SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

EU-Skeptiker an der Macht: die Rolle integrationkritischer Parteien in EU-Parlament und nationalen Regierungen

Ondarza, Nicolai von

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Ondarza, N. v. (2016). *EU-Skeptiker an der Macht: die Rolle integrationkritischer Parteien in EU-Parlament und nationalen Regierungen.* (SWP-Aktuell, 23/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-46580-7

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

EU-Skeptiker an der Macht

Die Rolle integrationskritischer Parteien in EU-Parlament und nationalen Regierungen

Nicolai von Ondarza

Angesichts der vielen Krisen in der Europäischen Union haben EU-skeptische Parteien nicht nur bei den Europawahlen von 2014 große Zuwächse erzielt. Vielmehr konnten sie seitdem auch bei fast allen regionalen und nationalen Wahlen in Mitgliedstaaten zulegen. Mittlerweile sind sie in sieben EU-Ländern sogar an der Regierungsbildung beteiligt. Auf den Gesetzgebungsprozess der EU im Europäischen Parlament und im Rat hat dies bislang nur minimale Auswirkungen. Doch dass der frühere europapolitische Konsens weggebrochen ist, reduziert den Spielraum nationaler Regierungen für Kompromisse auf Ebene der EU, vor allem auch bei den großen Herausforderungen, vor denen die Union momentan steht. Ihren Fortbestand muss die EU daher auf Basis ihres existierenden Integrationsniveaus sichern.

Skepsis gegenüber der europäischen Integration ist kein neues Phänomen. Schon in den 1980er Jahren wurden Parteien wie der französische Front National in das Europäische Parlament (EP) gewählt. In den letzten Jahren haben EU-skeptische Parteien jedoch europaweit deutlichen Zuwachs erfahren.

EU-Skepsis, definiert als die Ablehnung weiterer und/oder bestehender EU-Integration, manifestiert sich im gesamten Spektrum politischer Parteien. In der Wissenschaft gibt es divergierende Kriterien dafür, ab wann eine Partei als EU-skeptisch einzustufen ist, da die Grenzen in der Praxis oft fließend sind. Am klarsten ist die Einstufung nach Zugehörigkeit zu den politischen Fraktionen des EP, in dem es insgesamt vier EU-skeptische Gruppen gibt.

Darunter sind erstens die »moderaten« EU-Skeptiker der Europäischen Konservativen und Reformer (EKR), die von den britischen Konservativen und der polnischen Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) angeführt werden. Beide Parteien fordern zwar einen Rücktransfer von Kompetenzen auf die nationale Ebene, unterstützen (mehrheitlich) aber einen Verbleib ihrer Staaten in der EU. Mehrere der EKR-Mitgliedsparteien gehören in ihren Ländern zum politischen Mainstream. 2014 hat die EKR jedoch auch Parteien aufgenommen, die bis dahin dem rechtspopulistischen Spektrum zugerechnet wurden, etwa die Dänische Volkspartei. Zur EKR gehört auch – noch – die Alternative für Deutschland (AfD), wobei die Fraktion zuletzt den beiden verbliebenen AfD-Parlamentariern nach umstritte-

Dr. Nicolai von Ondarza ist Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa

nen Äußerungen zur Flüchtlingspolitik den Austritt nahegelegt hat.

Populistische Parteien mit starker Anti-EU-Überzeugung bilden die zweite Kategorie. Sie haben sich innerhalb des EP in der Fraktion Europa der Freiheit und der direkten Demokratie (EFDD) organisiert. Zu ihnen gehören etwa die britische UK Independence Party (UKIP) oder die italienische Fünf-Sterne-Bewegung (M5S). Prägendes Element der populistischen Parteien ist die Kritik an den politischen Eliten auf nationaler wie europäischer Ebene, welche aus ihrer Sicht das Verständnis für Sorgen der einfachen Bürger verloren haben.

Fließend ist die Grenze zur dritten Gruppe, die sich Europa der Nationen und der Freiheit (ENF) nennt. Sie konnte sich erst im Laufe dieser Legislaturperiode unter Führung des französischen Front National konstituieren. Ihre Mitglieder – darunter die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) – sind deutlich nationalistischer eingestellt als jene der beiden anderen Gruppen. In ihrer Positionierung spielt Anti-Migrations-Politik in der Regel eine deutlich größere Rolle als EU-Skepsis. Im Zuge der Flüchtlingskrise verknüpfen sie beide Themen aber zunehmend miteinander.

