POLICY PAPER 132 ► 4. MAI 2015

JACQUES DELORS INSTITUT
BERLIN

EUROPÄISCHE POLITISCHE PARTEIEN: AUS 2014 LERNEN, UM 2019 VORZUBEREITEN

Nereo Peñalver Garcia | *im Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments tätiger EU-Beamter*

Julian Priestley | *ehemaliger Generalsekretär des Europäischen Parlaments, Vorstandsmitglied des Jacques Delors Institute*

ZUSAMMENFASSUNG

Die Europawahlen 2014 waren die ersten, bei denen die europäischen politischen Parteien Spitzenkandidaten für die Kommissionspräsidentschaft aufgestellt haben. Jede Partei hat ihr eigenes Verfahren für die Auswahl ihrer Spitzenkandidaten entwickelt und versucht, ein europäisches Element in ihre Wahlkampagnen für das Europäische Parlament einzubringen, die bis dahin vor allem nationale Machtproben gewesen waren. Sie haben erst spät damit begonnen, für ihre Präsidentschaftskandidaten europaweite Wahlkampagnen zu organisieren, die Bedingungen für die ersten TV-Debatten zwischen den Kandidaten auszuhandeln, Erklärungen über ihre Sichtweise der Europapolitik abzugeben und in den sozialen Medien intensiv für ihre Programme und Kandidaten zu werben. Die Parlamentsführung gab nicht nach und sorgte dafür, dass der Europäische Rat den bestplatzierten Spitzenkandidaten vorschlug, der sich auf eine parlamentarische Mehrheit stützen konnte. Das Spitzenkandidaten-Spiel, für das sich das Jacques Delors Institute schon seit langem einsetzt, hat sich gelohnt.
Aber obwohl die Parlamentarisierung der Nominierungen für die Spitzenpositionen in der EU ganz erheblich durch das was in 2014 passiert ist gestärkt wurde, gelang es den politischen Parteien mit ihren Wahlkampagnen nur selten, den Skeptizismus der Medien und die Gleichgültigkeit der Wähler zu durchbrechen. Die seit 1979 konstant abnehmende Wahlbeteiligung hat sich dadurch vielleicht stabilisiert, der Trend wurde aber nicht umgekehrt.

Die Parteien gingen mit schweren Handicaps in den Wahlkampf:

- Bei den Wahlkampagnen saßen die nationalen Parteien weiterhin am langen Hebel.
- Der Skeptizismus in den nationalen Hauptstädten darüber, ob der Europäische Rat einen von den Parteien ausgewählten Kandidaten akzeptieren würde, beherrschte die Diskussion in den Medien so sehr, dass die Debatten über die Unterschiede zwischen den Kandidaten in den Hintergrund rückten.
- Die Parteien waren schlecht vorbereitet auf einen europaweiten Wahlkampf und litten unter einem chronischen Ressourcenmangel.
- Sie waren aufgrund der Wahlgesetze in den Mitgliedstaaten mit technischen Hindernissen konfrontiert, die es ihnen erschwerte, die Wähler darüber zu informieren, dass sie bei den Wahlen für das Europäische Parlament für eine bestimmte Partei stimmen mussten, wenn sie einen Spitzenkandidaten unterstützen wollten.
- Die Wahlkampagnen begannen zu spät für eine Wahlkampagne, die auf dem gesamten Kontinent ausgetragen werden sollte.

Die neue Methode für die Wahl des Kommissionspräsidenten wird im neuen Gleichgewicht zwischen den Institutionen vermutlich fest verankert werden, aber wenn das Versprechen, die Kommissionspräsidentschaft mit dem Wahlergebnis zu verknüpfen, voll und ganz eingehalten werden soll, muss sich 2019 einiges ändern. **Die europäischen Parteien müssen vor allem Folgendes in Betracht ziehen:**

- Die Parteien sollten ihre interne Demokratie durch die Einbeziehung der Parteimitglieder und Aktivisten in die großen Entscheidungen verbessern.
- Sie sollten auf ihrer Erfahrung mit der Durchführung von Wahlkampagnen aufbauen und frühzeitig eine Strategie zur Einbeziehung ihrer nationalen Parteien entwickeln.
- Ihre Haushalte und ihr Personalbestand sollten stark angehoben werden, aber auch an Reformen der parteiinternen Demokratie gebunden werden.
- Sie sollten ihr Politikgestaltungspotenzial ausbauen und frühzeitig wichtige Kampagnenmitarbeiter rekrutieren.
- Sie sollten sich dafür einsetzen, dass die TV-Debatten ein breiteres Publikum erreichen, was sie mit den nationalen Sendern frühzeitig aushandeln müssen.
- Vor allem sollten sie die Wahlberechtigung für die Auswahl von Spitzenkandidaten ausweiten, vorzugsweise durch offene Vorwahlen, damit sich die Wähler besser mit dem Spitzenkandidaten-Verfahren identifizieren können und eine echte Debatte über Entscheidungen für Europa geführt wird.
- Sie sollten jetzt schon anfangen, sich auf die EP-Wahlen von 2019 vorzubereiten.

INHALTSVERZEICHNIS

EINFÜHRUNG 3

1. Die europäischen politischen Parteien: Der Stand der Dinge 4

2. Die Spitzenkandidaten-Erfahrung: Die Generalprobe 6

2.1. Wie die Parteien sich entschlossen haben, Spitzenkandidaten aufzustellen 6

2.2. Wie die Parteien ihre Spitzenkandidaten ausgewählt haben 7

2.3. Die Hauptmerkmale der europäischen Kampagne 9

2.4. Was im Vergleich zu früheren europäischen Wahlen neu ist 10

3. Was wir aus der Kampagne 2014 lernen können 11

3.1. Die Interaktion zwischen nationalen und europäischen Wahlkampagnen 11

3.2. Die Glaubwürdigkeit der Spitzenkandidaten-Idee 11

3.3. Die schwachen Wahlprogramme 11

3.4. Das Problem der Ressourcen 12

4. Neue politische Herausforderungen für 2019 13

4.1. Die Fehlannahme, dass die politische Landschaft im Jahr 2019 der von 2014 ähneln wird 14

4.2. Neue Entscheidungen zur besseren Abdeckung aller Wählermeinungen 15

4.3. Der kontinuierliche Rückgang der Parteimitgliedschaft 15

5. Packen wir es an 16

5.1. Was man aus der Erfahrung von 2014 lernen kann und was man besser machen sollte 16

5.1.1. Die Rolle der Parteien bei der politischen Entscheidungsfindung in der EU 16

5.1.2. Die Funktion der europäischen Parteien bei der Durchführung von Wahlkampagnen 16

5.1.3. Die Erarbeitung der Politik in den Parteien 17

5.1.4. Das Beseitigen von künstlichen Hindernissen 17

5.1.5. Ressourcen – Beziehungen mit den Fraktionen und den politischen Stiftungen 18

5.1.6. Interne Demokratie 19

5.1.7. Die Notwendigkeit von Vorwahlen 19

5.2. Die lange Vorlaufzeit für die Stärkung der parteiinternen Demokratie und den Aufbau der organisatorischen Ressourcen 21

