de

L. H. Anders
E-Mail: l.anders@uni-leipzig.de

der Wahl; das Europäische Parlament startete eine beispiellose Informationskampagne, um die rund 400 Mio. Wahlberechtigten zur Abstimmung zu bewegen und die europäischen Spitzenkandidat*innen lieferten sich mehrere aufwendig inszenierte TV-Duelle. Und tatsächlich machten 2019 wieder mehr Unionsbürger*innen als in den Jahren zuvor von ihrem Wahlrecht Gebrauch. Fristet die Europawahl also 40 Jahre nach der Einführung der Direktwahl kein Schatten-dasein mehr?

Der vorliegende Beitrag analysiert, inwiefern die Wahl zum Europäischen Parlament im Mai 2019 eine *second-order election* war. Dafür wird auf das einschlägige Konzept von Karlheinz Reif und Hermann Schmitt (1980) zurückgegriffen, das seit vier Jahrzehnten für die Analyse von Abstimmungen auf europäischer Ebene genutzt wird (exemplarisch Reif 1984; Marsh 1998; Schmitt 2005; Koepke und Ringe 2006; Hix und Marsh 2011; Hobolt und Wittrock 2011; Niedermayer 2014; Träger 2015).

Grundsätzlich differenzieren Reif und Schmitt (1980) zwischen den *first-order elections* wie den nationalen Parlamentswahlen sowie den *second-order elections*, zu denen die Urnengänge auf europäischer Ebene gehören. Die Unterschiede zwischen den Haupt- und den Nebenwahlen arbeiten sie anhand von sechs Dimensionen heraus, die sich unter anderem mit den Akteuren bei den verschiedenen Wahlen, den institutionellen Verfahren wie dem Wahlsystem und den Einflüssen zwischen beiden Wahlebenen beschäftigen.

„*Perhaps the most important aspect of second-order elections is that there is less at stake*“, erklären Reif und Schmitt (1980, S. 9): Bei den Nebenwahlen stehe sowohl für die Parteien als auch für die Bürger*innen offenbar weniger auf dem Spiel als bei Hauptwahlen, was sich auch im Abstimmungsverhalten niederschlage. So sei eine niedrigere Beteiligung zu beobachten. Außerdem würden mehr Wähler*innen als bei den Urnengängen auf nationaler Ebene aus Unzufriedenheit ihre Stimmzettel ungültig machen. Die nationalen Regierungsparteien hätten – ähnlich wie bei den *mid-term elections* in den USA – erhebliche Stimmenverluste zu verzeichnen, weil die Wähler*innen die Europawahlen dazu nutzten, ihrer Unzufriedenheit mit der Regierungsperformanz auf nationaler Ebene Ausdruck zu verleihen. Entscheidend sei hierbei der zeitliche Abstand zwischen der nationalen Abstimmung und der Europawahl. Fände Letztere kurz nach Ersterer statt, so könnten die Regierungsparteien auch bei der Nebenwahl gewinnen. Mit größerem zeitlichen Abstand zwischen den beiden Wahlterminen müssten die Regierungsparteien jedoch Stimmenverluste verzeichnen, wovon kleine und neue Parteien profitieren könnten. Ob diese Annahmen auch auf die jüngste Europawahl zutreffen, wird im Folgenden untersucht.

2 Wahlbeteiligung

Mit Blick auf die Partizipationsquoten bei der Europawahl und den Abstimmungen über die nationalen Parlamente lassen sich grosso modo die aus dem Konzept von Schmitt und Reif ableitbaren Thesen bestätigen. In 23 EU-Staaten ist die Beteiligung bei der Europawahl 2019 geringer als bei dem jeweils letzten Urnengang auf nationaler Ebene, wobei die Differenzen eine sehr große Bandbreite aufweisen (siehe Abb. 1): Am größten ist der Unterschied mit 40,0 Prozentpunkten in den Niederlanden; die Slowakei, Tschechien, Großbritannien und Schweden folgen mit Werten oberhalb von 30 Prozentpunkten. 16 Staaten – darunter Deutschland – liegen zwischen zehn und 30 Prozentpunkten. Vergleichsweise gering sind die Abstände in Luxemburg (-5,5), wo Wahlpflicht besteht, und Polen (-5,2), wo sich die Beteiligung auf europäischer Ebene im Vergleich zu 2014 fast verdoppelt hat, aber weiterhin unter der Partizipationsquote bei der nationalen Wahl liegt. Für viele Bürger*innen scheint die Europawahl weiterhin eine wesentlich geringere Bedeutung als die Urnengänge auf der nationalstaatlichen Ebene zu haben, weshalb sie sich nicht beteiligen.

Allerdings war dieses Mal – im Gegensatz zur Europawahl 2014 (vgl. Träger 2015) – die Partizipation in fünf Ländern geringfügig größer als bei der jeweils letzten nationalen Parlamentswahl. Auf den ersten Blick sprechen diese Fälle gegen die These der *second-order elections*. Bei genauerer Betrachtung ergeben

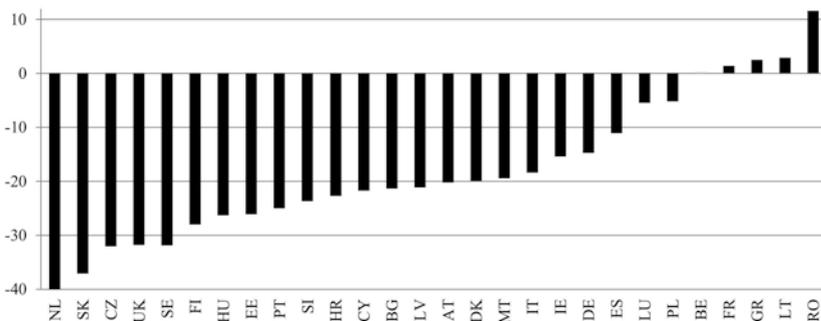


Abb. 1 Differenzen bei der Wahlbeteiligung (in Prozentpunkten). Anmerkung: Negative Werte stehen für eine niedrigere Beteiligung bei der Europawahl als bei der letzten Abstimmung über das nationale Parlament; für positive Werte gilt entsprechend Umgekehrtes. (Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung nach Informationen der nationalen Wahlbehörden, des Europäischen Parlaments (2019) und des International IDEA (2019))

sich jedoch stichhaltige Erklärungen für die höhere Beteiligung: In drei der fünf Länder fanden an dem Tag der Europawahl weitere Abstimmungen beziehungsweise Referenden statt, wodurch die Wahlberechtigten zusätzlich mobilisiert worden sein dürften. In Rumänien, das mit 11,6 Prozentpunkten die größte Differenz aufweist, wurde ein Referendum über Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung durchgeführt. In Litauen entschieden die Bürger*innen in einer Stichwahl über das künftige Staatsoberhaupt; an dieser Abstimmung und an jener über das Europäische Parlament beteiligten sich mit 53,5 beziehungsweise 53,2 % ungefähr gleich viele Menschen. Die Belgier*innen votierten am 26. Mai 2019 auch über die neue Zusammensetzung der Abgeordnetenkammer in Brüssel; die minimal höhere Partizipationsquote bei der EU-weiten Wahl sollte aufgrund des geringen Unterschiedes von 0,1 Prozentpunkten nicht überinterpretiert werden. Und in den beiden anderen Fällen – also in Frankreich und Griechenland – war die Beteiligung an der Europawahl 2019 im historischen Vergleich keineswegs besonders hoch. Die Differenzen zur jeweils letzten Parlamentswahl, die mit 1,4 beziehungsweise 2,5 Prozentpunkten relativ gering sind, lassen sich damit erklären, dass sich an den Abstimmungen 2015 respektive 2017 ein deutlich kleinerer Teil der Wahlberechtigten beteiligte als an früheren nationalen Urnengängen. Alles in allem gilt für den Großteil der Fälle weiterhin, dass eine Europawahl deutlich weniger Bürger*innen zur Stimmabgabe motivieren kann als eine *first-order election*.

3 Ungültige Stimmen

Bei der Analyse der ungültig abgegebenen Stimmen können nur 26 Mitgliedstaaten verglichen werden, weil für Tschechien und das Vereinigte Königreich keine Werte für beide Wahlarenen vorliegen. In neun Ländern – das sind zwei mehr als 2014 (vgl. Träger 2015, S. 37) – waren der Anteile der ungültigen Stimmen bei der Europawahl 2019 (teilweise erheblich) kleiner als bei der jeweils letzten Abstimmung auf nationaler Ebene. In Lettland und Schweden sind die Werte für beide Wahlarenen identisch (Abb. 2). Demnach trifft die von Reif und Schmitt postulierte Annahme auf elf von 26 Staaten nicht zu.

Für die (knappe) Mehrheit der EU-Staaten lässt sich aber auch 2019 dieser Aspekt der *less at stake*-Dimension des *second-order election*-Ansatzes bestätigen, denn dort wurden mehr ungültige Stimmen abgegeben als bei der vorangegangenen nationalen Wahl. Besonders groß sind die Differenzen in Irland,

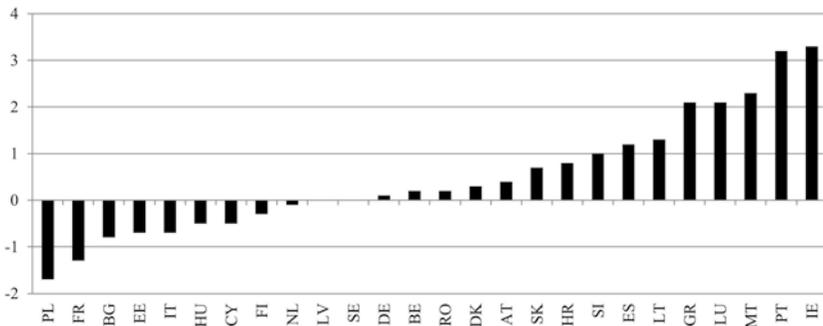


Abb. 2 Differenzen bei ungültigen Stimmen (in Prozentpunkten). Anmerkung: Für Tschechien und das Vereinigte Königreich liegen keine Angaben vor, weshalb beide Länder nicht berücksichtigt werden können. (Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung nach Informationen nationaler Wahlbehörden, des Europäischen Parlaments (2019) und des International IDEA (2019))

Malta, Portugal, Luxemburg und Griechenland mit mehr als zwei Prozentpunkten (Abb. 2). Die drei zuletzt genannten Länder gehörten bereits 2014 zur Spitzengruppe (vgl. Träger 2015, S. 37). Dies lässt vermuten, dass keine situativen Faktoren dazu führen, dass die Wähler*innen ihren Stimmzettel ungültig machen. Offenbar handelt es sich tatsächlich um eine bewusste Entscheidung im Rahmen der Europawahl, was für die These von Reif und Schmitt spricht. Eine andere Erklärungsmöglichkeit wären die unterschiedlichen Wahlsysteme auf nationaler und europäischer Ebene, wodurch es zu einem unbeabsichtigten Ungültigmachen der Stimmen kommen kann. Das könnte beispielsweise in Irland der Fall sein, denn das dortige Parlament wird nach den Grundsätzen des *Single Transferable Vote*-Systems gewählt. Allerdings sprechen mit Luxemburg, Portugal und Griechenland genau jene Fälle, die sowohl 2014 als auch 2019 in der Spitzengruppe lagen, aufgrund des dort existierenden Verhältniswahlsystems gegen die aufgestellte Annahme. In Luxemburg und Griechenland könnte wiederum die formal bestehende Wahlpflicht das Ungültigmachen von Stimmen verstärken – dies gilt jedoch für Wahlen auf nationaler und europäischer Ebene gleichermaßen. Insgesamt kann konstatiert werden, dass die Annahme von Schmitt und Reif für die Mehrzahl der Fälle zutrifft. Dieser Aspekt des *second-order election*-Konzeptes hält Potenzial für intensivere Studien bereit, um die Ursachen für die ungültigen Stimmen bei den Europawahlen genauer zu erforschen.

4 Wahlergebnisse der nationalen Regierungsparteien

Hinsichtlich der Stimmenanteile der nationalen Regierungsparteien bei der Europawahl 2019 sind zunächst drei technische Anmerkungen notwendig:

- Drei Länder können bei der Analyse nicht berücksichtigt werden. Das betrifft Belgien aufgrund der am gleichen Tag stattgefundenen Abstimmungen auf nationaler und europäischer Ebene, Kroatien wegen eines Wahlbündnisses der regierenden HDZ mit einer Oppositionspartei bei der letzten Parlamentswahl sowie Finnland, wo die Europawahl zwischen der Parlamentswahl im April und der Vereidigung der neuen Regierung im Juni stattfand.
- Ein die Lager von Regierung und Opposition übergreifendes Wahlbündnis gab es bei der Europawahl 2019 auch in den Niederlanden. Der entsprechende Stimmenanteil ist mit 6,8 % jedoch so niedrig, dass die deutlichen Verluste des Regierungslagers als Ganzes erkennbar bleiben.
- In Österreich zerbrach vier Tage vor der Europawahl die ÖVP-FPÖ-Koalition, weshalb die Wähler*innen, die ihre Stimmen bereits zuvor per Brief abgegeben hatten, in einer anderen politischen Situation wählten als diejenigen, die später abstimmten. Deshalb wird für die Alpenrepublik zwischen der Koalition und der ÖVP-Minderheitsregierung unterschieden.

Die von Reif und Schmitt postulierte Annahme, dass Europawahlen als *second-order elections* zu Stimmenverlusten der Regierungsparteien führen würden, lässt sich für 2019 nicht pauschal bestätigen (Abb. 3): Lediglich in neun Ländern verloren alle an der Regierung beteiligten Parteien. Diesen stehen Gewinne aller Regierungsparteien in fünf Staaten gegenüber. Die beiden Extreme bilden Großbritannien und Polen. Während die Konservativen von Theresa May aufgrund der Brexit-Debatte von 42,4 % bei der Unterhauswahl 2017 auf 8,8 % abstürzten, konnte das PiS-geführte EU-skeptische Wahlbündnis in Warschau seinen Stimmenanteil um 7,8 Prozentpunkte vergrößern.

In neun Ländern sind innerhalb des Regierungslagers sowohl Verluste als auch Gewinne zu verzeichnen. Das führte in vier Fällen zu niedrigeren Gesamtstimmenanteilen der Koalitionsparteien als bei der letzten nationalen Parlamentswahl. Ein Beispiel hierfür ist Deutschland, wo der minimale Anstieg der CSU um 0,1 Prozentpunkte die historisch schlechten Ergebnisse von CDU und SPD nicht ansatzweise ausgleichen konnte. Demgegenüber stehen fünf Länder, in denen die Europawahl mit einem kleinen Plus für die gesamte Regierung endete. Das geschah beispielsweise in Italien, wo die *Lega* von Innenminister Matteo Salvini

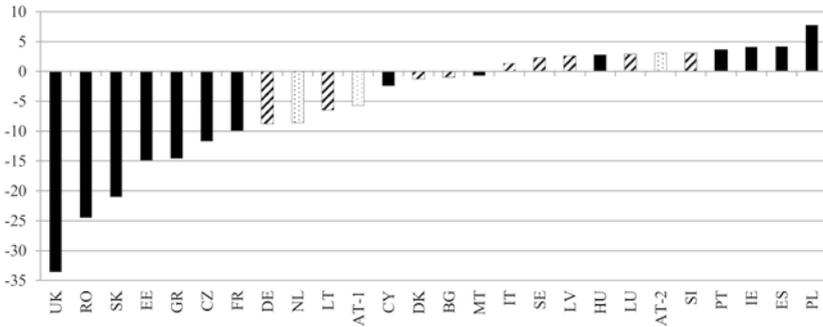


Abb. 3 Differenzen bei Ergebnissen der Regierungsparteien (in Prozentpunkten). Anmerkung: Negative Werte stehen für Stimmenverluste der Regierungspartei(en) bei der Europawahl; für positive Werte gilt Umgekehrtes. Die schwarzen Balken signalisieren, dass alle Regierungsparteien verloren oder gewonnen haben; gestrichelte Balken symbolisieren jene Länder, in denen der eine Teil des Regierungslagers Stimmen verlor, während der andere Teil Zuwächse im Vergleich zur letzten nationalen Wahl verzeichnen konnte. Mit gepunkteten Balken sind die Niederlande (Wahlbündnis der regierenden CU mit der oppositionellen SGP) und Österreich (Koalitionsbruch kurz vor Europawahl; AT-1 = ÖVP/FPÖ-Koalition; AT-2 = ÖVP-Minderheitsregierung) als Spezialfälle markiert. Hinsichtlich der in der Abbildung fehlenden Staaten (Belgien, Finnland, Kroatien) wird auf die Ausführungen zu Beginn von Abschnitt 4 verwiesen. (Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung nach Informationen nationaler Wahlbehörden und des Europäischen Parlaments (2019))

mit 17,0 Prozentpunkten in etwas größerem Umfang an Stimmen zulegte, als das von 32,7 auf 17,1 % abgestürzte *Movimento 5 Stelle* verlor.

Unabhängig davon, ob nur einzelne oder alle Regierungsparteien Stimmenzuwächse verbuchen konnten, erzielten in 15 Fällen die Regierungsparteien bei der Europawahl in Summe geringere und in elf Fällen saldiert höhere Stimmanteile als bei der vorangegangenen nationalen Wahl. Dass dieses Ergebnis nicht im Widerspruch zum Konzept der *second-order election* steht, zeigt der Blick auf die nationalen Legislaturperioden (Abb. 4).

In sechs der sieben Länder im ersten Viertel von Abb. 4 – also in der Phase bis zu zwölf beziehungsweise 15 Monate¹ nach der letzten nationalen Wahl – haben die Regierungsparteien leichte Gewinne verbucht; die einzige Ausnahme bildet

¹Der jeweilige Wert ist davon abhängig, ob die nationalen Parlamente alle vier oder fünf Jahre gewählt werden.

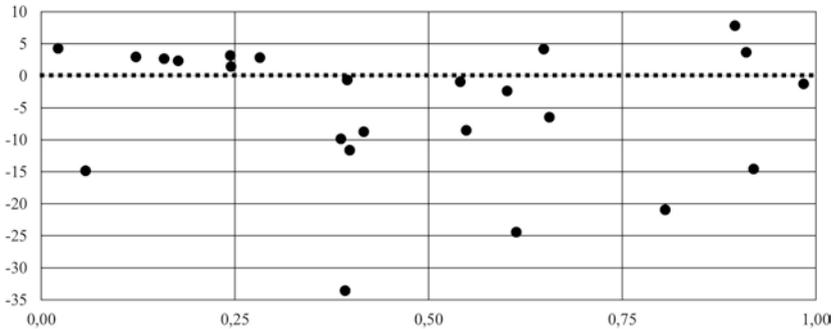


Abb. 4 Gewinne und Verluste der Regierungsparteien (in Prozentpunkten) im Verlauf der nationalen Legislaturperiode. Anmerkung: Die Werte auf der x-Achse geben an, zu welchem Zeitpunkt innerhalb der Legislaturperiode des nationalen Parlaments die Europawahl stattfand; 0,25 entspricht also einem Viertel. Auf der y-Achse sind die Gewinne oder Verluste der Regierungsparteien abgetragen. Belgien, Finnland, Kroatien und Österreich konnten aus den oben genannten Gründen nicht mit berücksichtigt werden. (Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung)

die Koalition in Estland. Im zweiten und dritten Viertel sind für die meisten Fälle (teilweise erhebliche) Verluste zu verzeichnen; lediglich in Ungarn und Irland waren die Stimmenanteile des Regierungslagers bei der Europawahl größer als bei dem letzten nationalen Urnengang. Kurz vor dem Ende der Legislaturperiode befanden sich fünf Länder, wobei die Koalitionen in Dänemark, Griechenland und der Slowakei an Unterstützung verloren, während die Regierungen in Polen und Portugal zu den Gewinnern gehörten.

Damit lässt sich die These vom *midterm*-Effekt bei *second-order elections* weitestgehend bestätigen. Kurz nach den Hauptwahlen können die meisten regierenden Parteien ihre Stimmenanteile sogar noch vergrößern, während die „*anti-government swings*“ (Marsh 1998, S. 606) vor allem in der Mitte der Legislaturperiode zu beobachten sind.

5 Kleine und neue Parteien

In der Parteienforschung gibt es keine einheitliche Definition für *kleine* Parteien (vgl. Kranenpohl und Niedermayer 2013, S. 664 ff.). Deshalb werden hier – gewissermaßen als *proxy* – alle Gruppierungen berücksichtigt, auf die bei der jeweils letzten nationalen Parlamentswahl weniger als fünf Prozent der Stimmen

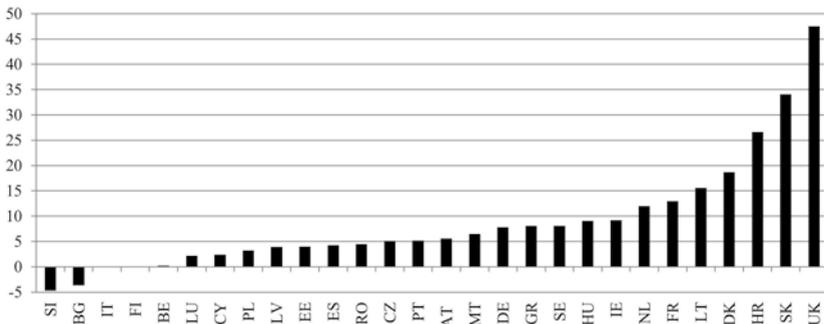


Abb. 5 Gewinne und Verluste der kleinen und neuen Parteien (in Prozentpunkten). Anmerkung: Bei Belgien sind die am gleichen Tag durchgeführten Wahlen auf nationaler und europäischer Ebene zu berücksichtigen. (Quelle: Eigene Berechnungen und Darstellung nach Informationen nationaler Wahlbehörden und des Europäischen Parlaments (2019))

entfielen. Damit sind logischerweise auch alle neu gegründeten Parteien eingeschlossen.

Die von Reif und Schmitt postulierte Annahme, dass kleine und neue Parteien bei *second-order elections* höhere Stimmenanteile als bei *first-order elections* erreichen, kann auch für die Europawahl 2019 bestätigt werden (Abb. 5): Nur für Slowenien und Bulgarien ist das Gegenteil zu beobachten. In beiden Ländern waren die saldierten Ergebnisse der kleinen und neuen Parteien mit 4,7 beziehungsweise 3,6 Prozentpunkten erkennbar niedriger als die Referenzwerte für die jeweils letzte nationale Parlamentswahl. In Italien, Finnland und Belgien gab es lediglich minimale Veränderungen bei den saldierten Stimmenanteilen. Da in Belgien am gleichen Tag auf nationaler und europäischer Ebene gewählt wurde, lässt sich zumindest für dieses Land konstatieren, dass es dann, wenn sowohl eine *first-order* als auch eine *second-order election* gleichzeitig stattfinden, keine signifikanten Unterschiede zwischen den verschiedenen Wahlarenen gibt.

Für die 23 anderen EU-Staaten – das sind zwei Länder weniger als fünf Jahre zuvor (vgl. Träger 2015, S. 40), aber weiterhin die überwiegende Mehrheit der Fälle – lässt sich die These von Reif und Schmitt hinsichtlich der Gewinne der kleineren Parteien bestätigen. Dabei zeigen sich starke Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Im Vereinigten Königreich, das bereits hinsichtlich der Regierungsparteien als Paradebeispiel gelten kann, schnitten die kleinen und neuen Parteien besonders gut ab. Die erst im Januar 2019 gegründete *Brexit Party* wurde aus dem Stand heraus mit 30,7 % klar die stärkste Partei; die Liberaldemokraten

(19,8 %) und die Grünen (11,8 %) konnten ihre Stimmenanteile im Vergleich zur Unterhauswahl 2017 fast verdreifachen beziehungsweise sogar mehr als versiebenfachen. Die drei Parteien stellen lediglich 13 der 650 Abgeordneten im Londoner Parlament, aber auf sie entfielen bei der Europawahl fast zwei Drittel der Stimmen. Demgegenüber kamen Labour und die Konservativen als die bisher größten Parteien im Königreich nur noch auf rund ein Fünftel der Stimmen.

Ein ähnliches Bild wie in Großbritannien zeigt sich in der Slowakei, wo das Wahlbündnis aus der 2017 gegründeten, sozialliberalen *Progresívne Slovensko* und der ein Jahr jüngeren, liberal-konservativen *SPOLU* mit 20,1 % stärkste politische Kraft wurde. Neben Großbritannien und der Slowakei gibt es mit Kroatien, Dänemark, Litauen, Frankreich und den Niederlanden fünf weitere Länder, in denen sich die Differenzen zwischen den beiden Wahlaranen auf mindestens zehn Prozentpunkte belaufen. Mit 7,8 Prozentpunkten ist der Vergleichswert für Deutschland deutlich geringer. In der Bundesrepublik konnten zwar die Satirepartei *DIE PARTEI*, die *Freien Wähler* und die *Tierschutzpartei* ihre Ergebnisse der Bundestagswahl 2017 (fast) verdoppeln, blieben aber mit 1,4 bis 2,4 % auf vergleichsweise niedrigem Niveau.

6 Fazit: noch immer eine Nebenwahl

Die Mehrzahl der hier untersuchten Aspekte bestätigt die Thesen von Reif und Schmitt:

- Im Vergleich zu 2014 ist die Beteiligung an der Europawahl 2019 zwar teilweise deutlich gestiegen. Trotz der Zuwächse in der Mehrzahl der EU-Staaten lag die Partizipationsquote in den meisten Ländern deutlich unter dem Vergleichswert für die jeweils vorangegangene nationale Hauptwahl. Das spricht dafür, dass auch die Europawahl 2019 eine *second-order election* war.
- Ambivalentere Befunde bestehen bei den ungültigen Stimmen. Nur 15 der 26 EU-Staaten, für die die erforderlichen Daten zur Verfügung stehen, entsprechen den Erwartungen von Reif und Schmitt. Für neun Länder gilt das Gegenteil; und zwei Fälle weisen keine Unterschiede zwischen Haupt- und Nebenwahl auf.
- Bei der Analyse der Stimmenverluste der Regierungsparteien ergibt sich auf den ersten Blick ein uneinheitliches Bild: In neun Staaten verloren alle regierenden Parteien; für fünf Länder sind hingegen Gewinne aller Regierungsparteien zu verbuchen. In den anderen Fällen verloren jeweils

nur einzelne Parteien des Regierungslagers, während andere hinzugewannen. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang, zu welchem Zeitpunkt innerhalb der Legislaturperiode des nationalen Parlamentes die Europawahl stattfand. Vor allem bei einem Wahltermin in der Mitte der nationalen Legislaturperiode mussten die Regierungsparteien teilweise empfindliche Verluste hinnehmen. Damit zeigt sich klar der von Reif und Schmitt erwartete *mid-term* Effekt. Er legt nahe, dass die Wähler*innen die Europawahl noch immer als *Denkzettelwahl* – also als Wahl, bei der die regierenden Parteien für ihre Performanz abgestraft werden können – wahrnehmen. Auch dies spricht für die These von einer *second-order election*.

- Gleiches gilt hinsichtlich der kleinen und neuen Parteien. Diese konnten in der überwiegenden Mehrheit der EU-Staaten deutlich größere Stimmenanteile als bei der jeweils letzten nationalen Parlamentswahl verbuchen, wobei erhebliche Differenzen hinsichtlich der Höhe der Zuwächse bestehen.

Insgesamt konnte gezeigt werden, dass auch die Europawahl 2019 trotz der multiplen Krisen der vergangenen Jahre (z. B. Debatte über Brexit), des nunmehr zum zweiten Mal angewandten Spitzenkandidatenverfahrens und der gegenwärtig intensiv diskutierten Politisierung der Europäischen Union immer noch deutliche Züge einer *second-order election* aufwies.

Literatur

- Europäisches Parlament. (2019). Ergebnisse der Europawahl 2019. <https://europawahl.eu/wahlergebnis>. Zugegriffen: 26. Sept. 2019.
- Hix, S., & Marsh, M. (2011). Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European Parliament elections across time. *Electoral Studies*, 30(1), 4–15. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.09.017>.
- Hobolt, S. B., & Wittrock, J. (2011). The second-order election model revisited: An experimental test of vote choices in European Parliament elections. *Electoral Studies*, 30(1), 29–40. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.09.020>.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance [International IDEA]. (2019). Voter turnout database. <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout> Zugegriffen: 26. Sept. 2019.
- Koepke, J., & Ringe, N. (2006). The second-order election model in an enlarged Europe. *European Union Politics*, 7(3), 321–346. <https://doi.org/10.1177/1465116506066259>.
- Kolb, M., & Mühlauer, A. (2019). Wohin steuert Europa? *Süddeutsche Zeitung*, 121.
- Kranenpohl, U., & Niedermayer, O. (2013). Kleinstparteien. In O. Niedermayer (Hrsg.), *Handbuch Parteienforschung* (S. 663–681). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-531-18932-1_23.

- Leggewie, C. (2019). Nebenwahlen? Hauptsache! Europa vor einer Richtungsentscheidung. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 69(4–5), 4–10.
- Marsh, M. (1998). Testing the second-order election model after four European elections. *British Journal of Political Science*, 28(4), 591–607.
- Niedermayer, O. (2014). Immer noch eine „nationale Nebenwahl“? Die Wahl zum Europäischen Parlament vom 25. Mai 2014. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 45(3), 523–546.
- Reif, K. (1984). Nationale Regierungsparteien verlieren die Wahl zum Europäischen Parlament 1984. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 15(2), 341–352.
- Reif, K., & Schmitt, H. (1980). Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research*, 8(1), 3–44.
- Schmitt, H. (2005). The European parliament elections of June 2004: Still second-order? *West European Politics*, 28(3), 650–679. <https://doi.org/10.1080/01402380500085962>.
- Träger, H. (2015). Die Europawahl 2014 als *second-order election*. Ein Blick in alle 28 EU-Staaten. In M. Kaeding & N. Switek (Hrsg.), *Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protestparteien, Nichtwähler* (S. 33–44). Wiesbaden: Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-05738-1_3.
- von Ondarza, N., & Schenuit, F. (2019). Die Europawahlen 2019 und das europäische Parteiensystem. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 69(4–5), 11–18.

Dr. Hendrik Träger, Universität Leipzig, Institut für Politikwissenschaft (Hendrik.Traeger@uni-leipzig.de)

Dr. Lisa H. Anders, Universität Leipzig, Institut für Politikwissenschaft (l.anders@uni-leipzig.de)



Je höher, desto besser? – Die Europawahl 2019 vor dem Hintergrund sozial verzerrter Wahlbeteiligung

Stefan Haußner und Michael Kaeding

Zusammenfassung

Europawahlen werden durchgehend als second-order-elections und Elitenwahlen wahrgenommen und in fast allen Mitgliedstaaten sind sie von relativ niedriger Wahlbeteiligung geprägt. Gleichzeitig geht mit niedrigerer Wahlbeteiligung meist auch stärkere soziale Verzerrung einher. Der Beitrag zeigt für deutsche und europäische Großstädte, dass auch bei der Europawahl 2019 eine erhebliche soziale Verzerrung in der Wahlbeteiligung vorliegt. Im Vergleich zu nationalen Hauptwahlen, bleibt die Auswirkung der sozialen Verzerrung auf die Wahlbeteiligung jedoch bemerkenswert gleich.

1 Einleitung

Sinkende Wahlbeteiligung und Beteiligungsquoten weit entfernt von universeller Wahlbeteiligung sind ein globales Phänomen auf allen politischen Ebenen. In Europa ist der Gesamttrend seit den 1970er Jahren negativ (Blais und Rubenson 2013). Insbesondere die Wahlbeteiligung bei den Europawahlen stagnierte trotz des Spitzenkandidaten-Prozesses, der auch die Wähler*innen in allen EU-Mitgliedstaaten mobilisieren sollte, unter 50 % (Hobolt 2014; Schmitt et al. 2015).

S. Haußner (✉) · M. Kaeding

Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen, Duisburg, Deutschland

E-Mail: stefan.haussner@uni-due.de

M. Kaeding

E-Mail: michael.kaeding@uni-due.de

In den vergangenen Jahren ist ein Trend zu wieder ansteigender Beteiligung zu beobachten. So konnte auch bei der Europawahl 2019 erstmals seit 1994 wieder eine Wahlbeteiligung von knapp über 50 % erreicht werden. Dennoch bleiben diese Werte deutlich hinter der Beteiligung bei nationalen Hauptwahlen zurück (siehe auch Beiträge von Träger und Anders 2020, i. d. B; Gath und Knapp 2020, i. d. B).

Parallel dazu scheint die Wahlbeteiligung stark in Richtung gut ausgebildeter, wohlhabender und beschäftigter Bürger verzerrt zu sein (Brady et al. 1995; Smets und van Ham 2013). Die sozialen Merkmale und politischen Präferenzen der Wähler*innen stimmen immer weniger mit denen der gesamten Wählerschaft überein. Bürger*innen mit einem niedrigeren sozioökonomischen Status nehmen ihr Wahlrecht deutlich häufiger nicht wahr, als Bürger*innen mit einem höheren Status. Die soziale Integrationskraft und der Gleichheitsanspruch von Wahlen ist daher gefährdet (Verba et al. 1995). Die soziale Ungleichheit bedroht somit auch die politische Gleichheit (Haußner et al. 2017). Darüber hinaus wird angenommen, dass eine niedrigere Wahlbeteiligung gleichzeitig auch die soziale Schieflage in der Wahlbeteiligung verstärkt. Je niedriger die Wahlbeteiligung, desto stärker die soziale Schieflage (Lijphart 1997).

In dem vorliegenden Beitrag stellen wir diese Gesetzmäßigkeit infrage. Nachdem wir einen Überblick über die Entwicklung und Muster in der Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2019 gegeben haben, analysieren wir die soziale Schieflage als weiterhin zentrales Merkmal von Wahlbeteiligung in Europa. Wir beziehen unsere Analyse anschließend auf die kleinräumige Ebene der Stadtteile in deutschen und europäischen Großstädten. Dazu nutzen wir die Arbeitslosigkeit als starken Indikator für die soziale Lage im Stadtviertel. Während die Europawahl im Sinne des *second-order-election*-Modells weiterhin eine deutlich niedrigere Wahlbeteiligung aufweist als nationale Hauptwahlen, können wir keine stärkere soziale Schieflage bei der Europawahl 2019 erkennen.

2 Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2019

Die Europawahl 2019 war die erste Europawahl, bei der die Wahlbeteiligung im Vergleich zur vorherigen Wahl wieder anstieg und darüber hinaus die erste seit 1994, bei der wieder eine Partizipation von mehr als der Hälfte der europäischen Wahlberechtigten erreicht werden konnte. Europaweit wurde ein Anstieg von etwa acht Prozentpunkten erreicht und von vielen Akteuren in Politik und Medien positiv kommentiert. In der Tat konnte man die gestiegene Wahlbeteiligung durchaus als sehr positives Signal dafür deuten, dass europäische Politik stärker in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der europäischen Bürger*innen gerückt ist.

Betrachtet man die Ergebnisse rund um die Wahlbeteiligung allerdings genauer, ergeben sich einige Einschränkungen zu der allgemein positiven Sicht (Abb. 1). Weiterhin liegen 15 von 28 Mitgliedstaaten unter der Marke von 50 %. Vier Länder fallen sogar unter die 30 %-Marke, was vor allem deshalb Sorgen bereitet, da es sich dabei um relativ neue Mitgliedstaaten handelt. Wirklich hohe Beteiligungsquoten von über 80 % erreichen lediglich Luxemburg und Belgien – in beiden Ländern gibt es eine Wahlpflicht.

