

Essay

Edoardo Bressanelli

Europaparteien für die EU-Demokratie fit machen: Jenseits der Reform der Verordnung

7. März 2023



Redaktion / Wissenschaftliche Koordination

Ana Alba Schmidt / Dr. Kristina Weissenbach
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 4339

Sekretariat

Lina-Marie Zirwes
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2018
lina-marie.zirwes@uni-due.de

Herausgeber (V.i.S.d.P.)

Univ. Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte

Redaktionsanschrift

Redaktion Regierungsforschung.de
NRW School of Governance
Institut für Politikwissenschaft
Lotharstraße 53
47057 Duisburg

ana.alba-schmidt@uni-due.de

Übersetzung aus dem Englischen

Yannik Uhlenkotte

Zitationshinweis

Bressanelli, Edoardo (2023): Europarteien für die EU-Demokratie fit machen: Jenseits der Reform der Verordnung, Essay, Erschienen auf: regierungsforschung.de

Europaparteien für die EU-Demokratie fit machen: Jenseits der Reform der Verordnung

Von Edoardo Bressanelli¹

Die Rolle der politischen Parteien auf europäischer Ebene – oder, der Einfachheit halber, Europaparteien – ist in [Art. 10 \(4\) des EU-Vertrags definiert](#), in dem es heißt, dass sie „zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union“ beitragen, und in [Art. 12 \(2\) der EU-Grundrechtecharta](#), in dem ihre „Ausdrucks“-Funktion hervorgehoben wird. Die Europaparteien und die mit ihnen verbundenen politischen Stiftungen können einen wichtigen Beitrag zur Strukturierung der „repräsentativen Demokratie“ in der Union (die in Art. 10 (1) EUV angesprochen wird) leisten, indem sie die transnationale Dimension der öffentlichen Debatten und Wahlkämpfe im Vorfeld von Europawahlen intensivieren.

In der politischen Praxis sind die Europaparteien jedoch in der breiteren Öffentlichkeit fast unsichtbar und den meisten europäischen Bürger:innen unbekannt. Eine neue Reform, die derzeit in den EU-Institutionen diskutiert wird, soll ihre politische Rolle stärken. Aber wird sie genügen?

Eine lange Geschichte

Derzeit gibt es zehn Europaparteien und ebenso viele Stiftungen, die bei der [Behörde für europäische politische Parteien und Stiftungen](#) registriert sind. Einige von ihnen blicken auf eine relativ lange Geschichte zurück. Die Europäische Volkspartei – für einige Jahrzehnte die einzige Europapartei, die sich selbst als „Partei“ bezeichnete – wurde 1976 gegründet. Der Bund der Sozialdemokratischen Parteien der Europäischen Gemeinschaft (später Sozialdemokratische Partei Europas) und die Föderation der Liberalen und Demokratischen Parteien (heute Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa) entstanden ebenfalls im Vorfeld der ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament. Einige andere Europaparteien haben eine viel jüngere Geschichte, und insbesondere auf der rechten Seite des politischen Spektrums ist die Landschaft der Europaparteien sehr fließend.

Die Europaparteien wurden formell durch [Art. 138a des Vertrags von Maastricht](#) anerkannt und haben sich in den folgenden drei Jahrzehnten innerhalb des EU-Rechtsrahmens stark konsolidiert. Mit der [Verordnung 2004/2003](#) wurde ein gemischtes Finanzierungssystem eingeführt, während

¹ Edoardo Bressanelli ist [Associate Professor für Politikwissenschaft an der Sant'Anna School of Advanced Studies](#) in Pisa und [Senior Visiting Research Fellow am King's College London](#).

Dieser Beitrag ist Teil des thematischen Schwerpunkts "Überstaatliches Regieren zwischen Diplomatie und Demokratie – aktuelle Debatten um die Reform der EU", der in Zusammenarbeit von Regierungsforschung.de und dem Blog "Der (europäische) Föderalist" erscheint.

mit der [Verordnung 1524/2007](#) zur Ergänzung der Tätigkeit der Europarteien politische Stiftungen eingerichtet und die Regeln für ihre Finanzierung festgelegt wurden.