FAZIT 22

ZU DEN GLEICHEN THEMEN... 22

EINFÜHRUNG

In „European Political Parties: the Missing Link"[1] entwickelt Julian Priestley Argumente (die Notre Europe – Jacques Delors Institute bereits zehn Jahre zuvor vorgebracht hatte), die besagen, dass die politischen Parteien grundlegende interne Reformen durchführen sollten, damit die Wahlen von 2014 zu einer Veränderung führen, und dass eine bedeutende Reform es den verschiedenen Parteien ermöglichen würde, Spitzenkandidaten aufzustellen, und zwar nicht nur, um die Kampagnen zu leiten und ihnen ein „Gesicht" zu geben, sondern auch, um den Kampagnen, die bis dahin fast ausschließlich auf nationale Fragen ausgerichtet waren, zum ersten Mal eine europäische Dimension zu verleihen. Die Kandidaten sind die von den Parteien aufgestellten Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten. Während ihrer Wahlkampagne liegt es an ihnen, den Wählern ihre persönliche und politische Sichtweise der Zukunft Europas direkt vorstellen.

In ihrem Buch[2] über die erste europäische Wahlkampagne für das Amt des Kommissionspräsidenten beschreiben Peñalver und Priestley die Präsidentialisierung der Kommission, die Ursprünge des „Spitzenkandidaten-Prozesses", die Art und Weise, wie die Idee von den politischen Parteien aufgegriffen wurde und wie fünf der Parteien Kandidaten ausgewählt haben. Sie blicken ebenfalls auf die europäische Kampagne von 2014 zurück und analysieren, wie der Widerstand gegenüber der Aufstellung eines Spitzenkandidaten durch die Parteien überwunden wurde und wie Jean-Claude Juncker, der Spitzenkandidat für die Kampagne der EVP, eine qualifizierte Mehrheit im Rat und die notwendige Unterstützung im Parlament bekam, um ab dem 1. November 2014 das Amt des Kommissionspräsidenten übernehmen zu können. In dem Buch wird auch das veränderte Gleichgewicht zwischen den Institutionen erläutert, das sich aus dieser Entscheidung ergab.

„BESTANDSAUFNAHME DER WAHLKAMPAGNE VON 2014: LEHREN ZIEHEN UND PERSPEKTIVEN FÜR 2019 ENTWICKELN"

Das Jacques Delors Institute hat die beiden Autoren gebeten, ein Follow-up Paper[3] über die politischen Parteien in Europa zu verfassen. Das Policy Paper soll eine Bestandsaufnahme der Wahlkampagne von 2014 enthalten und untersuchen, welche Lehren man aus diesem ersten europaweiten Wahlkampf ziehen kann und wie die Perspektiven für 2019 aussehen.

Sicherlich war die Erfahrung von 2014 ein überwältigender Erfolg für diejenigen, die sich für Neuerungen im Wahlprozess eingesetzt hatten. Trotz des weit verbreiteten Skeptizismus in den Medien, bei den Kommentatoren und vor allem in den nationalen Hauptstädten, haben die Parteien – von einer Gruppe führender MdEP angespornt – Präsidentschaftskandidaten ausgewählt und sich darauf geeinigt, dass der einzige akzeptable zukünftige Präsident der Kommission der offizielle Kandidat sein würde, der dazu in der Lage ist, eine Parlamentsmehrheit auf sich zu vereinen. Außenseiter, die sich bei der Wahl nicht profiliert haben, sollten abgelehnt werden. Auf diese Weise würden die Parteien und insbesondere die parlamentarischen Fraktionen zu Hauptakteuren für eine Wahl des Kommissionspräsidenten und die anschließende Gestaltung seines Programms werden. Der Prozess der Parlamentarisierung der Exekutive hat begonnen, und es wird schwierig sein, ihn rückgängig zu machen.

Es wurden aber noch nicht alle Ziele erreicht. Die Europäisierung der Wahlkampagne war lückenhaft: Die Präsidentschaftskandidaten hatten in manchen Mitgliedstaaten einen erheblichen Einfluss, in anderen

1. Julian Priestley, „European Political Parties: the Missing Link", Policy Paper Nr. 41, Notre Europe, Oktober 2010.
2. Nereo Peñalver und Julian Priestley, „The making of a European President", Palgrave Macmillan, Mai 2015.
3. Für dieses Policy Paper hat sich Nereo Peñalver auf die historische Entwicklung der Rolle der Parteien konzentriert und sich angesehen, wie es dazu kam, dass sie Kandidaten für den Kommissionspräsidenten ausgewählt haben. Dies ist sein persönlicher Standpunkt und er versucht in keiner Weise, die Sichtweise des Europäischen Parlaments wiederzugeben. Julian Priestley ist der Autor der in dem Policy Paper enthaltenen politischen Vorschläge. Das Paper basiert auf dem von ihm und Nereo Peñalver verfassten Buch.

einen geringeren, und in einem oder zwei hatten sie gar keine wahrnehmbare Wirkung, weil die nationalen Parteien nur widerwillig kooperierten und die Medien nicht interessiert waren, zumindest nicht vor den Wahlen. Die Wahlbeteiligung ging leicht zurück – wenn auch nicht so stark wie bei früheren Wahlen – und der Spitzenkandidaten-Prozess war kein Zauberstab – er hat bei den Bürgern kein neues Engagement für den europäischen Aufbau hervorgerufen.