Schaut man sich außerdem in Abb. 2 die Differenz der Wahlbeteiligung pro Land an, fallen abermals deutliche Unterschiede auf. Eine starke Steigerung der Wahlbeteiligung (10 Prozentpunkte und mehr) gab es lediglich in Deutschland, Spanien und einigen osteuropäischen Staaten. Vor allem letztere kamen meist von einem extrem niedrigen Niveau. Vor allem im Süden Europas, aber auch in Belgien und Irland, ist die Wahlbeteiligung allerdings sogar gesunken. Zwar sind diese Rückgänge nur im Falle von Bulgarien mehr als drei Prozentpunkte stark und somit deutlich geringer als die Zuwächse einiger Staaten, dennoch ist Europa hier differenzierter, als es viele Kommentator*innen am Wahlabend analysierten.

Darüber hinaus waren bei der Europawahl 2019 sehr große Mitgliedstaaten unter denen, die eine starke Steigerung der Beteiligung erreichten. Mit Polen, Spanien, Rumänien, Ungarn und Deutschland finden sich sehr einwohnerreiche Staaten unter den ersten sechs Plätzen. Auch in Frankreich als zweitgrößtem Mitgliedstaat, liegt die Steigung bei über sieben Prozent. Diese Länder haben

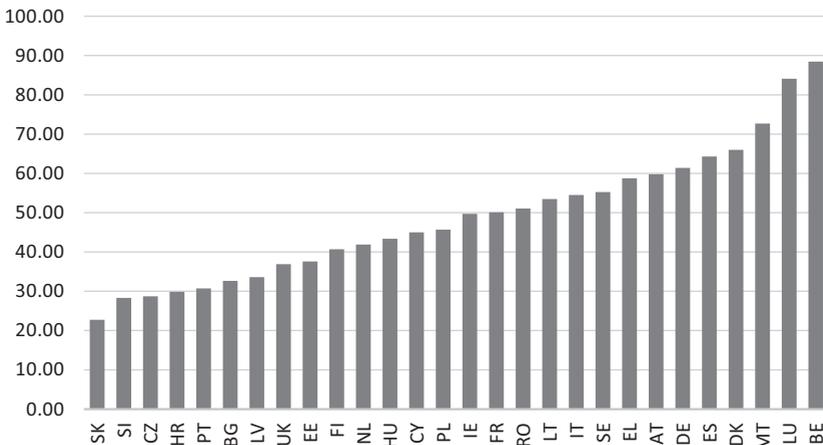


Abb. 1 Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2019 in den Mitgliedstaaten. (Quelle: Eigene Darstellung)

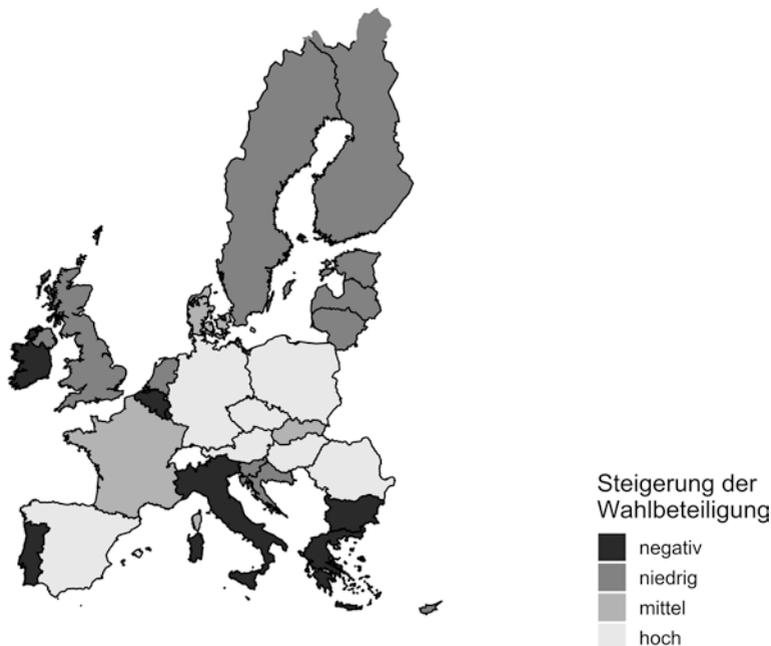


Abb. 2 Wahlbeteiligung 2019 im Vergleich zur Europawahl 2014. (Quelle: Eigene Darstellung)

natürlich aufgrund ihrer vielen Einwohner*innen und Wahlberechtigten auch einen besonders starken Einfluss auf die Wahlbeteiligung der gesamten EU. Kleinere Länder fallen dabei häufig weniger auf. Die Steigerung der Wahlbeteiligung ging bei der Europawahl 2019 vor allem von großen Mitgliedstaaten aus.

3 Niedrige Wahlbeteiligung gefährdet das Ideal politischer Gleichheit

Nach Sidney Verba (2003) lassen sich drei Arten der politischen Gleichheit unterscheiden: Zusätzlich zu den Elementen des „*equal right*“ (gleicher rechtlicher Zugang zu Wahlen) und der „*equal voice*“ (gleiches Stimmgewicht jeder Person) bezieht er eine dritte Dimension mit ein: „*Equal capacities and opportunities*“ (Verba 2003, S. 665). Durch diese Dimension, die sich auf die individuellen Kapazitäten und Möglichkeiten des Zugangs zur Wahl bezieht, nimmt Verba die

Ressourcen, Fähigkeiten und Kompetenzen der Bürger*innen und den gleichberechtigten Zugang zu Informationen in den Blick und bezieht diese Ressourcen mit in das Ideal politischer Gleichheit ein.

Während die Wahlbeteiligung in den ersten beiden Dimensionen eine untergeordnete Rolle spielt, ist sie für die dritte Dimension von wesentlicher Bedeutung. Die dritte Dimension der Gleichstellung kann nicht durch Gesetzgebung und Stimmenverteilung erreicht werden, sondern ist erfüllt, sobald alle sozioökonomischen Gruppen eine ähnlich hohe (oder niedrige) Wahlbeteiligung haben. Daher ist demokratische Legitimität über die politische Gleichheit auch stark an die soziale Gleichheit geknüpft (Persson et al. 2013, S. 173). Herbert Tingsten formulierte bereits 1937 eine ähnliche Analogie, die zu seinem „*law of dispersion*“ führte:

„All the facts gathered here indicate the existence of a rule which may be named the law of dispersion; according to this rule, the dispersion (the differences) in regard to participation in an election or within a certain group, is smaller the higher the general participation is“ (Tingsten 1975, S. 175).

Lijphart nahm diesen Gedanken 60 Jahre später wieder auf und nannte die ungleiche Wahlbeteiligung das ungelöste Dilemma der Demokratie (Lijphart 1997). Er beobachtete eine systematische Verfälschung der Wahlergebnisse zugunsten bessergestellter Bürger*innen. Trotz der damals suboptimalen Datenlage zur politischen Partizipation auf individueller Ebene ist sein Ergebnis überraschend klar und eindeutig: Je geringer die Wahlbeteiligung, desto ungleicher ist die Wahl. Auch nachfolgende Studien waren davon überzeugt, dass eine sinkende Wahlbeteiligung die soziale Schieflage noch verstärkt (Sinnott und Achen 2008, S. 2). „Auf dieser Grundlage wird auch nachvollziehbar, dass sinkende Wahlbeteiligung nicht nur ein legitimatorisches, sondern auch ein Problem der politischen Repräsentation bedeuten kann“ (Rabuzza 2016, S. 6).

Wahlabstinenz, häufig in Verbindung mit sozialen Ungleichgewichten bei geringer Wahlbeteiligung, ist ein globales Phänomen, das im Grunde in allen etablierten Demokratien anzutreffen ist: In Großbritannien und Finnland beispielsweise findet Hill sozioökonomische Verzerrungen bei der Wahlbeteiligung (Hill 2002, S. 84). Auch in Frankreich, Spanien, den Niederlanden, Schweden und Norwegen wurde eine starke Korrelation zwischen niedrigem sozioökonomischem Status und Wahlbeteiligung festgestellt (Dalton 2014, S. 57; Lijphart 1997, S. 3; Persson et al. 2013, S. 179).

Zugegebenermaßen ist die Literatur extrem fragmentiert. Smets und van Ham berichten von „*over 170 independent variables used to explain voter*

turnout“ (2013, S. 356). Keiner der erklärenden Faktoren ist in allen 90 Studien in ihrer Metaanalyse aufgeführt. In der Folge soll sich in diesem Beitrag auf die Rolle einer fehlenden Erwerbstätigkeit fokussiert werden, welche sowohl auf Individualebene als auch in der hier betrachteten Aggregatebene oftmals als starker Indikator herangezogen wurde.

4 Die Auswirkung eines Jobs auf die Wahlbeteiligung

Die Auswirkung des Beschäftigungsstatus auf die Wahlbeteiligung hängt weitgehend mit der sozialen Integration zusammen (Esser 2001, S. 10). Seltener zwischenmenschliche Kontakte zu Kolleg*innen, geringere Möglichkeiten, Soft-Skills im Arbeitsumfeld zu erlernen und Stigmatisierungstendenzen führen zu sozialer Ausgrenzung bei Arbeitsplatzverlust. Nicht nur bezogen auf die sozialen Ressourcen sind Konsequenzen durch den Arbeitsplatzverlust beinahe unvermeidlich. Für erwerbslose Personen sind es häufig andere Beteiligungsformen, die in einer individuellen Kosten-Nutzen-Rechnung mehr Gewinn versprechen, als die Wahl (Cebula 2008). Eine Erwerbstätigkeit ist demnach eng verknüpft mit dem Erwerb anderer Fähigkeiten, die für eine erfolgreiche Partizipation am politischen Leben eine Rolle spielen. Unzufriedenheit über den Verlust der Arbeitsstelle führt oft zu politischen Radikalisierungseffekten, die letztlich eine Entfremdung vom aktuellen politischen System begünstigen (Gallego 2007, S. 13).

Im Gegensatz wird argumentiert, dass es gerade eine sich verschlechternde Wirtschaft und daraus resultierende Arbeitslosigkeit sein können, welche potenzielle Wähler*innen davon überzeugt, ihre Besorgnis und ihren Unmut mit der Beteiligung an der Wahl auszusprechen (Burden und Wichowsky 2014). Durch ihr Wahlrecht würden erwerbslose Personen versuchen, etwas an ihrer Situation zu ändern. Tatsächlich konnten auch solche Effekte beobachtet werden. Diese waren allerdings immer stark mit einer zeitgleichen Abschwächung der Wirtschaftslage verknüpft. Ein entscheidender Faktor scheint hier der Zeitverlauf zu sein, welcher einen möglichen positiven Effekt von Erwerbslosigkeit auf die eigene Partizipation überhaupt erst aktiviert (Ezrow und Xezonakis 2016, S. 10).

Arbeitslosigkeit trifft darüber hinaus nicht nur den Betroffenen selbst, sondern auch das direkte Umfeld der Familie und evtl. auch Freunde und das nähere Wohnumfeld (Schäfer et al. 2013). Hochburgen von Nichtwähler*innen finden sich beinahe ausnahmslos in prekären Stadtteilen wieder, die oftmals als soziale Brennpunkte bekannt sind (Kaeding et al. 2016). Insbesondere auf der Aggregatebene stellt die Arbeitslosigkeit einen guten Stellvertreter für die soziale Lage

insgesamt dar. Hohe Arbeitslosenquoten gehen oftmals einher mit weiteren sozio-ökonomisch ungünstigen Faktoren. Dabei sind es nicht zwangsläufig Erwerbslose selber, die nicht zur Wahl gehen. Vielmehr sorgt die generelle soziale Lage für eine niedrige Beteiligung.

5 Fokus auf Stadtteile und Forschungsdesign

Eine Analyse der sozialen Schieflage der Wahlbeteiligung wurde häufig bereits auf nationaler oder regionaler Ebene durchgeführt. Hajnal und Trounstine (2005) schlagen hingegen vor, dass sich soziale Ungleichgewichte bei geringer Wahlbeteiligung am besten auf der Ebene der Stadtquartiere durchsetzen, da Wähler*innen und Nichtwähler*innen zunehmend räumlich und sozial getrennt voneinander leben.

Analog zu Hajnal und Trounstine (2005), Schäfer und Roßteutscher (2015) und Kaeding et al. (2016) vergleichen wir ebenfalls anstatt ganzer Staaten oder regionaler Einheiten wie Bundesländern, Stadtteile als Hauptforschungsobjekt. Die Bevölkerungsgruppen sind in ihren sozialen und ökonomischen Merkmalen homogener und auf dieser Ebene ist die Segregation verschiedener Teile der Stadtbevölkerung besser sichtbar (Belletini et al. 2016) und Nachbarschaftsverhältnisse können eine mobilisierende Wirkung auf die dort lebenden Bürger*innen haben (Fieldhouse und Cutts 2008; Gimpel et al. 2004). Politikwissenschaftliche Studien auf lokaler und urbaner Ebene haben bei der Analyse des Zusammenhangs zwischen Wahlen und Repräsentation vor allem zwei Themen verfolgt: Im US-amerikanischen Raum die Erforschung der Rolle von Ethnizität auf Wahlergebnisse und das Verständnis, wie Institutionen und Informationskampagnen Ergebnisse beeinflussen können (Trounstine 2010). Wir haben daher Informationen über die Wahlbeteiligung und die sozioökonomische Lage der Stadtteile in europäischen Hauptstädten und einigen weiteren deutschen Städten gesucht. Die Mehrzahl der europäischen Hauptstädte hält diese kleinräumigen Informationen nicht bereit oder aber die Wahlkreise sind nicht exakt deckungsgleich mit den Stadtteilgrenzen. Wir bauen die Analyse daher auf Amsterdam, Berlin, London und Wien auf. Somit finden sich in unseren Daten Hauptstädte von Ländern, in denen die Wahlbeteiligung sehr unterschiedlich gestiegen ist (vgl. Abb. 2). Die weiteren deutschen Städte sind Bremen, Dortmund, Hamburg, Köln, Leipzig und München.

Während für die deutschen Städte meistens eine offizielle Arbeitslosenquote vorliegt, ist die genaue Berechnung der Arbeitslosenzahlen in den europäischen Hauptstädten oft unterschiedlich. Für die Analyse werden diese Werte daher

z-standardisiert, da wir davon ausgehen, dass die Differenzen unabhängig von der exakten Operationalisierung in etwa die gleichen bleiben. Der große Vorteil dieser Daten ist, dass sie offizielle Registerdaten sind und somit deutlich weniger anfällig für Messfehler, wie sie bspw. in Befragungen auftreten.

Für den Vergleich zwischen verschiedenen Typen von Wahlen nutzen wir schließlich ein Regressionsmodell. Hier liegt der spezielle Fokus auf Interaktionseffekten, durch die sich die Effekte der Arbeitslosigkeit auf die Wahlbeteiligung zwischen verschiedenen Wahlen analysieren lassen.

6 Ergebnisse

Einen ersten Einblick geben die Zahlen in deutsche Großstädte. Wie zu sehen ist, unterscheiden sich die Städte hinsichtlich der Anzahl ihrer Stadtteile und in den Unterschieden in der Wahlbeteiligung (Abb. 3). Während bei der Europawahl 2019 in München zwischen dem Stadtteil mit der höchsten und dem mit der

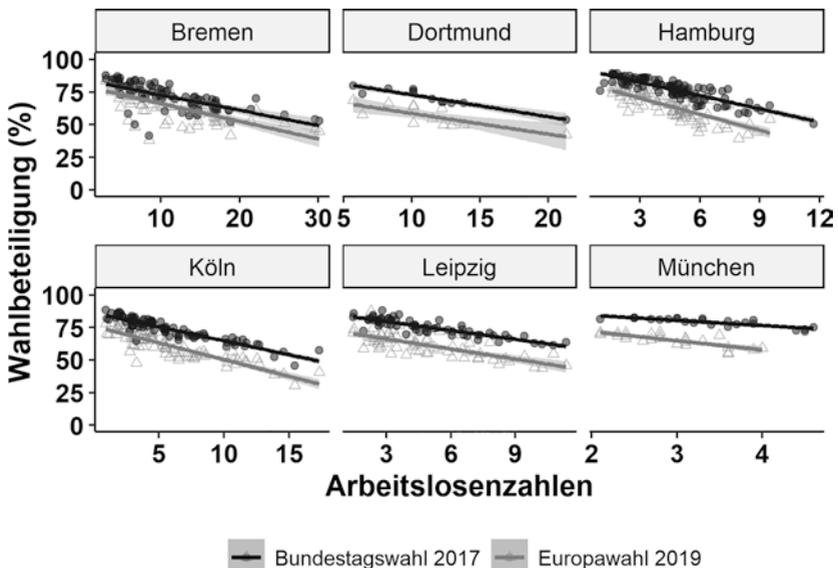


Abb. 3 Verbindung zwischen Arbeitslosenzahlen und Wahlbeteiligung in sechs Städten in Deutschland. (Quelle: Eigene Darstellung)

niedrigsten Wahlbeteiligung ein Unterschied von etwa 16 Prozentpunkten liegt, sind es in Köln fast 50 Prozentpunkte Unterschied.

Allen Städten ist gemeinsam, dass der Indikator *Arbeitslosigkeit* einen starken negativen Effekt auf die Wahlbeteiligung hat. Je niedriger die Arbeitslosigkeit in den Stadtteilen ist, desto eher weisen diese Stadtteile auch deutlich höhere Partizipationsraten auf. Trotz unterschiedlicher Stärke ist der Effekt in allen Städten deutlich zu sehen. Die Effekte sind in Tab. 1 aufgelistet und auch hier erkennt man die unterschiedliche Stärke. Darüber hinaus ist gut zu sehen, dass sich der Effekt im Vergleich zur Bundestagswahl 2017 kaum unterscheidet. Die Effektstärken bewegen sich alle auf dem etwa gleichen Niveau, wenn man die beiden Wahlen miteinander vergleicht.

Dieser Befund soll auch auf einer europaweiten Ebene getestet werden. Auch in den vier europäischen Hauptstädten fällt ein Zusammenhang zwischen Arbeitslosenzahlen und der Wahlbeteiligung bei verschiedenen Wahlen deutlich ins Auge. Während bei den deutschen Städten lediglich die Europawahl 2019 mit der Bundestagswahl 2017 verglichen wurde, wird bei diesen Städten noch eine lokale Wahl (Stadtrat etc.) hinzugenommen. Bei allen Wahltypen erkennt man den negativen Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit in den jeweiligen Stadtvierteln. Wieder verlaufen die Regressionsgeraden nahezu parallel zueinander (Abb. 4).

In Tab. 2 wird für diesen spezifischen Vergleich zwischen Wahlen ein lineares Regressionsmodell herangezogen. Dabei wird in Modell 1 lediglich der Effekt zwischen Wahlbeteiligung und Arbeitslosigkeit abgebildet, wobei die Wahlbeteiligung der jeweiligen Wahlen hier als abhängige Variable in die Modelle eingeht. In Modell 2 werden die unterschiedlichen Wahltypen hinzugefügt. Hier ergibt sich bereits ein interessanter Befund, der sich auch in Modell 3 nicht mehr ändert. Während die Wahlbeteiligung der Hauptwahl im Vergleich zur Europawahl 2019 signifikant höher liegt, ist der Effekt der lokalen Wahl im Vergleich

Tab. 1 Regressionskoeffizienten bei Europa- und Bundestagswahlen (Arbeitslosigkeit → Wahlbeteiligung)

	Effekt Europawahl 2019	Effekt Bundestagswahl 2017
Bremen	-1,36***	-1,17***
Dortmund	-1,59**	-1,68**
Hamburg	-4,12**	-3,64***
Köln	-2,56***	-2,13***
Leipzig	-2,58***	-2,28***
München	-0,09***	-0,18***

Quelle: Eigene Berechnung

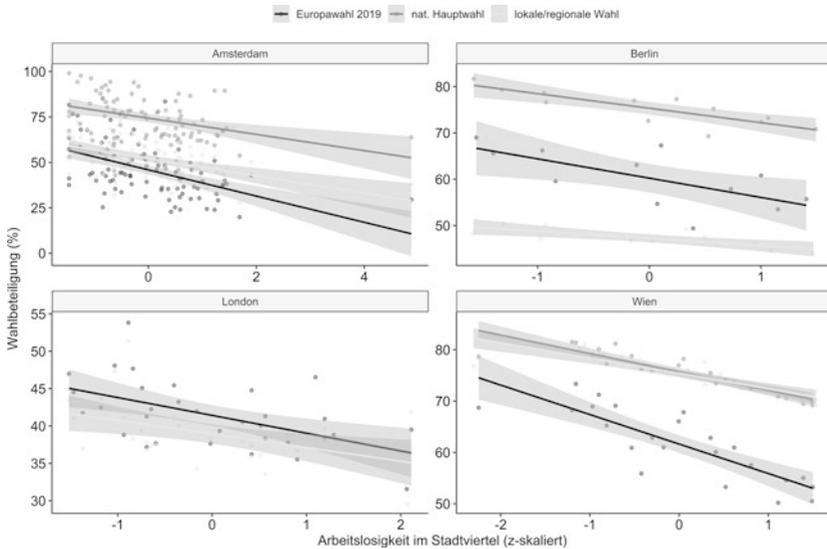


Abb. 4 Verbindungen zwischen Arbeitslosenzahlen und Wahlbeteiligung in vier europäischen Hauptstädten. (Quelle: Eigene Darstellung)

zur EP-Wahl nicht signifikant. Zwischen der Europawahl und der lokalen Wahl können hier keine Unterschiede in der Wahlbeteiligung mehr festgestellt werden.

In Modell 3 werden schließlich noch Interaktionseffekte zwischen der Arbeitslosigkeit und den Wahltypen hinzugefügt. Der Befund, dass diese Interaktionseffekte nicht signifikant werden, unterstützt die grafische These: Der Effekt der Arbeitslosigkeit auf die Wahlbeteiligung unterscheidet sich bei verschiedenen Wahlen mit z. T. sehr unterschiedlicher Höhe der Wahlbeteiligung nicht. In den vier Hauptstädten der EU besteht zwar ein Unterschied in der Höhe der Wahlbeteiligung zwischen Hauptwahl und lokalen und Europawahlen. Die soziale Schieflage, gemessen durch die Arbeitslosigkeit in den Stadtvierteln, bleibt allerdings bei allen Wahlen die gleiche.

7 Diskussion und Fazit

Der vorliegende Beitrag stellt ein lang geglaubtes *Gesetz* der politikwissenschaftlichen Forschung infrage: Niedrigere Beteiligungsraten führen entgegen der Annahme nicht zu einer stärkeren sozialen Verzerrung der Wahl. Lässt man sich

Tab. 2 Multivariates Regressionsmodell (abhängige Variable: Wahlbeteiligung)

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
(Intercept)	58,95*** (0,72)	52,51*** (0,91)	52,52*** (0,91)
Arbeitslosigkeit	-3,77*** (0,74)	-3,80*** (0,57)	-4,88*** (0,93)
Hauptwahl (Ref: EP 2019)		22,64*** (1,40)	22,64*** (1,40)
Lokale Wahl (Ref: EP 2019)		1,05 (1,29)	1,04 (1,29)
Arbeitslosigkeit × Hauptwahl			1,17 (1,44)
Arbeitslosigkeit × Lokale Wahl			2,09 (1,32)
R ²	0,06	0,45	0,45
Adj. R ²	0,05	0,44	0,45
Num. obs.	447	447	447
RMSE	2,35	1,80	1,80

Quelle: Eigene Berechnung

***p<0,001, **p<0,01, *p<0,05

durch die Wahlbeteiligung leiten, muss man die Europawahl 2019 weiterhin als Nebenwahl einordnen. Entgegen der Erwartung, dass die Europawahl evtl. als Elitenprojekt auch stärker als bei Hauptwahlen, sozioökonomisch starke Gruppen zur Wahl mobilisiert, ist dies nicht der Fall. Zwar gehen auch bei der Europawahl vermehrt Bürger*innen aus gut situierten Wohnvierteln zur Wahl, dieser Effekt ist aber nicht stärker oder schwächer als bei nationalen Hauptwahlen.

Der Beitrag zeigt außerdem, dass hinter der erfreulicherweise insgesamt gestiegenen Wahlbeteiligung in Europa, noch deutliche Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten zu erkennen sind. Während einige, vor allem bevölkerungsreiche Staaten, deutliche Zuwächse in der Wahlbeteiligung verzeichnen konnten, gibt es auch einige Staaten, in denen die Wahlbeteiligung sogar zurückging. Darüber hinaus besteht weiterhin eine enorme Spannweite von etwa 23 % Wahlbeteiligung in der Slowakei bis zu fast 90 % in Belgien.

Niedrige Wahlbeteiligung hat außerdem Konsequenzen für die soziale und politische Gleichheit in den Mitgliedstaaten. In deutschen und europäischen Städten ist der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Wahlbeteiligung wiederholt deutlich zu beobachten. Diese Unterschiede können dabei fast vollständig durch die soziale Lage des Stadtviertels erklärt werden.

Trotz gestiegener Wahlbeteiligung bleibt die Europawahl 2019, bezogen auf die Wahlbeteiligung, eine Nebenwahl. Sie war außerdem wieder stark sozial verzerrt. Allerdings war sie nicht *elitärer* als andere Wahlen, speziell nationale Hauptwahlen, auch.

Literatur

- Belletтини, G., Ceroni, C. B., & Monfardini, C. (2016). Neighborhood heterogeneity and electoral turnout. *Electoral Studies*, 42, 146–156. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.02.013>.
- Blais, A., & Rubenson, D. (2013). The source of turnout decline. *Comparative Political Studies*, 46(1), 95–117. <https://doi.org/10.1177/0010414012453032>.
- Brady, H. E., Verba, S., & Schlozman, K. L. (1995). Beyond SES: A resource model of political participation. *The American Political Science Review*, 89(2), 271–294. <https://doi.org/10.2307/2082425>.
- Burden, B. C., & Wichowsky, A. (2014). Economic discontent as a mobilizer: Unemployment and voter turnout. *The Journal of Politics*, 76(4), 887–898. <https://doi.org/10.1017/s0022381614000437>.
- Cebula, R. J. (2008). Does direct democracy increase voter turnout? Evidence from the 2004 general election. *American Journal of Economics and Sociology*, 67(4), 629–644. <https://doi.org/10.1111/j.1536-7150.2008.00590.x>.
- Dalton, R. J. (2014). *Citizen politics. Public opinion and political parties in advanced industrial democracies* (6. Aufl.). Los Angeles: Sage CQ Press.
- Esser, H. (2001). *Integration und ethnische Schichtung* (Arbeitspapiere Nr. 40). Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung. http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2014/5134/pdf/wp_40.pdf. Zugegriffen: 27. Okt. 2019.
- Ezrow, L., & Xezonakis, G. (2016). Satisfaction with democracy and voter turnout. *Party Politics*, 22(1), 3–14. <https://doi.org/10.1177/1354068814549335>.
- Fieldhouse, E., & Cutts, D. (2008). Diversity, density and turnout: The effect of neighbourhood ethno-religious composition on voter turnout in Britain. *Political Geography*, 27(5), 530–548. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2008.04.002>.
- Gallego, A. (2007). Unequal political participation in Europe. *International Journal of Sociology*, 37(4), 10–25. <https://doi.org/10.2753/ijss0020-7659370401>.
- Gath, M., & Knapp, M. (2020). „Dieses Mal wähle ich!“ – auch in den Europaregionen? Ein strukturierter Vergleich der Wahlbeteiligungen in den Europaregionen. In M. Kaeding, M. Müller & J. Schmäler (Hrsg.), *Die Europawahl 2019*. Wiesbaden: Springer VS.

- Gimpel, J. G., Dyck, J. J., & Shaw, D. R. (2004). Registrants, voters, and turnout variability across neighborhoods. *Political Behavior*, 26(4), 343–375. <https://doi.org/10.1007/s11109-004-0900-4>.
- Hajnal, Z., & Trounstine, J. (2005). Where turnout matters: The consequences of uneven turnout in city politics. *The Journal of Politics*, 67(2), 515–535.
- Haußner, S., Kaeding, M., & Wächter, J. (2017). Politische Gleichheit nicht ohne soziale Gleichheit. Die soziale Schiefelage niedriger Wahlbeteiligung in Großstädten Nordrhein-Westfalens. *Journal für Politische Bildung*, 7(1), 24–30.
- Hill, L. (2002). On the reasonableness of compelling citizens to 'vote'. The Australian Case. *Political Studies*, 50(1), 80–101. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00360>.
- Hobolt, S. B. (2014). A vote for the President? The role of Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections. *Journal of European Public Policy*, 21(10), 1528–1540. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.941148>.
- Kaeding, M., Haußner, S., & Pieper, M. (2016). *Nichtwähler in Europa, Deutschland und Nordrhein-Westfalen. Ursachen und Konsequenzen sinkender Wahlbeteiligung* (1. Aufl.). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Lijphart, A. (1997). Unequal participation: democracy's unresolved dilemma. *The American Political Science Review*, 91(1), 1–14. <https://doi.org/10.2307/2952255>.
- Persson, M., Solevid, M., & Öhrvall, R. (2013). Voter turnout and political equality: Testing the 'law of dispersion' in a Swedish natural experiment. *Politics*, 33(3), 172–184. <https://doi.org/10.1111/1467-9256.12012>.
- Rabuzza, F. (2016). *Formale Bildung und Wahlbeteiligung am Anfang des 21. Jahrhunderts in Europa: eine vergleichende Analyse der Kontextabhängigkeit ungleicher politischer Beteiligung mit Daten des European Social Survey*. Duisburg.
- Schäfer, A., & Roßteutscher, S. (2015). Räumliche Unterschiede der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013: Die soziale Topografie der Nichtwahl. In K.-R. Korte (Hrsg.), *Die Bundestagswahl 2013* (S. 99–118). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Schäfer, A., Vehrkamp, R. B., & Gagné, J. F. (2013). *Prekäre Wahlen. Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013* (Bertelsmann Stiftung, Hrsg.).
- Schmitt, H., Hobolt, S., & Popa, S. A. (2015). Does personalization increase turnout? Spitzenkandidaten in the 2014 European Parliament elections. *European Union Politics*, 16(3), 347–368. <https://doi.org/10.1177/1465116515584626>.
- Sinnott, R., & Achen, C. H. (2008). Voter dropoff in low-salience elections. University College Dublin.
- Smets, K., & van Ham, C. (2013). The embarrassment of riches? A meta-analysis of individual-level research on voter turnout. *Electoral Studies*, 32(2), 344–359. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.12.006>.
- Tingsten, H. (1975). *Political behavior. Studies in election statistics* (European sociology, Repr. of the 1937 ed., London, issued as Nr. 7 of Stockholm economic studies). New York: Arno (Erstveröffentlichung 1937).
- Träger, H., & Anders, L. (2020). Europawahl 2019 als „second order election“? In M. Kaeding, M. Müller & J. Schmälter (Hrsg.), *Die Europawahl 2019*. Wiesbaden: Springer VS.
- Trounstine, J. (2010). Representation and accountability in cities. *Annual Review of Political Science*, 13(1), 407–423. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.032808.150414>.

- Verba, S. (2003). Would the dream of political equality turn out to be a nightmare? *Perspectives on Politics*, 1(4). <https://doi.org/10.1017/s1537592703000458>.
- Verba, S., Schlozman, K. L., & Brady, H. E. (1995). *Voice and equality. Civic voluntarism in American politics* (4. Aufl.). Cambridge: Harvard University Press.

Stefan Haußner M.A., Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft
(stefan.haussner@uni-due.de)

Prof. Dr. Michael Kaeding, Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft
(michael.kaeding@uni-due.de)

„Dieses Mal wähle ich!“ – auch in den Europaregionen? Ein strukturierter Vergleich der Wahlbeteiligungen in den Europaregionen

Manuel Gath und Manuel Knapp

Zusammenfassung

Europaregionen genießen starken politischen Rückhalt. Seit mehreren Jahrzehnten werden europaweit grenzüberschreitende Projekte, Förder- und Kulturprogramme aufgelegt, um *Europa im Kleinen* den Menschen *vor Ort spürbar* zu machen. Dieser Beitrag untersucht die Wahlbeteiligungen von acht Europaregionen. Sind EU-Bürger*innen einer Europaregion motivierter an der EP-Wahl 2019 teilzunehmen, oder reicht das Label *Europaregion* allein nicht aus, Europa auch zu wählen? Dieses Mal wähle ich – auch in der Europaregion?

1 Einleitung

Seit der Europawahl 2014 wird die Debatte in und über die Europäische Union intensiver geführt. 2019 beendet das erste EU-Parlament seine Arbeit, dessen Wahl unter dem Einfluss eines Spitzenkandidaten-Prozesses stand. Die Bewältigung der Finanzkrise, Freihandelsabkommen, Datenschutzgrundverordnung, Brexit, institutionelle Grundsatzdebatten: Europäische Themen werden

M. Gath (✉)

Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin, Deutschland

E-Mail: manuel.gath@fes.de

M. Knapp

Berlin, Deutschland

E-Mail: Mail@Manuel-Knapp.eu

so umfangreich wie selten in der Breite diskutiert und direkt mit dem Parlament in Verbindung gebracht. Die Kommission und der französische Präsident Macron griffen ab 2017 das Konzept bürgernahe Dialoginitiativen zur Zukunft der EU auf und organisierten hunderte Veranstaltungen in ganz Europa. Das Festhalten am 2014 erstmals erprobten Spitzenkandidatenprozess als Symbol für eine stärkere Politisierung und Demokratisierung der EU stand einer nationalistischen Agenda rechtskonservativer Populisten in den EU-Mitgliedstaaten wie Italien, Ungarn oder Polen gegenüber. In diesem Spannungsfeld wurde die Europawahl wiederholt zur „Schicksalswahl“ (Schenuit 2019) erkoren und zum Urnengang aufgerufen.

Ob die Wahlbeteiligung in ganz Europa gestiegen ist und damit das Bewusstsein dafür, 2019 sei alles *anders sei als bisher*, steht im Fokus dieses Beitrags. 2014 variierte die Wahlbeteiligung von 13,05 % (Slowakei) bis 90 % (Belgien, Luxemburg). Nachdem die gesamteuropäische Wahlbeteiligung seit 1979 von Europawahl zu Europawahl zurückgegangen war, kam es 2019 erstmals zu einem Anstieg von 42,6 auf 50,7 %. Allerdings blieben die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hoch – zwischen 22,7 % (Slowakei) und 88,5 % (Belgien) –, und auch innerhalb einzelner Mitgliedstaaten sind teils signifikante Varianzen zu erkennen. Wir interessieren uns im Folgenden für die Wahlbeteiligungen jener Kooperationsebene, die dem gelebten europäischen Alltag vermeintlich am nächsten ist: der Europaregionen. Dabei handelt es sich um territoriale Einheiten im Grenzbereich, in denen sich Departements, Regierungsbezirke, Distrikte aus zwei oder mehr Mitgliedstaaten zu einer formalisierten, grenzüberschreitenden politischen oder wirtschaftlichen Zusammenarbeit zusammengeschlossen haben.

Solche Europaregionen genießen starken politischen Rückhalt. Das Europäische Parlament kam 2005 zu „der Auffassung, dass die grenzübergreifende Zusammenarbeit für die europäische Kohäsion und Integration von grundlegender Bedeutung ist und daher in großem Umfang unterstützt werden muss“ (Europäisches Parlament 2004). Nach dem Selbstverständnis etwa der deutsch-niederländischen EUREGIO, bestehend aus Teilen Niedersachsens und Nordrhein-Westfalens sowie der niederländischen Provinzen Gelderland, Overijssel und Drenthe, sind Europaregionen *Europa im Kleinen* und machen „vor Ort [...] Europa spürbar und erfahrbar“ (EUREGIO 2019). Wissenschaftlich sind Europaregionen zwar anhand zahlreicher Fallbeispiele deskriptiv gut untersucht (vgl. Kohlisch 2008; Schramek 2014; Krzymuski et al. 2017); insgesamt hält sich die politikwissenschaftliche Forschung dazu jedoch in Grenzen.