Zuletzt gibt es die offen rechtsextremen Parteien wie die deutsche NPD oder die Goldene Morgenröte aus Griechenland. Sie konnten zwar im EP bislang nicht genug Verbündete für eine eigene Fraktion finden, haben sich aber europaweit in der »Allianz für Frieden und Freiheit« organisiert.

Zu diesen vier Gruppen kommen noch Parteien vom linken Rand des politischen Spektrums, wie etwa die griechische Syriza. Mehrheitlich fordern sie zwar eine andere wirtschaftliche Ausrichtung von EU bzw. Eurozone; sie lehnen die Union aber nicht grundsätzlich ab. Diese Parteien mögen die EU vor ganz eigene Herausforderungen stellen, doch werden sie hier aus der Analyse ausgeklammert. Auf der anderen Seite gibt es auch in den eigentlich pro-europäischen Mainstream-Gruppen Parteien wie die ungarische Fidesz, die im nationalen Rahmen EU-skeptische Positionen beziehen.

Trotz dieses breiten Spektrums hatten EU-skeptische Parteien mangels Wählerzuspruchs lange kaum eigene Machtoptionen. Doch ihre jüngsten Zuwächse auf europäischer wie nationaler Ebene ändern das rasant. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die EU?

EU-Skeptiker im Europäischen Parlament

Für Parteien außerhalb des politischen Mainstreams bieten Europawahlen traditionell gute Voraussetzungen, denn sie haben eine niedrige Wahlbeteiligung und aus Sicht vieler Bürger eine geringere Bedeutung als nationale Urnengänge. Bei den Wahlen zum EP im Mai 2014 sorgte überdies die allgemeine Krisensituation dafür, dass EU-skeptische Parteien deutliche Erfolge verbuchen konnten. Zwar legten sie nicht in allen Mitgliedstaaten zu, doch in Großbritannien (UKIP), Frankreich (Front National) oder Dänemark (Dänische Volkspartei) wurden sie jeweils stärkste Kraft.

Insgesamt konnten EU-skeptische Parteien die Zahl ihrer Mandate von 121 (15,8 Prozent) auf aktuell 174 (23,2 Prozent) steigern; sie stellen nun fast ein Viertel aller EP-Abgeordneten. Dabei verteilten sich die Zuwächse relativ gleichmäßig auf die moderate EKR (von 57 auf 76 Sitze) und die fundamentalere EFDD (von 31 auf 45), während die ENF (38 Sitze) erst Mitte 2015 durch Abwerben einzelner Abgeordneten die notwendige Grenze von 25 Mandaten aus mindestens sieben EU-Staaten erreichte.

Wenig Einfluss in der Gesetzgebung

Fast zwei Jahre nach dem Wahlgang ist der Einfluss der EU-skeptischen Parteien auf die Gesetzgebung im EP nach wie vor minimal. Drei Erwartungen haben sich bestätigt. Erstens sind die EU-Skeptiker tief gespalten. Dies zeigt sich nicht nur daran, dass sie sich auf drei Fraktionen verteilen. Vor allem die schärferen EU-Skeptiker von EFDD und ENF konnten sich nicht auf eine Zusammenarbeit einigen. Vielmehr haben sie einander

sogar aktiv bekämpft, als es darum ging, die Unterstützung von Abgeordneten zu gewinnen. So ist die EFDD-Fraktion aufgrund einer Abwerbung durch die ENF im Oktober 2014 kurzfristig zusammengebrochen; neu konstituieren konnte sie sich erst, als ein polnischer Rechtsnationalist zu ihr stieß.

Zugleich sind die Zusammenschlüsse der fundamentalen EU-Skeptiker nicht mehr als Zweckbündnisse, um den Fraktionsstatus zu sichern. Dies zeigt sich deutlich an der mangelnden Homogenität bei Abstimmungen. Die vier Mainstream-Fraktionen des EP erreichen hier in der aktuellen Legislaturperiode jeweils eine Kohärenz von über 90 Prozent. Die moderaten EU-Skeptiker der EKR erzielen immerhin knapp 80 Prozent. Die EFDD hingegen schafft gerade einmal 49 Prozent, während die ENF noch auf 68 Prozent kommt – allerdings vor allem durch die Dominanz des Front National, der 20 von 38 Abgeordneten stellt (alle Daten zu EP-Abstimmungen von Vote Watch Europe).