Die EU investiert erhebliche Mittel in die Europarteien

Derzeit erhalten die Europarteien zusammen [rund 43 Millionen Euro](#) und ihre Stiftungen [rund 23 Millionen Euro aus dem EU-Haushalt](#). Seit dem Inkrafttreten der Verordnung 2004/2003 ist der jährliche Anteil an öffentlichen Geldern für die Europarteien stetig gestiegen, sodass sie inzwischen praktisch genauso viele finanzielle Mittel erhalten wie die Fraktionen im Europäischen Parlament (vgl. [Wolfs 2022](#), S. 55-56). Wenn man bedenkt, dass in den 1990er Jahren die meisten Europarteien noch im Parlament angesiedelt und für ihr Überleben auf die personelle und finanzielle Unterstützung ihrer Fraktionen angewiesen waren, ist dies offensichtlich eine sehr bemerkenswerte Entwicklung.

Der Anteil der EU-Mittel, den die Europarteien erhalten, wurde schrittweise erhöht. Während er in der ursprünglichen Verordnung auf 75 % ihres Budgets begrenzt war, wurde er mit der Verordnung 1524/2007 auf 85 % sowohl für die Europarteien als auch für die politischen Stiftungen angehoben. Die [Verordnung 1141/2014](#) – in ihrer [2018 geänderten Fassung](#) – festigte diesen Trend, indem sie den Anteil der EU-Gelder für die Europarteien auf 90 % und für die Stiftungen auf 95 % anheb.

Die Registrierung (und Deregistrierung) von Europarteien ist Aufgabe der unabhängigen Parteienbehörde, die sicherstellt, dass sie eine Reihe von in der Verordnung festgelegten Anforderungen erfüllen. Offenkundig hat die EU erhebliche Mittel in die Europarteien investiert und tut dies auch weiterhin. Die Europarteien haben diese Mittel allerdings nicht immer sinnvoll eingesetzt und insbesondere auf der europaskeptischen rechten Seite des politischen Spektrums gelegentlich zur (illegalen) Finanzierung nationaler Parteiaktivitäten verwendet.

Reform steht wieder auf der Tagesordnung

Dreißig Jahre nach Maastricht und zwanzig Jahre nach der Verabschiedung der Verordnung 2004/2003 steht die Reform der europäischen Parteien wieder auf der Tagesordnung der EU. Sie ist unter den [Prioritäten der von Ursula von der Leyen geleiteten Kommission](#) aufgeführt – konkret als Teil der sechsten Priorität „Neuer Schwung für die europäische Demokratie“ – und wurde von Debatten und Empfehlungen des im Mai 2019 neu gewählten Europäischen Parlaments begleitet.

In seiner [Entschließung vom 26. November 2020](#) zur Bestandsaufnahme zu den letzten Europawahlen schlug das Parlament eine Änderung der Verordnung vor, um es den Europarteien „zu ermöglichen, uneingeschränkt am politischen Raum der Union teilzuhaben, Wahlkampf zu führen, Wahlkampfgelder in Anspruch zu nehmen, bei Wahlen zum Europäischen Parlament anzutreten, die Transparenz ihrer Finanzierung zu verbessern [...]“ (Ziffer 31). Offensichtlich sind der Rolle der Europarteien im politischen System der EU nach wie vor klare Grenzen gesetzt, die sie an einer wirksamen Wahrnehmung der „Ausdrucks“-Funktion hindern, die ihnen sowohl im Vertrag von Lissabon als auch in der Grundrechtecharta formell zugeschrieben wird.

Europarteien sind den meisten Bürgern unbekannt

Tatsächlich sind die Europarteien trotz der schrittweisen Regulierungsreformen bei den europäischen Bürger:innen immer noch wenig bekannt. Nach der Europawahl 2014 ergab eine AEKR/AMR-Umfrage – basierend auf mehr als 12.000 Erwachsenen in 15 EU-Ländern –, dass nur etwa 8 Prozent der Befragten Jean-Claude Juncker, den damaligen Präsidentschaftskandidaten der EVP, nennen konnten. Weniger als 30 Prozent aller Befragten kannten die Namen der größten europäischen Parteien: 27,2 % die SPE, 26,1 % die Europäische Grüne Partei (EGP) und 24,4 % die EVP.