Zugleich zeigt auch die Literatur zur europäischen Identitätsbildung in Grenzregionen allgemein ein ambivalentes Bild. Meinhof (2004, S. 225) kam im Jahr des polnischen EU-Beitritts zu dem Ergebnis, dass an der deutsch-polnischen

Grenze keine explizit als narrativ geäußerte europäische Identität nachzuweisen sei. Das Deutsch-Polnische Barometer 2019 verzeichnet in den Grenzregionen zum Teil positive, zum Teil aber auch besonders kritische Einstellungen gegenüber dem jeweiligen Nachbarland (Łada 2019). Eine klare Antwort auf die Frage, welchen identitätsstiftenden Einfluss institutionalisierte Regional Kooperationen haben, scheint es empirisch also nach wie vor nicht zu geben. Aber auch theoretisch gibt es unterschiedliche Ansätze. Während Soziologen wie Karl Deutsch die Prozessdimension der Integration für das Erreichen eines Gemeinschaftssinns betonen (vgl. u. a. Deutsch 1966), heben andere Neo-Institutionalisten eher den Netzwerk- und Institutionen-Charakter grenzüberschreitender Integration durch Kooperation hervor (vgl. u. a. Blatter 2000). Empirisch klar belegt scheint lediglich zu sein, dass die nationalen Unterschiede in der Bürgerbeziehung zur Europäischen Union nach wie vor erheblich sind, wie qualitative Untersuchungen wie die von Sophie Duchesne et al. zeigen (vgl. Duchesne et al. 2013). Was viele dieser Beiträge jedoch eint, ist ihr zeitlicher Fokus, der die zahlreichen europaweiten Debatten, sei es medial, politisch oder auch zivilgesellschaftlich über hunderte von europaweiten Bürgerdialogen, der letzten Jahre bzw. mindestens seit der globalen Finanzkrise weitgehend unberücksichtigt lässt.

Im Folgenden gehen wir deshalb anhand der regionalen Wahlbeteiligung zur Europawahl 2019 der Frage nach, ob sich das europapolitische Selbstverständnis der Europaregionen auch auf die EU-Bürger*innen vor Ort überträgt. Überprüft werden dabei die zwei folgenden Thesen:

1. In diesen regionalen Einheiten ist das Bewusstsein für die europäische Einigung und damit auch die Europawahl besonders hoch. Die Wahlbeteiligung liegt daher über den jeweiligen nationalen Durchschnittswerten.
2. a) Die Europaregionen sind im Vergleich zueinander heterogen. Auch die Wahlbeteiligung in den Europaregionen ist deshalb höchst unterschiedlich.
b) Nationale Unterschiede in der Wahlbeteiligung werden innerhalb der Europaregionen jedoch kleiner, es gibt also eine regionale Konvergenz in der Wahlbeteiligung. Die Spanne der Wahlbeteiligung zwischen den Teilregionen einer Europaregion ist deshalb geringer als zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten insgesamt.

Hierfür wählen wir Europaregionen als Fallbeispiele aus und unterziehen diese einer vergleichenden Regionalanalyse. Es gibt zahlreiche Vorarbeiten zur Untersuchung von Wahlbeteiligung, besonders auch in einem internationalen Vergleich. Jedoch handelt es sich meist um Meta-Analysen mit großen Datensamples und

flächendeckenden Vergleichen (vgl. Blais 2006; Cancela and Geys 2016; Kaeding et al. 2016). Hingegen analysieren wir gezielt ausgewählte Regionen, um deren Wahlbeteiligung sowie nationale Unterschiede zu vergleichen.

2 Fallauswahl: Europaregionen

Die Relevanz europäischer Städte und Regionen wuchs in den letzten drei Jahrzehnten stetig. Bereits vor dem Vertrag von Maastricht 1992 und der Schaffung des Ausschusses der Regionen (AdR) sind durch den Europarat angestoßene, transnationale Kooperationsformen und Kooperationsforen ab den späten 1950ern erkennbar (vgl. Congress of Local and Regional Authorities 2019). Der Vertrag von Lissabon 2007, in welchem die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften als Räume des politischen Gestaltungsprozesses im Primärrecht beschrieben werden, ist die aktuelle Grundlage kommunal- und regionalpolitischer Teilhabe im europäischen Integrationsprozess (vgl. Österreichischer Städtebund 2019).

Als *Europaregionen* (auch *Euroregionen* oder *Euregionen*) werden heute Strukturen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit einem gewissen Grad an Verstetigung verstanden, die „meist von kommunalen Gebietskörperschaften, manchen Ortes auch Kammern oder sonstigen Interessenverbänden ausgeübt“ wird und „stets freiwillig“ ist (Neumair und Haas 2019). Eine eindeutige Definition, ab welchem Interaktionsgrad von einer Europaregion gesprochen werden kann, gibt es allerdings nicht. Geografisch befinden sich Europaregionen im Grenzbereich zwischen zwei oder mehr Staaten; ihre Größe variiert jedoch und sie sind auch nicht exklusiv auf EU-Mitgliedstaaten beschränkt.

Insgesamt listet die Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen (o. J.) 17 Regionen mit „großflächige[r] grenzübergreifende[r] Zusammenarbeit“ sowie weitere 185 „Grenz- und grenzübergreifende Regionen“. Bei Letzteren handelt es sich um Teilabschnitte der Großregionen, binationale oder rein nationale Regionen, die oftmals Empfänger europäischer Kohäsionsmittel wie der Interreg-Programme sind und sich häufig auch selbst als *Europaregion* bezeichnen. Hinzukommen als dritte Kategorie die „Europäischen Verbände für Territoriale Zusammenarbeit“. Dies sind europarechtlich institutionalisierte grenzüberschreitende Zusammenschlüsse mit eigener Rechtspersönlichkeit, die im Rahmen einer speziellen Finanzlinie von der Europäischen Union gefördert werden. Bislang wurden 68 solche EVTZ gegründet (Haase 2019).

Angeichts dieser großen Anzahl an strukturierten Grenzverbänden beschränken wir uns im Folgenden auf Europaregionen mit verfügbaren Daten, die aus mindestens drei Regionen in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten bestehen

und in denen der Anteil an Nicht-EU-Mitgliedern weniger als ein Drittel ausmacht.

Im Einzelnen analysieren wir acht Regionen, von denen sich fünf in Mittel- und Osteuropa (Neiße, Donau-Moldau, Weinviertel, Beskiden, Karpaten), zwei in Nordeuropa (Baltica, Pomerania) sowie eine in Westeuropa (Maas-Rhein) befinden. Insgesamt sind Grenzregionen aus 12 EU-Mitgliedsländern vertreten, wobei Deutschland (aufgrund der geografischen Lage wenig überraschend) mit vier Beteiligungen am häufigsten vorkommt. Diese Grenzregionen sind weit mehr als definitorische Einheiten. Sie verbindet ein Organisationsgrad (meist als Verein konstituiert), wie etwa durch gemeinsame Geschäftsstellen mit politischen Entscheidungsträgern im Vereinsvorstand. Darüber werden grenzüberschreitende Politiken, wie beispielsweise Projektförderung, Monitoring und Förderung sozialer Aktivitäten und der kulturelle-historische Austausch gefördert. „Für eine Welt ohne Grenzen“ lesen wir deshalb nicht nur als Überwindung physischer Barrieren, sondern als Anspruch, den gemeinsamen, ehemals geschlossenen, identitätsstiftenden Lebensbereich wieder zugänglich zu machen (Pomerania 2019).

3 „It’s the Euroregion, stupid!“ – Really?

Betrachtet man die Wahlbeteiligung in den untersuchten Europaregionen (vgl. Tab. 1), so fällt auf den ersten Blick auf, dass diese darin – entgegen unserer ersten These – in fast allen Fällen *niedriger* ausfiel als der nationale Mittelwert. Nur in einer einzigen untersuchten Europaregion (Weinviertel) lag die Wahlbeteiligung im Schnitt höher als in den jeweils beteiligten Mitgliedstaaten. Hingegen lag in drei Europaregionen (Baltica, Maas-Rhein, Karpaten) die Wahlbeteiligung in allen beteiligten Teilregionen unter dem jeweiligen nationalen Durchschnitt. In fünf weiteren Fällen lag die Wahlbeteiligung zwar in einer Mehrheit der Teilregionen unter dem jeweiligen nationalen Durchschnitt, in einzelnen Teilregionen jedoch auch darüber. Der einzige positive Ausschlag in der Euroregion Neiße könnte dabei allerdings auch mit den gleichzeitig zur Europawahl stattfindenden Kommunalwahlen in Sachsen zusammenhängen; ein Effekt, der sich jedoch in Bezug auf die mecklenburg-vorpommerischen Kommunalwahlen in der Europaregion Pomerania nicht zeigte.

Eine mögliche Erklärung für diese Beobachtung könnte sein, dass Grenzregionen, wie in den untersuchten Fällen, überwiegend ländlich oder allenfalls von mittelgroßen Stadtzentren geprägt sind. Der nationale Mittelwert umfasst hingegen auch die Wahlbeteiligung in urbanen Räumen, wobei speziell Hauptstädte als Orte politischer Meinungsbildungsprozesse in besonderem Maße

Tab. 1 Aggregierte Wahlbeteiligung in Europaregionen nach nationalen Zuschnitten und Beteiligungsdifferenzen (mit und ohne Hauptstadteffekt für nationales Mittel). Legende: *Aggregiert – Nationales Mittel (Prozentpunkte), **Aggregiert – Nationales Mittel ohne Hauptstadt (Prozentpunkte), a inkl. Hauptstadt, b ohne Hauptstadt

Europa-region	Aggregierte Wahlbeteiligung Euregio (%)	Nationale Wahlbeteiligung ^a (%)	Differenz in Wahlbeteiligung*	Nationale Wahlbeteiligung ^b (%)	Differenz in Wahlbeteiligung**
Euroregion „Baltica“ (DK/LT/LV/PL/RU/SE)					
DK	64,17	66,00	-1,84	64,89	-0,72
LT	51,84	53,48	-1,64	52,50	-0,66
PL	43,09	45,68	-2,60	44,47	-1,39
RU	./.	./.	./.	./.	
SE	53,48	55,27	-1,79	54,10	-0,62
Euroregion Pomerania (DE/PL/SE)					
DE	56,82	61,38	-4,56	61,41	-4,59
PL	40,47	45,86	-5,39	44,47	-4,00
SE	54,36	55,27	-0,91	54,10	0,26
Euroregion Neiße (CZ/DE/PL)					
DE	64,35	61,38	2,97	61,41	2,94
CZ	26,88	28,72	-1,84	27,53	-0,65
PL	40,24	45,86	-5,62	44,47	-4,23
Europaregion Donau-Moldau (AT/CZ/DE)					
AT	37,60	59,80	-22,20	60,00	-22,40
DE	56,53	61,38	-4,85	61,41	-4,88
CZ	28,85	28,72	0,13	27,53	1,32
Euroregion Weinviertel (AT/CZ/SK)					
AT	63,58	59,80	3,78	60,00	3,58
CZ	25,16	28,72	-3,56	27,53	-2,37
SK	24,16	22,74	1,42	21,51	2,65
Euregio Maas-Rhein (DE/BE/NL)					
DE	59,97	61,38	-1,41	61,41	-1,44
BE	81,28	88,47	-7,19	82,88	-1,60
NL	39,59	41,93	-2,34	40,60	-1,01

(Fortsetzung)

Tab. 1 (Fortsetzung)

Europa-region	Aggregierte Wahlbeteiligung Euregio (%)	Nationale Wahlbeteiligung ^a (%)	Differenz in Wahlbeteiligung [*]	Nationale Wahlbeteiligung ^b (%)	Differenz in Wahlbeteiligung ^{**}
Euroregion Beskiden (PL/CZ/SK)					
PL	48,24	45,68	2,56	44,47	3,77
CZ	20,23	28,72	-8,49	27,53	-7,30
SK	23,27	22,74	0,53	21,51	1,76
Europaregion Karpaten (PL/HU/SK/RO/UA)					
PL	44,24	45,68	-1,44	44,47	-0,23
HU	39,13	43,36	-4,23	41,45	-2,32
SK	20,07	22,74	-2,67	21,51	-1,44
RO	45,54	51,07	-5,53	48,66	-3,12

Quelle: eigene Berechnungen

Menschen zum Urnengang motivieren könnten. In einem zweiten Schritt vergleichen wir deshalb die Wahlbeteiligung der Europaregionen mit den nationalen Mittelwerten ohne Berücksichtigung der jeweiligen Hauptstädte (Tab. 1). Tatsächlich fallen diese in vielen Fällen niedriger aus als die Mittelwerte unter Einschluss der Hauptstadt. Die Wahlbeteiligung in den untersuchten Europaregionen bleibt allerdings auch ohne Berücksichtigung des *Hauptstadteffekts* in den meisten Fällen unter dem nationalen Durchschnitt.

Dass Regionen sich als grenzüberschreitende „Europaregion“ konstituieren, hat also keinen positiven Effekt auf die Wahlbeteiligung an Europawahlen. Vielmehr scheint die Eigenschaft als Grenzregionen sogar zu einer in der Tendenz niedrigeren Wahlbeteiligung zu führen.

Unsere zweite These nimmt die Unterschiede bei der Wahlbeteiligung (Spanne) in den Europaregionen in den Blick. Der erste Teil dieser These wurde dabei wenig überraschend klar verifiziert: Die Unterschiede zwischen den Europaregionen sind deutlich erkennbar.

Interessanter ist der zweite Teil der zweiten These, in dem wir vermutet haben, dass sich die Wahlbeteiligungen in den Teilregionen einer Europaregion einander annähern. Die Wahlbeteiligungsunterschiede zwischen den beteiligten Teilregionen wären also geringer als die Unterschiede zwischen den nationalen Mittelwerten der jeweiligen Länder (Tab. 2).

Auch in Bezug auf diese These fällt das Ergebnis jedoch bestenfalls ambivalent aus. In nur drei Europaregionen (Maas-Rhein, Karpaten, Donau-Moldau) nimmt

Tab. 2 Vergleich der Spanne von aggregierten Wahlbeteiligungen in Europaregionen und den jeweiligen nationalen Mitteln (mit und ohne Hauptstadt), jeweils in Prozentpunkten

Europaregion	Spanne national	Spanne national ohne H.	Spanne Europaregion	Differenz	Differenz ohne H.
„Baltica“ (DK/LT/LV/PL/RU/SE)	20,37	20,42	21,08	0,71	0,66
Pomerania (DE/PL/SE)	15,52	16,94	16,35	0,83	-0,59
Neiße (CZ/DE/PL)	32,66	33,88	37,47	4,81	3,59
Donau-Moldau (AT/CZ/DE)	32,66	33,88	27,68	-4,98	-6,2
Weinviertel (AT/CZ/SK)	37,06	38,49	39,42	2,36	0,93
Maas-Rhein (DE/BE/NL)	46,54	42,28	41,69	-4,85	-0,59
Beskiden (PL/CZ/SK)	22,94	22,96	28,01	5,07	5,05
Karpaten (PL/HU/SK/RO/UA)	28,33	27,15	25,47	-2,86	-1,68

Quelle: eigene Berechnungen

die transnationale Spanne in der Wahlbeteiligung ab, in vier Regionen nimmt sie hingegen zu. In der Europaregion Pomerania ist die Spanne innerhalb der Europaregion größer als die nationalen Mittelwerte, wenn man die Hauptstädte mitberücksichtigt, aber kleiner, wenn man diese außer Acht lässt.

Interessant sind zunächst die mit 41,69 Prozentpunkten, 39,42 Prozentpunkten und 37,47 Prozentpunkten auffallend hohen Spannen innerhalb der Europaregionen Maas-Rhein, Weinviertel und Neiße. Während in Westeuropa die belgische Teilregion für einen Ausreißer nach oben sorgt, sind es in Mitteleuropa vor allem die tschechischen Teilregionen, die für eine Vergrößerung der Spanne am unteren Ende sorgen. Dabei ist die tschechische Wahlbeteiligung in diesen beiden Europaregionen auch jeweils niedriger als im nationalen Durchschnitt. Die Europaregion Pomerania hingegen weist mit 16,35 Prozentpunkten die mit Abstand niedrigste Spanne auf. Allerdings deckt sich dies mit den nationalen Mittelwerten der beteiligten Mitgliedstaaten, die ebenfalls nur eine geringe Spanne zeigen.

Eine im Vergleich zu den nationalen Mittelwerten deutliche Abnahme der Spanne und somit klare Konvergenz im Sinne unserer zweiten These gibt es nur in der Europaregion Donau-Moldau mit -6,2 %. Das liegt in erster Linie

daran, dass die Wahlbeteiligung hier in der österreichischen Teilregion um satte 22,4 Prozentpunkte, in der deutschen Teilregion immer noch um $-4,9\%$ unter dem nationalen Mittelwert liegt. Auch in der Europaregion Maas-Rhein ist die Spanne vor allem deshalb geringer als jene der nationalen Mittelwerte, weil die Wahlbeteiligung hier flächendeckend niedriger ist und vor allem die belgischen Regionen gegenüber dem nationalen Mittelwert hohe Abweichungen nach unten verzeichnen. In den Europaregionen, in denen die Spanne gegenüber den nationalen Mittelwerten abnimmt, findet also eine Konvergenz *nach unten* statt: Die Wahlbeteiligung sinkt dort regionenübergreifend.

4 Fazit

Eingangs wurde die Selbstwahrnehmung europäischer Bürger in institutionalisierten Europaregionen entlang von Landesgrenzen in einen Zusammenhang zur Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2019 gebracht. Das Testergebnis der daraus abgeleiteten zwei Thesen anhand des Vergleichs von acht mindestens trinationalen Europaregionen ist in dieser Sicht eindeutig.

Unsere erste Ausgangsthese, nämlich eine im Schnitt höhere Wahlbeteiligung in den Europaregionen, konnten wir nicht bestätigen. Die Tatsache, ob eine Region Europaregion ist oder nicht, scheint keinen systematischen oder zumindest verallgemeinerbaren positiven Einfluss auf die Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2019 gehabt zu haben. Im Gegenteil, nur in fünf der ausgewählten Fälle gibt es in einzelnen Regionen Ausschläge nach oben. Nur in einer einzigen Europaregion (Weinviertel) steigt die Wahlbeteiligung im Vergleich zum nationalen Mittel. Dies gilt auch dann noch, wenn man die Hauptstädte, in denen die Beteiligung in der Regel höher ist, aus dem nationalen Durchschnittswert herausrechnet.

Unsere zweite These hingegen hat sich nur zu ihrem offensichtlichen Teil bestätigt: Zwischen den Europaregionen gibt es erhebliche Unterschiede in der Wahlbeteiligung. Der Test des zweiten Teils der These, nämlich die mögliche Konvergenz der Wahlbeteiligung, bringt jedoch ein ambivalentes Ergebnis mit sich. Nur in drei von acht untersuchten Fällen ist die Spanne zwischen den Teilregionen einer Europaregion niedriger als die Spanne zwischen den nationalen Mittelwerten der betreffenden Mitgliedstaaten – und in all diesen Fällen ausschließlich aufgrund einer Konvergenz nach unten. Es gibt im Rahmen dieser Untersuchung also keinen Beleg für einen positiven Einfluss einer Europaregion auf die Beteiligung an der Europawahl 2019 innerhalb der in ihr organisierten Gebiete. Vielmehr ist die Beteiligung regionenübergreifend niedriger als im nationalen Durchschnitt.

Abschließend bleibt die Erkenntnis, dass Europaregionen *per se* keinen messbaren Einfluss auf das politische Selbstverständnis der dort lebenden Menschen als *besonders europäische Bürger*innen* zu haben scheinen, sofern man dieses anhand einer aktiven und höheren Wahlbeteiligung im Vergleich zum nationalen Durchschnitt misst. Der Verdacht liegt nahe, dass die Stärken und Vorteile dieser Regionalkooperationen nicht notwendigerweise in der Politisierung und europäischen Identitätsbildung der dort lebenden Menschen liegen. Mit Blick auf die stellenweise Präsenz der Struktur- und Regionalförderung einerseits und der wirtschaftlichen Kooperation andererseits vermag dieser Befund durchaus zu überraschen.

Literatur

- Arbeitsgemeinschaft Europäischer Grenzregionen. (o. J.). Regionsliste. AGEG. https://www.aebr.eu/de/mitglieder/mitglieder_regionsliste.php. Zugegriffen: 1. Nov. 2019.
- Blais, A. (2006). What affects voter turnout? *Annual Review of Political Science*, 9, 111–125. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.9.070204.105121>.
- Blatter, J. (2000). *Entgrenzung der Staatenwelt? Politische Institutionenbildung in grenzüberschreitenden Regionen in Europa und Nordamerika*. Baden-Baden: Nomos.
- Cancela, J., & Geys, B. (2016). Explaining voter turnout. A meta-analysis of national and subnational elections. *Electoral Studies*, 42, 264–275. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.03.005>.
- Congress of Local and Regional Authorities. (2019). Origins and history. The Congress. <https://www.coe.int/en/web/congress/origins-and-history>. Zugegriffen: 1. Nov. 2019.
- Deutsch, K. W. (1966). *Nationalism and social communication. An inquiry into the foundations of nationality*. Cambridge: MIT Press.
- Duchesne, S., Frazer, E., Haegel, F., & Van Ingelgom, V. (Hrsg.). (2013). *Citizens' reactions to European integration compared: Overlooking Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- EUREGIO. (2019). Ziele. Euregio. <https://www.euregio.eu/de/über-euregio/ziele>. Zugegriffen: 1. Nov. 2019.
- Europäisches Parlament. (2004). Die Rolle der „Euroregionen“ bei der Entwicklung der Regionalpolitik. Bericht 2004/2257(INI). EP. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2005-0311+0+DOC+XML+V0//DE>. Zugegriffen: 1. Nov. 2019.
- Haase, D. (2019). Europäische Verbünde für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Europäisches Parlament, Kurzdarstellungen zur Europäischen Union. <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/94/europaische-verbunde-fur-territoriale-zusammenarbeit-evtz->. Zugegriffen: 25. Nov. 2019.
- Kaeding, M., Haußner, S., & Pieper, M. (2016). *Nichtwähler in Europa, Deutschland und Nordrhein-Westfalen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kohlisch, T. (2008). *Regional Governance in europäischen Regionen: Eine empirische Analyse der transnationalen Verbünde Großregion/Grande Région und Oder-Partnerschaft/Partnerstwo-Odra*. Münster: LIT.

- Krzymuski, M., Kubicki, P., & Ulrich, P. (2017). *Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit. Instrument der grenzübergreifenden Zusammenarbeit nationaler öffentlicher Einrichtungen in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos.
- Łada, A. (2019). Gemeinsame Richtung – verschiedene Perspektiven. Deutsche und polnische Ansichten zu den gegenseitigen, europäischen und globalen Beziehungen. Deutsch-Polnisches Barometer 2019. Stiftung Institut für Öffentliche Angelegenheiten. <https://www.isp.org.pl/en/publications/gemeinsame-richtung-verschiedene-perspektiven-deutsche-und-polnische-ansichten-zu-den-gegenseitigen-europaischen-und-globalen-beziehungen>. Zugegriffen: 25. Nov. 2019.
- Meinhof, U. H. (2004). Chapter 10 – Europe viewed from below: Agents, victims, and the threat of the other. In R. K. Herrmann, T. Risse, & M. B. Brewer (Hrsg.), *Transnational identities: Becoming European in the EU* (S. 214–246). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Neumair, S.-M., & Haas, H.-D. (2019). Euregio. Definition im Gabler Wirtschaftslexikon. Springer Gabler. <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/euregio-36798/version-260245>. Zugegriffen: 1. Nov. 2019.
- Pomerania. (2019). <https://www.pomerania.net/de/die-euroregion/19-was-ist-die-euroregion-pomerania.html>. Zugegriffen: 1. Dez. 2019.
- Österreichischer Städtebund. (2019). Vertrag von Lissabon. Österreichischer Städtebund. <https://www.staedtebund.gv.at/themen/europa-und-internationales/aktuelles/aktuelles-details/artikel/vertrag-von-lissabon/>. Zugegriffen: 1. Nov. 2019.
- Schenuit, F. (2019). Europawahlen 2019: Schon wieder Schicksalswahlen? Regierungsforschung. <https://regierungsforschung.de/europawahlen-2019-schon-wieder-schicksalswahlen/>. Zugegriffen: 1. Nov. 2019.
- Schramek, C. (2014). *Die deutsch-tschechischen Europaregionen. Rahmenbedingungen und Funktionslogik grenzüberschreitender Zusammenarbeit*. Wiesbaden: Springer VS.

Manuel Gath, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse (manuel.gath@fes.de)

Manuel Knapp (Mail@Manuel-Knapp.eu)

Determinanten der Wahlentscheidung zwischen expandierendem nationalistischem Rechtspopulismus und Erwartungen an die integrative Kraft der EU

Toralf Stark, Susanne Pickel und Gert Pickel

Zusammenfassung

Der Brexit sowie die in einigen Mitgliedstaaten erfolgreichen rechts-populistischen bzw. rechts-radikalen Parteien machten die Wahl zum Europaparlament 2019 zu einer Richtungsentscheidung. Ein Referenzpunkt ist die Beteiligung der Bürger*innen an den Wahlen. Die gestiegene Wahlbeteiligung stärkt das europäische Projekt, gleichzeitig wurde die Polarisierung zwischen national-orientierten EU-Skeptiker*innen und integrativ denkenden EU-Befürworter*innen vertieft. Die Missachtung des Wähler*innenstimms bei der Nominierung der neuen Kommissionspräsidentin dürfte negative Folgen haben.

T. Stark (✉) · S. Pickel

Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen, Duisburg, Deutschland

E-Mail: toralf.stark@uni-due.de

S. Pickel

E-Mail: susanne.pickel@uni-due.de

G. Pickel

Institut für Praktische Theologie, Universität Leipzig, Leipzig, Deutschland

E-Mail: pickel@rz.uni-leipzig.de

1 Einleitung

Bei der Wahl zum Europäischen Parlament (EP) 2019 ging es um nichts weniger als die Zukunft und den Fortbestand der Europäischen Union (EU). Das zumindest konnte man angesichts der öffentlichen Debatten rund um den EP-Wahlkampf 2019 glauben. Vielfach wurde die Bedrohung einer „feindliche Übernahme“ des EPs durch die national erfolgreichen rechtspopulistischen bzw. rechts-radikalen und teilweise rechts-extremistischen Parteien diskutiert (Mudde 2019, S. 7 f.; Mudde und Kaltwasser 2017). Grund sind die Auseinandersetzungen auf dem Politikfeld Migration: Seit 2015 wird erbittert über die Verteilung der nach Europa kommenden Geflüchteten gestritten, wobei die rechtspopulistischen Kräfte in den Visegrád-Staaten eine offenere Migrationspolitik blockierten. Auch bei der Zukunftsfrage, wie dem Klimawandel begegnet werden soll, sind die Haltungen der Bürger*innen und Politiker*innen in den EU-Staaten zwischen aktiven Klimaschützer*innen und Klimawandelleugner*innen (auf Seite der Rechtspopulisten) geteilt. Beide Spannungslinien verstärken die Polarisierung unter den Bürger*innen der EU und den Abgeordneten im EP. Versuche der EU, dieser Polarisierung und dem Legitimitätsdefizit der EU zu begegnen, kulminierten in dem 2014 eingeführten *Spitzenkandidatenprozess*.¹ Die direktere Beteiligung der Bürger*innen an der Auswahl des europäischen *Regierungschefs* über die Wahlen zum EP sollte zu einer höheren Transparenz führen und das EP als Repräsentant eines partizipativen Europas mit einer größeren Handlungsmacht innerhalb der EU-Institutionen ausstatten. Beide Aspekte scheinen sich auf die Wahlbeteiligung auszuwirken. Erstmals seit der Einführung der Direktwahl des EPs im Jahr 1979 stieg sie gegenüber der Vorwahl. Dem Aufruf, das EP zu wählen, folgten etwas mehr als die Hälfte (50,6 %) der rund 400 Mio. Wahlberechtigten, so viele, wie seit 20 Jahren nicht mehr. Einerseits lässt sich diese gestiegene Wahlbeteiligung als positive Botschaft lesen: Die europäische Demokratie lebt. Andererseits konnten europaskeptische Parteien Stimmenzuwächse erzielen, selbst wenn der angestrebte europaweite Mehrheitsgewinn ausblieb (Rappold und Wunsch 2019, S. 1). Dies wirft Fragen auf: Handelte es sich bei der gestiegenen Wahlbeteiligung vielleicht nur um eine Verschiebung der europakritischen Bürger*innen von der Nichtwahl zur Protestwahl

¹Das Spitzenkandidatenprinzip sieht vor, dass die Europäischen Parteien Spitzenkandidat*innen zur Wahl des EP aufstellen. Der/die Spitzenkandidat*in der nach den Wahlen stärksten Partei bzw. Koalition soll dem EP vom ER zur Wahl zum Präsidenten der Europäischen Kommission vorgeschlagen werden.

im rechtspopulistischen Spektrum, wie sie von Hirschman (1970) als *exit* und *voice* beschrieben wird? Oder setzten die Bürger*innen Europas ein Zeichen und zeigten, dass sie sich ihrer Rolle in einem demokratischen System durchaus bewusst sind? Der Beitrag wirft einen Blick auf die Gründe der Wahlbeteiligung zum 2019 gewählten Europäischen Parlament. Datenbasis sind Eurobarometer 89.2 (2018) sowie 91.5 (2019).²

1.1 Politische Kulturforschung und Determinanten der Wahlbeteiligung

Wahlentscheidungen sind ein Hinweis auf Persistenz und Legitimität von Institutionen (Fuchs 2002, S. 1; Norris 2014). Nur eine Kongruenz der Kultur (Gesamtheit der politischen Werte und Einstellungen der Bevölkerung) und der Struktur ihrer Institutionen, sichert das langfristige Überleben eines politischen Systems (Pickel und Pickel 2006). Einfach gesagt: Ohne politische Unterstützung durch die Bürger*innen bleibt die EU ein lebloses Institutionengebäude. Politische Unterstützung ist ein mehrdimensionales Konzept, in dem fünf Unterstützungsobjekte in einem hierarchischen Verhältnis zueinander stehen und sich gegenseitig beeinflussen (Pickel und Pickel 2015). Diese Einstellungen sind für die Beteiligung an Wahlen, da „Verhalten und Einstellungsmuster nicht gänzlich voneinander unabhängig sind“ (Pickel und Pickel 2000, S. 4), bedeutsam. Grundlegend ist die *Identifikation* mit der Nation bzw. das Identitätsempfinden mit einer (multiethnischen) Gemeinschaft. Die Bürger*innen sollten sich mit der EU derart identifizieren, dass sie sich als Europäer*innen fühlen (Fuchs 2002, S. 5; Oshri et al. 2015).³ Auf der zweiten Ebene beschreibt das *Legitimitätsempfinden* gegenüber der EU, die Überzeugung von deren Angemessenheit für die Gesellschaft. Ein positives Image fördert z. B. die Anerkennungswürdigkeit der EU (Pickel und Smolka 2015). Bei Bürger*innen, die nichts von der EU halten, wird erwartet, dass die Wahlteilnahme gering ist. Für die Funktionalität des demokratischen Systems der EU ist ein gewisses Maß an Vertrauen der Bürger*innen unerlässlich. Entsprechend sollte die Zufriedenheit mit der Demokratie in der EU (*Systemzufriedenheit*) und ein Vertrauen in das EP die Wahlbeteiligung der Bürger*innen

²Die Daten des EB 91.5 stehen zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zur Sekundäranalyse zur Verfügung.

³Der EB 89.2 verfügt nur über einen Teil der Indikatoren für die Erklärungsfaktoren. Für die Deskription werden veröffentlichte Befunde der Nachwahlbefragung EB 91.5 verwendet. Diese Daten sind durch das EP noch nicht freigegeben.

fördern. Beide Dimensionen sind verknüpft mit der *Performanzbewertung*. Sie umfasst die politische und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Amtsträger und bemisst sich an ihrer Effektivität. Konkret: Wenn die Befragten aus der EU-Mitgliedschaft Vorteile für das eigene Land ableiten, so ist davon auszugehen, dass sie mit der Leistungsfähigkeit zufrieden sind. Fritz W. Scharpf (1999) sieht in *Output-legitimität* sogar die zentrale Überlebensberechtigung der EU.⁴

Bürger*innen müssen sich aber auch ihrer eigenen Rolle im politischen System bewusst sein. Die *political efficacy* (aus der Theorie der politischen Entfremdung) erfasst das Gefühl, dass politische und soziale Veränderung durch individuelles Handeln beeinflusst werden können – oder nicht. Bürger*innen, die sich selbst als politisch kompetent einschätzten und das politische System als offen für die individuelle Einflussnahme einstufen, sollten eher partizipieren (Campbell et al. 1971, S. 187, 189). Das Spitzenkandidatenprinzip zur Auswahl des Präsidenten der Europäischen Kommission sollte dieses Gefühl bei den Bürger*innen stärken und sie motivieren, sich an den EP-Wahlen zu beteiligen.⁵ Neben diesen Werte- und Einstellungsmustern ist die kognitive Mobilisierung (Inglehart 1977), die sich aus *Wissen* und *Interesse* der EU-Bürger*innen ableitet, zu berücksichtigen. Politisches Wissen fördert die Fähigkeit, jene Parteien und Kandidat*innen zu identifizieren, die die eigenen politischen Präferenzen am besten repräsentieren (Schäfer 2018, S. 238). Die individuelle ideologische Verortung auf einer *Links-Rechts-Dimension* (Bauer-Kaase 2001, S. 208) ist die einzige Variable, die (in eingeschränkter Form) Auskunft über den Einfluss der Offenheit für Rechtspopulismus geben kann.⁶ Explizite Messinstrumente für Populismus liegen nicht vor. Zudem werden entlang des *SES-Models*⁷ der Wahlforschung sozio-ökonomische Faktoren in der empirischen Analyse berücksichtigt (Stark 2019, S. 92).

⁴Die Legitimität der EU beruht nach Scharpf vornehmlich auf den von ihr erzielten Policy-Outputs (1999). Zur Abbildung der Performanz im EB 86.2 dienen Aussagen, inwieweit Bürger*innen bei weltpolitischen Themen ein gemeinsames Vorgehen der EU einer national-staatlichen Lösung vorziehen.

⁵Empirische Abbildung im EB 89.2 ist die Zustimmung zur Antwortvorgabe, dass die eigene Stimme in der EU gehört wird, man eine gestärkte Auswahlmöglichkeit des EU-Personals, bspw. höhere Transparenz der Wahlen, sieht.

⁶Der Begriff Populismus schließt an Überlegungen von Mudde und Kaltwasser (2017) sowie Pappas (2019) an.

⁷Das SES-Modell beschreibt den Einfluss von individuellen Ressourcen und der Einbindung in soziale Kontexte auf das politische Partizipationsverhalten.