Zweitens sind EU-skeptische Parteien von der Koalitionsbildung weitgehend ausgeschlossen. Anders als in den meisten nationalen Parlamenten gibt es im EP (noch) keine Regierungs-Oppositions-Dynamik; bei jedem Gesetzgebungsverfahren muss eine eigene Mehrheit gefunden werden. Diese bildet sich meist um eine große Koalition aus Europäischer Volkspartei (EVP), Sozialdemokraten (S&D) sowie Liberalen (ALDE). Jede dieser Fraktionen war in der laufenden Legislaturperiode bei mindestens 87 Prozent der EP-Abstimmungen auf der Gewinnerseite. EFDD und ENF dagegen setzen auf Fundamentalopposition und fanden sich so nur bei 30 Prozent der Abstimmungen – die meist allgemeine Fragen betrafen – im Lager der Mehrheit. Die moderaten EU-Skeptiker der EKR variieren ihr Verhalten. Bei institutionellen Fragen votieren sie in der Regel gegen die EU; doch zugleich gibt es bei ihnen etwa in der Wirtschafts- oder der Innen- und Justizpolitik inhaltliche Überschneidungen mit den Mitte-Rechts-Parteien der EVP. Insgesamt waren sie bei 58 Prozent der Abstimmungen Teil der Mehrheit.

Drittens beteiligen sich die EU-Skeptiker nur marginal an der Parlamentsarbeit, oder sie werden von den Mainstream-Parteien aktiv ausgeschlossen. Die wichtigste legislative Arbeit im EP erledigen die Berichterstatter, die jeweils für ein Dossier ernannt werden. Sie können erheblichen Einfluss auf die EU-Gesetzgebung nehmen, weil sie die ersten Entwürfe vorlegen und die Verhandlungen mit Rat und Kommission führen. Mit Ausnahme eines polnischen PiS-Abgeordneten, der bereits 50 Berichte verfasst hat – und damit alleiniger Spitzenreiter im gesamten EP ist –, kommen die 174 EU-skeptischen Abgeordneten aus den drei Fraktionen nur auf 26 der bis dato 378 Berichte, was knapp 7 Prozent entspricht. Die radikalen EU-Skeptiker von der ENF haben bisher keinen einzigen Bericht verfasst, während den moderaten der EKR teilweise auch Berichte über politisch sensible Fragen übertragen wurden, etwa über den Austausch von Fluggastdaten mit den USA.

Ein vergleichbares Muster zeigt sich bei der Besetzung der Vorsitzposten in den Ausschüssen des EP. Die Vorsitzenden werden von ihren Ausschüssen ernannt. Gemäß politischer Absprache erhalten dabei einzelne Fraktionen je nach ihrer Größe eine bestimmte Zahl solcher Ämter. Trotzdem hat die EKR einen Vorsitz weniger als die kleinere Fraktion der Liberalen bekommen, während EFDD und ENF von den Mainstream-Parteien kein einziger Vorsitz oder auch nur stellvertretender Vorsitz zuerkannt wurde – ein klarer Bruch mit den politischen Spielregeln im EP.

Insgesamt lässt sich also konstatieren, dass die fundamentalen EU-Skeptiker von ENF und EFDD im Parlament kaum direkten Einfluss ausüben, die moderate EKR dagegen zumindest partiell eingebunden ist – und auch selbst aktiv mitarbeitet.

Legitimation durch die Präsenz in Brüssel

Für die Arbeit des Europäischen Parlaments ist die große Präsenz der EU-Skeptiker dennoch alles andere als folgenlos geblieben. Erstens zwingen diese trotz ihrer inneren

Spaltung die Mainstream-Fraktionen faktisch dazu, eine große Koalition zu bilden, da – anders als in der letzten Legislaturperiode – weder links noch rechts der Mitte eigene Mehrheiten möglich sind. Folglich stimmen EVP und S&D inzwischen bei über 75 Prozent der Entscheidungen miteinander ab, um eine Mehrheit zu erreichen. Zwar gibt es keinen formellen Koalitionsvertrag; doch die Kooperation der beiden großen Fraktionen ist schon dadurch deutlich enger geworden, dass sie gemeinsam Jean-Claude Juncker zum Kommissionspräsidenten gewählt haben. Für die europäische Öffentlichkeit bedeutet das im Gegenzug, dass zwischen den Mainstream-Parteien im EP meist kein Unterschied zu erkennen ist, selbst wenn es in Fragen wie der Migrations- oder Wirtschaftspolitik eigentlich erhebliche Differenzen gibt.