Jetzt, wo der formale Prozess glaubwürdig geworden ist, sollten die politischen Parteien dafür sorgen, dass die nächsten Europawahlen im Jahr 2019 neue demokratische Fortschritte erzielen, die die Wähler offener und direkter in die Wahl des Europa-Chefs einbinden. Dafür werden viele Reformen und Veränderungen bei der Organisation der Parteien, der Zuweisung ihrer Ressourcen und der Auswahl ihrer Kandidaten erforderlich sein. Die Autoren analysieren den Stand der Dinge in den Parteien nach der Kampagne und machen Vorschläge für die Monate und Jahre vor dem nächsten Wahltermin im Jahr 2019.

Sie haben mit den führenden Vertretern der fünf politischen Parteien, die für das Amt des Kommissionspräsidenten im Jahr 2014 Kandidaten aufgestellt hatten, Einzelgespräche geführt. Diese Parteivertreter haben ehrlich und ausführlich über ihre Wahlkampf-Erfahrung berichtet, denn es interessiert sie, wie die Rolle der Parteien in Zukunft gestärkt werden kann.

1. Die europäischen politischen Parteien: Der Stand der Dinge

Die Zusammenarbeit nationaler politischer Parteien der gleichen ideologischen Familie auf europäischem Niveau war jahrzehntelang eine Art lose Untermauerung der Fraktionen im Europäischen Parlament: Das Abhalten von Koordinierungstreffen; die Herausgabe von Stellungnahmen; die Organisation von regelmäßig stattfindenden Parteitagen, um Spitzenvertreter der Mitgliedsparteien vorzustellen und damit anzufangen, Wahlprogramme festzulegen, die aufgrund der nötigen Einstimmigkeit der Mitgliedsparteien verwässert und daher schnell in Vergessenheit gerieten und europäische Wahlkampagnen, die im Wesentlichen auf nationaler Ebene durchgeführt wurden.

Es ist interessant, die große Kohäsion der Fraktionen im Europäischen Parlament mit der relativen Uneinigkeit in den Mitgliedsparteien der entsprechenden politischen Familien zu vergleichen, die offenbar noch viel über gemeinsames Arbeiten zu lernen haben. Diese europäischen Parteien besitzen nicht die Eigenschaften, die man normalerweise mit ihren nationalen Gegenstücken verbindet. Die meisten von ihnen haben keine direkten Mitglieder, dürfen bei der Auswahl der Kandidaten für das EP nicht mitreden und können keine echten Sanktionen verhängen, um die Entscheidung gegen einen Kandidaten zu fordern oder zu erzwingen. Ihnen fehlen also zurzeit die Instrumente, die sie bräuchten, um sich weiterzuentwickeln und mehr zu sein als nur Clearingstellen mit in manchen Fällen eher schwachen ideologischen Anknüpfungspunkten.

„DIE EUROPÄISCHEN POLITISCHEN PARTEIEN SPIELEN EINE HERAUSRAGENDE POLITISCHE ROLLE UND HABEN EINEN STATUS BEKOMMEN"

Es sieht aber ganz so aus, als seien die Parteien jetzt bereit, eine herausragende politische Rolle zu spielen, denn der Europäische Rat, dessen institutionelle Entwicklung Anlass und Grund für die Parteien war, Vorbereitungstreffen abzuhalten, organisiert mehr Meetings. Dies war eine Gelegenheit für die EVP, die SPE und die ALDE, sich auf Ebene der Regierungschefs zu treffen (manchmal auch mit den Oppositionsführern, wenn die Partei nicht an der Macht war), um ihre Positionen aufeinander abzustimmen. Die Gipfeltreffen der Spitzenkandidaten der nationalen Parteien haben nach den Wahlen in den 1990er Jahren eine bedeutende Rolle bei der Aufteilung öffentlicher Zuwendungen zwischen den Institutionen und das Starten der Verhandlungen für die Besetzung von Spitzenpositionen gespielt – zuerst im Parlament (Präsident und Fraktionsvorsitzende), aber nach und nach auch für die Kommission.

Der Vertrag von Maastricht hat den politischen Parteien in Europa eine Form von Anerkennung gegeben[4]. Dann legte der Vertrag von Nizza fest, dass die europäischen politischen Parteien über Regeln für ihre Finanzierung aus dem EU-Haushalt einen Status bekommen sollten[5]. Diese Verordnung[6] wurde mehrmals ergänzt: zuerst, um den europäischen politischen Parteien das Recht zu geben, für die Europawahlen Kampagnen durchzuführen, und zuletzt (im September 2014), um die Bedingungen festzulegen, unter denen die europäischen Parteien einen Rechtsstatus genießen und sich für die Finanzierung aus dem EU-Haushalt qualifizieren können (sie müssen in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten Abgeordnete haben und die Grundsätze der EU einhalten). Der Betrag von Einzelspenden, für die bis dahin eine Obergrenze von 12 000 Euro bestand, wurde auf 18 000 heraufgesetzt. Diese neuen Regeln werden am 1. Januar 2017 in Kraft treten.

„FÜR DIE PARTEIEN BESTEHT EIN FINANZIELLER ANREIZ, IHRE IDEOLOGISCHEN NETZE WEIT AUSZUWERFEN, UM MÖGLICHST VIELE PARTEIEN, SITZE UND RESSOURCEN AUF SICH ZU VEREINEN"

Um sich für eine öffentliche Finanzierung zu qualifizieren, zählen für das „System" vor allem die Anzahl der nationalen Mitgliedsparteien einer europäischen Partei und die Anzahl der Sitze, die ihre Mitglieder bei den Europawahlen erringen können. Dies fordert einen Preis in Sachen politische Kohäsion und Bekanntheit bei den Wählern, denn für die Parteien besteht ein finanzieller Anreiz, ihre ideologischen Netze sehr weit auszuwerfen, um möglichst viele Parteien, Sitze und Ressourcen auf sich zu vereinen.

Die überarbeitete Verordnung Nr. 1524/2007 ermöglichte es den politischen Parteien, Wahlkampagnen durchzuführen. Dies war für sie aber ein völlig neues Terrain, denn keine von ihnen hatte große Erfahrung mit Wahlkampagnen oder konnte es sich leisten, ihre wenigen wertvollen Ressourcen in diese Kampagnen zu investieren. Hinzu kommt, dass die Verordnung die Mitarbeiter der Fraktionen von der Teilnahme an den Wahlkampagnen ausschloss, womit die Zahl der potenziellen Kampagnen-Mitarbeiter, die den Parteien zur Verfügung standen, erheblich schrumpfte.