Im Jahr 2020 zeigte der [Bericht der Europäischen Kommission über die öffentliche Konsultation zum europäischen Aktionsplan für Demokratie](#), dass eine sehr große Mehrheit (91 %) der Befragten – obwohl sie wahrscheinlich mehr über das Thema wissen als die durchschnittlichen EU-Bürger:innen – der Meinung ist, dass die Rolle der europäischen Parteien im politischen System der EU besser erklärt werden könnte und sollte. Darüber hinaus unterstützen 84 % der Befragten Maßnahmen, um die Transparenz ihrer Finanzierung zu verbessern, und 77 % würden mehr Klarheit über das Verhältnis zwischen Europarteien und nationalen (Mitglieds-)Parteien begrüßen.

Wie [Isabelle Hertner](#) in aller Klarheit formuliert hat: „Die Europarteien sind den meisten europäischen Wählern noch unbekannt. Nur wenige werden ihre Namen gehört haben oder ihre Symbole erkennen“ (2018, S. 33).

Der Reformvorschlag der Europäischen Kommission

Um die europäischen Parteien zu stärken und die Mängel des derzeitigen Rechtsrahmens zu beheben, legte die Europäische Kommission im November 2021 einen [Vorschlag für eine neue \(bzw. neu gefasste\) Verordnung](#) vor, der derzeit (Februar 2023) [von den beiden Gesetzgebungsorganen geprüft wird](#). Der Vorschlag der Kommission nimmt einige punktuelle Änderungen an der geltenden Verordnung vor (für eine ausführlichere Analyse siehe [Bressanelli 2022](#)).

Eine der wichtigsten dieser Änderungen besteht darin, dass die Europarteien Beiträge von politischen Parteien aus Drittländern erhalten können, sofern diese dem Europarat angehören. Diese Änderung beinhaltet Risiken (zum Beispiel war Russland bis Mitte März letzten Jahres Mitglied des Europarates), weshalb auch mehrere Mitgliedstaaten im Rat der EU Bedenken äußerten. Sie wurde jedoch sowohl vom Europäischen Parlament als auch von verschiedenen Interessengruppen lautstark gefordert, die argumentierten, dass die Europarteien eine wichtige Rolle bei der Vorbereitung der Parteien und Eliten in den Beitrittsländern auf die Mitgliedschaft spielen und daher formelle Beziehungen zu Nicht-Mitgliedstaaten (oder auch zu Ex-Mitgliedstaaten wie dem Vereinigten Königreich) unterhalten sollten.

Stärkung der Europarteien als Wahlkampforganisationen

Außerdem durften die europäischen Parteien bisher nur Wahlkämpfe für die Europawahlen finanzieren. Mit dem Vorschlag der Kommission könnten sie auch in Kampagnen für nationale Referenden aktiv werden, die die Umsetzung der Verträge betreffen. Gemäß der weiteren Formulierung in einem Änderungsvorschlag des Europäischen Parlaments sollen Europarteien sogar bei allen Referenden, die „europäische Themen“ betreffen, Kampagnen tätigen können.

Dies ist eine wichtige Änderung, die die Rolle der Europarteien als Wahlkampforganisationen erweitert. Wäre sie bereits 2016 in Kraft gewesen, hätten sie zum Beispiel in die Kampagnen im Vorfeld des Brexit-Referendums eingreifen können.

Achtung der Grundwerte der EU einfordern

Eine weitere wichtige Änderung betrifft die Wahrung der Grundwerte der EU. Nach der derzeitigen Verordnung sind die europäischen Parteien dazu verpflichtet, die in [Artikel 2 des EU-Vertrags](#) aufgeführten Werte zu unterstützen. Wenn sie dies – als Europarteien – nicht tun, können sie von der Behörde sanktioniert und schließlich aus dem Register gestrichen werden.

Mit der neuen Verordnung werden nicht nur die Europarteien, sondern auch deren nationale Mitgliedsparteien zur Einhaltung der Werte verpflichtet. Verstößt eine Mitgliedspartei dagegen, kann die Behörde gegen die Europartei ein Verfahren wegen Nichteinhaltung einleiten. Ein möglicher Anwendungsfall für diese neue Norm hätte beispielsweise die (inzwischen natürlich beendete) Mitgliedschaft der ungarischen Regierungspartei Fidesz in der EVP sein können.