2 Methodisches Vorgehen

Die Vorüberlegungen werden mittels einer multivariaten inferenzstatistischen Analyse auf ihren Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit der Wahlteilnahme getestet. Datengrundlage sind EB 89.2 (European Commission, B. 2019) und 91.5. (Zalc et al. 2019)⁸ Die Operationalisierung der (zu erklärenden) *Wahlteilnahme* erfolgt über die Wahlabsichtsfrage. Die Bürger*innen geben ihre Wahrscheinlichkeit auf einer Skala von eins bis 10 an, wobei 1 für *vollkommen unwahrscheinlich* und 10 für *absolut wahrscheinlich* steht. Der Nachteil dieser Fragestellung ist, dass keine Aussage über die Parteipräferenz und die tatsächliche Wahlbeteiligung gemacht werden kann. Gleichzeitig erhöht sich die Differenzierung der Eigeneinschätzung. Die unabhängigen Variablen gliedern sich in sechs Erklärungsdimensionen, ergänzt um die soziodemografischen und sozioökonomischen Faktoren (siehe Abb. 1).

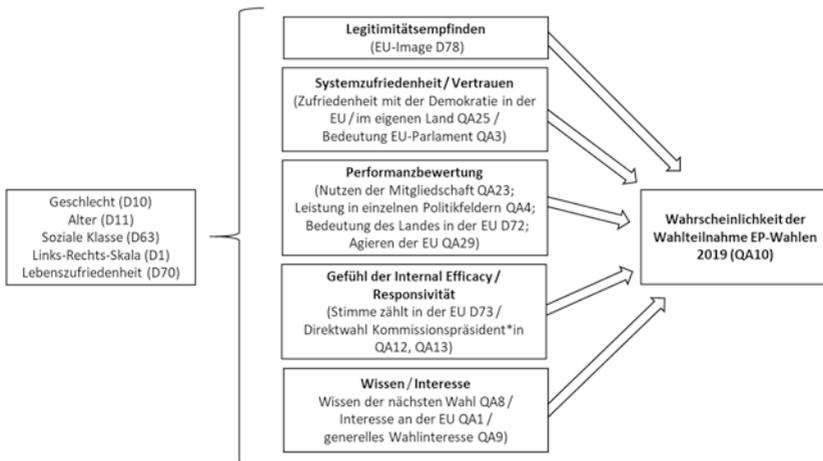


Abb. 1 Determinanten zur Erklärung der Wahrscheinlichkeit der Wahlteilnahme. (Quelle: Eigene Zusammenstellung, © Toralf Stark, Susanne Pickel und Gert Pickel)

⁸Für den EB 89.2 wurden zwischen dem 11. und 22. April 2018 27.601 Bürger*innen in allen 28 Mitgliedsländern befragt, die zum genannten Zeitraum 15 Jahre und älter waren. Der EB 91.5 wurde zwischen dem 7. und 26. Juni 2019 ebenfalls in allen 28 EU-Mitgliedsländern erhoben. Er umfasst 27.464 Befragte im Alter von 15 Jahren und älter (Nachwahlfrage gefiltert: 16+ in Malta und Österreich, 17+ in Griechenland und 18+ in der übrigen EU).

3 Faktenlage zur Wahlbeteiligung

Beginnen wir mit einem deskriptiven Blick auf die Wahlbeteiligung (siehe Abb. 2). Im Vergleich zur letzten EP-Wahl ist die EU-weite Wahlbeteiligung um 8 Prozentpunkte auf 50,6 % angewachsen. Klammert man die Länder mit Wahlpflicht aus, so ist Dänemark mit 66 % Spitzenreiter, dicht gefolgt von Deutschland, Spanien, Griechenland und Österreich (Europäisches Parlament 2019). In den meisten Ländern der EU hat gegenüber 2014 eine Mobilisierung der Wähler*innen stattgefunden, vor allem, weil sie „Wählen zu gehen“ als ihre Bürgerpflicht einschätzen (Zalc et al. 2019, S. 44). Nur in acht Mitgliedsländern sank die Wahlbeteiligung. In den sowieso bereits eine geringe Wahlbeteiligung aufweisenden Bulgarien und Portugal sind mit 3,2 bzw. 2,9 Prozentpunkten die höchsten Verluste zu verzeichnen.⁹ Bemerkenswert ist, dass in den beiden letztgenannten Ländern die Wahlbeteiligung – von einem sehr niedrigen Niveau – mit 9,7 bzw. 10,5 Prozentpunkten in beachtlichem Maße anstieg. Deutliche Steigerungen finden sich in Deutschland (13,3), Ungarn, Österreich (beide 14,4), Spanien (16,9), Rumänien (18,6) und Polen (21,9). Die Wahlbeteiligung nahm in den jüngeren Mitgliedstaaten und Staaten zu, in denen starke rechtspopulistische, nationalistische Bewegungen existieren. Dieser Makrobezug kann in die Irre führen, deutet

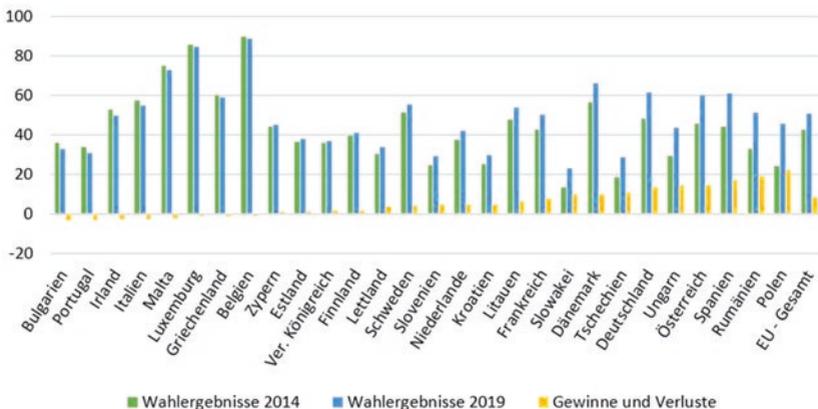


Abb. 2 Wahlergebnisse der EP Wahlen 2014/2019 mit Gewinnen und Verlusten. (Quelle: Eigene Berechnungen (Europäisches Parlament), © Toralf Stark, Susanne Pickel & Gert Pickel)

⁹Niedriger ist die Wahlbeteiligung nur in Slowenien (29 %), Kroatien (30 %), der Slowakei (23 %) und Tschechien (29 %).

aber auf Mobilisierungsgewinne bei Auseinandersetzungen zwischen Europabefürworter*innen und Europaskeptiker*innen hin.

Trotz der positiven Entwicklung liegt in den meisten Ländern die Wahlbeteiligung zum EP immer noch weit unter der Beteiligung bei nationalen Parlamentswahlen. Dies bestätigt die Stellung der EP-Wahlen als *second-order election*. Zwar wurden die Wahlen als Schicksalswahlen diskutiert, dies brachte aber immer noch fast die Hälfte der EU-Bürger*innen nicht an die Wahlurnen. Zu euphorische Urteile über die Teilnahmezuwächse an der Wahl sind also nicht angebracht. Das EP konnte zwar zumindest einen sanften Vertrauensgewinn erzielen, inwieweit dieser positive Effekt nach dem Ignorieren des Spitzenkandidatenprozesses durch den EU-Rat nachhaltig ist, bleibt abzuwarten. Vor allem, wenn man berücksichtigt, dass der Beteiligungszuwachs unter anderem mit einer „Polarisierungspolitisation“ begründet werden kann (auch de Wilde et al. 2019).

4 Vielschichtige Einstellungsmuster erklären die Wahlabsicht zum EP

Die Wahlteilnahme zur Europawahl 2019 vereint politisch-kulturelle und institutionelle Faktoren auf sich (Hrbek 2019, S. 169 ff.; Tab. 1):

1. Insbesondere junge Menschen (bis 39 Jahre; +26 Prozentpunkte) und Studierende (+14) sind zur EP-Wahl gegangen (Zalc et al. 2019). Es gaben 59 % der Bürger*innen, bei denen die EU ein positives Image besitzt, gegenüber je 45 % der Bürger*innen mit neutralen oder negativen Eindrücken, ihre Stimme ab. Ein Viertel sind für den Erhalt der Demokratie in der EU wählen gegangen. In allen EU-Ländern stieg der Anteil der Wähler*innen aufgrund ihrer Befürwortung der EU.¹⁰ Trotz der Stimmengewinne für EU-skeptische Parteien kann man eher von einer *Unterstützungswahl der EU und des liberal-demokratischen EP sprechen, als von einer Voice-Mobilisierung der Rechtspopulisten* entlang eines kulturellen Cleavages (Norris und Inglehart 2019; de Wilde et al. 2019). Die *proeuropäische Mobilisierung* war erfolgreicher als die *antieuropäische*, auch wenn in der Zusammensetzung des EPs Gewinne rechtspopulistisch-nationalistischer Parteien festzuhalten sind.

¹⁰Der Anteil der EU-skeptischen Wähler*innen stieg in Großbritannien, Belgien und Rumänien um mehr als 10 Prozentpunkte.

Tab. 1 Ergebnisse der Regressionsanalyse

Einflussfaktoren	DE-W	DE-E	FR	IT	NL	DK	IE	GRC	PT	ES	FI	AT	SE	EE	LT	LV	MT	PL	SI	SK	CZ	HU	CY	BG	RO	HR
Legitimitätsempfinden – Image	+*						+	+											+							
Systemzufriedenheit – Zufriedenheit mit der Demokratie in der EU													-*													+*
Vertrauen – Wichtigkeit des EU Parlaments								+*																		
Performanz I – Politikfelder	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+								+	+	+	+	+++
Performanz II – Index Agieren in der EU																		++		+						
Internal Efficacy – Eigene Stimme zählt in der EU	+++				+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+	+	+	+	+++	+++	+++	+++	+++	+	+++	+
Responsivitätsindex – Direktwahl der Kommissionspräsidentin	+++			+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+	+	+	+	+	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++
Wissen – Nächste Wahl	+		+	+++			+++						+													+++
Interesse – Interesse an der EU und der Wahl	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++
Soziale Klasse			+				+											+++								
Lebenszufriedenheit									+				+													+
Links-Rechts-Skala	+																	+++								+++
Alter	+	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+++
Geschlecht																										+

Anmerkung: + = positiver Effekt; – = negativer Effekt; ohne * = Signifikanz $\leq 0,1$; * = Signifikanz $\leq ,05$; ** = Signifikanz $\leq ,005$,
 © Toralf Stark, Susanne Pickel & Gert Pickel

Quelle: European Commission, B. (2019); eigene Berechnungen

2. Die Debatten um das Erstarren nationaler populistischer Kräfte im Vorfeld der Europawahl 2019, motivierte Wähler*innen zur Wahlteilnahme: 52 % der Befragten sahen es als ihre staatsbürgerliche Pflicht an, wählen zu gehen. Allerdings ist gerade auf der linken (+11 Prozentpunkte) und rechten (+12) Seite des ideologischen Spektrums gegenüber der politischen Mitte (+7) eine Steigerung der Wahlteilnahme zu verzeichnen (Zalc et al. 2019). Die Wählerschaft erscheint polarisierter als noch 2014, was für eine *politisierte Polarisierungswahl* spricht. Die Themen *Klimawandel*, *Wachstum* und *Demokratie* mobilisierten die Wähler*innen. Anders, als von rechts-populistischen Kräften forciert, spielte Migration nur eine nachrangige Rolle, bzw. blieb auf ihre Anhängerschaft als Wahlmotor beschränkt. Selbst wenn die EU-skeptischen Parteien zusätzliche Stimmen erzielen konnten, ihr Ziel, die europapolitische Gesetzgebung durch eine stärkere Vertretung im EP zu behindern, ging nur bedingt auf. Durch ihr nationalistisches Drohpotenzial konnten sie allerdings im Nachgang der EP-Wahl über den EU-Rat Erfolge erzielen. Speziell die Regierungsverantwortung bzw. Regierungsbeteiligung von Rechtspopulisten in einigen Mitgliedstaaten, verschafft ihnen Einfluss.
3. Hinsichtlich eines Bedeutungsgewinns der EP-Wahl, kann es nur verhaltenen Optimismus geben. Positiv anzumerken ist, dass die Wahlbeteiligung europaweit anstieg, obwohl, anders als noch 2014, nur in wenigen Ländern (z. B. Griechenland, Litauen, Belgien und Rumänien) nationale Wahlen auf unterschiedlichen Ebenen stattfanden, die zur Steigerung der EP-Wahlbeteiligung führten. Es bleibt innerhalb der EU ein Gefälle in der Wahlbeteiligung, in Osteuropa eine geringe Wahlbeteiligung sowie ihre Klassifikation als *second order election*.
4. Zwar ist die Mehrheit der Befragten überzeugt, dass die Mitgliedschaft des eigenen Landes in der EU sinnvoll und profitabel ist, diese Einstellung wirkt sich aber nur in wenigen Ländern (z. B. Deutschland, Niederlande, Belgien, Italien, Ungarn) positiv auf die Wahlbeteiligung aus. Es bestätigt sich die 2014 gewonnene Erkenntnis, dass bei der osteuropäischen Bevölkerung der Nutzen der Mitgliedschaft positiv bewertet wird, dieser aber unabhängig von den tagesaktuellen Politikprozessen innerhalb der EU ist. Eine Ausnahme bildet 2019 Ungarn, wo Befragte, die in der EU-Mitgliedschaft einen Nutzen erkennen, sich stärker beteiligten.
5. Das *Spitzenkandidatenprinzip* funktioniert im angestrebten Sinne und wirkt positiv auf die Wahlteilnahme. In fast allen Ländern empfinden die Bürger*innen das Spitzenkandidatenprinzip als eine Bereicherung der europäischen Demokratie. Kombiniert mit dem Gefühl, dass die eigene Stimme in der EU gehört wird, handelt es sich um einen maßgeblichen Faktor der Teilnahme an der Europawahl 2019. Umso kritischer muss vor diesem Hintergrund die Entscheidung der Staats- und Regierungschefs nach der Wahl bewertet

werden, dem EP keinen der Spitzenkandidaten zur Wahl vorzuschlagen. Hier wurde neu gewonnenes Vertrauen in die Qualität der Europäischen Demokratie zugunsten politiktaktischer Überlegungen verspielt, was möglicherweise nur schwer zurückgewonnen werden kann (Hrbek 2019, S. 182 ff.).

6. *Politisches Interesse und das Wissen* über die politischen Prozesse sind zentrale Push-Faktoren der Wahlbeteiligung (z. B. Meijers 2018; Stark 2019). Diese Aussage gilt für alle Länder der EU. Nur wenn die Bürger*innen verstehen, wie in der EU politische Entscheidungen getroffen werden, lässt sich das Legitimitätsdefizit reduzieren.

5 Fazit

Das Spitzenkandidatenprinzip hat viele Wähler*innen zur Wahlteilnahme motiviert und zum Legitimitätsempfinden der Bürger*innen gegenüber der EU und dem EP beigetragen. Die Wahl zum EP 2019 ist – dem Zugewinnen der rechts-populistisch-nationalistischen Parteien zum Trotz – *eher eine proeuropäische Unterstützungswahl als eine antieuropäische Protestwahl* gewesen, zu der sie einige Rechtspopulisten machen wollten. Mit dem Vorschlag, Ursula von der Leyen zur Kommissionspräsidentin zu wählen, hat der Rat zwar den Vertrag von Lissabon nicht verletzt, jedoch war von der Leyen keine Spitzenkandidatin.¹¹ Sie ist das Ergebnis eines politischen Kompromisses, der unter dem Druck der Rechtspopulisten und Rechtsradikalen in Europa getroffen wurde. Das Spitzenkandidatenprinzip wurde missachtet und muss in seiner Umsetzung für die nächste EP-Wahl verpflichtend umgesetzt werden, um den Wahlberechtigten noch glaubwürdig vermittelt werden zu können. Der Rat hat mit seinem Vorgehen ein wichtiges Instrument der Transparenz, Glaubwürdigkeit, Legitimität und (Wahl-)Motivation der Bürger*innen auf's Spiel gesetzt. So wie daraus negative Folgen zu erwarten sind, verstärkt dies die Wahrnehmung der EP-Wahlen als *second-order* Wahlen.

Die Wahl wurde seitens rechtspopulistischer und rechtsradikaler Parteien genutzt, um *Re-Nationalisierungsprozesse* fortzusetzen, die ihnen helfen, *zuhause* den Eindruck zu erwecken, dass das letzte Wort zu Europa in den Nationalstaaten gesprochen wird. Von konservativer Seite wurde versucht, dieses Momentum zu übernehmen und den Mobilisierungserfolgen rechtspopulistischer Parteien aufgrund völkisch-nationaler Argumente durch eine eigene nationale Strategie entgegenzutreten. Die Aushandlungsprozesse, die sich in den Verteilungen der

¹¹Es wurde das Wahlergebnis berücksichtigt und eine Kandidatin einer nationalen Partei aus den Reihen der stärksten Fraktion im EP gewählt.

EU-Kommissar*innen verstärken, zeigen die Schwierigkeit einer gemeinsamen liberaldemokratischen europäischen Politik unter Bedingungen eines verbreiteten Rechtspopulismus mit völkisch-nationalistischer Ausrichtung (Eatwell und Goodwin 2018). So ist als zweiter Aspekt einer steigenden Wahlbeteiligung die verstärkte *Polarisierung* und daraus resultierende *Politisierung der europäischen Bürger*innen* im Zuge der Erfolge des Rechtspopulismus zu sehen. Die sich zuspitzende Auseinandersetzung von Vertreter*innen einer liberalen Demokratie und *gelenkten Demokrat*innen* wie Populist*innen findet auf der Ebene der EU ein geeignetes Konfliktforum. Dieser Prozess heizt die Spaltung der europäischen Gesellschaft in (Lieberal) Demokraten*innen, EU-Unterstützer*innen, Befürworter*innen einer offenen Gesellschaft auf der einen Seite und illiberale Demokraten*innen, EU-Skeptiker/EU-Gegner*innen sowie Anhänger*innen einer Festung Europa bzw. nationaler Festungen auf der Gegenseite weiter an. Seitens der europäischen Regierungsspitzen wurde in der Aussetzung des Spitzenkandidatenprozesses verkannt, dass die Bürger*innen im Sinne einer vertikalen Politik stärker an der politischen Entscheidungsfindung beteiligt werden wollen (inkl. Einbindung durch deliberative Prozesse). Die Phase der weitgehend horizontalen Politik, in der v. a. die Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner mit wenig Rückbindung an die Bürger*innen zählt, geht zu Ende. Die im Vergleich zu vorausgegangenen EP-Wahlen hohe Wahlbeteiligung hat gezeigt, dass viele Bürger*innen bereit sind, am Projekt *Europa* mitzuarbeiten. Der Europäische Rat hat ihnen durch seine nationalstaatlich geprägten Entscheidungen möglicherweise die Lust daran genommen.

Literatur

- Bauer-Kaase, P. (2001). Politische Ideologie im Wandel? — Eine Längsschnittanalyse der Inhalte der politischen Richtungsbegriffe ‚links‘ und ‚rechts‘. In H.-D. Klingemann & M. Kaase (Hrsg.), *Wahlen und Wähler* (S. 207–243). Wiesbaden: Springer VS.
- Campbell, A., Gurin, G., & Miller, Warren E. (1971). *The voter decides*. Westport: Greenwood Press. (Erstveröffentlichung 1954).
- De Wilde, P., Koopmans, R., Merkel, W., Strijbis, O., & Zürn, M. (2019). *The struggle over borders. Cosmopolitanism and communitarism*. Cambridge: University Press.
- Eatwell, R., & Goodwin, M. (2018). *National populism. The revolt against liberal democracy*. London: Pelican.
- European Commission, B. (2019). *Eurobarometer*, 89(3) (2018). <https://doi.org/10.4232/1.13265>.
- Europäische Parlament. (2019). Ergebnisse der Europawahl 2019. <https://europarl.europa.eu/election-results-2019/en/national-results/germany/2019-2024/>. Zugegriffen: 5. Dez. 2019.
- Fuchs, D. (2002). Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die politische Integration Europas. *Eine Analyse der Einstellungen der Bürger in Westeuropa*. Berlin: Schriftenreihe des WZB, FS, 3, 2–204.
- Hirschman, A.-O. (1970). *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge: Harvard University Press.

- Hrbek, R. (2019). Europawahl 2019: neue politische Konstellationen für die Wahlperiode 2019–2024. *Integration*, 42(3), 167–186.
- Inglehart, R. (1977). *The silent revolution: Changing values and political styles in advanced industrial society*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters*. New York: Cambridge University Press.
- Norris, P., & Inglehart, R. (2019). *Cultural Backlash. Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*. Cambridge: University Press.
- Meijers, M. J. (2018). Der Einfluss von Wahlerfolgen euroskeptischer Parteien. In L. Anders, H. Scheller, & T. Tuntschew (Hrsg.), *Parteien und die Politisierung der Europäischen Union* (S. 131–160). Wiesbaden: Springer VS.
- Mudde, C. (2019). *The far right today*. Cambridge: Polity Press.
- Mudde, C., & Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism. A very short introduction*. Oxford: University Press.
- Oshri, O., Sheaffer, T., & Shenhav, S. R. (2015). A community of values. Democratic identity formation in the European Union. *European Union Politics*, 17(1), 114–137.
- Pappas, T. S. (2019). *Populism and liberal democracy. A comparative and theoretical Analysis*. Oxford: University Press.
- Pickel G., & Pickel S. (2000). Politische Partizipation und Politische Einstellungen der osteuropäischen Transformationsstaaten im Vergleich. *Discussion Paper des Frankfurter Instituts für Transformationsstudien*, 04/00, Frankfurt (Oder).
- Pickel, S., & Pickel, G. (2015). Politische Kultur in der Vergleichenden Politikwissenschaft. In H.-J. Lauth, M. Kneuer, & G. Pickel (Hrsg.), *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft* (S. 541–556). Wiesbaden: Springer VS.
- Pickel, S., & Pickel, G. (2006). *Politische Kultur- und Demokratieforschung. Grundbegriffe, Theorien, Methoden*. Wiesbaden: Springer VS.
- Pickel, S., & Smolka, T. (2015). Determinanten der Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2014. In M. Kaeding & N. Switek (Hrsg.), *Die Europawahl 2014* (S. 69–78). Wiesbaden: Springer VS.
- Rappold, J., & Wunsch, N. (2019). Keine Entwarnung nach der Europawahl: der Einfluss EU-skeptischer Kräfte geht über das Europäische Parlament hinaus. *DGAP kompakt*. 12. Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-63098-1>. Zugegriffen: 5. Dez. 2019.
- Scharpf, F. (1999). *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M.: Campus.
- Stark, T. (2019). *Demokratische Bürgerbeteiligung außerhalb des Wahllokals: Umbrüche in der politischen Partizipation seit den 1970er-Jahren*. Wiesbaden: Springer VS.
- Zalc, J., Becuwe, N., & Buruian, A. (2019). *The 2019 post-electoral survey. Have European elections entered a new dimension?* (Public Opinion Monitoring Series). Brussels: European Parliament.

Dr. Toralf Stark, Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft (toralf.stark@uni-due.de)

Prof. Dr. Susanne Pickel, Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft (susanne.pickel@uni-due.de)

Prof. Dr. Gert Pickel, Universität Leipzig, Institut für Praktische Theologie, Abt. Religions- und Kirchensoziologie (pickel@rz.uni-leipzig.de)



Can the European Parliament Satisfy the People? Voter Mandates and Accountability Links in the European Elections 2019

Dorian Alt, Erik Brandes and David Nonhoff

Abstract

Following second-order election (SOE) theory, European elections entail accountability problems if voter mandates address national rather than European concerns. To investigate this issue, we conducted 107 semi-structured interviews with voters on Election Day in France, Germany and Poland and develop a typology of voter mandates. We argue that the quality of accountability links between electorate and EP varies with mandate types. While some mandates reflect the concerns of SOE theory, most establish meaningful accountability links, with many testifying to novel forms of EU politicization.

1 Introduction

The nature of European elections is commonly regarded as an element of the EU's democratic deficit. According to second-order election (SOE) theory, European elections are dominated by national concerns and thus cannot establish

D. Alt (✉) · E. Brandes · D. Nonhoff
Berlin, Germany
e-mail: dorian.alt@fu-berlin.de

E. Brandes
e-mail: ebandes@alumni.lse.ac.uk

D. Nonhoff
e-mail: d.nonhoff@posteo.de

meaningful accountability links between the European Parliament and its electorate. Voters might give mandates aiming at national politics which the European Parliament (EP) is incapable to fulfil. The EP would therefore be incapable to satisfy the people.

Despite the prominence of this argument, empirical evidence supporting it remains thin in one important regard: We know little about voters' perspectives in European elections, i.e. which mandates citizens actually intend to give with their vote. Existing theories addressing this issue provide contradictory explanations. Whereas classical SOE explanations argue that there is less strategic voting in European elections, recent studies have identified politicization of the EU (polity politicization) as an important factor. In light of this debate, this paper asks two research questions, one empirical and one normative:

RQ1. Which kinds of mandates do voters express in European elections?

RQ2. Which kinds of accountability links do these mandates establish?

To explore these questions, we chose an inductive and qualitative approach. We conducted 107 semi-structured interviews in France, Germany and Poland on Election Day 2019. We develop a typology of voter mandates and show that different types of mandates establish accountability links of very different quality. Although our sample is not representative, we took measures to ensure the observation of a diverse and arguably complete range of voter mandates.

Although we find evidence of classical second-order behaviour, our study challenges the second-order paradigm in two ways. First, we discover new forms of politicization with voters addressing the EU as a site of action best suited to realize specific policy goals (policy politicization). Second, we argue that even without a European perspective, some types of mandates generate meaningful accountability links. In light of these findings, the EP's legitimacy problem might be less pronounced than suggested by SOE theory. We hope that these conclusions will help to guide more nuanced research on voting behaviour in European elections in the future.

In the following section, we will spell out our theoretical approach and the existing theories of voter behaviour in greater detail. The third section explains how we build our typology of voter mandates and contemplates on some patterns. Section four then discusses the accountability implications of each type of mandate before we reach a brief conclusion.

2 Theoretical Background

Accountability has proven a useful concept to explore legitimacy problems which might arise in European elections. Put briefly, an accountability approach implies that in elections voters express a preference on competing policy alternatives. These preferences can be understood as an “instruction by voters to politicians”, a *voter mandate* (Mulgan 2000). Mandates establish *accountability links* as representatives can be held accountable for how well they implemented the instructions given by citizens (Marsh and Norris 1997; Thomassen and Schmitt 1997).

It has often been argued that European elections do not generate meaningful accountability links because they are second-order elections (e.g. Hix and Hagemann 2009). A central tenet of SOE theory holds that European elections are dominated by national concerns. As a consequence, citizens might cast votes based on their assessment of the national political situation while remaining ignorant about the policy alternatives for the European level that are actually at stake. Their mandates then could not meaningfully guide the policy-making process in the European Parliament. An assessment of accountability links, therefore, requires a very nuanced understanding of the meaning voters attach to their vote.

Despite the prominence of the accountability argument, its empirical basis is thin in exactly this regard: We know little about the mandates attached to the votes in European elections. The reason for this is, first, that many studies deduce explanations of individual behaviour from aggregate voting patterns. The relative lack of inductive and of qualitative approaches in this domain is the first gap we identify in the literature.

Second, the existing theories of voting behaviour in European elections generate conflicting hypotheses concerning the quality of mandates. On the one hand, in classical SOE theory the central assumption is that European elections are less important than national elections. Voters thus behave less strategically and use European elections to either express protest or to vote more sincerely (e.g. Hix and Marsh 2011; van der Brug et al. 2016). On the other hand, recent theories of EU politicization postulate that the integration process has become a political issue in itself within the national arena (Clark and Rohrschneider 2009; Hobolt and Spoon 2012). In this view, citizens might use European elections to express their attitude towards the EU as such (polity politicization).

In the light of the methodological gap and conflicting explanations in the literature, an in-depth study of voter mandates is warranted to gain a better understanding of accountability problems in European elections. The following section presents the research design we developed to address this issue.

3 Methodological Approach

To go beyond existing theoretical presumptions, an inductive and qualitative approach is the most promising. We therefore decided to interview voters on Election Day and inquire their voting motivations and intentions with very open questions: *Why was it important for you to vote today?; Why did you vote for the party/list you voted for?; Was there anything in particular that influenced your decision?; What do you think, why did other people vote differently than you?*. Instead of choosing a corresponding item from a given list of reasons and issues, respondents were able to choose for themselves what kind of concerns they want to mention and how much they want to elaborate on them. This interviewing strategy allows a comparably unbiased insight into voting motivations and intentions, and thus into mandates.

We conducted our interviews in Brandenburg an der Havel (Germany), Colmar (France), and Radom (Poland) in the respective native languages. By including the largest countries from the North, the South, and the East of the EU, we aspired to capture the regional and political diversity within the Union. The cities were chosen due to their medium size (70.000 to 210.000 inhabitants), balancing the rural-urban division, and because each city's previous election results had been relatively close to the national results. In each city, we conducted our interviews in front of two different polling booths, one in a more affluent and one in a less affluent part of the city. These measures were taken to collect a (fairly) complete range of views and motivations. Hence the goal was saturation, not representativity. In the end, we collected a total of 107 interviews that we subsequently transcribed and translated into English for our analysis.

3.1 RQ1: Typology of Mandates in European Elections

In order to map the mandates voters expressed with their ballot, we focused on two aspects in particular: (1) the level references—EU, national, or others—made during the interview (which level dominates in voters' political imagination?) and (2) the intentions and types of instructions voters expressed (what do voters seek to achieve with their vote?). Guided by these aspects, we carried out multiple rounds of examining and ordering the material to obtain a good overview, refine categories and item allocations, as well as counter-check against individual biases. After several rounds of disassembling interviews into single statements, we proceeded to categorize interviews as a whole, scoring interviews from mainly

European (+2) in focus to predominantly national (−2), and from very issue-based (+2) to mainly symbolic (−2). In the coding process we realized, however, that there was an aspect missing on this second dimension: While we did encounter voters who were driven by specific issues and those who wanted to send a generalized message, we also met voters who were mainly moved by their support or opposition to specific political actors. We finally sorted voter types into a matrix along two dimension: (1) Level orientation, separating voters focused on national events, people, concerns, etc. from those focusing on European events, issues, etc. as well as from those with under-defined level orientations; (2) primary voting intention or type of instruction, distinguishing voting grounded in specific issues, addressee-oriented voting and voting as signalling (Table 1).

The combination of these two dimensions leaves us with nine potential voter types that we want to lay out in more detail:

- *Supranational issue voter*: In explaining her intentions, a voter of this type clearly refers to supranational, usually EU-wide, concerns. She is primarily guided by strong issue preferences (often environmental ones) that she wants to see picked up by political actors. We encountered this type of voting more frequently a) among younger voters, and b) among French voters, e.g. with reference to *une Europe sociale*.
- *National issue voter*: Like above, a voter of this type is driven by particular issues, but he remains in a national political imaginarium. An issue that was mentioned particularly often is the (national) pension scheme.
- *Transnational issue voter*: A voter of this type, while also moved by particular issues (oftentimes concerns about democracy), does not offer a clear level

Table 1 Matrix of voter types

		Voting intention/instruction		
		Issue-centred ("someone do <i>this</i> ")	Addressee- centred ("you do something")	Voting as signal ("someone do something")
Primary level orientation	European	Supranational issue voter	(<i>EU addressee voter</i>)	EU referendum voter
	National	National issue voter	midterm voter	(<i>national polity voter</i>)
	under-defined	Transnational issue voter	Party voter	Basic signal voter

Source: Own illustration

orientation. She might either speak of her issues in general terms or might explicitly state that these concerns are present in her as well as in other countries.

- *EU addressee voter*: Unlike the above-mentioned types, this voter (as well as the following two) authorizes a particular actor to take political decisions, usually based on ideological proximity or personal trust. An EU addressee voter would mandate European political actors specifically, be it European parties, MEPs, Spitzenkandidaten, or the like. However, we did not meet a voter of this type in reality. This absence might be linked to the lack of a government-opposition structure in the EP which makes it more difficult to identify responsible actors on the European level (Follesdal and Hix 2006).
- *Midterm voter*: In contrast, we encountered quite a few midterm voters, particularly in Poland. A voter of this type sees the election as a chance to support or oppose the current national government, to give or withdraw a mandate to its leadership. The frequency of this voting type in Poland is likely linked to the looming national election later in the year.
- *Party voter*: The party voter supports a particular political party based on trust or proximity in the Downsian sense (Downs 1957). Some of these voters have always voted for that party, others have just recently decided to support it, e.g. after using a voting advice application.
- *EU referendum voter*: In contrast to all of these voter types, a number of interviewees appeared to use their vote to express their position on the general state of affairs. Hence, the EU referendum voter intends to show her overall opposition or (more often) support for the EU polity or further integration (polity politicization). Many of these often elderly voters link their explanation to the peace narrative of European integration, others to a previous EU treaty/accession referendum. This type of voters was notably frequent in Germany.
- *National polity voter*: Similar to this type, the national polity voter uses the election to show his support or opposition to the national polity. Perhaps unsurprisingly, we did not encounter such a voter type in reality. In contrast to the EU, the national polities are very rarely contested on such a fundamental level.
- *Basic signal voter*: This voter sees the election as an opportunity to signal support or opposition in very basic terms and without clear references to a specific level. Such a voter might put value on democracy and regard voting as a duty, or she might want to express general disaffection with the status quo. In either way, she does not express particular concerns or target particular political actors.

All in all, we discovered a huge range of intentions that voters disclosed as important for their electoral choice. Some of these are likely to be found in national elections as well (party voter, (trans-)national issue voter, basic signal voter, midterm voters), while others seem specific to European elections (supranational issue voter, EU referendum voter). As our sample is not representative, the data should not be extrapolated to the population at large. However, patterns of frequency might hint at national and age differences as important factors. We found that EU referendum voters were more common in Germany, while supranational issue voters were more frequent in France, perhaps indicating different dominant types of EU politicization (polity vs. policy) in these countries. Likewise, a slanted distribution is also visible across age groups with EU referendum voters typically to be found among older citizens and supranational issue voters more frequent among younger people. While younger voters frequently seem to be driven by concerns lending themselves easily to policy politicization (e.g. climate change), older voters' focus on the peace discourse or their memories of past EU referenda seem to engender a vision of the EU as an object of politicization. The prevalence of midterm voters in Poland, finally, indicates that in the public perception the European elections 2019 were closely tied to national power struggles (Table 2 and 3).

Table 2 Voter types prevalence in different countries

	France	Germany	Poland	Totals
Basic signal voter	9	3	3	15
EU referendum voter	6	11	6	23
Midterm voter	0	4	12	16
Party voter	6	9	6	21
National Issue voter	1	2	1	4
Transnational Issue voter	1	2	2	5
Supranational issue voter	12	6	5	23
Totals	35	37	35	107

Source: Own illustration

Table 3 Voter type prevalence in different age groups

Age [total number]	18–24 [6]	25–34 [22]	35–44 [18]	45–54 [18]	55–64 [14]	65+ [29]	Total
EU referendum voter	0	2	3	3	6	9	23
Supranational issue voter	3	6	3	4	2	4	22

Source: Own illustration

3.2 RQ2: Assessing the Accountability Links Established by Different Types of Mandates

We use two criteria to evaluate the quality of accountability links established by different kinds of mandates. First, we assess what we call the *clarity of mandates*. The central question is whether the mandate actually contains a meaningful instruction, i.e. whether it could guide policy-making or the representatives' voting behaviour. This criterion mainly separates the different types of instructions (issue-centred, addressee-centred and vague). We argue that both issue- and addressee centred mandates contain a reasonably clear instruction, the former by voicing a preference on a specific issue that should be tackled by policy-makers and the latter by expressing trust for a political actor that is charged with implementing its programme. Vague mandates are problematic as they at best express diffuse support for or diffuse protest against an abstract condition and thus could be taken to justify almost any kind of policy action.