Interne Entscheidungsfindungsprozesse funktionieren in den größten europäischen politischen Parteien auf ähnliche Weise. Alle diese Parteien halten normalerweise verkürzte Parteitage ab, bei denen die Parteispitze gewählt wird. Es werden Beschlüsse über die Position der Partei verabschiedet, die bei Vorbereitungstreffen normalerweise von mittleren Parteikadern vorbereitet werden. Auf das gemeinsame Wahlprogramm für die Europawahlen einigen sich die Parteien normalerweise durch Konsens. Zwischen den Parteitagen werden die Entscheidungen durch den Parteivorsitz oder ein Parteibüro getroffen, die über das Tagesgeschäft der Partei entscheiden. Als Variante kann ein zweites politisches Gremium (Parteirat oder politische Versammlung) für das Debattieren der großen politischen Fragestellungen, die Entscheidungen über die politischen Prioritäten und Richtlinien für das kommende Jahr und für die Mitgliedsanträge zuständig sein.

In den meisten Fällen werden die Vertreter dieser europäischen Entscheidungsgremien (Parteitag, Parteibüro oder Parteirat) von nationalen Parteiführern oder Parteivorständen ausgewählt, wobei normale Mitglieder dieser nationalen Parteien wenig oder gar nichts über die Aufstellung ihrer Vertreter auf europäischer Ebene zu sagen haben.

Dies hat dreifache Auswirkungen: Erstens verspüren treue Mitglieder nationaler Parteien nur ein schwaches Zugehörigkeitsgefühl zu einer umfassenderen europäischen Bewegung und wissen nicht, wie sie die Entscheidungen auf europäischer Ebene beeinflussen können; Zweitens wird die Bandbreite der ideologischen Sichtweisen, die in allen demokratisch gebildeten nationalen Parteien vorhanden ist, auf europäischer Ebene nicht widergespiegelt; Drittens sind die Führungsgremien auf europäischer Ebene so organisiert, dass sie eher konföderal als föderal sind. Dies macht die politische Debatte in den europäischen Parteien komplizierter und treibt sie dazu, Positionen des kleinsten gemeinsamen Nenners einzunehmen, die niemanden inspirieren und begeistern.

4. Artikel 138a besagt: „Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen".
5. Das Gesetz von 1976 über Direktwahlen enthält keinerlei Vorkehrungen für die Finanzierung von Wahlkampagnen, denn es wurde irrtümlicherweise davon ausgegangen, dass die nationalen Parteien für die Teilnahme an europaweiten Wahlkämpfen ausreichende Ressourcen abzweigen würden.
6. Verordnung (EG) Nr. 1524/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2007.

Obwohl die meisten europäischen Parteien jetzt Anhänger oder Aktivisten haben, die direkt aus Brüssel Informationen erhalten, und diese einladen, zu den Überlegungen über die Parteipolitik und sogar zu den Wahlprogrammen beizutragen, ermöglichen es nur zwei Parteien ihren Anhängern, sich der europäischen Partei direkt anzuschließen, ohne bereits Mitglied einer der nationalen politischen Parteien der gleichen ideologischen Familie zu sein. Dies geht meist nur, wenn die europäische Partei im betroffenen Mitgliedstaat keine nationale Partei hat. Mehr Möglichkeiten der direkten Mitgliedschaft würden es den Bürgern, die sich von den Parteien in ihren Ländern nicht vertreten fühlen, ermöglichen, am politischen Leben auf europäischer Ebene teilzunehmen, um die Gesellschaft, in der sie leben, zu verändern.

„DIE BÜRGER SOLLEN SICH MIT EUROPA STÄRKER IDENTIFIZIEREN UND DAS GEFÜHL HABEN, BEI DER ZUKÜNFTIGEN ENTWICKLUNG DER EU WIRKLICH MITREDEN ZU KÖNNEN"

Die Europawahlen 2014 haben die aktuellen Grenzen der europäischen politischen Parteien aufgezeigt. Der Erfolg der EU als politisches Projekt wird größtenteils von der Mobilisierung der europäischen Bürger abhängen, denn nur so bekommt sie Wähler, die sich an der Auswahl des Modells der Gesellschaft, in der sie leben wollen, und der Personen, die für sie Entscheidungen treffen, beteiligen. Die Schwierigkeit besteht darin, dafür zu sorgen, dass die Bürger sich mit Europa stärker identifizieren und das Gefühl haben, bei der zukünftigen Entwicklung der EU wirklich mitreden zu können. Wir stehen an einem Scheideweg. Wenn es den politischen Parteien nicht gelingt, zu einer Schnittstelle zwischen den EU-Institutionen und der öffentlichen Meinung zu werden, wird ihre Bedeutung mit der Zeit zwangsläufig abnehmen.

2. Die Spitzenkandidaten-Erfahrung: Die Generalprobe

Das neue System für die Wahl des Kommissionspräsidenten wurde von Abgeordneten verschiedener Fraktionen erarbeitet. Die MdEP im Konvent sorgten dafür, dass der letztlich in Lissabon ratifizierte neue Vertrag folgenden Zusatz enthielt: Die MdEP sollten das Recht haben, den Kommissionspräsidenten zu wählen, den eine qualifizierte Mehrheit im Europäischen Rat vorgeschlagen hat, womit eine Verbindung zu den EP-Wahlen hergestellt wird. Führende MdEP aus verschiedenen Fraktionen begannen nach den Wahlen von 2009, sich nicht nur für die Idee einzusetzen, dass ihre Parteien Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten aufstellen sollten, sondern auch dafür, dass das EP alle vom Europäischen Rat vorgeschlagenen Kandidaten, die keine Spitzenkandidaten sind, ablehnen sollte.

Damit dies funktioniert, mussten die europäischen politischen Parteien Kandidaten aufstellen und zur Triebkraft der „Präsidentschaftskampagne" werden. Es gab diese Parteien aber noch nicht sehr lange und sie hatten noch immer chronische organisatorische und politische Schwächen. Weil sie keine Erfahrung mit der Leitung von europäischen Wahlkampagnen hatten, waren sie zumindest bis 2014 nicht dazu in der Lage, einen solchen Prozess voranzutreiben.