Zweitens nutzen die EU-Skeptiker ihre Präsenz im EP, um sich auf nationaler Ebene zu präsentieren und zu legitimieren. Dafür ist vor allem der Fraktionsstatus relevant. Er gewährt Zugriff auf materielle wie immaterielle Ressourcen und bietet eine Plattform für Parlamentsreden. Hier ist die Spaltung sogar von Vorteil, da EKR, EFDD und ENF jeweils ein eigenes Rederecht haben. Gerade bei öffentlichkeitswirksamen Debatten des Parlaments sind EU-skeptische Stimmen also besonders stark vertreten. Dies hat auch Folgen für das Arbeitsklima im Parlament, denn nunmehr werden bei fast jeder Debatte die Grundannahmen der europäischen Integration in Frage gestellt.

Wie stark die EU-Skeptiker von ihrer Präsenz im EP profitieren, hängt allerdings davon ab, wie sie diese medial ausspielen. Einige der Parteien haben keine profilierten Politiker ins EP geschickt, die nationale Aufmerksamkeit erhalten würden; dies gilt etwa für »Die Finnen«, die Dänische Volkspartei oder die FPÖ. Beim Front National und bei UKIP hingegen sitzen mit Marine Le Pen bzw. Nigel Farage die Parteivorsitzenden im EP – Personen also, die öffentlich ohnehin stark beachtet werden. Farage etwa verbreitet seine Parlamentsreden über das Internet, und Marine Le Pen nutzte ihre zusätzliche Legitimation durch den Sieg bei den Europawahlen, um sich in Frankreich mehr Medienpräsenz zu erkämpfen.

Nationale Widersacher gegen die EU-Konsenskultur

Aufbauend auf den Erfolgen bei den Europawahlen, konnten EU-skeptische Parteien auch auf nationaler Ebene weiter Zuwächse erzielen, jedoch in unterschiedlichem Ausmaß. Seit den Europawahlen gab es in der EU 16 nationale Parlamentswahlen. Bei fünf davon spielten EU-Skeptiker keine große Rolle (Belgien, Kroatien, Irland, Portugal, Spanien); bei vier weiteren stagnierten sie oder verloren an Sitzen (Bulgarien, Finnland, zweimal Griechenland). Bei sieben Wahlen aber konnten sie zum Teil deutlich zulegen (Dänemark, Estland, Großbritannien, Lettland, Polen, Schweden und Slowakei). Vor allem in den letztgenannten Fällen haben EU-skeptische Parteien auch aktiv die Regierungsbildung beeinflusst; sie sind nun in sieben EU-Staaten an der nationalen Regierung beteiligt (siehe Tabelle 1).

Für die Zusammenarbeit in der EU ist dies eine Herausforderung neuer Qualität. Zwar gab es bereits in der Vergangenheit einzelne Regierungen, die der europäischen Integration kritisch gegenüberstanden. Bisher konnte die EU aber zumindest bei den nationalen Eliten auf einen permissiven Konsens bauen. Sieben Staaten, darunter mit Großbritannien und Polen zwei der größten EU-Mitglieder, stellen nun eine signifikante Größe dar. Rechnet man die EU-Staaten hinzu, in denen linksgerichtete Regierungen die wirtschaftspolitische Ausrichtung der Eurozone/EU ablehnen (Griechenland, Portugal, potentiell Spanien), ist bereits ein Drittel der EU erreicht. Hinzu kommt eine Grauzone an Ländern, deren Regierungen von Parteien getragen werden, die im EU-Rahmen zwar nominell pro-europäischen Mainstream-Fraktionen angehören, aber zunehmend eine EU-skeptische Politik verfolgen, wie Ungarn unter Ministerpräsident Viktor Orban (Fidesz/EVP).

Tabelle 1: Regierungsbeteiligungen von EU-skeptischen Parteien

Staat	Partei	EP-Fraktion	Letzte Wahl	Ergebnis (Sitze)	Regierungs-beteiligung
Dänemark	Dänische Volkspartei	EKR	18.6.2015	21,1% (37/179)	Duldung
Finnland	Die Finnen	EKR	19.4.2015	17,7% (38/200)	Koalitionspartner
Großbritannien	Konservative Partei	EKR	7.5.2015	36,9% (330/650)	Regierung mit abs. Mehrheit
Lettland	Nationale Allianz	EKR	4.10.2014	16,6% (17/100)	Koalitionspartner
Litauen	Ordnung und Gerechtigkeit	EFDD	14.10.2012	7,3% (11/141)	Koalitionspartner
Polen	Recht und Gerechtigkeit	EKR	25.10.2015	37,6% (235/460)	Regierung mit abs. Mehrheit
Slowakei	Slowakische Nationalpartei	EFDD	5.3.2016	8,6 % (15/150)	Koalitionspartner