Second, we assess if the mandates' level orientations make sense in an election to the European Parliament by using a *national standard of comparison*. This criterion has proven useful for other legitimacy question concerning the European Union (e.g. Risse 2014; Koopmans 2014). The national standard of comparison can be assessed by examining whether a mandate would establish better accountability links in a national election compared to a European one. For issue-centred mandates this means that the issues raised need to fall at least partly within the competences of the EP. For addressee-centred mandates it means that the addressee needs to be an actor that is present in the EP or can be held accountable by the EP. For vague mandates we ask whether the voter might potentially give a more specific mandate in a national election. Unsurprisingly, a European level orientation generally establishes better accountability links than a national orientation (for a similar criterion applied to local elections see Marien et al. 2015). Somewhat more counter-intuitively, we argue that the absence of a specific level reference is un-problematic and usually allows for the establishment of good accountability links.

Taking both criteria together we find that two types of mandates are problematic, two are ambiguous and three generate good accountability links in European elections. The most problematic types are the national issue voter and the midterm voter. National issue voters demand solutions for issues the EP has very little influence over (e.g. pensions); their mandate cannot be fulfilled in reality. Midterm voters express support for or disapproval of the national government—an institution which is neither up for vote nor directly involved in the decisions made in the EP. Both types cannot generate a meaningful accountability link

between the parliament and the people. They represent the legitimacy problem that SOE theory suggests.

The EU referendum voter and the basic signal voter are ambiguous cases. Considering the first criterion, both are problematic because their mandates are too vague to serve as an instruction for policy action. On the second criterion, matters get more complex. For basic signal voters there is little reason to believe that they would express clearer mandates in national elections—they do not seem to care much about the specificities of the election at hand. While problematic, this category of voters is not part of a specific EU democratic deficit. For the EU referendum voter two interpretations are possible. Understood as a position on more or less integration, his concern might arguably be better suited to a national election, since the states remain *masters of the treaties*. Understood as a comment on the status quo, his mandate could mean *carry on* for the grand coalition in the EP. In both cases, the EU referendum voter does not fit into the SOE version of the EP's accountability problem, as these voters have specific European heuristics for the European elections. The ambiguous category is only partly problematic.

Most mandates found in our sample generate good accountability links. Party voters and transnational issue voters have reasonably clear mandates and, despite a potentially national political imagination, give instructions that the EP could address. Parties become European actors as they enter transnational coalitions and in many policy domains competences are shared between the national and the European level. The absence of an explicitly European perspective thus does not forestall establishing accountability links. Supranational issue voters, finally, can be seen as the poster boys and girls of European elections: Their mandates are both clear and directly addressed to the European level. They seem to identify the EU as a specific level of government to be charged with policy issues that have a supranational dimension (policy politicization). Taken together, these types of mandates show that the EP has (very) good accountability links with at least some sections of the electorate.

4 Conclusion

In this paper, we argued that a precise understanding of voter mandates is needed to assess accountability links in European elections. Our results suggest that the dominant second-order paradigm catches some, but not all of the normative implications of voter behaviour. With the national issue and the midterm voter, two of the seven observed types of voter mandates lend support to the second-order thesis and its pessimistic conclusions for EP legitimacy. The high

concentration of midterm voters in Poland indicates an electoral cycle effect and thus underlines the adequacy of SOE theory under certain conditions. In addition, the absence of an EU addressee voter seems to reflect the EP's visibility deficit resulting from the lack of a government-opposition structure.

Nevertheless, there is reason for more optimistic conclusions. To begin with, we find evidence of EU politicization. While the presence of the EU referendum voter shows that polity politicization guides voting behaviour, the supranational issue voter is indicative of a form of politicization that has received too little attention thus far (policy politicization). A non-negligible part of the electorate addresses the EU with specific policy issues suited to this level of governance. Furthermore, we argue that the absence of a European perspective does not imply an accountability deficit specific to the EU (basic signal voter) and in many cases actually allows for the establishment of good accountability links (transnational issue voter, party voter). Contrary to the predictions of SOE theory, then, the European Parliament is actually able to meet citizen demands and, at least in theory, satisfy the people.

As our sample is not representative, we have consciously avoided basing our arguments on the frequency of voter types. We do however believe that the patterns we found are not meaningless, but see them as promising avenues for future research. First, the national and generational differences we found for some voter types could be starting points for research on the origins of polity and policy politicization. Second, while much of the literature still counts the nature of European elections as part of the EU's supposed democratic deficit, the large number of non-problematic voter types needs to be considered. This is particularly true of the supranational issue voter who despite her frequency in our sample is too rarely taken into account. We hope that our typology can guide future research based on more representative samples. Until then, we hold that claims about European elections as normatively problematic second-order contests should be advanced with greater nuance.

References

- Clark, N., & Rohrschneider, R. (2009). Second-Order elections versus first-order thinking: How voters perceive the representation process in a multi-layered system of governance. *Journal of European Integration*, 31(5), 645–664. <https://doi.org/10.1080/07036330903145906>.
- Downs, A. (1957). An economic theory of political action in a democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2), 135–150.

- Follesdal, A., & Hix, S. (2006). Why there is a democratic deficit in the EU: A response to majone and moravcsik. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 44(3), 533–562. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2006.00650.x>.
- Hix, S., & Hagemann, S. (2009). Could changing the electoral rules fix European Parliament elections? *Politique Européenne*, 28(2), 37–52.
- Hix, S., & Marsh, M. (2011). Second-order effects plus pan-European political swings: An analysis of European Parliament elections across time. *Electoral Studies*, 30(1), 4–15. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.09.017>.
- Hobolt, S. B., & Spoon, J.-J. (2012). Motivating the European voter: Parties, issues and campaigns in European Parliament elections. *European Journal of Political Research*, 51(6), 701–727. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2012.02057.x>.
- Koopmans, R. (2014). How advanced is the Europeanization of public spheres? Comparing german and European structures of communication. In T. Risse (Hrsg.), *European Public Spheres. Politics is Back*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marien, S., Dassonneville, R., & Hooghe, M. (2015). How second order are local elections? Voting motives and party preferences in Belgian municipal elections. *Local Government Studies*, 41(6), 898–916. <https://doi.org/10.1080/03003930.2015.1048230>.
- Marsh, M., & Norris, P. (1997). Political representation in the European Parliament. *European Journal of Political Research*, 32, 153–164. <https://doi.org/10.1023/A:1006867614273>.
- Mulgan, R. (2000). The „Mandate“: A response to goot. *Australian Journal of Political Science*, 35(2), 317–322. <https://doi.org/10.1080/713649333>.
- Risse, T. (2014). Introduction. In T. Risse (Hrsg.), *European public spheres. Politics is back*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomassen, J., & Schmitt, H. (1997). Policy representation. *European Journal of Political Research*, 32(2), 165–184. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00337>.
- Van der Brug, W., van der Gattermann, K., & de Vreese, C. H. (2016). Introduction: How different were the European elections of 2014? *Politics and Governance*, 4(1), 1–8. <https://doi.org/10.17645/pag.v4i1.591>.

Dorian Alt (dorian.alt@fu-berlin.de)

Erik Brandes (ebrandes@alumni.lse.ac.uk)

David Nonhoff Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, SPD-Bundestagsfraktion (d.nonhoff@posteo.de)

Das neue Europaparlament



The 2019 European Parliament Elections and Brexit: Business as Usual?

Oliver Schwarz

Abstract

This chapter focuses on the implications of Brexit for the European Parliament. It will start by evaluating the new distribution of seats and then explore the changes of political groups. Finally, the chapter will showcase some key decisions made in recent years and simulate how these would have looked like without British MEPs. Shedding light on the Parliament's role in the withdrawal process, the chapter demonstrates that the EP is not just an object of Brexit. It has the democratic mandate and political power to oversee Brexit and to shape the future relations between the EU-27 and the UK.

1 Introduction

The United Kingdom is about to leave the European Union. Brexit will have important implications for the European Parliament over the coming years, both institutionally and politically. In institutional terms, two points are relevant: First and foremost, the EP will lose its British members and thus reduce its size from 751 to 705 MEPs. However, and even more important, the composition of the Parliament's political groups and its internal balance of power is set to change noticeably. This chapter will start by briefly evaluating the new distribution of seats in the European Parliament against the background of the ninth

O. Schwarz (✉)

Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen, Duisburg, Germany

e-mail: oliver.schwarz@uni-due.de

and probably last UK elections to the EP. It will then explore the changes of the existing political groups. In political terms, some policy implications of Brexit will be addressed: The first will be Brexit itself. The European Parliament plays a crucial role within the Brexit process. This is particularly so as the withdrawal of the UK from the EU does not limit the role of the Parliament to give its consent to the final text of the agreement. On the contrary, the EP will have to play an important role as the EU's co-legislator in any agreement which will address the details of the future EU-UK relations after withdrawal. Finally, this chapter will showcase some key decisions made in recent years and simulate how these would have looked like without British MEPs.

2 Reduction of Size

Even before the British referendum on EU membership, the European Council (2013) called on the European Parliament to make a proposal for the future allocation of seats to EU countries “in an objective, fair, durable and transparent way, translating the principle of degressive proportionality”. The principle of degressive proportionality is laid down in the primary law of the EU. However, the current Art. 14(2) TEU does not spell out the specific rules for the allocation of seats. There are plenty of mathematically possible solutions that meet the legal requirements, which makes the concrete distribution “a political issue as much as scientific one” (Cegiełka et al. 2011, p. 105). The European Parliament (2015a) responded positively to the call of the European Council and decided “to reform its electoral procedure in good time before the 2019 elections”. In January 2018, Danuta Maria Hübner and Pedro Silva Pereira (2018) tabled their proposal for a new composition of the EP. Their proposal was two-fold: First, the number of total seats in the Parliament should be reduced to 705. Second, out of the 73 seats of the United Kingdom, 27 should be redistributed to some EU countries, while 46 seats should be kept for future EU enlargements or for a joint constituency. In February 2018, the European Parliament voted in favour of reducing the total number of seats from 751 to 705 and to redistribute 27 seats amongst other member countries to compensate for existing biases in representation. Additionally, up to 46 of the 73 UK seats are kept in reserve to be reallocated to new countries joining the EU or preserved to keep the institution smaller. The European Parliament nonetheless decided to delete the possibility of transnational lists (European Parliament 2018). This decision is a great setback for the institutional development of the EP, as the introduction of transnational lists has been repeatedly proposed as a way to make

European elections more European and even more democratic (Anastassopoulos 1998; Duff et al. 2009; Duff 2011, 2012).

The new rules were formally adopted by the European Council on 29 June 2018 (European Council 2018) (Fig. 1). They were planned to come into effect after the European elections. However, events turned out different. When British citizens and European and Commonwealth citizens resident in the United Kingdom took part in the European elections on 23 May 2019, this was a vote that was never meant to happen. Following the Brexit referendum in June 2016, the British government initially targeted the country's withdrawal on 29 March 2019. However, due to the inability of the Westminster Parliament to ratify the negotiated withdrawal agreement, that deadline has been extended three times and is

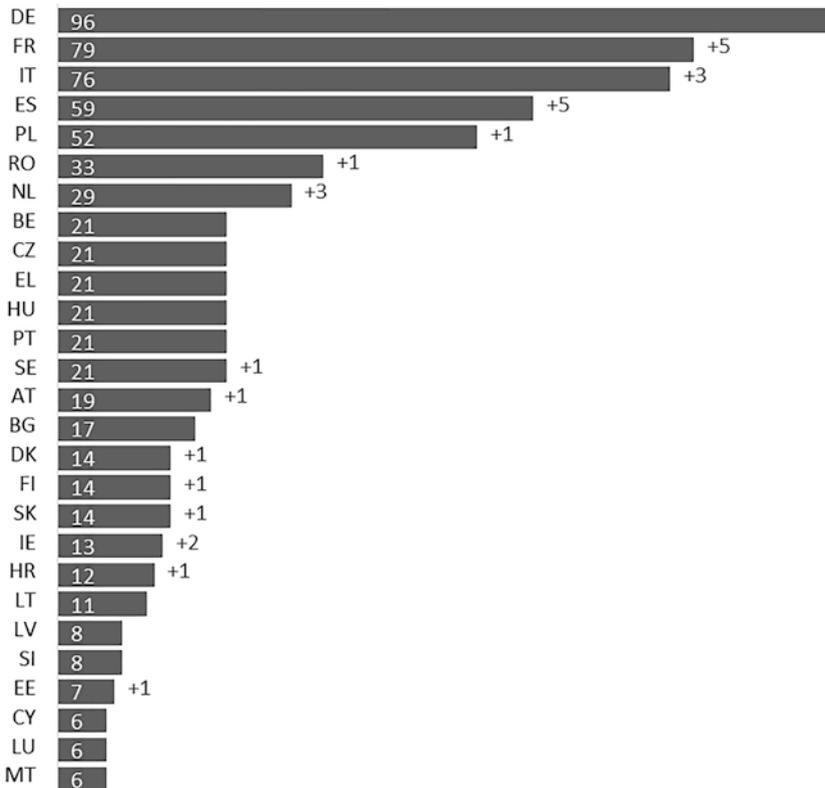


Fig. 1 Planned reallocation of seats. (Source: Own figure based on European Council 2018)

currently 31 January 2020. The election results show clear disillusionment with the two main parties: The governing Conservative Party only got 4 seats and the main opposition Labour Party 10 seats. In contrast, the Brexit Party, a new political party established by Nigel Farage, won 29 seats. The Liberal Democrats, who fought on a hard Remain campaign, came second with 16 seats. The Green Party was in fourth place behind Labour with 7 seats, while the Scottish National Party (SNP) were in sixth place behind the Conservatives, with 3 seats. The Alliance Party of Northern Ireland (APNI), the Democratic Unionist Party (DUP), Plaid Cymru and Sinn Féin each won 1 seat. Accordingly, a total of 73 MEPs from the UK took part in the opening session of the European Parliament on 2 July 2019. The total number of seats in the Parliament will therefore remain at 751 until the withdrawal of the United Kingdom from the EU. With the UK as a fully-fledged member of the EU, the number of MEPs per country will remain fixed and nothing will change compared to the previous legislative term. Only after the withdrawal of the United Kingdom from the EU, the distribution of seats will look as shown in the figure above. While no country will lose any seat, some will gain new seats, while others' numbers of seats remain unchanged. The redistribution of seats will take place based on the electoral results. This means that all additional MEPs will be on a *reserve list* and will enter the European Parliament only in the event of Brexit.

3 Change of Composition

Against the background of the above outlined redistribution of seats, Brexit will also have an impact on the relative strength of the political groups in the new European Parliament. Using the final election results, it is possible to give a precise overview what the Parliament would look like after Brexit (see Table 1). The biggest losses appear to the group of Non-Inscrits (NI) as it would lose 29 MEPs from the Brexit Party and one delegate from the DUP. The liberal group Renew Europe (RE) would lose 17 UK members, but gain 6 thanks to new members being elected in Denmark, France, Ireland, Netherlands and Spain. In a similar vein, the Greens/European Free Alliance (Greens/EFA) would lose 11 UK delegates, but gain four new MEPs from Austria, Finland, France and Sweden. The Progressive Alliance of Socialists and Democrats (S&D) would lose 10 UK MEPs, but gain four new members elected in Croatia, France, Romania and Spain. The left-wing European United Left/Nordic Green Left (GUE/NGL) would only lose one delegate from Sinn Féin. The group of European Conservatives and Reformists (ECR) would lose four MEPs from the Conservative Party,

Table 1 European Parliament composition

Political groups	Status quo		Post-Brexit		Difference	
	<i>Number of seats</i>	<i>% of seats</i>	<i>Number of seats</i>	<i>% of seats</i>	<i>Number of seats</i>	<i>% of seats</i>
EPP	182	24.23	187	26.52	+5	+2.29
S&D	154	20.51	148	20.99	-6	+0.49
RE	108	14.38	97	13.76	-11	-0.62
Greens/EFA	74	9.85	67	9.50	-7	-0.35
ID	73	9.72	76	10.78	+3	+1.06
ECR	62	8.26	62	8.79	0	+0.54
GUE/NGL	41	5.46	40	5.67	-1	+0.21
NI	57	7.59	28	3.97	-29	-3.62
Total	751		705			

Source: Own calculations based on official election results

however, it would compensate this loss thanks to the election of new members in Italy, Netherlands, Poland and Spain. Neither the European People's Party (EPP) nor the far-right group Identity and Democracy (ID) would face any losses in case of Brexit. The EPP would gain five new delegates elected in Estonia, Ireland, Italy, Slovakia and Spain. Finally, the ID would gain three additional seats coming from France, Italy and Netherlands.

All in all, the share of pro-EU groups (EPP, S&D, RE and Greens/EFA) would slightly increase from 68.97% to 70.78%. Nonetheless, the share of Eurosceptic groups would also slightly increase from 23.44% to 25.25%. These results confirm that the new Parliament will be more fragmented after the United Kingdom will have left the EU: a post-Brexit majority in support of the European Commission will, in fact, continue to require RE and/or the Greens/EFA to join the EPP and S&D (Chopin et al. 2019a, b). The ranking of parties and therefore their bargaining power on legislation, will also change. After Brexit the ID would become the fourth largest group, putting the Greens/EFA on the 5th position. The EPP group would be the main beneficiary of the UK's departure (+2.29%), while the other political groups would hold more or less a similar number of seats.

It is thus possible that some groups would ask to re-shuffle the European Parliament's committees' composition to promote their own members to positions of power. The legislative decisions of the EP are strongly predetermined by committee deliberations. The chairs and vice-chairs of the Parliament's committees play

Table 2 European Parliamentary committees' composition

Committee	Chair	1st Vice-Chair	2nd Vice-Chair	3rd Vice-Chair	4th Vice-Chair
AFET	EPP, DE	ECR, PL	tba	tba	tba
SEDE	RE, FR	S&D, EL	EPP, HU	GUE/NGL, DE	EPP, AT
DROI	S&D, BE	RE, UK	Greens/EFA, DE	EPP, AT	S&D, FR
DEVE	EPP, SE	Greens/EFA, DE	S&D, DE	RE, FR	Greens/EFA, DE
INTA	S&D, DE	ECR, CZ	EPP, RO	EPP, EL	RE, FR
BUDG	ECR, BE	EPP, PL	RE, BE	S&D, PT	EPP, DE
CONT	EPP, DE	S&D, ES	S&D, IT	RE, CZ	EPP, HU
ECON	S&D, IT	EPP, CZ	RE, FR	ECR, NL	GUE/NGL, PT
EMPL	ECR, SK	S&D, LT	GUE/NGL, PT	EPP, CZ	Greens/EFA, DE
ENVI	RE, FR	Greens/EFA, NL	S&D, UK	EPP, RO	GUE/NGL, NL
ITRE	EPP, RO	ECR, PL	RE, DK	S&D, IT	S&D, ES
IMCO	Greens/EFA, FR	S&D, SE	EPP, DE	S&D, HU	RE, DE
REGI	GUE/NGL, FR	EPP, PL	RE, RO	S&D, RO	EPP, ES
AGRI	EPP, DE	Greens/EFA, PT	EPP, RO	ECR, ES	RE, FI
PECH	RE, UK	EPP, NL	RE, DK	S&D, IT	EPP, PT
CULT	EPP, DE	Greens/EFA, DE	ECR, LV	S&D, UK	EPP, HU
JURI	RE, UK	Greens/EFA, DE	EPP, DE	S&D, ES	ECR, IT
LIBE	S&D, ES	RE, ES	S&D, IT	tba	EPP, BG
AFCO	EPP, IT	S&D, DE	RE, LU	S&D, IT	tba
FEMM	S&D, AT	GUE/NGL, ES	Greens/EFA, FR	EPP, EL	S&D, PL
PETI	EPP, ES	Greens/EFA, LV	RE, EE	ECR, PL	S&D, ES

Source: Own composition based on committees' meeting outcomes

an important role in setting the agenda and organising the work of the European Parliament (Corbett et al. 2016, p. 171). As Treib and Schlipphak (2019, p. 221) have shown, there is no mechanical distribution of committee chairs to national party delegations according to relative party size. Party size does play a role in the assignment of the most prestigious positions. However, the distribution of committee chairs is rather the result of power struggles among MEPs (see Table 2).

4 Shaping the Brexit Process

The European Parliament is not just an object of Brexit. It has the democratic mandate and the political power to oversight the UK's withdrawal from the European Union and to shape the future relations between the EU-27 and the UK. On 8 August 2016, the European Parliament appointed Guy Verhofstadt, the former Belgian Prime Minister and leader of the ALDE Group, as representative on Brexit matters. As a "counterpart" (European Parliament 2016) of Michel Barnier, the role of Guy Verhofstadt is to keep the Conference of Presidents (comprising the European Parliament's President and group leaders) fully informed of developments and help to prepare the Parliament's position in the negotiations, in close consultation with the Conference of Presidents. To that end, a Brexit Steering Group has been established, headed by Guy Verhofstadt. Working under the aegis of the Conference of Presidents, the Brexit Steering Group's purpose is to coordinate and prepare Parliament's deliberations, considerations and resolutions on the UK's withdrawal from the EU. The Deputy Secretary-General supports the work of the Brexit Steering Group. Indeed, it would be wrong to under-estimate the position of the European Parliament in the Brexit process (Gordon and Sutton 2018, p. 25). Before concluding a final agreement with the United Kingdom, the Council will need to obtain the Parliament's consent (Art. 50(2) TEU). In addition, the Parliament not only monitors the progress in the negotiation, but also comments on the position papers submitted both by the Commission's Task Force and by the United Kingdom. Michel Barnier himself also made a point of working "closely" with the European Parliament (European Commission 2017a). Indeed, through its Brexit Steering group and its coordinator and by issuing several resolutions, the European Parliament has made itself heard throughout the Brexit process so far (Bressanelli et al. 2019).

The involvement of the EP in the negotiations and conclusion of an agreement on future relations between the EU-27 and the United Kingdom depends on the kind of relationship that both sides want to create. However, such an agreement will clearly be an international agreement and the rules of Art. 218 TFEU will

apply to it. The Parliament's most prominent function in making such an agreement is to ratify the final result of the negotiation process (Art. 218(6) TFEU). Nonetheless, according to interinstitutional agreements and practice, the Parliament's influence reaches far beyond that. It is involved in the making of such agreements from the early beginning, including the right of information and the right to give its views. In addition, according to Art. 218(11) TFEU, the European Parliament may also ask for an opinion of the Court of Justice. As the EU Chief Negotiator has pointed out in a speech in May 2017, "whatever legal form which will frame this new partnership in all its dimensions, it will in any case be a so-called 'mixed' agreement" (European Commission 2017b). Such a *mixed agreement* would have to be ratified in every single member state on the basis of national constitutional provisions. The case of the Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) has shown that national parliaments and even some regional parliaments can act as a serious veto player.

In addition, Brexit will make changes of the European treaties necessary. For these changes, both the European Parliament and national parliaments will be negotiating parties, since they require an ordinary treaty revision (Art. 48 TEU) during which MEPs and MPs are directly involved following the Convention method. Any changes to the EU Treaties subsequently need the consent of the European Parliament and have to be ratified according to national constitutional provisions, possibly involving regional parliaments and referenda in member states.

5 Future Policy Changes

VoteWatch Europe (2017) has run a simulation to assess how some of the key decisions made in the European Parliament in recent years would have looked like if the British MEPs had not been there. On this basis, a projection was made how these decisions would have looked like, when they would have been made without the UK. Three policy implications of these results are worth noting. First, the future Parliament will be more progressive on environmental policies. In the past, British MEPs have been generally more conservative on environmental issues and have preferred a gradual approach to raise current standards. With no parliamentarians from the UK, the conservative camp within the European Parliament will become smaller. In a similar vein, supporters of nuclear energy will lose a strong ally due to Brexit. British MEPs have usually opposed provisions recommending a phasing out of nuclear energy. This was the case in 2015, when most British MEPs voted against an amendment of the European Energy Security Strategy,

which called on member states and the EU institutions “to phase out subsidies and other public funding for the construction, operation and life extension of new and existing nuclear facilities” (European Parliament 2015b, p. 1). The amendment was rejected by 248 votes in favour and 419 against. With no British MEPs, the result of the vote would have been 239 in favour and 360 against. Second, cooperation on defence and security matters is likely to increase after Brexit. Although the United Kingdom is one of Europe’s most important military actors, it has often opposed to a genuine European defence and security policy. This was obvious in 2016, when the Parliament voted on the report *The EU in a changing global environment*. British MEPs were strongly against the proposed establishment of a permanent military headquarter within the EU. Only the one delegate from the Liberal Democrats supported the initiative (VoteWatch Europe 2016). Accordingly, in terms of capabilities, Brexit will without doubt weaken the EU’s power in world politics (Major and van Voss 2017). However, with no British MEPs the European Parliament will become much more supportive for a deeper integration in the area of defence and security. Third, Brexit will accelerate the completion of the European Monetary Union (EMU). Once the biggest non-Eurozone country has left the EU, MEPs from the Eurozone countries will increase their seats from 492 to 514, while MEPs from the non-Eurozone countries will have a decrease from 259 to 191 seats. Therefore, the new Parliament is likely to be more responsive to reforms of the EMU, such as the creation of an EU finance minister or a Eurozone budget (VoteWatch Europe 2018).

6 Conclusions

This chapter has analysed the institutional and political implications from Brexit for the European Parliament. As outlined above, the withdrawal of the UK from the EU will lead to more than a pure reduction of the European Parliament’s size. The absence of British MEPs, equivalent to the EU losing nine of its smallest member states, will change the composition of the EP’s political groups and its internal balance of power noticeably. On environmental and energy issues, it is highly likely that the European Parliament will become more progressive. In the case of the EMU, the departure of the largest non-Euro member will put the Eurozone at the heart of the European integration project and could tighten economic integration. In the field of defence and security policy, new efforts are likely to be forthcoming to enhance the coherence and effectiveness of the EU as a global actor. Indeed, these policy shifts could also have happened

with the United Kingdom as a full member of the European Union. And, yes, it remains to be seen whether the EU-27 will be willing and capable of such large-scale reforms. However, the UK has often blocked European integration or has demanded political opt-outs and special treatments. The exit of this “awkward partner” (George 1990) could remove this obstacle and facilitate structural reforms. The turnout for the EP elections in 2019 demonstrates that Europeans care about the future of the EU and, perhaps even more crucially, take care of it. It is in this context that Brexit means everything but business as usual. Brexit will recalibrate the political landscape of Europe. This recalibration will require difficult decisions and innovative thinking within the EU-27. Whether the new European Commission and Parliament can deliver to these challenges remains to be seen in the forthcoming five years.

References

- Anastassopoulos, G. (1998). *Report on a proposal for an electoral procedure incorporating common principles for the election of Members of the European Parliament*. Strasbourg: European Parliament.
- Bressanelli, E., Chelotti, N., & Lehmann, W. (2019). Negotiating Brexit: the European Parliament between participation and influence. *Journal of European Integration*, 41, 347–363. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1599372>.
- Cegiełka, K., Dniestrzański, P., Łyko, J., & Misztal, A. (2011). Degressive proportionality in the context of the composition of the European Parliament. *Economics*, 2, 95–105.
- Chopin, T., Fraccaroli, N., Giovannini, A., Hernborg, N., & Jamet, J.-F. (2019a). The battle for Europe’s future: the next European Parliament will be more fragmented independently of Brexit. LSE Brexit. <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/05/21/the-battle-for-europes-future-the-next-european-parliament-will-be-more-fragmented-independently-of-brexit/>. Accessed 6. Sept 2019.
- Chopin, T., Fraccaroli, N., Giovannini, A., Hernborg, N., & Jamet, J.-F. (2019b). The European Parliament after Brexit: what would it look like? LSE Brexit. <https://blogs.lse.ac.uk/brexit/2019/06/05/the-european-parliament-after-brexit-what-would-it-look-like/>. Accessed 6. Sept 2019.
- Corbett, R., Jacobs, F., & Neville, D. (2016). *The European Parliament*. London: John Harper.
- Duff, A. (2011). Report on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the Members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976 (2009/2134(INI)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&mode=XML&reference=A7-2011-176&language=EN>. Accessed 6. Sept 2019.
- Duff, A. (2012). Second report on a proposal for a modification of the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage of 20 September 1976 (2009/2134(INI)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+REPORT+A7-2012-0027+0+DOC+XML+V0//EN>. Accessed 6. Sept 2019.

- Duff, A., Pukelsheim, F., & Oelbermann, K.-F. (2009). *The Electoral reform of the European Parliament: composition, procedure and legitimacy*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2017a). Speech by Michel Barnier at the press conference following the third round of Article 50 negotiations with the United Kingdom. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3043_en.pdf. Accessed 6. Sept 2019.
- European Commission. (2017b). Discours par Michel Barnier à la 57ème COSAC (Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne). http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1469_en.htm. Accessed 6. Sept 2019.
- European Council. (2013). European Council decision of 28 June 2013 establishing the composition of the European Parliament (2013/312/EU). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013D0312>. Accessed 6. Sept 2019.
- European Council. (2018). The European Council establishes the composition of the European Parliament. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/the-european-council-establishes-the-composition-of-the-european-parliament/>. Accessed 6. Sept 2019.
- European Parliament. (2015a). Reform of the electoral law of the EU European Parliament resolution of 11 November 2015 on the reform of the electoral law of the European Union (2015/2035(INL)). http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0395_EN.html. Accessed 6. Sept 2019.
- European Parliament. (2015b). Amendment 2. Benedek Jávör on behalf of the Verts/ALE Group. Dario Tamburrano on behalf of the EFDD Group (A8-0164/2). http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0164-AM-002-003_EN.pdf. Accessed 16. Sept 2019.
- European Parliament. (2016). Parliament appoints Guy Verhofstadt as representative on Brexit matters. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20160908IPR41661/parliament-appoints-guy-verhofstadt-as-representative-on-brexit-matters>. Accessed 6. Sept 2019.
- European Parliament. (2018). Size of Parliament to shrink after Brexit. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180202IPR97025/size-of-parliament-to-shrink-after-brexit>. Accessed 6. Sept 2019.
- George, S. (1990). *An awkward partner. Britain in the European community*. Oxford: Oxford University Press.
- Gordon, R., & Sutton, A. (2018). *Negotiating brexit: The legal landscape*. London: The Constitution Society.
- Hübner, D. M., & Pereira, P. S. (2018). Report on the composition of the European Parliament (2017/2054(INL) – 2017/0900(NLE)). http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0007_EN.html. Accessed 6. Sept 2019.
- Major, C., & von Voss, A. (2017). European Defence in View of Brexit. *SWP Comments*.
- Treib, O., & Schlipphak, B. (2019). Who gets committee leadership positions in the European Parliament? Evidence from the 2014 selection process. *European Union Politics*, 20, 219–238.

- VoteWatch Europe. (2016). What chances for a real European Common security and defense policy? <https://www.votewatch.eu/blog/what-chances-for-a-real-european-common-security-and-defense-policy/>. Accessed 6. Sept 2019.
- VoteWatch Europe. (2017). Top 8 effects of Brexit on the future EU policies. <https://www.votewatch.eu/blog/top-8-effects-of-brexit-on-the-future-eu-policies/>. Accessed 6. Sept 2019.
- VoteWatch Europe (2018). The policy implications of the proposed post-Brexit seats redistribution in the European Parliament. <https://www.votewatch.eu/blog/the-policy-implications-of-the-proposed-post-brexit-seats-redistribution-in-the-european-parliament/>. Accessed 6. Sept 2019.

Präferenzverteilungen in den Ausschüssen des neu gewählten Europäischen Parlaments

Steffen Hurka und Constantin Kaplaner

Zusammenfassung

Dieses Kapitel analysiert die Verteilung politischer Präferenzen in den Ausschüssen des neu gewählten Europäischen Parlaments auf den Konfliktachsen Links/Rechts und Pro/Anti EU. Auf Grundlage der Daten zu nationalen Parteipositionen aus dem Chapel Hill Expert Survey gleichen wir die Präferenzverteilungen der Ausschüsse mit jenen des Plenums ab und analysieren die Verschiebungen, die sich im Vergleich zum letzten EP ergeben haben. Die Analyse zeigt einerseits ein Bild großer Repräsentativität und Kontinuität, andererseits jedoch auch einige interessante Abweichungen von diesem generellen Muster.

1 Einleitung

Kaum etwas veranschaulicht die Bedeutung des Ausschusswesens des Europäischen Parlaments (EP) besser als das Schauspiel, das im Nachgang der Europawahl 2019 bei der Besetzung der 20 Ausschussvorsitze zu beobachten war. In der Regel werden die Ausschussvorsitze zwischen den Fraktionen proportional

S. Hurka (✉) · C. Kaplaner
Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität
München, München, Deutschland
E-Mail: steffen.hurka@gsi.uni-muenchen.de

C. Kaplaner
E-Mail: c.kaplaner@campus.lmu.de

nach dem *d'Hondt*-Verfahren aufgeteilt (Chiru 2019; Treib und Schlipphak 2019). Aufgrund des Wahlerfolges rechtsnationalistischer Parteien hätte die strenge Befolgung dieses Prinzips jedoch dazu geführt, dass zwei Ausschussvorsitze Abgeordneten der neu gegründeten ID-Fraktion zugestanden hätten.¹ ID nominierte dementsprechend Kandidaten für die Ausschüsse AGRI und JURI. Beide Kandidaten wurden jedoch von ihren Ausschüssen abgelehnt und durch Kandidaten der EVP (Norbert Lins, Deutschland, AGRI) und der Fraktion RE (Lucy Nethsingha, Vereinigtes Königreich, JURI) ersetzt. Auf Kosten der Proportionalität bei den Ausschussvorsitzen richteten die Abgeordneten damit den umstrittenen *cordon sanitaire* ein, um EU-Gegnern den Zugang zu den zentralen Schaltstellen der Ausschüsse des EP zu verwehren. Zu wichtig erschien den Abgeordneten die Rolle der Ausschüsse bei der Vorbereitung der politischen Entscheidungen der Institution, um sie den Gegnern der Europäischen Union zu überlassen.

Doch während der Zugang zu Ausschussvorsitzen verwehrt werden kann, stehen jeder Fraktion Ausschussmitgliedschaften proportional zu ihrem Sitzanteil im Plenum zu. Dass diese Form der Proportionalität im EP in der Praxis auch streng befolgt wird, wurde schon durch diverse Studien nachgewiesen (z. B. McElroy 2006; Yordanova 2009). Es gilt dabei aber zu beachten, dass die Fraktionen des EP oftmals heterogene Gebilde sind, die sich aus unterschiedlichen nationalen Parteien zusammensetzen, deren Präferenzen oft alles andere als gleichgerichtet sind. Dieser Umstand wurde in der jüngsten Vergangenheit eindrucksvoll durch die Kontroverse innerhalb der EVP-Fraktion rund um die Mitgliedschaft der ungarischen Fidesz-Partei unterstrichen. Bereits im Jahr 2009 hatten die britischen Konservativen die EVP-Fraktion aufgrund von starken Präferenzabweichungen verlassen. Diese Heterogenität innerhalb der Fraktionen lässt den Rückschluss zu, dass ein bloßer Vergleich der Sitzanteile auf Plenar- und Ausschussebene zu kurz greift, um die Repräsentativität der EP Ausschüsse abschätzen zu können. Eine solche Analyse muss auf der Ebene der nationalen Parteien ansetzen.

Dieses Kapitel geht deshalb der Frage nach, wie repräsentativ die Ausschüsse des neu gewählten EP hinsichtlich der in ihnen vertretenen politischen Präferenzen sind. Sind die Ausschüsse *Mikrokosmen* des Plenums oder finden wir

¹Wir verwenden im Text ausschließlich die Abkürzungen der Fraktionen und der Ausschüsse. Die Abkürzungen der Fraktionen sind in Abb. 1 erklärt, die Abkürzungen der Ausschüsse in Abb. 2.