2.1. Wie die Parteien sich entschlossen haben, Spitzenkandidaten aufzustellen

„ZU DEN ERSTEN DISKUSSIONEN IN EUROPÄISCHEN POLITISCHEN PARTEIEN ÜBER DIE AUFSTELLUNG VON SPITZENKANDIDATEN KAM ES 1999"

Zu den ersten Diskussionen in europäischen politischen Parteien über die Aufstellung von Spitzenkandidaten kam es 1999. Bis zu den Wahlen von 2009 wurden in dieser Hinsicht aber keine großen Fortschritte erzielt. Im Jahr 1999 wurde die EVP die größte Gruppe im Europäischen Parlament, aber ihr Recht auf die Aufstellung eines Kandidaten aus der EVP-Familie wurde durch einen hastigen Kompromiss durchkreuzt, der geschlossen werden musste, um nach der Implosion der Kommission Santer kurz vor den Wahlen einen Kommissionspräsidenten zu ernennen. Davon abgesehen plädierten mehrere sozialistische Premierminister größerer Mitgliedsstaaten für die Aufstellung

eines Kandidaten aus ihrer politischen Familie: des niederländischen Premierministers Wim Kok. Viele Personen in der EVP schlossen daraus, dass bei zukünftigen Wahlen die stimmenstärkste europäische Partei den Kommissionspräsidenten stellen sollte. Diese Idee war aber noch weit vom Spitzenkandidaten-System entfernt.

2.2. Wie die Parteien ihre Spitzenkandidaten ausgewählt haben

Während die Fraktionsführungen ihre Vorkehrungen trafen, fingen die europäischen politischen Parteien an, darüber zu diskutieren, wie sie ihre Spitzenkandidaten für 2014 aufstellen sollten.

- **EVP**

Bei ihrem Kongress in Bukarest vom 17.-18. Oktober 2012 beschloss die EVP, ein Verfahren für die interne Aufstellung eines gemeinsamen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der nächsten Europäischen Kommission einzurichten.

Es bestand darin, dass die Kandidaten von mindestens drei Mitgliedsparteien unterstützt werden müssen, einschließlich von ihrer Ursprungspartei. Die endgültige Entscheidung sollte in geheimer Wahl mehrheitlich beim Parteitag getroffen werden, wobei Delegationen die Stimmen anhand mehrerer Parameter wie der Vertretung im Europäischen Parlament und in den nationalen Parlamenten gewichten sollten. Die Parteien konnten ihre Unterstützung beim Parteitag aushandeln (wo die Entscheidung in jedem Fall in geheimer Wahl getroffen werden sollte). Beim Parteitag in Dublin vom 6.-7. März 2014 hielt die EVP einen klassischen Nominierungskonvent ab, der einem nationalen Parteitag ähnelte. Es wurden drei Kandidaten aufgestellt: Jean-Claude Juncker, Michel Barnier und Valdis Dombrovskis, wobei der Letztere seine Kandidatur in der Nacht vor der Wahl zurückzog. Aber die Delegierten wurden größtenteils über die Hierarchie der nationalen Mitgliedsparteien ausgewählt.

- **SPE**

Auf ihrem 8. Parteitag in Prag vom 7.-8. Dezember 2009 beschloss die SPE einstimmig, für die nächsten Europawahlen die Strategie zu verfolgen, ein Programm zu erarbeiten, das durch einen gemeinsamen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission verkörpert werden sollte. Dieser „Gesinnungswandel" folgte dem geradezu katastrophalen Ergebnis der Wahlen von 2009, das die SPE mehr oder weniger davon ausschloss, an der Gestaltung der neuen Kommission und der Besetzung von Spitzenpositionen teilzunehmen.

Der Rat der SPE, der am 24. November 2011 in Brüssel zusammentrat, verabschiedete den Beschluss über die Auswahl eines gemeinsamen Kandidaten, der das Verfahren und den Zeitrahmen für dessen Wahl beinhaltete. Beim Parteitag in Brüssel vom 28.-29. September 2012 wurde die Satzung der Partei dahingehend geändert, dass ein gemeinsamer Kandidat demokratisch gewählt werden sollte. Im Juni 2013 wurde festgelegt, dass die Nominierten von 15 % der Vollmitgliedsparteien oder Vollmitgliedsorganisationen der SPE unterstützt werden müssen. Dies bedeutet in der Praxis, dass mindestens sechs Parteien oder Organisationen erforderlich sind (eine, die den Kandidaten aufstellt, und fünf, die ihn unterstützen). Die Nominierungsperiode war der 1.-31. Oktober 2013. Die Dauer von nur einem Monat und die relativ hohen Hürden für die Unterstützung eines Kandidaten machten es in der Praxis unwahrscheinlich, dass sich mehr als ein Bewerber profilieren konnte. Eine „offene und transparente" Befragung der Mitglieder der nationalen Parteien vor der Abstimmung beim Wahlkongress hätte auf nationaler Ebene organisierte Vorwahlen ermöglicht.

- **ALDE**

Viele Parteien der ALDE-Familie waren skeptisch, was die Aufstellung von Spitzenkandidaten anging. Auf der Parteiratssitzung in Pula (Kroatien) vom 10.-11. Mai 2013 änderte die Partei aber dennoch ihre internen

Regeln und richtete ein Verfahren für die Auswahl eines gemeinsamen Kandidaten für die Europawahlen ein. Diese Änderung wurde von einer Vielzahl der Stimmberechtigten, aber nicht mit einer absoluten Mehrheit angenommen. Laut des neuen Verfahrens sollte das Parteibüro einen Kandidaten vorschlagen, der bei einem speziellen Wahlkongress in Brüssel am 1. Februar 2014 bestätigt werden sollte. Anstatt einer Wahl sollte also über den Vorschlag des Parteibüros abgestimmt werden.

Die Kandidaten müssen von mindestens zwei Mitgliedsparteien aus mehr als einem Mitgliedsstaat oder von 20 % der stimmberechtigten Delegierten des ALDE-Parteitages offiziell aufgestellt werden. Die Abstimmung der einzelnen Delegationen wurde entsprechend ihrer Ergebnisse bei den EP-Wahlen und nationalen Wahlen gewichtet. Es konnten nur Delegationen aus EU-Mitgliedstaaten an der geheimen Wahl teilnehmen.