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Die Übersicht verdeutlicht drei Aspekte. Erstens beschränken sich die Regierungsbeteiligungen weitgehend auf die moderateren EU-Skeptiker der EKR. Von den fundamentalen Anti-EU-Kräften aus der EFDD sind die litauische Partei Ordnung und Gerechtigkeit und die Slowakische Nationalpartei jeweils als Juniorpartner an einer Koalition beteiligt, während aus der EKR zwei Parteien die absolute Mehrheit errungen haben. Dies liegt vor allem daran, dass die EKR-Parteien in ihren Staaten jeweils eher zum politischen Mainstream gehören bzw. von den etablierten Parteien akzeptiert werden. Regierungsbeteiligungen aus den Reihen der ENF gibt noch es nicht.

Zweitens ist der Aufstieg der EU-skeptischen Parteien geographisch kaum beschränkt. Nimmt man noch die Zuwächse von – eher fundamentalen – EU-Skeptikern bei Regionalwahlen in Frankreich (Front National), Österreich (FPÖ), Deutschland (AfD) oder den Niederlanden (PVV) hinzu, so verteilen sich diese Erfolge auf die gesamte Union, einschließlich ihrer Gründungsstaaten. Einzige Ausnahme bilden ausgerechnet die südlichen Krisenstaaten der Eurozone; hier sind die Wähler eher zu linksgerichteten, nicht originär EU-skeptischen Parteien wie Syriza oder Podemos abgewandert.

Drittens gibt es Unterschiede, was die Art der Regierungsbeteiligung – und damit das politische Gewicht – der EU-skeptischen Kräfte angeht. Die Dänische Volkspartei hat sich nur für eine Duldung entschieden, obwohl sie zweitgrößte Partei im Parlament ist; sie stellt daher keine Minister. In Finnland, Lettland, Litauen und der Slowakei sind die EU-skeptischen Parteien Koalitionspartner von Mainstream-Parteien. Dabei besetzen nur »Die Finnen« Ressorts mit hoher EU-Relevanz (Äußeres, Verteidigung, Justiz). Die polnische PiS und die britischen Konservativen dagegen können allein regieren, bestimmen die ganze Regierungspolitik und vertreten ihr Land bei allen Belangen im Europäischen Rat bzw. im Rat der EU.

Keine Blockbildung, wenig Blockaden

Wie gezeigt, können die EU-skeptischen Parteien im Europäischen Parlament die Gesetzgebung nicht allein blockieren. Dagegen stünde ihnen diese Möglichkeit dort offen, wo sie als Teil nationaler Regierungen im Rat der EU vertreten sind. Zwar verfügen die genannten sieben Regierungen zusammen noch nicht über eine eigene Sperrminorität, um Mehrheitsvoten im Rat zu blockieren. Viele wichtige Beschlüsse in der EU werden aber im Konsens getroffen, und das zentrale Steuerungsorgan der Union, der Europäische Rat, entscheidet fast ausschließlich einstimmig. Hier verfügt jeder EU-Staat über ein Veto.

Eine Blockadepolitik ist auf europäischer Ebene bislang jedoch nicht zu beobachten. Vielmehr beteiligen sich auch die Regie-

rungen mit EU-skeptischen Parteien an der Kompromiss- und Konsensbildung des Rates. Untersucht man, wie bei den öffentlichen Abstimmungen im Rat jeweils nach Beginn der Regierungsbeteiligung von EU-skeptischen Parteien votiert wurde, so zeigt sich, dass die Vertreter aus Litauen, Lettland und Polen in teils mehr als 80 Fällen noch nie gegen einen Rechtsakt gestimmt haben. Dänemark und Finnland enthielten sich ein- bzw. zweimal. Selbst hochumstrittene Entscheidungen wie die Umverteilung von 160 000 Flüchtlingen wurden von den meisten Regierungen mitgetragen, denen EU-skeptische Parteien angehören – während auch Regierungen, die aus Parteien der Mitte bestehen, vehement dagegen ankämpfen und von einem »Diktat aus Brüssel« sprechen. Partielle Ausnahme von dieser Tendenz ist die britische Regierung, die seit Mai 2015 bereits in drei Fällen gegen einen EU-Rechtsakt gestimmt und sich viermal enthalten hat. Aber selbst dies ist – bei insgesamt 42 Abstimmungen – noch immer weit von einer Blockadepolitik entfernt.