Verzerrungen der Präferenzverteilungen auf der Ausschussebene? Und inwiefern hat die Europawahl 2019 und die darauffolgende Neubesetzung der Ausschüsse diese Präferenzverteilungen verschoben? Während sich frühere Analysen zu diesen Fragen vorrangig auf die Repräsentativität von Ausschüssen hinsichtlich der in ihnen vertretenen Nationalitäten, transnationalen Parteigruppen und Interessengruppenverbindungen konzentrierten, widmen wir unsere Analyse den politischen Präferenzen nationaler Parteien. Basierend auf Daten zur politischen Ausrichtung nationaler Parteien auf der Links/Rechts sowie der Pro/Anti EU-Dimension vergleichen wir die permanenten Ausschüsse des neugewählten Europäischen Parlaments hinsichtlich ihrer Repräsentativität im Vergleich zur Plenarebene und im Vergleich zu ihren jeweiligen Vorgängerausschüssen aus dem 2014 gewählten Europäischen Parlament (EP8).

2 Datengrundlage

Die empirische Analyse dieses Kapitels basiert auf den Experteneinschätzungen zu nationalen Parteipositionen aus dem Chapel Hill Expert Survey (CHES). Als Grundlage dienen uns die Befragungswellen von 2014 und 2017 (Polk et al. 2017), wobei stets den aktuelleren Daten der Vorrang gegeben wurde, wenn diese vorhanden waren. Besonderes Augenmerk liegt dabei auf zwei Variablen. Die Links/Rechts Variable bestimmt die grundsätzliche ideologische Ausrichtung der Parteien auf einer Skala von 0 (extrem links) bis 10 (extrem rechts). Der Median liegt beim 2019 gewählten Europäischen Parlament (EP9) bei 5,67 mit einer Standardabweichung von 2,25. Im Vergleich dazu hatte der Median im EP8 bei 5,56 mit einer Standardabweichung von 2,22 gelegen.

Als zweite Variable betrachten wir die Stellung der Parteien zur europäischen Integration, die einen Eindruck über die Position auf der Pro/Anti EU Dimension gibt. Diese Variable ist von 1 bis 7 skaliert, wobei 1 eine sehr starke Ablehnung der Europäischen Integration und 7 eine sehr starke Unterstützung repräsentiert. Der Median liegt hier bei 5,91. Damit ist das EP9 im Median zwar etwas europafreundlicher als das EP8 (5,82), gleichzeitig ist aber die Standardabweichung mit 1,98 höher als zuvor mit 1,85. Dies deutet daraufhin, dass die Polarisierung im Parlament tendenziell größer geworden ist.

In den folgenden Abschnitten präsentieren wir zunächst einen deskriptiven Überblick zu den Präferenzverteilungen in den Fraktionen des 9. EP (Abschn. 3), bevor wir die Präferenzverteilungen der Ausschüsse im Vergleich zum Plenum (Abschn. 4) und im Vergleich zu den Ausschüssen in EP8 näher betrachten. Abschn. 5 liefert ein Fazit des Kapitels.

3 Präferenzheterogenität in den Fraktionen des 9. Europäischen Parlaments

Abb. 1 illustriert die Präferenzen der nationalen Parteien in EP9 im bekannten zweidimensionalen Konfliktraum des EP (Hix et al. 2007). Die Grafik zeigt eine *umgekehrte U-Verteilung* von politischen Präferenzen auf der Links/Rechts und Pro/Anti EU Dimension. Insbesondere nationale Parteien der Mitte stehen der EU tendenziell positiv gegenüber, während die Parteien an den linken und rechten Rändern eher euroskeptisch eingestellt sind, wenngleich die Ursache für euroskeptische Einstellungen zwischen links und rechts variiert (Van Elsas et al. 2016). Zudem wird auch klar ersichtlich, dass innerhalb der jeweiligen Fraktionen ein gewisses Maß an Heterogenität herrscht. In vielen Fraktionen decken die sie konstituierenden nationalen Parteien ein beträchtliches Maß der jeweiligen Konfliktdimensionen ab. Besonders sticht dabei die Fidesz-Partei hervor, die fernab der anderen EVP-Parteien im rechten europaskeptischen Bereich verortet ist.² Aber auch in den anderen Fraktionen können wir eine nicht unwesentliche Streuung der nationalen Parteipositionen konstatieren. So weicht auch die britische Labour-Partei deutlich vom Rest der S&D-Fraktion hinsichtlich ihrer Präferenzen zur europäischen Integration ab.

Die in Abb. 1 dargestellte Varianz wirft die Frage auf, inwiefern sich die Präferenzheterogenität innerhalb der Fraktionen auf die Präferenzverteilungen innerhalb der Ausschüsse niederschlägt. Sind die Ausschüsse Mikrokosmen des Plenums oder lassen sich Verzerrungen finden? Und wie stark unterscheiden sich die Präferenzverteilungen in EP9 auf Ausschussebene im Vergleich zu EP8? Diesen beiden Fragen gehen wir im Rest des Kapitels nach.

4 Repräsentativität der permanenten Ausschüsse im Vergleich zum Plenum

Die Frage nach der Repräsentativität von Ausschüssen im Vergleich zu ihren jeweiligen Plenen hat eine lange Tradition in der Parlamentarismusforschung (Krehbiel 1991; Cox und McCubbins 2007; Shepsle und Weingast 1987). Die Relevanz der Frage leitet sich dabei insbesondere aus dem Umstand ab, dass parlamentarische Ausschüsse als Agenten des Plenums fungieren und im Rahmen

²Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ruht die Mitgliedschaft der Fidesz-Partei in der EVP-Fraktion (Stand 5. März 2020).

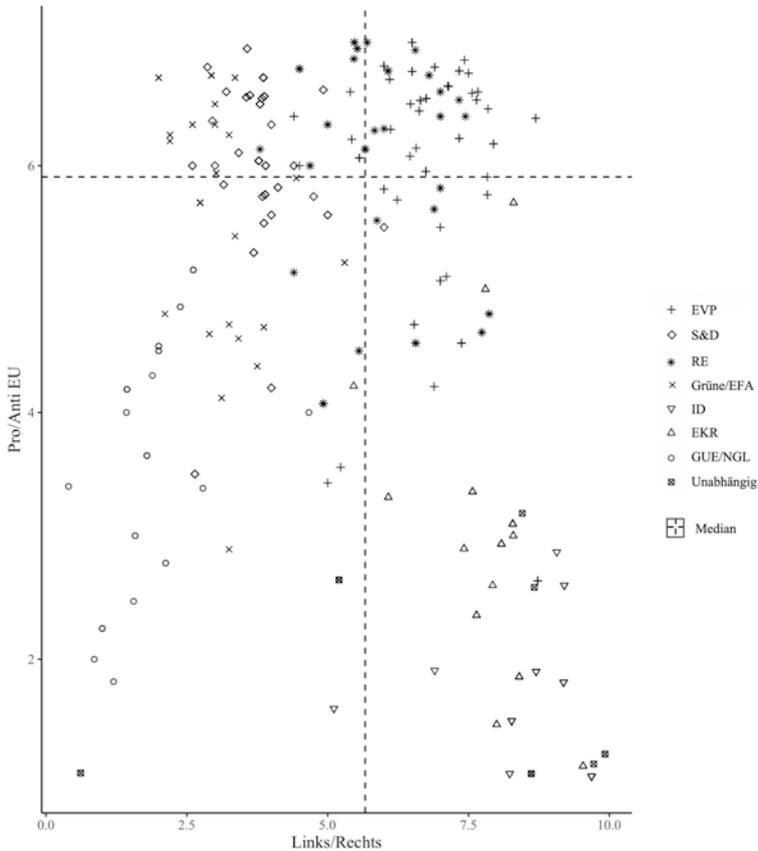


Abb. 1 Positionen nationaler Parteien im 9. Europäischen Parlament. Anmerkung: EVP (Europäische Volkspartei), S&D (Progressive Allianz der Sozialdemokraten), RE (Renew Europe), Grüne/EFA (Die Grünen/Europäische Freie Allianz), ID (Identität und Demokratie), EKR (Europäische Konservative und Reformen), GUE/NGL (Konföderale Fraktion der Vereinten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke). (Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Daten von Polk et al. (2017))

ihrer Tätigkeit vom Plenum delegierte Aufgaben im Gesetzgebungsprozess wahrnehmen (Obholzer et al. 2019). Weichen die im Ausschuss vertretenen Präferenzen nun systematisch von jenen des Plenums ab, entstehen potenziell Effizienzverluste. In anderen Worten: Je weniger die Präferenzverteilungen in den Ausschüssen den Präferenzverteilungen im Plenum entsprechen, desto höher ist

die Gefahr, dass Ausschüsse verzerrte politische Positionen generieren, die möglicherweise im Anschluss vom Plenum unter Einsatz von Ressourcen wieder korrigiert werden müssen. Es handelt sich dabei um ein klassisches Problem der Delegation im Rahmen eines Prinzipal-Agenten-Verhältnisses (Obholzer et al. 2019).

Die Bildung der Ausschüsse wird jedoch nicht vom gesamten Plenum vorgenommen, sondern obliegt Aushandlungsprozessen zwischen den Fraktionen und den in ihnen vertretenen nationalen Parteien (Whitaker 2001). Während die Sitzanteile der Fraktionen in den Ausschüssen proportional zu ihren Sitzanteilen im Plenum sind (McElroy 2006), können Verzerrungen durch die Verteilung von Ausschussmitgliedschaften an nationale Parteien *innerhalb* der Fraktionen entstehen. Entscheiden sich beispielsweise sämtliche Fraktionen des EP, die ihnen zustehenden Sitze im Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (EMPL) jeweils an ihre am weitesten links positionierten nationalen Parteien zu vergeben, ist die Repräsentativität des Ausschusses auf Fraktionsebene durch die Proportionalität der Sitzanteile zwar gewahrt, dennoch entstehen Verzerrungen nach links auf der Ebene der nationalen Parteien.

Abb. 2 zeigt die Medianpositionen der 20 permanenten Ausschüsse in EP8 (grau) und EP9 (schwarz) auf der Links-Rechts-Achse und der Pro/Anti EU-Achse. Die gestrichelten Linien repräsentieren jeweils die Mediane des Plenums auf den beiden Konfliktachsen. Die Abbildung zeigt, dass die Mediane der Ausschüsse in vielen Fällen nah an jenen des Plenums liegen, in anderen Fällen jedoch deutlich abweichen. In EP9 sind die prominentesten Ausreißer die Ausschüsse EMPL, BUDG und ECON auf der Links/Rechts Achse, sowie die Ausschüsse JURI und PECH auf der Pro/Anti EU Achse.

Um die unterschiedliche Repräsentativität der Ausschüsse zu illustrieren vergleichen wir nun die Dichteverteilungen auf Ausschussebene mit der Dichteverteilung des Plenums separat auf beiden Konfliktdimensionen. Wir konzentrieren uns dabei jeweils auf drei Ausschüsse, die die Varianz auf den beiden Dimensionen gut abbilden. Abb. 3 illustriert die Dichteverteilungen auf der Links/Rechts-Achse für die Ausschüsse EMPL, IMCO und ECON (hell hinterlegt) und zum Vergleich die Dichteverteilung im Plenum (dunkel hinterlegt). Der Vergleich zeigt, dass die Zusammensetzung des EMPL-Ausschusses vergleichsweise linkslastig ist, während der ECON-Ausschuss insgesamt nach rechts verschoben ist. Die Zusammensetzung des IMCO-Ausschusses wiederum ist stark an der Mitte orientiert, weshalb die durchschnittliche Position des Ausschusses sehr nah an der Medianposition des Plenums liegt. Im legislativen Tagesgeschäft des EP sind diese Unterschiede zwischen einzelnen Ausschüssen potenziell von großer Bedeutung. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren werden die Vorschläge

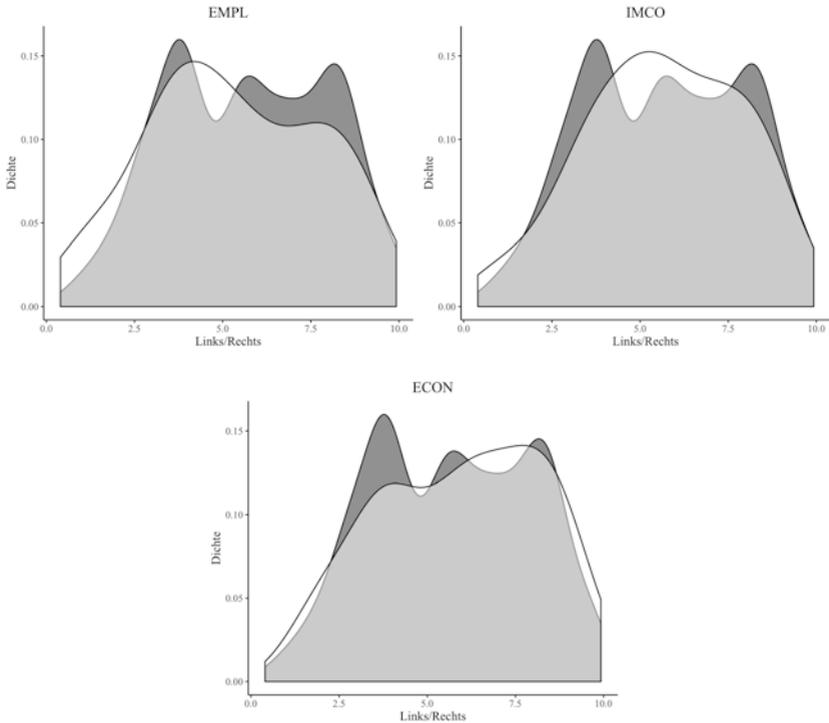


Abb. 3 Dichte im Vergleich zum Plenum (Links/Rechts): EMPL, IMCO und ECON. Anmerkung: Die Dichte im Plenum ist dunkel hinterlegt, die Dichte im jeweiligen Ausschuss hell. (Quelle: Eigene Berechnungen)

Recht erwirbt, aus seinen Reihen einen Berichterstatter zu nominieren, für die weiteren legislativen Verhandlungen durchaus relevant. In jedem Fall liegt die Wahrscheinlichkeit für einen eher linken Berichterstatter*in in EMPL klar höher als in ECON.

Konzentrieren wir uns nun auf die zweite Konfliktdimension, die sich im EP als bedeutsam erwiesen hat: die Pro/Anti EU Dimension. Auch hier zeigt Abb. 2, dass sich die einzelnen Ausschüsse durchaus hinsichtlich der in ihnen vertretenen Parteipositionen unterscheiden. So sind beispielsweise die Ausschüsse PECH und JURI an ihren jeweiligen Medianen klar euroskeptischer eingestellt als das EP9-Plenum. Demgegenüber stehen die Ausschüsse AFET und DEVE der europäischen Integration tendenziell aufgeschlossener gegenüber, wenngleich die Abweichungen in Richtung pro europäischer Integration aufgrund der bereits

sehr positiven durchschnittlichen Einstellung des Plenums deutlich geringer ausfallen als die Abweichungen in die andere Richtung. Wir finden dementsprechend eine ganze Reihe von Ausschüssen, deren Median Positionen zur europäischen Integration nur in geringem Maße von dem Median des Plenums abweichen.

Abb. 4 präsentiert zur Illustration erneut den Vergleich der Dichteverteilungen dreier Ausschüsse: PECH, IMCO und AFET. Zunächst wird deutlich, dass das EP als Ganzes trotz der Sitzzuwächse aus dem rechtsnationalen Lager nach wie vor mehrheitlich positiv zur europäischen Integration steht (dunkle Dichteverteilung). Allerdings variiert das Ausmaß der Europabegeisterung auf der Ausschussebene. In PECH sind die Europagegner*innen deutlich überrepräsentiert, während das Muster im AFET-Ausschuss genau umgekehrt aussieht. Der IMCO-Ausschuss ist auch hinsichtlich der Pro/Anti EU Dimension vergleichsweise nah am Plenum

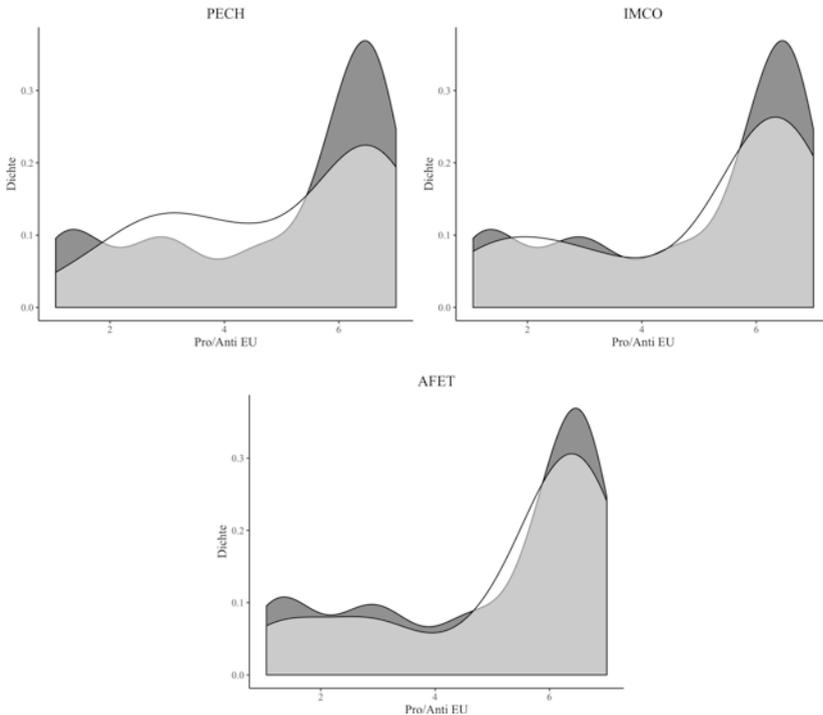


Abb. 4 Dichte im Vergleich zum Plenum (Pro/Anti EU): PECH, IMCO und AFET. Anmerkung: Die Dichte im Plenum ist dunkel hinterlegt, die Dichte im jeweiligen Ausschuss hell. (Quelle: Eigene Berechnungen)

positioniert. Entsprechend ließe sich erwarten, dass Vorschläge zur weiteren Integration im Fischereibereich im PECH-Ausschuss des EP9 auf erhöhten Widerstand treffen. Ähnliche Erwartungen drängen sich für den JURI Ausschuss auf. Doch inwiefern unterscheiden sich die 20 permanenten Ausschüsse überhaupt von ihren Vorgängerausschüssen aus EP8? Dieser Frage gehen wir im folgenden Abschnitt nach.

5 Verschiebungen im Vergleich zu EP8

Wie stark fallen die durch die Europawahl 2019 hervorgerufenen Verschiebungen der Präferenzverteilungen in den einzelnen Ausschüssen aus? Neben den schwarz markierten Medianen aus EP9 lassen sich in Abb. 2 auch die grau hinterlegten Mediane der 20 permanenten Ausschüsse aus EP8 finden. Der Vergleich der gestrichelten Linien verrät, dass sich die Mediane auf der Plenarebene nur in geringem Maß durch die Europawahl verschoben haben, obwohl der mediale Diskurs rund um die Europawahl 2019 oftmals einen anderen Eindruck vermittelte. Insgesamt ist der Median des EP9 auf der Integrationsdimension sogar leicht europafreundlicher in EP8, aber auch leicht weiter rechts.³ Für unsere Analyse ist jedoch von größerer Bedeutung, inwiefern sich diese Verschiebungen im Plenum auch auf der Ausschussebene wiederfinden. Auch hier finden wir ein gemischtes Bild vor. Während einige Ausschüsse hohe Kontinuität aufweisen, haben sich die Verteilungen in anderen Ausschüssen in unterschiedliche Richtungen entwickelt. Für eine genauere Bestandsaufnahme sehen wir uns nun die Verschiebungen der Dichteverteilungen zwischen EP8 und EP9 für einige besonders interessante Ausschüsse genauer an.

Abb. 5 vergleicht die Dichteverteilungen in den Ausschüssen EMPL, IMCO und ECON in EP9 (hell hinterlegt) mit jenen aus EP8 (dunkel hinterlegt). Die deutlichste Verschiebung finden wir im IMCO-Ausschuss, der im Vergleich zu EP8 nun deutlich weiter links steht. Wie in der vorangegangenen Sektion beschrieben stellt diese Verschiebung jedoch eine Korrektur in Richtung Mitte dar, denn IMCO hatte in EP8 noch eine weit nach rechts verschobene Verteilung. Ganz anders sieht die Situation demgegenüber im ECON-Ausschuss aus, der in EP8 noch exakt auf dem Plenarmedian auf der Links-Rechts-Achse

³Interessant ist hierbei, dass unsere Daten zeigen, dass sich der für Ausreißer anfällige Mittelwert des EP in Richtung von stärkerem Euroskeptizismus entwickelt hat.

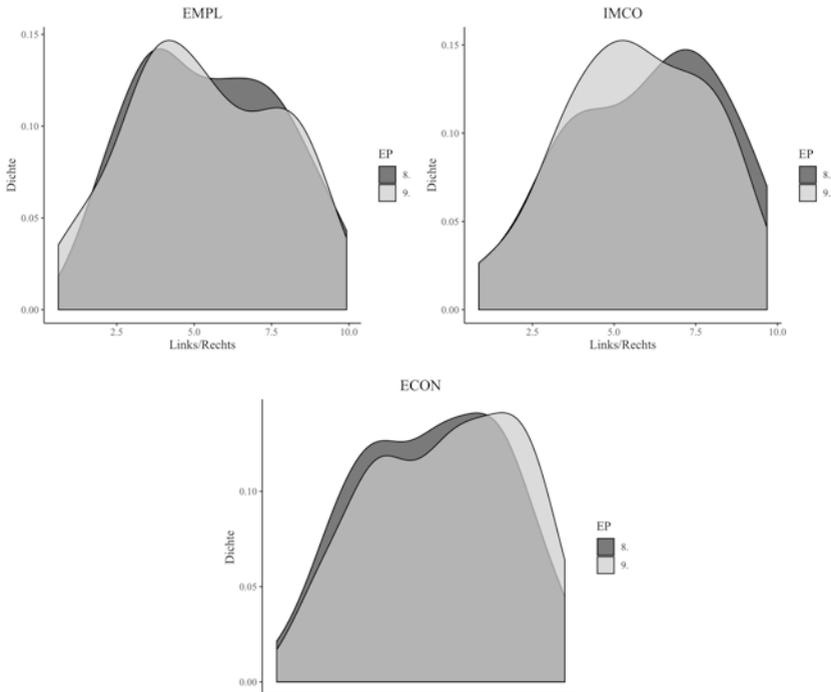


Abb. 5 Dichte im Vergleich zu EP8 (Links/Rechts): EMPL, IMCO und ECON. (Quelle: Eigene Berechnungen)

gelegen hatte und nun eine deutlich weiter rechts liegende Verteilung aufweist. Auch der EMPL-Ausschuss war in EP8 noch exakt auf dem Plenarmedian gelegen, verschob sich durch die Europawahl 2019 jedoch nach links. Insofern beobachten wir insbesondere bei wirtschaftlich relevanten Themen einerseits eine *Polarisierung* zwischen ECON und EMPL, dafür jedoch andererseits eine *Normalisierung* bei IMCO.

Interessant gestaltet sich auch der Vergleich zwischen den Ausschüssen auf der Pro/Anti EU Dimension. Generell beobachten wir auf dieser Konfliktdimension deutlich mehr Kontinuität als auf der Links/Rechts-Achse. Wie Abb. 2 demonstriert, liegen die Ausschüsse in EP8 und EP9 hinsichtlich ihrer Positionierung zur europäischen Integration oft auf ähnlichen Niveaus, wenngleich es offenkundig Ausschüsse gibt, die strukturell eher auf der euroskeptischen Seite verortet sind. PECH und JURI stechen hier in besonderem Maße hervor. Die größten

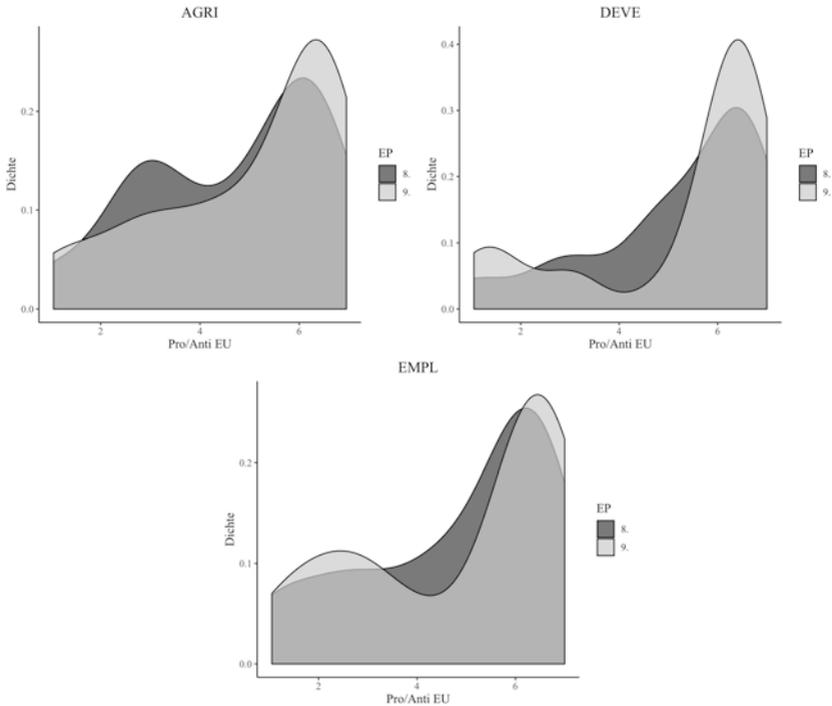


Abb. 6 Dichte im Vergleich zu EP8 (Pro/Anti EU): AGRI, DEVE und EMPL. (Quelle: Eigene Berechnungen)

Verschiebungen ergaben sich jedoch für die Ausschüsse AGRI, IMCO und EMPL (Abb. 6).

Der Landwirtschaftsausschuss AGRI weist dabei ein besonders interessantes Muster auf. Während der Ausschuss in EP8 noch durch eine bimodale Präferenzverteilung gekennzeichnet gewesen war, ist die Anzahl der EU-Skeptiker in AGRI im neuen EP deutlich zurückgegangen und die Zusammensetzung des Ausschusses ist nun nahezu repräsentativ für das gesamte EP. Entgegengesetzt entwickelte sich der EMPL-Ausschuss. Während der Ausschuss unter dem Strich in EP9 europafreundlicher eingestellt ist als in EP8, zeigt Abb. 6 auch ein gewisses Maß an zusätzlicher Polarisierung. Der Ausschuss gewann Mitglieder an den Rändern hinzu, verlor jedoch zugleich in der Mitte. Es ist denkbar, dass diese Entwicklung das Konfliktpotenzial innerhalb der Ausschüsse erhöht. Ein sehr ähnliches Bild ergibt sich für den Entwicklungsausschuss DEVE. Während

der Median des Ausschusses sich nur in mittlerem Ausmaß zwischen EP8 und EP9 unterscheidet, finden wir doch große Unterschiede bei der Verteilung der Präferenzen zur europäischen Integration. Das Beispiel des DEVE-Ausschusses verdeutlicht eindrucksvoll, dass selbst ähnliche Mediane das Ergebnis höchst unterschiedlicher Verteilungen sein können. Während DEVE im Mittel sehr ähnliche Präferenzen wie in EP8 aufweist – die Abweichung zwischen den Medianen beträgt hier lediglich 0,25 – könnten sich die politischen Dynamiken im Ausschuss aufgrund der weniger moderaten Stimmen und der damit einhergehenden Polarisierung trotzdem deutlich verändern.

6 Fazit

Die Analyse der Präferenzverteilungen in den 20 ständigen Ausschüssen des EP förderte eine Reihe interessanter Befunde zutage. Zunächst wurde verdeutlicht, dass die einzelnen Fraktionen des EP durchaus eine nicht zu unterschätzende Varianz hinsichtlich den in ihnen vertretenen Policy-Präferenzen aufweisen. Aufbauend auf diesem generellen Befund zeigte das Kapitel, dass auch die Ausschüsse des EP in unterschiedlichem Maße von dieser Präferenzheterogenität auf Fraktionsebene betroffen sind.

In den meisten Ausschüssen fallen die Abweichungen vom Plenum und von ihren jeweiligen Vorgängerausschüssen eher gering aus, was zum Großteil der strikten Befolgung des Proportionalitätsprinzips bei der Sitzzuteilung geschuldet ist. Präferenzverzerrungen sind somit auf der Ebene der Fraktionen nicht zu beobachten, es finden sich jedoch in einigen Ausschüssen Abweichungen, die durch die Vergabe von Ausschussmitgliedschaften an Abgeordnete bestimmter nationaler Parteien *innerhalb* der Fraktionen zurückzuführen sind. Dies führt zum Beispiel dazu, dass in EP9 der Median des EMPL-Ausschusses links des Plenarmedians verortet ist, der des ECON-Ausschusses jedoch rechts. Bei der Positionierung zur europäischen Integration stechen die Ausschüsse PECH und JURI hervor, die im Vergleich zum Plenum besonders europaskeptisch eingestellt sind. Derartige Abweichungen sind durch einen ausschließlichen Fokus auf die Fraktionsebene nicht nachweisbar, lassen sich jedoch durch die Analyse nationaler Parteipositionen feststellen.

In einigen Fällen steht zu vermuten, dass die Verschiebungen im Vergleich zum Plenum strukturelle Ursachen haben könnten. So waren beispielsweise PECH und JURI bereits in EP8 ähnlich euroskeptisch positioniert wie in EP9. In anderen Fällen scheinen die Verzerrungen weniger über Zeit zu variieren. So verschoben sich etwa die Mediane der Ausschüsse IMCO, ECON und EMPL

zwischen EP8 und EP9 in unterschiedliche Richtungen. Die Ursachen dieser verschiedenen Ausmaße von Repräsentativität sowie deren Veränderungen über Zeit sind bislang ungeklärt. Jedoch könnten sowohl strukturelle als auch zeitvariante Präferenzabweichungen weitreichende Implikationen für die Arbeitsweise des EP haben. So wäre es etwa denkbar, dass sich Verzerrungen in den Präferenzverteilungen auch auf die Auswahl von Berichterstatter*innen oder auf die Substanz politischer Entscheidungen auf Ausschussebene niederschlagen. Jedoch müssen sich derartige Auswirkungen nicht notwendigerweise nur in Ausschüssen zeigen, deren Medianpositionen weit von denen des Plenums entfernt liegen. Verzerrungen können auch durch höhere (oder niedrigere) Polarisierung bei ähnlichen Medianpositionen entstehen. Auch auf die Existenz dieser Muster lieferte das Kapitel einige empirische Hinweise.

Literatur

- Chiru, M. (2019). Loyal soldiers or seasoned leaders? The selection of committee chairs in the European parliament. *Journal of European Public Policy*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1600573>.
- Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (2007). *Legislative Leviathan – Party government in the house* (2. Aufl.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hix, S., Noury, A. G., & Roland, G. (2007). *Democratic politics in the European parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krehbiel, K. (1991). *Information and legislative organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- McElroy, G. (2006). Committee representation in the European parliament. *European Union Politics*, 7(1), 5–29.
- Obholzer, L., Hurka, S., & Kaeding, M. (2019). Party group coordinators and rapporteurs: Discretion and agency loss along the European parliament's chains of delegation. *European Union Politics*, 20(2), 239–260.
- Polk, J., Rovny, J., Bakker, R., Edwards, E., Hooghe, L., Jolly, S., Koedam, J., Kostelka, F., Marks, G., Schumacher, G., Steenbergen, M., Vachudova, M., & Zilovic, M. (2017). Explaining the salience of anti-elitism and reducing political corruption for political parties in Europe with the 2014 chapel hill expert survey data. *Research & Politics*, 4(1), 1–9.
- Shepsle, K. A., & Weingast, B. R. (1987). The institutional foundations of committee power. *American Political Science Review*, 81(1), 85–104.
- Treib, O., & Schlipphak, B. (2019). Who gets committee leadership positions in the European parliament? Evidence from the 2014 selection process. *European Union Politics*, 20(2), 219–238.
- Van Elsas, E. J., Hakhverdian, A., & Van der Brug, W. (2016). United against a common foe? The nature and origins of Euroscepticism among left-wing and right-wing citizens. *West European Politics*, 39(6), 1181–1204.

- Whitaker, R. (2001). Party control in a committee-based legislature? The case of the European parliament. *The Journal of Legislative Studies*, 7(4), 63–88.
- Yordanova, N. (2009). The rationale behind committee assignment in the European parliament distributive, informational and partisan perspectives. *European Union Politics*, 10(2), 253–280.

Dr. Steffen Hurka, Ludwig-Maximilians-Universität München, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft (steffen.hurka@gsi.uni-muenchen.de)

Constantin Kaplaner, Ludwig-Maximilians-Universität München, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft (kaplaner@campus.lmu.de)



Gender and Descriptive Representation in the 2019–2024 European Parliament

Gabriele Abels

Abstract

The European Parliament is considered an equality champion almost since its first elections in 1979. A growing number of female MEPs testified to their political competence in an institution that has become both more powerful and gender-sensitive. This chapter demonstrates the shift towards parity—with today 40.6% of female MEPs. It examines differences in descriptive representation among Member States and party groups and how current changes are mirrored in intra-EP leadership positions. It concludes with a brief treatment of potential policy implications during the new 2019–2020 EP term.

1 Introduction

The European Parliament (EP) “is heralded as one of the most gender-equal elected bodies in the world” (Fortin-Rittberger and Rittberger 2014, p. 496). It is considered an equality champion almost since its first elections in 1979, when Holocaust survivor Simone Veil became its first female president. It has regularly registered a higher share of female members (MEPs) than Member States’ national parliaments (in short NPs)—originally owed to the *second order* character of EP elections. Its lack of real power made candidacy less interesting for male politicians, inducing parties to recruit women. A growing number of female

G. Abels (✉)

Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen, Tübingen, Germany

e-mail: gabriele.abels@uni-tuebingen.de

MEPs testified to their political competence in an institution that, ironically, has become both more powerful and gender-sensitive over time (Abels 2019), rendering EP elections salient. The 1979 elections raised the share of female MEPs to 16%; the “critical mass” threshold (Childs and Krook 2009) of 30% was achieved in 1999. Twenty years later, it entered the *gender balance zone*: today, 304 of 748 MEPs (40.6%) are female.¹

Research on women’s descriptive (quantitative) representation in parliaments builds on two different models: *Supply-side models* study eligible candidates and their socio-demographic characteristics; *demand-side models* examine recruitment patterns, including nomination procedures, electoral rules, etc. Political cultures, ideologies, institutions and party gatekeepers matter, as do gender quotas and their impact on recruitment practices and electoral success. These factors also influence EP elections, notwithstanding its peculiar institutional environment. This chapter demonstrates the EP’s shift towards greater parity. It examines changes in descriptive representation among Member States as well as differences among party groups and how these changes are mirrored in intra-EP leadership positions. I conclude with a brief treatment of potential implications during the new EP term.

2 Differences Among Member States

While the share of female MEPs reached a record high (40.6%), the average rate in NPs still falls below 30%. The “national-EP gender gap” (Fortin-Rittberger and Rittberger 2014, p. 498) follows a consistent pattern (Fig. 1).