- **Die Grünen**

Im Juli 2013 betraten die Grünen Neuland, als sie sich entschlossen, Online-Vorwahlen durchzuführen, die allen EU-Bürgern ab 16 Jahren offen standen. Dafür gab es drei Gründe. Erstens war dies ein Mittel, eine breitere Öffentlichkeit zu erreichen und den von den nationalen grünen Parteien durchgeführten Wahlkampagnen eine europäische Dimension zu verleihen. Zweitens wollten die Grünen den Wählern deutlich machen, dass sie nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon mitentscheiden können, wer der nächste Präsident der europäischen Exekutive sein soll. Schließlich war dies Mittel, um grüne Wähler zu mobilisieren.

Die Partei entschied sich entsprechend ihrer Tradition, zwei Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten aufzustellen (sie hat auch in ihren Parlamentsfraktionen und in manchen nationalen Parteien zwei Co-Präsidenten). Um als Kandidat aufgestellt zu werden, ist die Unterstützung von mindestens vier und maximal acht nationalen Parteien notwendig. Die offiziellen Nominierungen mussten bis spätestens Mai 2013 eingehen. Aufgrund der langen Vorkampagne, zu der auch die Wahlkampagnen der Kandidaten in mehreren Regionen gehörten, dauerte die Online-Vorwahl, bei der die Wähler für einen oder zwei Kandidaten stimmen konnten, von November 2013 bis Januar 2014..

- **Die europäische Linke**

Die Partei der europäischen Linken hatte im Juni 2013 über die Aufstellung eines europäischen Spitzenkandidaten diskutiert. Obwohl manche skandinavische Mitgliedsparteien mit dieser Idee zunächst nicht einverstanden waren, wurde die nötige Einstimmigkeit schließlich doch erreicht. Der Rat der Vorsitzenden stimmte der Aufstellung eines Kandidaten aus drei Gründen zu. Erstens, um auf das Demokratiedefizit des neuen Verfahrens hinzuweisen, das darin bestand, dass die Bürger den Präsidenten der Europäischen Kommission nicht direkt wählen konnten. Zweitens, um den Syriza-Kandidaten Alexis Tsipras zu unterstützen, der sich als kritischer Pro-Europäer und als Gesicht der Anti-Sparpolitik neu positionieren wollte. Drittens war dieses System für die Partei eine Plattform, um an Sichtbarkeit zu gewinnen und ein Alternativprogramm für Europa zu präsentieren. Alexis Tsipras wurde beim Parteikongress in Madrid im Dezember 2013 als Kandidat der Europäischen Linken angenommen.

„DIE PARTEIEN HABEN ES VERSÄUMT, DIE AUSWAHL DER KANDIDATEN ZU DEM EREIGNIS ZU MACHEN, DAS ES HÄTTE SEIN KÖNNEN"

Ende 2013 hatten fünf europäische Parteien ein Verfahren für die Auswahl eines Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten eingerichtet. Auch die moderaten Euroskeptiker in der ECR-Fraktion hatten erwogen, einen Kandidaten aufzustellen. Sie nahmen davon aber in letzter Minute Abstand – wahrscheinlich weil ihnen klar wurde, dass eine Teilnahme am Wahlkampf als Billigung eines Verfahrens, das den nationalen Hauptstädten einen Großteil ihrer Macht entzieht, wahrgenommen würde. Jede der fünf teilnehmenden Parteien entschied sich für eine andere Methode der Kandidatenauswahl. Die Grünen hatten das offenste Verfahren, haben es aber nicht so erklärt, vorbereitet und organisiert, dass sie eine große Zahl an Wählern zur Teilnahme an der Vorwahl bewegen konnten. Die EVP hielt einen speziellen Nominierungskonvent ab, wobei der Ausgang spannungsgeladen war. Die Stimmen spiegelten die Wünsche der Parteihierarchien wider, aber nicht unbedingt

die der Parteimitglieder, geschweige denn die der Wähler. Sowohl die SPE als auch die Europäische Linke hatten „offensichtliche" Kandidaten, die die Nominierung aktiv angestrebt hatten, und ihre internen Verfahren machten es praktisch unmöglich, dass sich ein „Überraschungskandidat" profilieren konnte. ALDE hatte zwei seriöse Kandidaten, die unterschiedliche Stränge des Liberalismus repräsentierten. Die Partei fürchtete aber die Konsequenzen einer ideologischen Kluft, die durch einen Wahlkampf hätte entstehen können, und einigte sich auf einen Kompromissvorschlag: ein „Tandem", was den Delegierten und den Mitgliedern eine echte Wahlmöglichkeit vorenthielt.

Im März 2014 waren die fünf Kandidaten ausgewählt: Jean-Claude Juncker für die EVP, Martin Schulz für die SPE, Guy Verhofstadt für ALDE (im Tandem mit Olli Rehn für andere Spitzenpositionen), Ska Keller und José Bové für die Grünen und Alexis Tsipras für die Europäische Linke.

Alle europäischen Parteien, die für die Leitung ihrer Wahlkampagnen Spitzenkandidaten ausgewählt haben, hatten also ihre internen Regeln geändert, um einen Rahmen für die Organisation der Kandidatenauswahl einzurichten. Dies weist darauf hin, dass sie diesen Prozess, auch vor seinem erfolgreichen Abschluss, nicht als einmalige Veranstaltung sahen. Nur die Europäische Linke wählte für ihre Exekutive (den Rat der Vorsitzenden) ein zentralisierteres System und schlug auf ihrem Parteitag nur einen einzigen Kandidaten vor. Auch ALDE hatte daran gedacht, dem Parteitag über ihr Parteibüro nur einen einzigen Bewerber vorzuschlagen, gab den Mitgliedsparteien aber letztlich freie Hand bei der Aufstellung der Kandidaten. Die SPE und die EVP überließen die endgültige Entscheidung ihren Parteitagen, ohne „Steuerung" durch die Parteiführung. Die EVP gab ihren nationalen Parteien keine Empfehlungen über die Art und Weise, wie sie ihre Mitglieder vor der Abstimmung beim Kongress befragen sollten, wogegen die SPE ihre Mitgliedsparteien zu umfangreichen Befragungen aufforderte. Die Mindestzahl der Parteien, die ein Kandidat brauchte, um von der SPE aufgestellt zu werden – sie war höher als bei den anderen Parteien – machte einen Wahlkampf weniger wahrscheinlich. Nur die Grünen gaben der breiten Öffentlichkeit über eine Online-Vorwahl eine Beteiligungsmöglichkeit. Doch wie die anderen Parteien erlaubten die Grünen nur die Aufstellung von Kandidaten, die von den nationalen Parteien gebilligt worden waren.