Auch eine Blockbildung der EU-Skeptiker ist auf europäischer Ebene bislang nicht zu erkennen. In zentralen europapolitischen Fragen – bei der Flüchtlingskrise, der Wirtschafts- und Währungspolitik oder dem Umgang mit Großbritannien – bleiben bestehende Netzwerke wie die Visegrád-Gruppe, die Koordination im Baltikum oder jene zwischen den skandinavischen Staaten auch für Regierungen mit EU-skeptischen Parteien die entscheidenden Formate. Im Vergleich zu EVP, S&D und ALDE ist die Kooperation in der EKR etwa vor Treffen des Europäischen Rates bisher nur sehr schwach ausgeprägt. Am stärksten deutet sich eine Blockbildung an, wo es um die linksgerichteten Regierungen Griechenlands, Portugals sowie potentiell Spaniens und ihren Kurs gegen die vorherrschende Wirtschaftspolitik in der Eurozone geht. Berührungspunkte zu den Regierungen mit EU-skeptischen Parteien gibt es dabei aber nicht, solange Parteien wie Syriza oder Podemos am Ziel festhalten, die Wirtschaftspolitik innerhalb des EU-Rahmens zu reformieren. Sollte sich bei ihnen aber die Ansicht durchsetzen, dass für eine andere Wirtschaftspolitik die Rückkehr zur nationalen Ebene etwa durch einen Euro-Austritt notwendig sei, würde Kooperationspotential entstehen.

Völlig dem Konsens angepasst haben sich die Regierungen mit EU-skeptischen Parteien aber nicht. So können EU-skeptische Parteien als Koalitionspartner den Verhandlungsspielraum ihrer Regierungen in Brüssel erheblich verkleinern, gerade bei brisanten Fragen. Während der schwierigen Verhandlungen mit Griechenland im Sommer 2015 etwa haben »Die Finnen« zunächst eine Fortsetzung der Hilfen für Athen abgelehnt und mit dazu beigetragen, das Verhandlungsmandat der finnischen Regierung äußerst restriktiv zu gestalten. Finnland war zwar nicht der einzige EU-Staat, der weiteren Griechenland-Hilfen skeptisch gegenüberstand. Aber Helsinki besaß mit am wenigsten Verhandlungsspielraum, nachdem »Die Finnen« öffentlich mit dem Bruch der Koalition gedroht hatten, sollte es ein drittes Griechenland-Paket geben. Am Ende der Verhandlungen stimmte die finnische Regierung einem solchen dennoch zu – und entblößte so den Bluff der »Finnen«, die das Hilfspaket im nationalen Parlament einstimmig billigten, um die Koalition zu erhalten. Eine Vertiefung der Eurozone, etwa über ein gemeinsames Budget oder entsprechende Transfers, lehnen »Die Finnen« aber weiter kategorisch ab – wie auch Mainstream-Parteien aus anderen EU-Staaten.

Die Macht von Referenden

Langfristiges Ziel der moderaten EU-Skeptiker ist es, Kompetenzen zurück auf die nationale Ebene zu verlagern und die Europäische Union auf eine primär ökonomische Integration zu beschränken. Für einen formellen Rücktransfer von Zuständigkeiten zu den Mitgliedstaaten sind die Hürden relativ hoch. Vertragsänderungen bedürfen bekanntermaßen der Einstimmigkeit und der nationalen Ratifikation; die Rücknahme von EU-Gesetzgebung erfordert mindestens eine qualifizierte Mehrheit im Rat und

in der Regel die Zustimmung des EP. Beides sind Hindernisse, die auch die gewachsene Zahl von Regierungen mit EU-skeptischen Parteien allein nicht überwinden kann.