Why is this the case? What explains cross-country variation? Electoral rules are generally the same for both national and EP elections, yet the institutional context influences recruitment patterns. Vallance and Davies (1986) have argued that the lack of EP powers had led to less competition from male candidates in the intra-party recruitment process. Yet, due to treaty changes the EP today resembles more a full-fledged parliament endowed with substantial legislative

¹This “zone” ranges from 40–60% for women. As of this writing, three seats held by Catalan separatists remain vacant. When the UK leaves the EU, a further reshuffling will occur affecting the gender balance. Without the 34 UK female MEPs and after the redistribution of 27 seats to other Member States, women’s share has dropped to 39.5% ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646189/EPRS_ATA\(2020\)646189_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/646189/EPRS_ATA(2020)646189_EN.pdf). Accessed 5. March 2020).

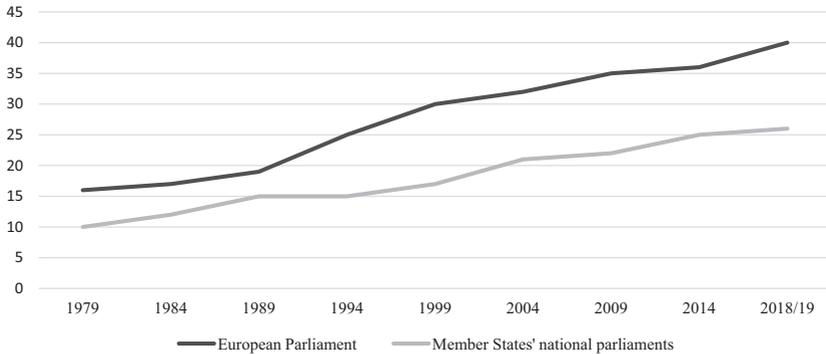


Fig. 1 Women in EP and in national parliaments. (Source: EP 2019c, p. 1; information for 2019 compiled by the author)

powers. We can assume that its empowerment has affected intra-party competition and recruitment strategies.

Electoral systems matter. Proportional representation (PR), utilised in EP elections, is more *women-friendly*: it is easier to combine with quotas, allowing women candidates to be placed strategically on party lists, ideally using a zipper system. Since the 2000s, compulsory legislative quotas have become an important element of electoral reforms (Celis et al. 2011), supplanting previous voluntary party quotas. In 2014, eight Member States had legislative quotas, rising to 11 by 2019, added to 10 Member States with party quotas: a total of 21 of 28 Member States have some kind of gender quota in place. But not all quotas look alike: different thresholds (33–50%), candidate placement (ranking) rules and sanctions (e.g. financial penalties, rejection of lists) have an impact and explain their dissimilar outcome.² National quotas do apply also to EP elections.³ They had an impact on the 2014 EP outcomes (Buzogány 2015, pp. 362–364), but the degree

²Women's share in NPs ranges between 18.5% in Croatia (HR, despite a 40% quota), and 39.6% in France (50% quota). Greece, has a low number of female MEPs (23.8%) and in the Hellenic parliament *Vouli tōn Ellínōn* only 18.7% women—despite a formal 33.3% quota; it lacks both sanctions and placement rules.

³In 2018 a reform of the European Electoral Act—setting the framework for EP elections in all Member States—was discussed. The EP sought to introduce gender quotas explicitly for EP elections, a proposal rejected by the Council of the EU (EP 2019d, p. 9).

of change varies; differences between quota and non-quota countries are, on average, smaller than one would expect (EP 2013, p. 11). Indeed, some states *without* legislative quotas lead the pack at national and EU level: Sweden (party quotas) and Finland (no quotas). Beyond electoral rules, national contexts, political cultures and institutional factors matter (Lühiste and Kenny 2016; Fortin-Rittberger and Rittberger 2014, 2015; Xydias 2016).

In 2019, the overall share of female MEPs rose by 4.4%, again displaying strong variation among Member States (Table 1). Women's share increased in 18 national delegations, ranging between 2.7% in Italy and 19% in Hungary. This is all the more striking considering electoral gains by right-wing parties, which usually adhere to traditionalist gender roles and often misogynist assumptions. In others, the share of female MEPS decreased by 23.1% in trail-blazer Finland (yet, still parity).

National delegations of 15 Member States have entered the *gender balance zone*; seven have reached gender parity. Again, patterns differ, since some (Latvia, Slovenia) are located in Central and Eastern Europe (CEE), often seen as a difficult region with fewer women in NPs (Chiva 2018). The established pattern still applies, featuring the Scandinavian countries as the best performers, followed by certain Western European countries (France, Netherlands, Luxembourg), and a mixed picture for CEE states: whereas Poland and Hungary register increases, Romania, Bulgaria, Lithuania, and Slovakia are among those with a female MEP share below 30%. Greece and Cyprus are clear laggards. Many national delegations are small, however: Half possess fewer than 20 and six have only 6 to 8 MEPs. Thus, a single MEP can make a significant percentage-point difference.

The national-EP gender gap persists as of 2019: Among 24 delegations, the female share of MEPs is higher than in NPs. In Hungary the EP proportion (in percentage points) is three times larger than the NP share, and almost five times bigger in Malta. Even among the best performers in Scandinavia, the share (in percentage points) of female MEPs is larger.

Equally important is the trend towards increasing partisan fragmentation. The new EP hosts 184 national parties (232 in 8th term); they average 4.1 MEPs per party, though a majority (110 parties) only have one or two MEPs. The rise of *single-seat parties* owes not only to small national delegations but also to the fracturing of party systems in larger Member States with low or no electoral thresholds. This fragmentation has gender implications. Given the high number of male normed mini-parties seated in the EP, parity will be difficult to achieve, as the German example illustrates: The 2019 EP election saw a record number of parties (40) running a record number of candidates—479 (34.7%) of 1,380 were women (LpB 2019). As a result, and given the lack of an electoral threshold, 96 German

Table 1 Female MEPs by country, 2014 and 2019, and compared to national parliament

	Elec-toral system	Number of MEPs (n)	2014 election		2019 election		Difference 2014-2019 In %	Lower house Last national election	2019 EP-NP Difference (in %)
			Women (n)	Women in %	Women (n)	Women in %			
Austria	PV	18	7	38.9	9	50.0	+11.1	37.2	+12.8
Belgium	PV	21	7 ^a	33.3	8 ^a	38.1	+4.8	42.7	-4.6
Bulgaria	PV	17	3	17.7	5	29.4	+11.7	25.8	+3.6
Croatia	PV	11	6 ^a	54.6	4 ^a	36.4	-18.2	20.5	+15.9
Cyprus	PV	6	1	16.7	0	0	-16.7	17.9	-17.9
Czech Repub.	PV	21	5	23.8	7	33.3	+9.5	22.5	+10.8
Denmark	PV	13	4	30.8	6	46.3	+15.4	39.1	+7.2
Estonia	PV	6	1	16.7	2	33.3	+16.6	29.7	+3.6
Finland	PV	13	10	76.9	7	53.8	-23.1	47.0	+6.8
France	CL	74	32 ^a	43.2	37 ^a	50.0	+6.8	39.7	+10.3
Germany	CL	96	35	36.5	35	36.5	0.0	30.9	+5.6
Greece	PV	21	5	23.8	5 ^a	23.8	0.0	20.6	+3.2
Hungary	CL	21	4	19.1	8	38.1	+19.0	12.6	+25.5
Ireland	STV	11	5	45.5	5	45.5	0.0	22.2	+22.3
Italy	PV	73	28	38.4	30 ^a	41.1	+2.7	35.7	+5.4
Latvia	PV	8	3	37.5	4	50.0	+12.5	31.0	+19.0
Lithuania	PV	11	2	18.2	3	27.3	+9.1	21.3	+6.0

(Continued)

Table 1 (Continued)

	Elec-toral system	Number of MEPs (n)	2014 election		2019 election		Difference 2014-2019	Lower house	2019 EP-NP
			Women (n)	Women in %	Women (n)	Women in %			
Luxembourg	PV	6	2	33.3	3 ^a	50.0	+16.7	25.0	+25.0
Malta	STV	6	3	50.0	3	50.0	0.0	11.9	+48.1
Netherlands	PV	26	10	38.5	13	50.0	+11.5	36.7	+13.3
Poland	PV	51	13 ^a	25.0	18 ^a	35.3	+10.3	29.1	+6.2
Portugal	CL	21	6 ^a	28.6	10 ^a	47.6	+19.0	35.7	+11.9
Romania	CL	32	9 ^a	28.3	7 ^a	21.8	-6.5	20.7	+1.1
Slovakia	PV	13	4	30.8	2	15.4	-15.4	20.0	-4.6
Slovenia	PV	8	3 ^a	37.5	4 ^a	50.0	+12.5	24.4	+25.6
Spain	CL	54	26 ^a	48.2	24 ^a	47.1 ^b	-1.1	47.4	-0.3
Sweden	PV	20	10	50.0	11	55.0	+5.0	47.3	+2.7
UK	CL	73	28	38.9	34	46.6	+7.7	32.0	+14.6
Total		751	272	36.1	304	40.6	4.5		

Note STV: Single Transferable Vote; PV: Preferential Voting; CL: Closed lists

^alegislative quota in place

^bthree seats are still vacant; thus, percentage is based on 51 taken seats

Sources: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=7&year=2019>; <https://election-results.eu/mep-gender-balance/2019-2024/>; http://www.xinhuanet.com/english/2019-07/18/c_138235241.htm, EP 2019b, p. 1; *Source* IPU/1 July 2019; data for Greece 18 July 2019; compiled by the author

Table 2 Female German MEPs in major parties and their EP political group affiliation

	Linke	SPD	Greens	FDP	CDU	CSU	AfD	Total
MEPs (n)	5	16	21	5	23	6	11	87
women (n)	3	8	11	2	5	3	2	34
women (%)	60.0	50.0	52.4	40.0	21.7	50.0	18.2	39.1
Political group	GUE/NGL	S&D	Greens/EFA	RE	EPP	EPP	ID	

Source: compiled by the author based on: <https://www.bundeswahlleiter.de/europawahlen/2019/gewahlte/bund-99.html#41e25380-5a49-4b6c-a682-ff29d60b353a>, accessed: 15. June 2019

Table 3 Female German MEPs in small parties, according to EP political group affiliation

	Familien-Partei	Freie Wähler	Piraten	ÖDP	Die Partei	Volt	Tier-schutzpartei	Total
MEPs (n)	1	2	1	1	2	1	1	9
Woman (n)	0	1	0	0	0	0	0	1
Pol. group	ECR	RE	Greens/EFA	Greens/EFA	Greens/EFA NI	Greens/EFA	GUE/NGL	

Source: compiled by the author based on: <https://www.bundeswahlleiter.de/europawahlen/2019/gewahlte/bund-99.html#41e25380-5a49-4b6c-a682-ff29d60b353a>, accessed: 15. June 2019

seats were allocated among 14 parties. The female MEP segment ($n=35$; 36.5%) is slightly better than their total share among the candidates: 22 women, a majority, represent leftist parties (Table 2). Compared to their limited presence in the Bundestag, the high proportion of female FDP and the CSU MEPs is striking.

Of the 96 German seats 9 are distributed among seven small non-federal parties, in which female MEPs are underrepresented (Table 3). Many were established by men, who, in turn, nominated male candidates for top-ballot slots. The conservative Family Party (Familien-Partei) did not list a single woman among its top-10 candidates.

3 Differences Across Political Groups

Research attests to substantial party differences. Parties displaying greater appreciation for social equality issues favour of gender equality and offer more spaces to female politicians. These are usually centre-left parties, i.e. Green, left-wing

and social-democratic parties, which were among the first to introduce voluntary party quotas and which, today, widely advocate for compulsory legislative quotas. Given the surge of right-wing populist delegates in the 2019 EP, hence, the current leap into the gender-balance zone is even more surprising. In general, liberal, centre right, and especially right-wing parties are rather reluctant to introduce gender quotas. Quite noticeable in the German case, this left-right division also applies when we analyse EP candidate recruitment patterns, leading to variation in the gender balance among political groups. This pattern is quite stable, even if the number of female MEPs has grown over time among all political groups (Fig. 2).

The 2019 election results produced some reshuffling among political groups, indicative of greater fragmentation and necessitating a search for a new majority: EPP+S&D plus RE and/or Greens/EFA. The new EP has seven political groups, five of which were represented in the outgoing EP (female MEPS in brackets; data as of 29 Sept. 2019): EPP: 182 (62), S&D: 154 (68), RE: 108 (51), Greens/EFA: 74 (39), ID: 73 (29), ECR: 62 (20) and GUE/NGL: 41 (18). Identity & Democracy (ID) is a new group, combining the previous ENF and former right-wing populist EFDD members; it is the fifth largest group. The number of non-affiliated MEPs (NI) has also risen to 57 (17 women), consisting mainly of the Italian Five-Star-Movement and the new UK Brexit Party.

Not surprisingly, the share of female MEPs is greater among leftist political groups (Table 4). Some trends are nonetheless striking: First, the number of

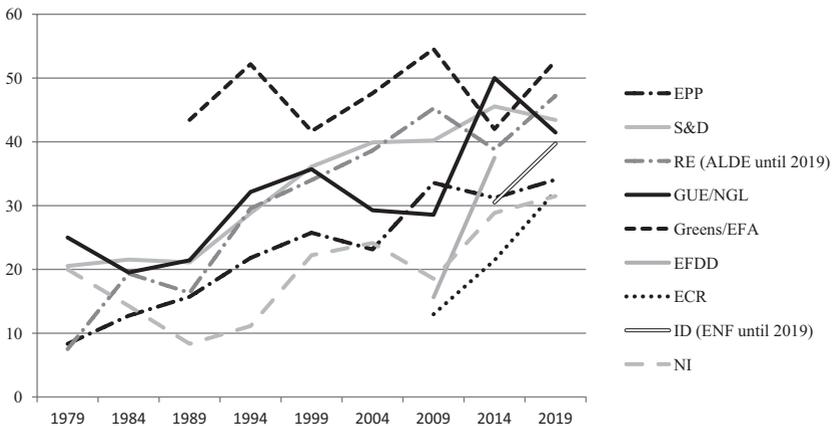


Fig. 2 Gender composition by political groups, 1979–2019. (Source: Kantola and Rolandsen Agustín 2019, p. 3; data for 2019 compiled by the author)

Table 4 Percentage of female MEPs by political group 2014 and 2019

	GUE/ NGL	S&D	Greens/ EFA	ALDE	EPP	ECR	EFDD	ENF	NI	Average
2014	51.9	44.0	40.4	45.6	28.6	22.7	39.9	29.7	18.2	36.1
	GUE/ NGL	S&D	Greens/ EFA	RE	EPP	ECR	--	ID	NI	
2019	43.9	44.2	52.7	47.2	34.1	32.3		39.7	31.5	40.6
Difference	−8.0	+0,2	+12.3	+1.6	+5.5	+9.6		+10.0	+13.3	+4.5

Note GUE/NGL: European United Left—Nordic Green Left; S&D: Progressive Alliance of Socialists and Democrats; Greens/EFA: Greens/European Free Alliance; RE: Renew Europe (formerly ALDE); EPP: European People’s Party; ECR: European Conservatives and Reformists; EFDD: Europe of Freedom and Direct Democracy; ID: Identity and Democracy; NI: Non-attached Members

Source: EP 2019c, p. 1; <http://www.europarl.europa.eu/meps>; compiled by the author, accessed: 29 September 2019

female MEPs in the GUE/NGL group, though still above average, has shrunk considerably, due to strong fragmentation (20 political parties from 14 countries); only four national delegations (Germany, Greece, Spain and France) occupy five or more seats. Small delegations are likely to be male-dominated. While the Green/EFA group is also fragmented (24 parties from 16 countries), it is dominated by the German Greens (21 seats) and the French EELV (12). In both cases zippered party or legislative quotas exist. As for the RE group, the French delegation is the largest (21 seats), where strict parity regulations also apply, and the British Liberal Democrats (17 seats) comprise the second largest delegation. The LibDems have a 40% voluntary quota, which they *over-filled* in the EP (58.8% female MEPs). The below average performance of the EPP and ECR groups, encompassing centre-right and conservative Eurosceptic parties, is not surprising, while 39.7% females among the right-wing populist/extremist ID group is remarkable.

The ID figures owe to a clear quota effect (Table 5): While the Italian Lega was an all-male group (5 MEPs) in the 2014–2019 EP, today the 28 MEPs are *gender balanced*, as mandated by the 2017 Italian quota law. The French Rassemblement National also achieved gender parity as a result of compulsory national quotas. The German AfD strictly opposes quotas; again, women are less *under-represented* (18.2%) in the EP when compared to the AfD’s Bundestag caucus (10% women).

Table 5 Gender composition of the ID political group

	Lega	RN	AfD	FPÖ	Vlaams Belang	PS	SPD	DF	EKRE	Total
MEPs	28	22	11	3	3	2	2	1	1	73
women (n)	15	11	2	0	0	1	0	0	0	29
women (%)	53.6	50.0	18.2	0	0	1	0	0	0	39.7

Note RN: Rassemblement National, France; AfD: Alternative für Deutschland; FPÖ: Freiheitliche Partei Österreichs; PS: Perussuomalaiset (The Finns); SPD: Freedom and Direct Democracy, Chezia; DF: Danish People's Party; EKRE: Estonian Conservative People's Party

Source: Compiled by the author. <http://www.europarl.europa.eu/meps/>. Accessed: 10. December 2019

4 Female MEPs in Intra-EP Leadership Positions

I sum, the trend towards gender parity is positive. This development is also mirrored in leadership positions, at least with regard to four EP leadership types: the presidency, and the chairs of political groups, standing committees and delegations, respectively. The *presidency* holds important prestige value, entailing symbolic and real powers. While equality advocates hoped that the new EP would elect a female EP president to boost symbolic representation, the new president is another male.⁴ Perhaps as compensation, the majority of vice-presidents is female, 8 of 14, (57.1%), compared to 5 of 14 (35.7%) during the 8th legislative term.

From 2014–2019, 18.2% of *political group (co-)chairs* (Table 6) were female (Ska Keller, Greens/EFA; Gabi Zimmer, GUE/NGL), a figure that has risen to 30% (GUE/NGL: Manon Aubry; S&D: Iratxe Garcí; Greens/EFA: Ska Keller)—reflecting a left-right pattern.

Committees are key actors in the EP legislative process. Thus, chairpersons exercise real leadership functions. Traditionally, female MEPs—including chairs—have been assigned to less important or *soft* policy committees. During the 8th term, eleven of 22 (sub-)committees had a female chair, including some high-profile committees (Table 7). As of 2019, committee chairs are gender-balance and many vice-chairs are also women.

⁴The only women to have held this post were Simone Veil (1979–1982) and Nicole Fontaine (1999–2002).

Table 6 Female (co-)chairs of political groups (n)

	GUE/ NGL	Greens/ EFA	S&D	ALDE (RE)	EPP	ECR	EFDD	ENF/ID	Total
8th EP	2	2	1	1	1	1	1	2	11
female	1	1	0	0	0	0	0	0	2
9th EP	2	2	1	1	1	2	–	1	10
female	1	1	1	0	0	0	–	0	3

Source: Compiled by the author <http://www.europarl.europa.eu/meps/>. Accessed: 10. December 2019

Table 7 Female full members in standing and sub-committees, January 2018 and July 2019

	8th term (data as of Jan 2018)			9th term (data as of July 2019)		
Committee	Chair w/m	Number of female MEPs (%)	Compared to EP average ^a (36.1%)	Chair w/m	Number of female MEPs (%)	Compared to EP average ^a (40.6%)
AFCO	w	24.0	--	m	21.4	--
AFET	m	20.5	--	m	29.6	--
Subcommittee DROI	m	33.3	–	w	36.7	–
Subcommittee SEDE	w	26.7	–	w	20.0	--
AGRI	m	26.1	–	m	38.3	–
BUDG	m	26.9	–	m	24.4	--
CONT	w	16.7	--	w	36.7	–
CULT	w	41.9	+	w	45.2	+
DEVE	w	39.3	+	m	46.2	+
ECON	m	21.3	--	m	21.7	--
EMPL	m	49.1	++	w	60.0	++
ENVI	w	44.9	+	m	51.3	++
FEMM	w	78.4	++	w	91.4	++

(Continued)

Table 7 (Continued)

Committee	8th term (data as of Jan 2018)			9th term (data as of July 2019)		
	Chair w/m	Number of female MEPs (%)	Compared to EP average ^a (36.1%)	Chair w/m	Number of female MEPs (%)	Compared to EP average ^a (40.6%)
IMCO	w	40.0	+	w	42.2	+
INTA	m	43.9	+	m	47.5	+
ITRE	m	28.4	–	w	40.3	±
JURI	m	40.0	+	w	32.0	–
LIBE	m	50.0	++	m	44.1	+
PECH	m	44.4	+	m	40.7	±
PETI	w	55.6	++	w	44.1	+
REGI	w	34.9	–	m	39.5	±
TRAN	w	42.9	+	w	34.7	–
	50%			50%		

Note ^a ± = deviation less than 1%; –/+ = between 1–10% deviation from average; –/+ = more than 11% deviation from average

AFCO: Constitutional Affairs; AFET: Foreign Affairs; DROI: Human Rights; SEDE: Security and Defense; AGRI: Agriculture & Rural Development; BUDG: Budgets; CONT: Budgetary Control; CULT: Culture and Education; DEVE: Development; ECON: Economic and Monetary Affairs; EMPL: Employment & Social Affairs; ENVI: Environment, Public Health & Food Safety; FEMM: Women's Rights & Gender Equality; IMCO: Internal Market & Consumer Protection; INTA: International Trade; ITRE: Industry, Research & Energy; JURI: Legal Affairs; LIBE: Civil Liberties, Justice & Home Affairs; PECH: Fisheries; PETI: Petitions; REGI: Regional Development; TRAN: Transport & Tourism, TERR: Special Committee on Terrorism

Source: EP 2018, p. 11, compiled by the autor, <http://www.europarl.europa.eu/committees/>. Accessed: 10. December 2019

Some *women's pockets* in relation to committee memberships, however, still exist. While this is typical for CULT and FEMM memberships (almost exclusively female), it was less predictable for committees with heavier legislative loads, such as INTA, EMPL and ENVI. The most prestigious committees (AFCO, AFET, ECON) are still strongly male-dominated. Finally, 12 of 44 *delegations* were chaired by female MEPs (27.3%) between 2014 and 2019, in contrast to the newly elected EP in which 16 of 44 delegations are currently chaired by women (36.4%).

5 Conclusions

Women's descriptive representation in the EP has finally entered the gender-balance zone. Yet, gender equality goes beyond numbers and requires incorporating gendered interests and producing gender-sensitive policy output. Will descriptive representation have an impact on substantive representation in the 2019–2024 term? The short answer is: it depends. First, the relationship between representational dimensions is always complex. Gender scholars assume that a *critical mass* (more than 30%) will prove beneficial for gender-interest representation; it moreover helps to increase diversity *within* the group of women, thus augmenting diverse perspectives. I argue that the institutionalization of representative claims via specific procedures and structures can be helpful. The EP has fostered such institutionalization and is therefore assumed to champion gender equality (Ahrens and Rolandsen Agustín 2019).

Second, also “critical acts” (Mushaben 1999) and “critical actors” matter (Childs and Krook 2009). Hence, the appointment of a first female Commission President, Ursula von der Leyen, is important who, moreover, has placed gender equality high on her agenda. She will advance the Commission's new gender equality strategy. There are also positive signs of critical actors mobilizing within the EP. The new S&D chair, Iratxe García, for example, has identified herself as a feminist (Politico 2019).

Third, the FEMM committee, “the central gender equality policy actor” within the EP (Ahrens 2016, p. 778), will acquire new significance despite its “limited power” and “weak position” (p. 779). Its special status “contributes to institutional persistence, thematic inclusion, organisational attention and networked integration”; its members act “across political groups in favour of gender equality, exploiting EP rules and routines in order to maximise its capacity” (p. 779). All committees have members responsible for gender mainstreaming (GM); there is also a network of GM committee delegates, coupled with gender experts in the political groups. Fragmentation and polarisation have also affected FEMM membership, however.⁵ A small centre-left majority (19 of 35 MEPs) still exists, which is not necessarily advantageous since partisan voting in FEMM is not typical, and FEMM decisions might not be confirmed in plenum.

⁵FEMM has 35 MEPs (in brackets female MEPs): GUE/NGL: 2 (2); S&D: 7 (6); Greens/EFA: 4 (3); RE: 5 (5); EPP: 9 (9); ECR: 3 (3); ID: 3 (3); NI: 2 from Brexit Party (1) and M5S (1). M5S tends to align with the left, while EPP, ECR and, most clearly, ID as well as the BREXIT Party are more conservative when it comes to gender equality.

Finally, the actual partisan-political constellation in the EP and across the EU is crucial. Centre-left political groups in the EP have always been more supportive, right-wing populist and conservative parties take a negative stance on gender equality (Kantola and Rolandsen Agustín 2016, 2019). They, for instance, tried to block the adoption of a 2015 gender equality strategy (Ahrens 2018, p. 60). Ultimately, previous voting behaviour, added to the EP's current composition, could make it tougher to achieve a majority for gender equality policies. Much will hinge on the liberal Renew Europe group. While critical mass, actors and acts in the EP are conducive to advance gender interests, in the end it all depends also on the Council of the EU.

References

- Abels, G. (2019). The powers of the European Parliament: Implications for gender equality policy. In P. Ahrens & L. Rolandsen Agustín (Hrsg.), *Gendering the European Parliament: Structures, policies and practices* (S. 19–34). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Ahrens, P. (2016). The committee on women's rights and gender equality in the European Parliament: Taking advantage of institutional power play. *Parliamentary Affairs*, 69, 778–779.
- Ahrens, P. (2018). The birth, life, and death of policy instruments: 35 years of EU gender equality policy programmes. *West European Politics*, 42(1), 45–66.
- Ahrens, P., & Rolandsen Agustín, L. (Hrsg.). (2019). *Gendering the European Parliament: Structures, Policies and Practices*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Buzogány, A. (2015). Die politische Repräsentation von Frauen im neu gewählten Europäischen Parlament: Die Rolle institutioneller und kontextueller Faktoren. In M. Kaeding & N. Switek (Hrsg.), *Die Europawahl 2014* (p. 357–368). Wiesbaden: Springer.
- Celis, K., Krook, M. L., & Meier, P. (2011). The rise of gender quota laws: Expanding the spectrum of determinants for electoral reform. *West European Politics*, 34(3), 514–530.
- Childs, S., & Krook, M. L. (2009). Analyzing women's substantive representation: From critical mass to critical actors. *Government and Opposition*, 44(2), 125–145.
- Chiva, C. (2018). *Gender, institutions and political representation. Reproducing male dominance in Europe's new democracies*. London: Palgrave Macmillan.
- Politico. (2019). Brussels Playbook. <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/politico-brussels-playbook-presented-by-google-city-of-fear-establishment-1-macron-0-unicorns-arent-free/>. Accessed 14. June 2019.
- European Parliament. (2013). Electoral gender quota systems and their implementation in Europe. Update 2013, PE 493.011, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493011/IPOL-FEMM_NT\(2013\)493011_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/493011/IPOL-FEMM_NT(2013)493011_EN.pdf). Accessed 8. June 2019.
- European Parliament. (2018). Women in the European Parliament, international women's day, 8 March 2018, Political Post, http://www.europarl.europa.eu/RegData/publications/2018/0001/P8_PUB%282018%290001_EN.pdf. Accessed 15. June 2019.

- European Parliament. (2019a). European Parliament resolution of 15 January 2019 on gender mainstreaming in the European Parliament 2018/2162(INI), P8_TA(2019)0010 m. http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0010_EN.html. Accessed 15 June 2019.
- European Parliament. (2019b). Women in political decision-making in view of the next European elections, Study requested by the FEMM committee, PE 608.863. Brussels: European Parliament.
- European Parliament. (2019c). At a glance: Women in parliaments. [http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/161126/EPRS_ATA\(2019\)635530_EN-Women-in-parliaments-2p.pdf](http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/161126/EPRS_ATA(2019)635530_EN-Women-in-parliaments-2p.pdf). Accessed 8. June 2019.
- European Parliament. (2019d). Women in politics in the EU: State of play. Briefing, PE 635.548 – March 2019.
- Fortin-Rittberger, J., & Rittberger, B. (2014). Do electoral rules matter? Explaining national differences in women's representation in the European Parliament. *European Union Politics*, 15(4), 496–520.
- Fortin-Rittberger, J., & Rittberger, B. (2015). Nominating women for Europe: Exploring the role of political parties' recruitment procedures for European Parliament elections. *European Journal of Political Research*, 54(4), 767–783.
- Kantola, J., & Rolandsen Agustín, L. (2016). Gendering transnational party politics: The case of European Union. *Party Politics*, 22(5), 641–651.
- Kantola, J., & Rolandsen Agustín, L. (2019). Gendering the representative work of the European Parliament: A political analysis of women MEP's perceptions of gender equality in party groups. *Journal of Common Market Studies*, 57(4), 768–786.
- Landeszentrale für politische Bildung (LpB) Baden-Württemberg. (2019). Deutsche Kandidatinnen und Kandidaten zur Europawahl 2019. <https://www.europawahl-bw.de/kandidaten.html>. Accessed 14. June 2019.
- Lühiste, M., & Kenny, M. (2016). Pathways to power: Women's representation in the 2014 European Parliament elections. *European Journal of Political Research*, 55(3), 626–641.
- Mushaben, J. M. (1999). The politics of critical acts: Women and leadership in the European Union. *European Studies Journal*, 15(2), 51–91.
- Vallance, E., & Davies, E. (1986). *Women of Europe: Women MEPs and equality policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Xydias, C. (2016). Discrepancies in women's presence between European National Legislatures and the European Parliament: A contextual explanation. *Political Research Quarterly*, 69(4), 800–812.

Prof. Dr. Gabriele Abels, Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft (gabriele.abels@uni-tuebingen.de)



Who Is Connected to Whom? A Twitter-Based Network Analysis of Members of the European Parliament Elected in 2019

Stefan Haußner and Christoph Klika

Abstract

In this article, we aim to contribute to the literature on political communication on social media in the context of the European Union (EU). By analysing Twitter connections of the Members of European Parliament (MEPs) elected to the European Parliament (EP) in 2019, we aim to identify relational patterns of MEPs at the individual and party group level. The results of a social network analysis confirm the assumption that MEPs have stronger connections within political groups.

1 Introduction

The advent of social media has changed the landscape of political communication. Interactive platforms like Facebook and Twitter enable politicians and voters to communicate directly with each other. It is therefore not surprising that the role of such platforms in election campaigns has received considerable attention in the academic literature (see Jungherr 2016; Nuernbergk and Conrad 2016). In the 2014 elections to the European Parliament (EP), around one third of all candidates used Twitter in their campaigns (Nulty et al. 2016). Despite some optimism

S. Haußner (✉) · C. Klika

Institut Für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen, Duisburg, Germany
e-mail: stefan.haussner@uni-due.de

C. Klika

e-mail: christoph.klika@uni-due.de

regarding the potential of social media communication to ameliorate the democratic deficit and rising Euroscepticism, empirical evidence suggests that communication between politicians and voters is deficient in terms of quantity and quality (Umit 2017). If anything, social media seems to be dominated by Eurosceptic voices reinforcing existing gaps between political elites and voters with regard to perceptions and preferences on European integration. The democratic potential of social media notwithstanding, platforms like Twitter can be seen as means of communication among elites (Larsson 2015; Spierings et al. 2019). Hence, the underlying assumption of this article is that social media used by politicians, at least for the time being, is a case of elite communication. In this article, we aim to contribute to the study of communication networks among Members of the European Parliament (MEPs) by analysing the current EP elected in 2019.¹ To this end, we perform Social Network Analysis (SNA) to answer the broadly defined research question of how MEPs are connected on Twitter. The basic premise of SNA is that “social life is created primarily and most importantly by relations and the patterns formed by these relations” (Marin and Wellman 2011, p. 11). Although parties are less dominant in the EP than at the national level, by analysing connections between MEPs on Twitter, we are able to gauge, at the structural level, the coherence of political groups and identify, at the individual level, influential MEPs (Del Valle and Borge Bravo 2018; Svensson and Larsson 2016). In line with the relational premise of SNA, answering this research question is a relevant contribution to the literature at the intersection of political communication and European studies.

Identifying connections and patterns of relations in the EP is an important research agenda with regard to so-called permanent campaigning (Larsson 2015). Since social media enables MEPs to communicate directly with voters, we can expect voter mobilisation on various European issues in the current EP even after the 2019 elections. Twitter communication can be explained by various individual and (party) group factors (see Umit 2017). Analysing connections between MEPs at individual and group level, enables developing and testing additional explanations based on the relational premise of SNA. Moreover, the results of SNA and related communication can be correlated with voting behaviour (Cherepnalkowski et al. 2016). Hence a broadly defined research question of how MEPs are

¹We thank Arne Moormann for his support by collecting and updating data on the MEP’s Twitter accounts. We are furthermore grateful for valuable comments received on the first draft during the authors’ conference accompanying this edited volume. The usual disclaimer applies.

connected on Twitter is part of a wider research agenda social media, political communication and legislative behaviour. In this article, we take a first step by analysing the connections of MEPs in the current EP.

2 Conceptualisation and Research Design

In general, a network can be defined as a set of members of the network (so-called nodes) and the connections between these nodes (Marin and Wellman 2011; Nooy et al. 2011). The focus of SNA rests less on the attributes of nodes but rather the relational aspects of nodal connections. The so-called dyad is the smallest structure in a network consisting of the relation between two nodes. Reciprocity indicates the kind of dyad: no tie between nodes, single tie or ties in both directions. It can be assumed that the degree of reciprocity is an indicator of the degree of cohesion within groups and that reciprocal ties are more stable (Marin and Wellman 2011).

The level of analysis, then, is two-fold, the structure of the network itself as well as the analysis of individual nodes and their connections within the network. With a view to answer our research question, we apply standard concepts of SNA to analyse the EP at the structural level as well as the connections of single MEPs at the individual level. In particular, we apply the following concepts: density, transitivity, assortativity and reciprocity at the structural level as well as in-/out-degree and eigenvector centrality at the individual level.

2.1 Structural Level

At the most basic level, density is an essential concept of every network. It can be defined as the number of relations expressed as the proportion of the possible number of relations (Nooy et al. 2005, p. 319). Hence, density is an expression of how many relations are actually established in a network. The fact that possible relations are sometimes not established is important for the concept of transitivity. While the dyad is the smallest structure in the network, the triad, i.e. three nodes, is the basis for transitivity. In a transitive triad, each node is connected, i.e. every node in the triad has all possible relations established (Nooy et al. 2005, p. 324). Similar to density, the transitivity index expresses the proportion of actual transitive triads. Measuring transitivity is essential for the analysis of cliques and clusters within the network.

The analysis of cliques is essential because of homophily or assortativity. These concepts express the assumption that similar people interact more with each other than with dissimilar people (Nooy et al. 2005, p. 320). The assortativity index is calculated based on the nodes' degree but also on *external* characteristics like group and country affiliation. Since structural level concepts as indicators regarding the EP itself are of limited conceptual value, we also apply these concepts at the level of political groups. As mentioned above, connections within and between groups is an important aspect of the research question and we expect that MEPs from the same political group have stronger ties.

2.2 Individual Level

As regards the relations of single nodes, the concept of degree is essential (Nooy et al. 2005, p. 321). In the connections of nodes, one can distinguish between incoming connections, i.e. Twitter followers, and outgoing connections, i.e. to follow someone on Twitter. The incoming connections are referred to as indegree, whereas the outgoing connections are referred to as outdegree. The indicator of betweenness centrality is an expression of the proportion of all shortest paths between nodes that include this node (Nooy et al. 2005, p. 318). In other words, it expresses the degree to which one node is located between other nodes. This indicator is essential for the analysis because it is assumed that individual nodes have a high level of influence due to their centrality in the network. In a similar vein, the indicator of eigenvector centrality measures the degree to which a node is connected to other important nodes (Scott and Carrington 2011, p. 427). It has to be noted that the number of relations is not per se important but rather whether these relations connect the node with other important nodes. At the individual level, we assume that influential MEPs occupy central positions within the network and therefore have high degrees and eigenvector centrality values.