Rückblickend haben die Parteien sich eine Gelegenheit entgehen lassen. Da sie zum Teil nervös waren und dem neuen Prozess nicht vertrauten, haben sie es versäumt, die Auswahl der Kandidaten zu dem Ereignis zu machen, das es hätte sein können. Das Ergebnis ist, dass in vier von fünf Fällen eine potenziell größere Wählerschaft für die Kandidatenauswahl umgangen wurde. Dies hatte Auswirkungen auf die Wahlkampagne und auf das Engagement der Parteimitglieder für die Spitzenkandidaten.

2.3. Die Hauptmerkmale der europäischen Kampagne

„DIE ERSTE EUROPAWEITE PRÄSIDENTSCHAFTS-KAMPAGNE WAR OHNE JEDEN ZWEIFEL EINE GEWALTIGE HERAUSFORDERUNG"

Die erste europaweite Präsidentschaftskampagne war ohne jeden Zweifel eine gewaltige Herausforderung: eine Wählerschaft von 400 Millionen Personen in 28 Mitgliedsstaaten mit bis zu 24 offiziellen Sprachen und mindestens 28 verschiedenen Kulturen, politischen Traditionen, Methoden zur Durchführung von Wahlkampagnen und Sensibilitäten. Hinzu kommen zwei spezielle Faktoren, die intensiven europaweiten Bemühungen im Weg standen: die große Anzahl nationaler Parteien, die von der Idee eines europäischen Spitzenkandidaten und einer europaweiten Wahlkampagne nicht gerade begeistert waren, und eine öffentliche Meinung, die von der Politik im Allgemeinen und von den europäischen Politikern im Besonderen enttäuscht war.

Keine europäische politische Partei hatte vorher je eine europaweite Kampagne organisiert. Die Parteien waren bis dahin vor allem „Dienstleister" für halbherzige nationale Wahlkampagnen gewesen, die ein wenig „europäisches" Kampagnenmaterial produzierten, das von den Mitgliedsparteien oft links liegen gelassen wurde. Frühere Wahlen zum Europäischen Parlament waren in erster Linie eine nationale Sache gewesen, mit gelegentlichen Veranstaltungen in dem einen oder anderen Mitgliedstaat und einer eher gekünstelten

Vorstellung von Parteiführern anderer Mitgliedstaaten, die die Öffentlichkeit teilweise kaum kannte. Die europäischen Parteien waren 2014 organisatorisch und finanziell schlecht gerüstet, um die Wahlen erfolgreich durchführen zu können.

2.4. Was im Vergleich zu früheren europäischen Wahlen neu ist

Im Grunde war es ein Wunder, dass es überhaupt eine Kampagne gab.

Es gelang den fünf Parteien zum ersten Mal, europaweite Themen auf die Wahlkampf-Agenda zu setzen. Die Wahl konzentrierte sich also nicht nur auf die nationale Politik und war mehr als eine Denkzettel-Wahl für die amtierende Regierung. TTIP, die Ukraine, die Debatte über die Sparpolitik oder Investitionen, der europäische Mindestlohn und die Freizügigkeit – kurz, alle europäischen Schlüsselthemen – wurden in vielen Mitgliedstaaten diskutiert. Im Rahmen der Kampagne erstellten die Kandidaten persönliche Programme für die Arbeit der Kommission, die unterschiedlich ausfielen. Manche dieser Programme gingen sogar über die Versprechen der Wahlprogramme der jeweiligen Partei hinaus.

Die meisten nationalen Mitgliedsparteien stellten Spitzenkandidaten auf und halfen bei der Organisation europaweiter Wahlkampftouren, die fast alle Mitgliedstaaten sowie vielen Regionen und Städten umfassten. Es gab die ersten TV-Debatten über die Kommissionspräsidentschaft – europaweit drei, in Sendungen nationaler Fernseh- und Radiosender noch mehr. Daran nahm nicht ausschließlich die Brüsseler Elite teil, auch wenn die Zuschauerzahlen relativ bescheiden waren. Das Medienecho zu der Kampagne war um schätzungsweise 300 % stärker als 2009, teilweise wegen der neuen Spitzenkandidaten-Konfiguration, aber auch wegen des zunehmenden Erfolgs der Populisten. In den Medien wurde außerdem zu viel über allgemeine Zweifel am Spitzenkandidaten-Prozess diskutiert und zu wenig über die Kandidaten selbst.

2014 steht auch für die erste europäische Social-Media-Kampagne, an der sich die Kampagnenteams aller Parteien intensiv beteiligten. Zum ersten Mal bauten die europäischen Kandidaten digitale Gefolgschaften auf, die mit denen von führenden nationalen Politikern vergleichbar sind, und erreichten somit neue Teile der Wählerschaft.

Aber abgesehen von einigen Wahlveranstaltungen in Osteuropa (für Juncker) und in Spanien und Frankreich (für Schulz), die spektakulären Erfolg hatten, lösten die Kampagnen nur selten Begeisterung aus, teilweise aus den oben erwähnten strukturellen und organisatorischen Gründen. Mehr Wählern als zuvor war klar, was bei den Wahlen auf dem Spiel stand, aber nur wenige von ihnen schienen verstanden zu haben, dass sie mit ihrer Stimme zur Entscheidung über den zukünftigen Kommissionspräsidenten beitragen konnten. Vor allem wegen der erschreckend geringen Wahlbeteiligung in manchen mittel- und osteuropäischen Staaten ging die Wahlbeteiligung im Durchschnitt leicht zurück. Die Wahlen haben vor allem deshalb grundlegende Veränderungen beigeführt, weil sich die parlamentarischen Fraktionen in der Zeit danach dem Kandidaten anschlossen, der als der Wahlsieger galt – Jean-Claude Juncker – und darauf bestanden, dass er vom Europäischen Rat vorgeschlagen wird. Für den Fall, dass Regierungschefs einen anderen Kandidaten vorschlagen, drohten sie mit einer institutionellen Blockade. Die gleichen Gruppen handelten dann mit Juncker ein Kommissionsprogramm aus, das ihm eine nachhaltige Parlamentsmehrheit bescheren sollte.