Übergang zu einem vollständig öffentlichen Finanzierungssystem

Neben anderen wichtigen Änderungen, etwa zur Förderung der Geschlechterparität, der Anzeige des Europarty-Logos auf den Internetseiten der nationalen Parteien oder der Vereinfachung einiger Verwaltungsverfahren, beinhaltet der Kommissionsvorschlag schließlich auch einen weiteren Schritt hin zu einem vollständig öffentlichen Finanzierungssystem. Künftig sollen bis zu 95 % der Einnahmen der Europarteien aus dem EU-Haushalt stammen, in Europawahljahren sogar bis zu 100 %. Mit dieser Änderung wird den Bitten aller Europarteien – nicht nur der kleinsten und am wenigsten institutionalisierten – Rechnung getragen, ihnen das Erreichen der Kofinanzierungsquote zu erleichtern.

Mit dem im Lauf der Zeit wachsendem Betrag an zur Verfügung stehenden EU-Mitteln erwies es sich als immer schwieriger, die entsprechende (wenn auch relativ geringe) Kofinanzierungsquote zu erreichen; und wenn die Europarteien nicht in der Lage sind, diese Kofinanzierung zu erbringen, werden die öffentlichen Mittel entsprechend gekürzt. Der Kommissionsvorschlag – der übrigens die meisten Forderungen des Parlaments und der Europarteien selbst berücksichtigt – macht die Europarteien also für finanzielle Schwankungen weniger anfällig.

Mehr interne Demokratie durch individuelle Mitgliedschaft?

Diese (potenziellen) Änderungen sind teils wichtig und längst überfällig. Es fehlt jedoch an radikaleren Vorschlägen zur Governance der Europarteien und ihrer internen Demokratie. Zweifelsohne gibt es gute Gründe, eine Überregulierung der internen Organisation der Europarteien zu vermeiden: In diese Richtung gehen auch die [Empfehlungen der Venedig-Kommission des Europarats](#). Dennoch könnte die neue Verordnung bessere Anreize schaffen, um die Europarteien zu mehr Inklusion (und Demokratie) zu bewegen.

So ist die individuelle Mitgliedschaft von Unionsbürger:innen in den Europarteien derzeit eher eine Ausnahmerecheinung, sie bleibt in aller Regel eine nationale Parteimitgliedschaft. Nur die Partei der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa hat etwas eingeführt, das die Bezeichnung als „Individualmitgliedschaft“ verdient (anstelle von ‚verminderten‘ Mitgliedschaftsarten wie „Unterstützer:innen“ oder „Aktivist:innen“). Die Zahl dieser Individualmitglieder bleibt

jedoch enttäuschend; laut den auf der [Parlamentswebsite](#) veröffentlichten offiziellen Daten waren es im Jahr 2021 weniger als tausend.

Wenn die EU finanzielle Anreize für diejenigen Europarteien setzen würde, die die Möglichkeit einer individuellen Mitgliedschaft einführen oder ausbauen, könnte sie sie dazu bewegen, sich für breitere Formen der Beteiligung zu öffnen und ihre Beziehungen zu den EU-Bürger:innen zu pflegen. Die derzeitigen elitären Europarteien würden allmählich eine Basis entwickeln und möglicherweise auch ihre Sichtbarkeit in den Mitgliedstaaten erhöhen.

Die Spitzenkandidaten-Auswahl wird von den Parteiliten kontrolliert

Die Nominierung von Spitzenkandidat:innen für das Amt der Kommissionspräsident:in ist ein gutes Beispiel für die Funktionsweise der europäischen Parteien. Obwohl es keinerlei rechtliche Vorgaben dafür gibt, haben alle Europarteien ihre Spitzenkandidat:innen sowohl vor der Europawahl 2014 als auch 2019 in ‚exklusiven‘ Entscheidungsverfahren ausgewählt, die von den nationalen Parteiliten kontrolliert wurden.

Nur die Europäische Grüne Partei entschied sich 2014 für eine Vorwahl, die allen Bürger:innen offenstand, die die Werte der EGP unterstützten. Die enttäuschende Beteiligung daran – von einer Million potenzieller Wähler:innen gaben nur 23.000 ihre Stimme ab – veranlasste die Partei jedoch, bei der folgenden Wahl eine andere Richtung einzuschlagen: 2019 wurde die Auswahl ihrer Spitzenkandidat:innen vom Parteirat kontrolliert, in dem Delegierte der nationalen Mitgliedsparteien entscheiden.