In terms of methods, we use Exponential Random Graph Models (ERGM) to examine, whether the MEP-Twitter-network forms weak or strong ties compared to other networks or which political groups have the strongest inter-group-ties. An ERGM is a statistical simulation of the network structure and properties (Hunter et al. 2008). ERGMs can be used to test inferential hypotheses. A certain number of networks are simulated and compared with the own network. Thereby, certain structural properties of the network of interest can be included in the simulation (Luke 2015, p. 163) In our example we build 1000 networks with the same number of nodes and the same density of connections as the MEP network. We assume that the Twitter-network will reflect the political landscape of

the European Parliament, already at this early stage. Party leaders or other important players (rapporteurs, committee chairs) will have a high propensity to be very central in the network.

The study is based on a self-constructed dataset containing all Twitter accounts of MEPs elected to the EP in the 2019 elections. The dataset includes about 621 accounts. The Twitter data does not always show which party or which country the person belongs to. We have therefore added this information from the official EP website. The Twitter data was read and evaluated in the statistical programming language R, in particular with the packages *rtweet* (Kearney 2018), *igraph* (Csardi and Tamas Nepusz 2006) and *visNetwork* (Almende et al. 2019). The code and the data set are made publicly available.² The network was created on 12 October 2019.

3 Results

In general, we see that on Twitter, MEPs connect in line with political groups (see Fig. 1). The political groups are clearly separated from each other in the network graph.³ The network as a whole divides itself relatively well along the ideological left-right scheme. Only the newly founded ID (black circle) does not fit in with this left-right-dimension and is positioned a little further outside at the bottom-left part of the graph. Political groups are also separated relatively well graphically, as can be seen from the fairly good spatial separation of grey and black symbols. The biggest overlap is between the Greens and the leftists, social democrats and liberals closely together on the political spectrum. In the left part of the graph there is a well-defined group of grey diamonds, which stand out from the rest of the point cloud. All these MEPs belong to the Brexit party, which has not joined any political group in the EP and has many connections with each other, but much less with MEPs of other groups.

Table 1 lists the characteristic values of the entire network. Of all possible connections between twittering MEPs, only about five percent are present

²The material can be found in a GitHub-repository and is under a CC-BY-NC license. You can also find there the possibility to download: https://github.com/haosifan/network_ep19.

³Due to the black-white printing of this book, the illustration of network graphs is rather complicated. You can find another version of the graph online, which is coloured in the colours of the political groups in the European Parliament: https://github.com/haosifan/network_ep19/blob/master/gfx/graph_coloured.JPG.



Fig. 1 Network structure of the Twitter-network of MEPs. (*Source:* Own calculation and illustration)

Table 1 Key characteristics of the network

Edge density (*100)	4.93
Average path length	2.49
Transitivity (*100)	30.1
Homophily (based on degree)	-0.09
Homophily (based on group affiliation)	0.56
Homophily (based on country)	0.32
Reciprocity (*100)	51.5

Source: Own calculation

while each MEP reaches another in its online social network via 2–3 other nodes (2.49). The transitivity value means that with a more than a quarter of the nodes (30.1%), two neighbours of the node are also connected. Interesting are the values of homophily (assortativity), based on degree of the MEPs, group affiliation and country of origin. The slightly negative homophily value means that strongly

cross-linked MEPs do not necessarily follow other strongly cross-linked MEPs in the network. The clearly positive homophily value based on group affiliation, on the other hand, reflects well what is already evident in the graph. Even in an online environment, MEPs tend to form a network with politically close associates rather than beyond political groups. The homophily value based on country of origin lies in between. Therefore, it is most important for MEPs to follow their political allies, then MEPs from the same country and least important is the position in the social network. The reciprocity value shows that about half of all MEPs (51.5) also follow back when they get followed.

Since some of these results do not say much without a comparison value, we use Exponential Random Graph Models (ERGM). We simulated 1000 networks with the same number of nodes and the same density as in our MEP network. For each of the 1000 networks, the characteristic values are also calculated and compared with our existing network. The results are shown in Fig. 2.

We see that the values of the MEP network (dashed line) always differ significantly from those of the 1000 simulated networks. The MEP network has a

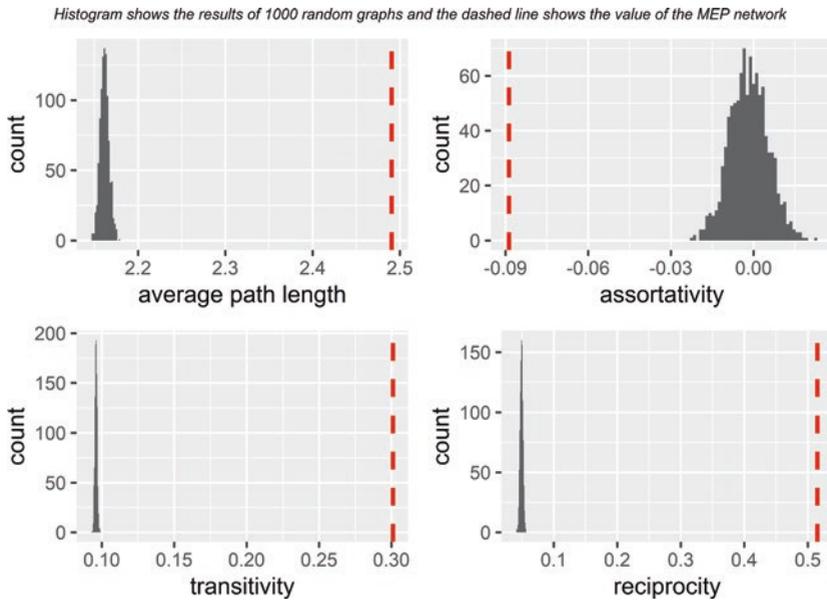


Fig. 2 Graphical representation of ERGM-models. (Source: Own calculation and illustration)

Table 2 Network characteristics in political groups of the European Parliament

Groupname	Edge density	Assortativity	Reciprocity
ID	0.186	-0.197	0.665
ECR	0.164	0.243	0.675
EPP	0.155	-0.221	0.542
Renew	0.277	-0.255	0.592
S&D	0.155	-0.113	0.604
Greens/EFA	0.381	-0.197	0.62
GUE/NGL	0.357	-0.23	0.607
NI	0.377	0.66	0.871

Source: Own calculation

significantly high average path length, low degree assortativity (homophily), high transitivity and high reciprocity. MEPs in the environment of a social online network therefore react more frequently than average with a follower if they are followed themselves. In addition, it is much more likely in the MEP network that the *friends* of a MEP follow each other. Since the connections in the simulated networks are randomly distributed, these networks automatically produce an assortativity (homophily) of about zero. Although the MEP network shows a significant deviation, the value remains only slightly negative. Despite the relatively good networking, the average path length required from one MEP to another remains relatively high compared to other networks, underlining once again the strong orientation at political groups.

3.1 Subgroup Analysis

The results broken down by individual groups can be found in Table 2. In this respect, it is noticeable that the highest density values are found among the Greens, the Left and the Renew. In addition, the non-attached consisting mainly of two parties (Brexit and M5S), also have high density values. The two large groups EPP and S&D, on the other hand, have the lowest density.

The assortativity or homophily value here refers to the degree of knots.⁴ If the value is strongly positive, MEPs with a high degree would follow each other

⁴In contrast to some external values like age or gender of the MEP.

within a group frequently, while MEPs with less networked nodes would follow each other less frequently. Positive values are only observable at the group of the ECR and the non-attached MEPs. All other groups have negative values. Members of these groups are followed by many that differ greatly in their degree. Membership in the political group is the more important argument here to follow each other instead of the *impor* in the social network Twitter. In case of the ECR and NI leadership structures in the social network matter more.

The index of reciprocity indicates whether MEPs also follow each other and not only MEP A follows MEP B but not the other way. High values would mean that lots of connections are mutual. The following MEP is also followed back again. Not surprisingly, the *non-group* of the NI occupies a leading position, since it is dominated only by two national parties. Next come the two political groups at the far-right of the political spectrum ECR and ID, which also have relatively high reciprocity values. All other groups are at roughly the same level, between 55 and 60% of reciprocal connections.

In summary, there is a slight tendency that more extreme groups have a stronger internal bond than parties in the middle of the political spectrum. The two largest groups, S&D and EPP, tend to have below-average internal networks, but have many connections across groups and therefore appear centrally in the overall network. Of course, it is all the more difficult for political groups with many members to establish a *group identity* on Twitter.

3.2 Importance of Individual MEPs

At the individual level, especially the in-degree-calculation identifies influential MEPs like the former and recent Presidents of the EP Jerzy Buzek, Antonio Tajani and David-Maria Sassoli as well as Spitzenkandidaten of the 2014 and 2019 elections like Manfred Weber, Guy Verhofstadt, Ska Keller and Bas Eickhout. However, there are also less well-known names with no leading positions in the current European institutions or in previous legislative periods. For example, Karlo Ressler, a young MEP from Croatia, has no top-job in the EU, but is the leader of the youth organisation of the EPP. Likewise, Brando Benifei (S&D, Italy) or Martina Dlabajová (Renew, Czechia) have more central positions on Twitter than their actual political clout might suggest.⁵ Interestingly, in contrast

⁵Martina Dlabajová is, however, deputy chairman of the influential Budgetary Control Committee.

Table 3 Top 10 MEPs regarding the eigenvector centrality

Eigen centrality	Name	Twitter handle	Group	Country
1.00	Guy VERHOFSTADT	guyverhofstadt	Renew	Belgium
0.76	Manfred WEBER	ManfredWeber	EPP	Germany
0.65	Ska KELLER	SkaKeller	Greens/EFA	Germany
0.58	Antonio TAJANI	Antonio_Tajani	EPP	Italy
0.55	Andrus ANSIP	Ansip_EU	Renew	Estonia
0.54	Sophia in 't VELD	SophieintVeld	Renew	Netherlands
0.50	Dacian CIOLOS	CiolosDacian	Renew	Romania
0.47	Corina CREȚU	CorinaCretuEU	S&D	Romania
0.46	Terry REINTKE	TerryReintke	Greens/EFA	Germany
0.46	Jerzy BUZEK	JerzyBuzek	EPP	Poland

Source: Own calculation

to the other values, which also list less well-known MEPs, the list of Top10 with high eigenvector centrality contains only more prominent members (see Table 3). These are MEPs that have many connections on Twitter themselves but are also mostly connected to those that also have many connections: Multipliers, so to speak, who in turn have connections to other multipliers. Although Sophia in't Veld stands out from the group of (former or vice) group leaders, presidents or ex-Commissioners, she is also a long-standing MEP in her third period.

4 Discussion and Conclusion

The results show that, in general, MEPs connect on Twitter in line with political groups. The relations between MEPs in political groups form cliques within the network. This is demonstrated through the generally low values in terms of degree homophily. It is evident from the results that MEPs do not tend to follow presumably important individuals, but rather MEPs from the same political group. This is an indicator of politicisation and polarisation in the EP. These results are in line with studies of (sub-)national parliaments demonstrating the so-called echo chamber effect of individuals communicating preferably with like-minded individuals (Del Valle and Borge Bravo 2018). This is an indicator of politicisation and polarisation that is highly relevant with regard to the legislative decision making in the EP in the coming years. As mentioned in the introduction,

explaining communication patterns by MEPs through SNA will be possible as additional data will be available in the coming legislative period.

At the level of political groups, we find interesting differences. Political groups further to the left/right on the political spectrum show higher values of density, whereas the two centrist groups show lower values. Hence, it appears that the centrist ideology of the two biggest groups, S&D and EPP, is reflected in their density of relations.⁶ As mentioned above, the size of these groups or individual attributes of MEPs might explain this pattern.

At the individual level, among the MEPs with the most connections, we find both influential and less influential politicians. Here the results are somewhat ambiguous. While formally influential MEPs can be expected to occupy central positions, we also identified a number of MEPs with high values regarding their connections. However, the analysis of eigenvector centrality reveals that only prominent and formally influential politicians have high values. This indicator is essential because it reflects a strong multiplier position in the network.

Hence, we conclude that a central position in the network is not a sufficient condition for influence in the EP, but only in connection with high eigenvector centrality (Borge Bravo and Esteve Del Valle 2017). It is safe to assume that these MEPs will likely play an important role in the EP in the years to come due to their formal influence and their position within the network, where they are connected to other formerly influential MEPs. The various indicators at the individual and group level are an important first step to further analyses of MEPs' communication and voting behaviour in the legislative period of the 2019 EP.

References

- Almende, B. V., Thieurmel, B., & Robert, T. (2019). visNetwork: Network Visualization using 'vis.js' Library. <https://cran.r-project.org/package=visNetwork>.
- Borge Bravo, R., & Esteve Del Valle, M. (2017). Opinion leadership in parliamentary twitter networks: A matter of layers of interaction? *Journal of Information Technology & Politics*, 14(3), 263–276. <https://doi.org/10.1080/19331681.2017.1337602>.
- Cherepnalkoski, D., Karpf, A., Mozetič, I., & Grčar, M. (2016). Cohesion and coalition formation in the European Parliament: Roll-Call votes and twitter activities. *PLoS one*, 11(11) (e0166586). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0166586>.

⁶Depending on the on-going developments regarding Brexit, the group of non-aligned MEPs is an interesting case given that connections in this groups are dense particularly within the Brexit party.

- Csardi, G., & Nepusz, T. (2006). The igraph software package for complex network research. *InterJournal, Complex Systems*, (1695). <http://igraph.org/>.
- de Nooy, W., Mrvar, A., & Batagelj, V. (2005). *Exploratory social network analysis with Pajek* (Structural analysis in the social sciences, vol. 27). Cambridge: Cambridge University Press.
- de Nooy, W., Mrvar, A., & Batagelj, V. (2011). *Exploratory social network analysis with Pajek* (Structural analysis in the social sciences, vol 27, Second edition). Cambridge: Cambridge University Press.
- Del Valle, E. M., & Borge Bravo, R. (2018). Leaders or brokers? Potential influencers in online parliamentary networks. *Policy & Internet*, 10(1), 61–86. <https://doi.org/10.1002/poi3.150>.
- Hunter, D. R., Handcock, M. S., Butts, C. T., Goodreau, S. M., & Morris, M. (2008). ergm: A package to fit, simulate and diagnose exponential-family models for networks. *Journal of statistical software*, 24(3), 1–29.
- Jungheer, A. (2016). Twitter use in election campaigns: A systematic literature review. *Journal of Information Technology & Politics*, 13(1), 72–91. <https://doi.org/10.1080/19331681.2015.1132401>.
- Kearney, M. W. (2018) rtweet: Collecting Twitter Data [Computer software]. <https://cran.r-project.org/package=rtweet>.
- Larsson, A. O. (2015). The EU Parliament on twitter—Assessing the permanent online practices of parliamentarians. *Journal of Information Technology & Politics*, 12(2), 149–166. <https://doi.org/10.1080/19331681.2014.994158>.
- Luke, D. A. (2015). *A user's guide to network analysis in R* (Use R!, 1st Ed. 2015). Cham: Springer.
- Marin, A., & Wellman, B. (2011). Social network analysis: An introduction. In J. Scott & P. J. Carrington (Eds.), *The SAGE handbook of social network analysis* (p. 11–25). Los Angeles: SAGE Publications.
- Nuernbergk, C., & Conrad, J. (2016). Conversations and campaign dynamics in a hybrid media environment: Use of twitter by members of the german bundestag. *Social Media + Society*, 2(1), 1–14. <https://doi.org/10.1177/2056305116628888>.
- Nulty, P., Theocharis, Y., Popa, S. A., Parnet, O., & Benoit, K. (2016). Social media and political communication in the 2014 elections to the European Parliament. *Electoral Studies*, 44, 429–444. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.04.014>.
- Scott, J., & Carrington, P. J. (Eds.), (2011). *The SAGE handbook of social network analysis*. Los Angeles: SAGE Publication.
- Spierings, N., Jacobs, K., & Linders, N. (2019). Keeping an eye on the people: Who has access to MPs on Twitter? *Social Science Computer Review*, 37(2), 160–177. <https://doi.org/10.1177/0894439318763580>.
- Svensson, J., & Larsson, A. O. (2016). Interacting with whom? *International Journal of E-Politics*, 7(1), 1–15. <https://doi.org/10.4018/IJEP.2016010101>.
- Umit, R. (2017). Strategic communication of EU affairs: an analysis of legislative behaviour on Twitter. *The Journal of Legislative Studies*, 23(1), 93–124. <https://doi.org/10.1801/13572334.2017.1283166>.

Stefan Haußner M.A. Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft
(stefan.haussner@uni-due.de)

Christoph Klika M.A. Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft
(christoph.klika@uni-due.de)

Nachwort

Johannes Hillje

Neuer Schwung für die europäische Demokratie?

Am Ende eines von inneren Krisen gekennzeichneten Jahrzehnts für die Europäische Union liefert die Europawahl 2019 einige Befunde, die Anlass zum pro-europäischen Optimismus geben. Dieser Band hat eine Vielzahl dieser Befunde zusammengetragen. Die höchste Wahlbeteiligung seit 20 Jahren gehört allen voran dazu. Auch die Tendenzen der Europäisierung nationaler Wahlkämpfe sowie die Politisierung des transnationalen Wahlkampfes deuten unterm Strich auf eine Stärkung der europäischen Ebene hin. Kurzfristig mag das Europäische Parlament nach den Wahlen bei der Besetzung der EU-Kommissionsspitze mit der Nicht-Spitzenkandidatin Ursula von der Leyen eine interinstitutionelle Niederlage gegenüber dem Europäischen Rat und somit den nationalen Regierungen erlitten haben. Langfristig kann daraus aber durchaus noch eine Stärkung des Parlaments wie auch der europäischen Demokratie insgesamt erwachsen. Denn die Überprüfung des Bestimmungsverfahrens für die Kommissionsspitze war einer von mehreren Schritten, die von der Leyen auf das Parlament zugehen musste, um sich dessen Bestätigung für ihre Ernennung zu sichern. Kurz nach den Wahlen lässt sich also bilanzieren: Diese Europawahl hat der europäischen Integration gutgetan.

Eine solche Betrachtung ist jedoch einer nicht unwesentlichen Oberflächlichkeit verdächtig. Es könnte sich gar eine gefährliche Genügsamkeit pro-europäischer Kräfte einstellen, wenn man sich einer differenzierteren Perspektive auf die Resultate verweigert. Dazu gehört als Erstes ein kritischer

J. Hillje (✉)
Berlin, Deutschland
E-Mail: jh@johanneshillje.de

Blick auf den zahlreich gelobten Anstieg der Wahlbeteiligung: Ein wesentlicher Grund für die gestiegene Beteiligung war, dass eine große Anzahl von Wähler*innen mit ihrer Wahlteilnahme ihre grundsätzliche Unterstützung für die EU zum Ausdruck bringen wollte. Auftrieb bekam diese Wahlmotivation durch das medial beschworene Narrativ der *Schicksalswahl* und die dadurch beförderte Polarisierung zwischen einem im Grundsatz pro-europäischen, wenn auch höchst heterogenen Lager auf der einen Seite und einem europaskeptischen, vor allem durch rechtspopulistische Parteien repräsentierten Lager auf anderen. Nur für 18 % war laut Eurobarometer-Nachwahlbefragung eine zentrale Wahlmotivation, dass mit der eigenen Stimme politische Veränderungen befördert werden könnten. Vor diesem Hintergrund kann man das Wahlergebnis in erster Linie als eine Unterstützung der *polity* der EU statt einer bestimmten *policy* für die EU verstehen. Am ehesten können noch die Zugewinne liberaler und grüner Parteien als Wunsch nach mehr Klimaschutz und stärkerem Einsatz für Grundrechte gewertet werden.

Einerseits ist dieser Rückhalt für das Gesamtgebilde nach Beinahe-Grexit und tatsächlichem Votum für den Brexit nicht zu unterschätzen. Andererseits kann mit Blick auf die langfristige Entwicklung nicht davon ausgegangen werden, dass das Momentum der *Schicksalswahl* ein dauerhafter Treiber für die Wahlbeteiligung sein wird. Es wäre auch nicht wünschenswert, wenn die Wähler*innen wiederholt insbesondere deshalb zur Urne schreiten, weil sie meinen, das System als Ganzes verteidigen zu müssen. Die Frage, die sich nach der Wahl stellt, lautet also: Wie kann das bei dieser Wahl zutage getretene gesteigerte Interesse an der EU unabhängig von vermeintlichen oder tatsächlichen Schicksalswahlen bewahrt werden? Mit anderen Worten: Wie hält man die Bürger*innen jetzt bei der Stange, wenn es um europäische Politik geht?

Im Arbeitsprogramm von Ursula von der Leyen finden sich unter der Überschrift *Neuer Schwung für die Demokratie in Europa* drei Ansatzpunkte, die im weiteren Sinne diesem Ziel dienlich sein sollen: Erstens will sie das Spitzenkandidatenprinzip „verbessern“ und dabei auch „länderübergreifende Listen bei den Europawahlen als ergänzendes Instrument der europäischen Demokratie thematisieren“. Transnationale Listen würden das Prinzip der Spitzenkandidaten in der Tat auf eine sinnvolle Weise weiterentwickeln. Ein sinnvolles Prinzip ist aber nur dann auch effektiv, wenn es in ein adäquates Gesamtverfahren eingebunden ist. Artikel 17 Absatz 7 EUV konkretisiert ein solches Gesamtverfahren für die Auswahl der Kommissionsspitze bisher nicht. Verfahrensklarheit, etwa die Verpflichtung für den Rat, einen Spitzenkandidaten vorschlagen zu müssen, müsste also ebenso geschaffen werden. Neben Prinzip und Verfahren braucht es zudem die Strukturen, die den transnationalen Spitzenkandidaten

einen tatsächlich pan-europäischen Wahlkampf ermöglichen. Die europäischen Parteienfamilien sind dafür noch immer zu schwach aufgestellt. Ihnen mangelt an es finanziellen und personellen Ressourcen für gesamteuropäische Wahlkampagnen. Mitunter haben sie auch mit einem mangelnden Kooperationswillen der nationalen Mitgliedsparteien zu kämpfen, die für die Umsetzung von Wahlkampfaktivitäten auf nationaler oder lokaler Ebene benötigt werden.

Zweitens möchte von der Leyen, dass „die Bürger*innen bei einer Konferenz zur Zukunft Europas zu Wort kommen.“ Diese Konferenz soll 2020 beginnen und zwei Jahre lang dauern. Als Idee stößt eine solche Konferenz bisher auf viel Sympathie. Von der konkreten Umsetzung wird jedoch abhängen, ob den Bürger*innen hierbei tatsächlich eine wirksame Beteiligungsmöglichkeit an bedeutsamen Richtungsentscheidungen für die EU eingeräumt wird. Handelt es eher um *simulierte* Beteiligung, dann kann der Schaden für das Vertrauen in die EU den Nutzen schnell übersteigen. Außerdem müsste bei einer solchen Konferenz auch Raum für Skepsis an der EU sein, die in dem Ergebnis der Europawahl ebenfalls in beachtlichem Maße zum Ausdruck kam. Es stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob die EU-Institutionen überhaupt glaubwürdiger Ausrichter einer Konferenz sein können, die sowohl Befürwortern wie Gegnern der EU auf eine faire Weise eine Stimme geben soll.

Drittens will sich von der Leyen für ein Initiativrecht des Parlaments einsetzen. Die konkrete Ausgestaltung hat sie offengelassen. In ihrem Programm heißt es: Wenn das Parlament die Kommission mehrheitlich „zur Vorlage von Legislativvorschlägen“ auffordere, werde die Kommission mit einem Rechtsakt „reagieren“. Es stellt sich die Frage, ob das Parlament dann überhaupt eigene Gesetzesentwürfe in das Gesetzgebungsverfahren einbringen kann, was bei einem echten Initiativrecht gewährleistet sein müsste. In jedem Fall sollte bei einer solchen Reform gewährleistet sein, dass das Parlament im Institutionengefüge der EU gestärkt wird. Nur so lässt sich das Interesse der Bürger*innen und auch der Medien an den Parlamentsgeschäften nachhaltig intensivieren.

Erstaunlicherweise fehlt im Arbeitsprogramm der neuen Kommissionspräsidentin ein Begriff, der im Grunde eine Voraussetzung für die positive Wirkung dieser Maßnahmen auf die europäische Demokratie ist: die europäische Öffentlichkeit. 2001 schrieb Jürgen Habermas in einem Beitrag für die DIE ZEIT: „Das Demokratiedefizit kann freilich nur behoben werden, wenn zugleich eine europäische Öffentlichkeit entsteht, in die der demokratische Prozess eingebettet ist.“ Eine europäische Öffentlichkeit im Sinne eines Kommunikationsraumes, in dem die Mitglieder einer politischen Gemeinschaft über die gemeinsamen Angelegenheiten debattieren, ist jedoch bis heute nicht entstanden. Auch eine Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten findet nur unzureichend

statt. Unstrittig ist zwar, dass es in allen Mitgliedstaaten eine stetige Zunahme von Berichten über EU-Politik gibt. Ein quantitatives Kriterium für die Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten, also ein Mindestmaß an Berichterstattung über die EU, kann demnach durchaus als erfüllt gelten. Anders sieht es jedoch bei eher qualitativen Kriterien aus: Eine Zunahme von Zitaten von Politikern aus anderen EU-Ländern konnten Andreas Hepp et al. (2012) in einer Langzeituntersuchung von EU-Berichterstattung nur geringfügig nachweisen. Auch die Nennungen der Kollektive *Die Europäer* oder *Wir Europäer* rangieren demnach auf geringem Niveau und spielen neben nationalen Bezugsgruppen kaum eine Rolle. Man muss also insgesamt konstatieren, dass eine europäische Öffentlichkeit bis heute weder über ein europäisches Massenmedium noch eine Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten tatsächlich entstanden ist. Europa befindet sich weiterhin in nationalen Medienblasen. An diesem Befund hat auch die Europawahl 2019 wenig geändert: Selbst wenn das Spitzenkandidatenprinzip bei dieser Wahl von den Bürger*innen positiv bewertet wurde, so blieben die eigentlichen Kandidaten erneut weitgehend unbekannt. Wie Gattermann in diesem Band gezeigt hat, haben die Medien den Spitzenkandidaten nicht mehr Aufmerksamkeit geschenkt als 2014. Die von der Europäischen Rundfunkunion (EBU) produzierte TV-Debatte (*Eurovision Presidential Debate*) mit den Spitzenkandidaten aller europäischen Parteien wurde in einem Drittel der EU-Länder im nationalen öffentlichen-rechtlichen Fernsehen nicht einmal ausgestrahlt.

Auch jenseits der Spitzenkandidaten zeigte sich in diesem Wahlkampf eher ein weiteres Mal die Dysfunktionalität der europäischen Öffentlichkeit: Der französische Präsident Emmanuel Macron übernahm knapp drei Monate vor der Wahl den Versuch, eine europaweite Debatte über die Zukunft der EU zu initiieren. In einem Gastbeitrag, den er in Zeitungen aller Mitgliedstaaten veröffentlichte, adressierte er die „Bürger*innen der EU“ mit seinen Reformvorschlägen. Was folgte, war jedoch keine transnationale Debatte mit und über Macrons Vorschläge, sondern Anschlussdebatten in den nationalen Öffentlichkeiten – über, aber nicht mit Macron. In Deutschland antworteten etwa die CDU-Vorsitzende Annegret Kramp-Karrenbauer und der SPD-Politiker Martin Schulz ihrerseits mit Meinungsbeiträgen in deutschen Medien. Diese Reaktionen sind jedoch eher als Beiträge zum nationalen Wahlkampf denn als Belege für einen transnationalen Diskurs zu deuten. Freilich brachten die im niederländischen und deutschsprachigen Fernsehen ausgestrahlten Debatten zwischen Manfred Weber und Frans Timmermans eine Europäisierung des Wahlkampfs. Man darf aber berechtigte Zweifel haben, ob die ARD diese Debatte auch dann organisiert hätte, würde Frans Timmermans nicht fließend deutsch sprechen.

Wenn Ursula von der Leyen über zwei Jahre hinweg einen Austausch über Europas Zukunft organisieren und das Spitzenkandidatenprinzip vollenden möchte, dann braucht sie dafür einen transnationalen Kommunikationsraum. Die Notwendigkeit eines europäischen Diskurses für die europäische Demokratie sollte jedoch nicht nur auf die Agenda der EU-Institutionen, sondern auch der Medien in Europa. Denn letztlich sind sie es, die ein unabhängiges Forum für eine europäische Debatte zur Verfügung stellen müssen. Daher sollte die Kooperation zwischen öffentlich-rechtlichen Medien in Europa deutlich intensiviert werden. Abgesehen von Ausnahmen wie Polen oder Ungarn, genießen die Öffentlich-Rechtlichen im EU-Durchschnitt laut Eurobarometer (2017) das größte Vertrauen unter verschiedenen Informationsangeboten. Bei manchen Rundfunkanstalten, etwa ARD und ZDF, gehört die europäische Integration sogar zu ihrem öffentlichen Auftrag. Wenn die europäische Integration langfristig weiter voranschreitet, bräuchte es im Grunde einen europäischen Rundfunk: einen Wachhund für die europäische Demokratie, staatsfern, mit paneuropäischer Redaktion und digitaler Ausrichtung. Das sollte die langfristige Perspektive sein. Ein erster Schritt dorthin wären mehr gemeinsame Produktionen, wie sie im Rahmen der EBU auch mit der TV-Debatte vor der Europawahl erprobt wurde. Solche Formate gilt es zu verstetigen. Konkret könnten ARD, RAI, France 2 und Co. eine regelmäßige Polit-Talkshow mit europäischer Besetzung zu europäischen Themen produzieren. Das wäre eine sinnvolle Ergänzung zum derzeitigen nationalen Selbstgespräch in den Talkshows Europas. Und es würde zur Normalisierung eines paneuropäischen Diskurses zwischen den Wahlen beitragen. Themen würden medienöffentlich auf der Akteursebene diskutiert, auf der sie auch gelöst werden müssen.

Aber auch die EU sollte ihre Förderung europäischer Kommunikationsprojekte neu justieren. Medienpolitik ist zwar nationale Kompetenz, aber der TV-Sender Euronews wurde in den letzten Jahren über die Haushaltslinie *Multi-media Actions* mit rund 25 Mio. EUR pro Jahr ausgestattet. Bei den geringen Einschaltquoten von Euronews innerhalb der EU – etwa 85 % des Publikums wohnt außerhalb der EU – gäbe es sinnvollere Projekte, die den Dialog unter Europäer*innen fördern. Mittlerweile gibt es eine Vielzahl von Start-ups und Initiativen, die mit technologischen Innovationen die europäische Öffentlichkeit stärken wollen. Vor der Europawahl hat beispielsweise die App *Talking Europe* Bürger*innen aus verschiedenen EU-Ländern ermöglicht, in ihrer jeweiligen Muttersprache miteinander über politische Themen zu chatten. Künstliche Intelligenz übernahm die Live-Übersetzung zwischen verschiedenen EU-Sprachen. Ein Hinweis darauf, dass – anders als oft behauptet – die Sprachvielfalt einer europäischen Öffentlichkeit möglicherweise gar nicht im Wege

steht. Auch in die Weiterentwicklung dieser Übersetzungstechnologien könnte die EU investieren. Digitalprojekte wie *Talking Europe* brauchen zudem eine europäische Infrastruktur, auf der sie ihre Anwendungen aufbauen können. Heute besitzt Europa kaum digitale Souveränität, da es vor allem von amerikanischen Plattformen, Clouds etc. abhängt. Diese funktionieren hauptsächlich nach einem datenkapitalistischen Modell, das an vielen mit europäischen Rechtsgrundlagen kollidiert. Eine europäische Öffentlichkeit verdient diesen Namen erst, wenn der Diskurs auch nach europäischen Werten und Regeln organisiert wird. Dazu muss Europa seine eigene digitale Infrastruktur entwickeln (Hillje 2019).

Freilich können weder eine Zukunftskonferenz noch ein Initiativrecht des Parlaments oder ein vollendetes Spitzenkandidatensystem, selbst wenn in einer europäischen Öffentlichkeit breit diskutiert, alle Defizite der europäischen Demokratie ausmerzen. Es müssen sich zum Beispiel auch die politischen Entscheidungsprozesse in der EU derart verändern, dass sie zum Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen taugen. Dazu muss es eine stärkere Konfliktkultur und Politisierung geben, sowohl im Europäischen Rat als auch im Europäischen Parlament. Im Parlament gab es in der Vergangenheit nur selten einen systematischen Streit zwischen einer Mehrheit und einer Minderheit, sondern Allianzen bildeten sich je nach Sachfrage heraus. Das hat zur Folge, dass die Fraktionen rücksichtsvoller miteinander umgehen. Aus dem Gegner bei der einen Abstimmung kann schon bei der nächsten ein Partner werden. Auch Ursula von der Leyen wird wohl auf flexible Mehrheiten angewiesen im Parlament sein, weshalb auch die kommenden fünf Jahre keine Opposition-Regierung-Dichotomie zu erwarten ist.

Und auch im Europäischen Rat müssten mehr Entscheidungen im Mehrheitsverfahren getroffen werden, um eine stärkere Konfliktkultur zuzulassen. Zudem wäre es für die öffentliche Debatte hilfreich, wenn sich der Rat von seinem *Black-Box*-Charakter lösen würde. Es müsste transparent werden, wie sich eine einzelne Regierung im Rat positioniert. Bislang bleibt das unprotokolliert, und somit kann man die Regierungen nur schwer zur Rechenschaft ziehen. Auch muss es dauerhaft attraktive Beteiligungsmöglichkeiten für die Bürger*innen geben, um ihr Interesse an der EU-Politik zu stärken.

Die europäische Demokratie bleibt also auch nach der Europawahl 2019 eine Großbaustelle. In den nächsten fünf Jahren sollten aber weitere Grundsteine gelegt werden, damit das neue Interesse der Bürger*innen nicht wie ein Kartenhäuschen in sich zusammenfällt.

Literatur

- Eurobarometer. (2017). Die Mediennutzung in der Europäischen Union. <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/82787>. Zugegriffen: 21. Nov. 2019.
- Eurobarometer. (2019). Post-election survey 2019 – First results. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/post-election-survey-2019-first-results>. Zugegriffen: 21. Nov. 2019.
- Habermas, J. (2001). Warum braucht Europa eine Verfassung? In: DIE ZEIT, 27/2001. https://www.zeit.de/2001/27/Warum_braucht_Europa_eine_Verfassung_/komplett-ansicht. Zugegriffen: 21. Nov. 2019.
- Hepp, A., Brüggemann, M., Kleinen-von Königslöw, K., Lingenberg, S., & Möller, J. (2012). *Politische Diskurskulturen in Europa: Die Mehrfachsegmentierung Europäischer Öffentlichkeit*. Wiesbaden: Springer.
- Hillje, J. (2019). *Plattform Europa*. Bonn: Dietz.

Karl-Rudolf Korte
Jan Schoofs *Hrsg.*

Die Bundestagswahl 2017

Analysen der Wahl-, Parteien-,
Kommunikations- und
Regierungsforschung

EXTRAS ONLINE

 Springer VS

Jetzt im Springer-Shop bestellen:
springer.com/978-3-658-25049-2