Doch eine rein legalistische Betrachtung greift zu kurz. Die politische Dynamik in der EU – mit dem Euro und dem Schengen-System sind gleich zwei ihrer Kernprojekte von einer Krise erfasst – spielt EU-skeptischen Parteien in die Hände. Das gilt etwa für Dänemark, wo die Regierung im Dezember 2015 ein Referendum darüber ansetzte, ob das Land sein kategorisches Opt-out in der Innen- und Justizpolitik der EU zum Opt-in nach britischen Vorbild umwandeln soll, um weiter an dem Politikbereich teilnehmen zu können. Alle Mainstream-Parteien plädierten für das Opt-In, die Dänische Volkspartei hingegen warb für das Opt-out. In Umfragen lag die pro-europäische Seite zunächst klar vorn. Unter dem Eindruck der Flüchtlingskrise aber folgten die Dänen beim Referendum der Volkspartei. Damit muss sich Dänemark de facto aus zentralen Teilen der EU-Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik verabschieden.

Der britische Premierminister David Cameron wiederum hat sich mit seiner Forderung, durch eine EU-Reform die nationale Ebene zu stärken, in weiten Teilen durchgesetzt. Als Cameron im Januar 2013 seine Wünsche erstmals skizzierte, stand er in der EU noch allein da. Um das Land in der Union zu halten, haben die anderen Mitgliedstaaten den Briten nun unter anderem eine Freistellung von der »immer engeren Union« und eine »Notbremse« für Sozialleistungen an EU-Arbeitnehmer zugestanden. Doch auch inhaltlich gibt es vermehrt Zuspruch für die britischen Forderungen. Die neue dänische Regierung hat sich klar hinter Cameron gestellt, und auch die polnische PiS-Regierung unterstützt dessen Linie – abgesehen von der Forderung nach einem Abbau der Sozialleistungen, von dem polnische Bürger stark betroffen wären. Cameron hofft aber, damit die Briten vom Verbleib in der EU zu überzeugen; andernfalls dürfte ein Austrittsvotum fundamentale EU-Skeptiker in anderen Ländern der Union stärken.

In Großbritannien und Dänemark hat die Renationalisierung jeweils ihre eigenen Ursachen. Dennoch ist es kein Zufall, dass beide Fälle mit Referenden einhergehen. Für EU-Skeptiker sind Volksabstimmungen besonders attraktiv, weil dabei eine Mobilisierung jenseits bestehender Parteien möglich ist und so der Kampf gegen die Eliten in Brüssel besonders effektiv zum Tragen kommt. Als Ausnahme, welche die Regel bestätigt, kann das griechische Referendum von Sommer 2015 gelten. Dort hatte sich die Bevölkerung zwar hinter das »Nein« der Syriza-Regierung zu den Brüsseler Reformauflagen gestellt. Als die EU-Partner in den folgenden Verhandlungen damit drohten, einen Austritt Griechenlands aus der Eurozone zu forcieren, lenkte Athen aber dennoch ein und akzeptierte die Forderungen der EU in weiten Teilen.

Verfügt die EU nicht über solche Hebel, stellen Referenden ein starkes und mittlerweile bewährtes Mittel dar, um nationale Positionen gegenüber der EU zu behaupten. In diesem Sinne hat der ungarische Ministerpräsident Orban im Februar 2016 ein Referendum angekündigt, bei dem über die verpflichtende Verteilung von Flüchtlingen in der EU abgestimmt werden soll. Orban will sich so mit Unterstützung der Bevölkerung gegen rechtlich eigentlich bindende EU-Beschlüsse wehren, um die ungarische Souveränität zu schützen.

Kampfansage an die Wertegemeinschaft

Eine der größten Herausforderungen für den ohnehin strapazierten Zusammenhalt in der EU stellt sich, wenn nationale Regierungen mit Grundwerten der Union in Konflikt geraten. Der Umgang mit Polens Regierung zeigt lehrbuchhaft, dass die EU trotz Betonung gemeinsamer Werte bisher kein funktionierendes Rezept gefunden hat, nach dem zu verfahren ist, wenn Mitgliedstaaten diese Werte verletzen. So hat die polnische Regierung, ausgestattet mit absoluter Mehrheit im Parlament und bei Unterstützung des ebenfalls der PiS angehörenden Präsidenten, direkt nach ihrem Antritt

mehrere umstrittene Reformen durchgeführt. Ziel war unter anderem, die politische Kontrolle über das Verfassungsgericht und die staatlichen Medien massiv zu stärken. Dabei widerspricht es klar europäischen Grundwerten, die Unabhängigkeit von Justiz und Medien in Frage zu stellen.