Statt sich an die Anhänger:innen und Bürger:innen zu wenden und sie in die Auswahl der Kandidat:innen der Partei für das höchste EU-Exekutivamt einzubeziehen, führen alle Europarteien interne Auswahlverfahren durch, die von den nationalen Parteiliten streng kontrolliert werden.

Mehr öffentliche Finanzierung entfremdet die Parteien von den Bürger:innen

Die Konsolidierung eines fast vollständig öffentlichen (d.h. EU-basierten) Finanzierungssystems wird die Europarteien noch stärker an Brüssel und seine Institutionen binden (insbesondere an das Europäische Parlament, da die Mittel größtenteils auf Grundlage der Anzahl der von den nationalen Mitgliedsparteien errungenen Parlamentssitze verteilt werden). Dies wird die Entfernung der Europarteien von der Zivilgesellschaft und der nationalen Ebene weiter vergrößern.

Die schrittweisen Reformen der Verordnung haben einen klaren Trend erkennen lassen: Der Anteil der öffentlichen Finanzierung wurde immer weiter erhöht – von 75 % der Parteieinnahmen in der ersten Verordnung auf 95 % (und 100 % in Europawahljahren) im letzten Vorschlag. Dies schafft einerseits eine willkommene finanzielle Stabilität. Andererseits werden die Europarteien gerade dadurch, dass sie einen Teil der Mittel in Form von Spenden oder Mitgliedsbeiträgen (vor allem von nationalen Parteien, gelegentlich von Einzelpersonen) aufreiben müssen, zu einem Verlassen der „Brüsseler Blase“ und zum Austausch mit der Zivilgesellschaft in den Mitgliedstaaten gezwungen.

In diesem Sinne trägt die neu vorgeschlagene Verordnung nicht dazu bei, die Europarteien weniger „introvertierte“ Organisationen werden zu lassen, um die treffende Formulierung von [Richard Rose](#) zu verwenden.

Nichts hindert die Europarteien, Bürger:innen stärker einzubeziehen

Hier kommen wir jedoch zum wichtigsten Punkt. Die neue Verordnung behebt mehrere wichtige Mängel der derzeitigen Regulierung, könnte allerdings in Bezug auf die innerparteiliche Demokratie sicherlich mutiger und entschlossener sein. Es muss aber betont werden, dass es schon jetzt keine rechtlichen Hindernisse gibt oder in der jüngsten Vergangenheit gab, die die Europarteien daran hindern würden, die europäischen Bürger:innen stärker und umfassender einzubeziehen.

Die Europarteien führen einen Wahlkampf in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union und wählen ihre Spitzenkandidat:innen nach eigenem Gutdünken aus. Sollte die vom Europäischen Parlament bereits beschlossene [Reform des Europawahlrechts](#) auch vom Rat der EU gebilligt werden (was zum jetzigen Zeitpunkt keineswegs sicher ist), wären die Europarteien auch aufgefordert, transnationale Listen aufzustellen, über die dann 28 Europaabgeordnete gewählt würden. In diesem Fall wäre es von entscheidender Bedeutung, dass die europäischen Wähler:innen, wenn sie im späten Frühjahr 2024 zur Europawahl gehen, den Mehrwert transnationaler Listen erkennen. Andernfalls besteht die konkrete Gefahr, dass diese Innovation zu einem Bumerang für die Parteien auf europäischer Ebene wird.

Um die Bürger:innen einzubinden, reicht eine neue Verordnung nicht aus

Um die Wahlbeteiligung und das europapolitische Engagement der Bürger:innen zu fördern, wäre es notwendig, dass die Europarteien – wie es im Wortlaut der derzeit geltenden Verordnung heißt – politische Bündnisse „zwischen politischen Parteien *und/oder Bürgern*“ werden (eigene Hervorhebung). Stattdessen sind sie bis jetzt faktisch, wenn auch nicht formell, nur Dachorganisationen oder politische Bündnisse *zwischen Parteien*.

Um diese Änderung zu erreichen, reicht eine neue Verordnung jedoch nicht aus. Vielmehr sind mutige politische Entscheidungen seitens der nationalen Parteieliten notwendig, die bislang aus allzu naheliegenden Gründen ihre Kontrolle über die Europarteien aufrechterhalten und sich demokratischen Veränderungen widersetzen.