In der Folge hat die EU-Kommission im Januar 2016 den Rechtsstaatsmechanismus aktiviert. Dieser Mechanismus war nach den Erfahrungen im Umgang mit dem von Orban regierten Ungarn eingeführt worden; er bildet eine Vorstufe zu dem Sanktionsmechanismus, welcher der EU prinzipiell im Falle eines starken Werteverstoßes eines ihrer Mitglieder zur Verfügung steht. Bisher zeigt sich bei Polen jedoch eine ähnliche Dynamik wie zuvor bei Ungarn. Auf der einen Seite bringt das Verfahren der Regierung innenpolitisch mehr Nutzen als Schaden, da es die EU-skeptische Argumentation eines Kampfes gegen die Brüsseler Eliten gerade zu bestätigen scheint. Auf der anderen Seite ist die Drohung mit echten Sanktionen unglaubwürdig, weil sie nur dann verhängt werden können, wenn die übrigen Mitgliedstaaten dies am Ende des Prozesses einstimmig beschließen. Ein solches Szenario ist politisch nahezu ausgeschlossen, weil Polen von Regierungen mit EKR-Beteiligung ebenso wie von der ungarischen Regierung unterstützt wird.

Noch beschränken sich die Regierungsbeteiligungen von EU-Skeptikern weitgehend auf EKR-Parteien. Das Beispiel Polen zeigt aber deutlich, dass die Union keine Antwort hätte, sollten fundamentale EU-Skeptiker – die wie der Front National die Werte der Gemeinschaft radikal ablehnen – in Regierungen eintreten.

Absage an die immer engere Union

Angesichts einer Regierungsbeteiligung von EU-Skeptikern in sieben Mitgliedstaaten ist endgültig zu konstatieren, dass die Konsenskultur über die europäische Integration auch unter den politischen Eliten aufgebrochen ist. Für die Europäische Union und die deutsche Europapolitik bedarf es in dieser Situation einer nüchternen Analyse. Erstens zeigt die Untersuchung der EU-Entscheidungsprozesse, dass EU-skeptische Parteien bis dato weder unmittelbar über das Parlament noch indirekt über den Rat eine harte Blockadepolitik betreiben bzw. betreiben können. Auch die Bildung eines einheitlichen EU-skeptischen Blocks ist aufgrund bestehender Differenzen sowohl im EP als auch im Rat ausgeblieben. Die Handlungsfähigkeit der EU ist durch den Aufstieg EU-skeptischer Parteien bislang also nicht substantiell beeinträchtigt.

Zweitens ist EU-Skepsis nicht nur eine Position der politischen Extreme; sie als solche zu behandeln und im EP auszugrenzen stärkt langfristig bloß die Argumentation der EU-Skeptiker, die Bürger würden von Brüssel übergangen. Zudem sorgt die faktisch bestehende große Koalition im Parlament dafür, dass die Positionen der Mainstream-Parteien öffentlich kaum zu unterscheiden sind. Hier ist in der politischen Auseinandersetzung mit EU-skeptischen Parteien eine deutlich stärkere Differenzierung notwendig. Rechtsextreme Parteien wie der Front National drohen salonfähig zu werden, wenn sie als einzige Kräfte Alternativen zur etablierten EU-Politik bieten. Auf eine Regierungsbeteiligung solcher Parteien hätte die EU keine Antwort.

Drittens bleibt zu konstatieren, dass eine weitergehende Vertiefung der EU-Integration nicht mehr mehrheitsfähig ist. Zwar haben sich Regierungen mit EU-skeptischen Parteien bei regulären Abstimmungen im Rat als weitgehend konstruktiv erwiesen. Doch ihr volles Blockadepotential entfalten sie bei weiteren Integrationsschritten, insbesondere durch Nutzung von strategischen Referenden. Dieses Phänomen reicht bis in die Eurozone hinein, so dass eine differenzierte Integration – wie noch bei der Eurokrise – allein keine Option ist. Vielmehr müssen die politischen Entscheidungsträger der EU die aktuellen Herausforderungen auf Basis des bestehenden Integrationsniveaus lösen und dabei auch die moderaten EU-Skeptiker einbinden – mit überzeugenden Lösungen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

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

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

ISSN 1611-6364

Lektürehinweise:

Nicolai von Ondarza
Und ewig droht die Vertragsänderung? Perspektiven für die Reform der Europäischen Union
SWP-Aktuell 89/2015,
November 2015

Daniela Kietz /
Nicolai von Ondarza
Das neue Machtgefüge im Europäischen Parlament. Trotz EU-Skeptikern und Spitzenkandidatenprinzip bleibt der politische Umbruch aus
SWP-Aktuell 47/2014,
Juli 2014