3. Was wir aus der Kampagne 2014 lernen können

Warum die Kampagnen der Parteien weniger erfolgreich waren als der institutionelle Prozess, liegt auf der Hand.

3.1. Die Interaktion zwischen nationalen und europäischen Wahlkampagnen

Da die europäischen Parteien nur wenige Ressourcen und wenig Schlagkraft für die Durchführung ihrer Kampagne hatten, war die Interaktion mit den nationalen Parteien zwangsläufig ausschlaggebend. Die drei Parteien, die einer europäischen Partei angegliedert waren, haben sich in unterschiedlichem Maß für die europäische Kampagne engagiert. Die meisten nationalen Parteien wollten zwar, dass „ihr" europäischer Spitzenkandidat in den letzten vier Wochen sichtbar aufgestellt wird, aber es gab keine Garantie, dass die Parteien diese Zeit effektiv nutzten. Davon abgesehen duldeten sie nichts, was die nationale Parteiführung in den Schatten des europäischen Kandidaten stellen könnte. Teilweise schränkten sie die Themen der Kampagne stark ein. Wenn der Kandidat beispielsweise über die digitale Agenda sprechen wollte, sagten sie dem europäischen Kampagnenteam, sie würden es vorziehen, er hielte sich an das sichere Thema der Jugendarbeitslosigkeit, das als eine bessere Wahlparole für die treuen Wähler galt. Sogar hier mussten die Kampagnen auf die geografisch unterschiedlichen Wahlprioritäten eingehen. In den meisten, aber nicht in allen Mitgliedstaaten war die Arbeitslosigkeit das wichtigste europäische Thema, obwohl beispielsweise 34 % der deutschen Wähler die öffentliche Verschuldung als die größte Bedrohung für ihr Land ansahen.[7]

Die Parteien versuchten, sich in gewissem Maße in dn Tonus der nationalen Kampagnen einzustimmen. Die EVP stellte für die Dauer der europäischen Kampagne ca. 25 Vertreter den nationalen Parteien ab. Die Wahlkampagnen-Koordinatoren der SPE-Mitgliedsparteien trafen sich mehrmals. Aber sehr oft waren die Vertreter aus den nationalen Hauptstädten nicht hochrangig genug, um den Parteien strategische Entscheidungen über Prioritäten der Kampagne vorschreiben zu können. Und sie trafen sich zu selten, um nachhaltige Auswirkungen auf die Kampagne haben zu können.

3.2. Die Glaubwürdigkeit der Spitzenkandidaten-Idee

„GENAUSO HINDERLICH WAR IN MEHRFACHER HINSICHT DAS PERMANENTE INFRAGESTELLEN DER GLAUBWÜRDIGKEIT DES SPITZENKANDIDATEN-PROZESSES"

Genauso hinderlich war in mehrfacher Hinsicht das permanente Infragestellen der Glaubwürdigkeit des Spitzenkandidaten-Prozesses. Die Idee, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten es dem EP erlauben sollten, ihnen ihren Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten vorzuschreiben, wurde von einem großen Teil der Medien als an den Haaren herbeigezogen angesehen. Sogar während der Wahlkampagne wurde das Augenmerk in fast jedem Zeitungsinterview mit Kandidaten oder Kampagnenmitarbeitern eher auf den Prozess als auf die Substanz gelegt, sodass Themen, die den Wählern wichtig gewesen wären, unerwähnt blieben. Jede Diskussion über obskure institutionelle Themen war für die meisten Wähler nicht interessant. Die Schuld tragen aber nicht die Parteien: Die Medien und das Kommentariat waren geradezu besessen von dem Thema der Institutionen, das für die meisten Wähler irrelevant war.

3.3. Die schwachen Wahlprogramme

Auch im Jahr 2014 haben die Wahlprogramme der Parteien nur vorübergehendes Interesse geweckt und für die Kampagne eine unbedeutende oder gar keine Rolle gespielt. Dies war vor allem deshalb der Fall, weil

7. Eurobarometer, November 2012.

sie sehr allgemeine Grundsatzerklärungen mit zumindest für die drei traditionellen europäischen Parteien wenigen konkreten politischen Engagements waren. Es wurde versucht, dieses politische Defizit durch die Kampagnen der Kandidaten zu beheben. Die Kandidaten organisierten Pressekonferenzen, um die Prioritäten ihrer Programme bekannt zu machen. Aber die politischen Ankündigungen beschränkten sich meist auf die Skizzierung weniger politischer Ideen in vier oder fünf Bereichen und waren manchmal kaum mehr als Slogans – teilweise, um bei den Mitgliedsparteien nicht anzuecken. Von einem zukünftigen Kommissionspräsidenten hätte man aber erwarten können, dass er ein relativ detailliertes 5-Jahres-Programm vorstellt, das ihm Glaubwürdigkeit verleiht und es ermöglicht, echte Unterschiede bei den Prioritäten herauszuarbeiten. Ein echtes Programm hätte eine kontinuierliche politische Debatte gespeist und den Wettbewerb der Parteien um Wählerstimmen ersetzt. Da es sich um eine sehr kurze europaweite Wahlkampagne handelte, hatte man den Eindruck, dass ihr in den letzten Tagen die Luft ausgegangen war; sie hatte die Unzufriedenheit der Bürger nicht genutzt, um zu zeigen, wie die Union attraktive Vorschläge durchzieht.

Konkretere politische Vorschläge hätten den Kandidaten ein Instrument für die Mobilisierung des dichten Netzwerks aus NROs und Interessengruppen in Europa gegeben. In nationalen Kampagnen gehen die Parteien auf spezielle Weise an Schlüsselorganisationen heran. Sie machen detaillierte politische Vorschläge, um die Mitglieder von allen Seiten zu erreichen und zum Wählen anzuregen. Dies wäre auf europäischer Ebene für NROs in Brüssel und für nationale NROs nötig gewesen. Es passierte aus drei Gründen nicht: wegen des Widerwillens, sich an nationale Gremien zu wenden, zeitaufwändige Verfahren zu durchlaufen und von nationalen Parteien die Genehmigung für Initiativen einholen zu müssen, wegen der fehlenden Ressourcen für den Aufbau von Kampagnen mit einer seriösen Reichweite, und wegen des Mangels an politischen Standpunkten.

In ihren ständigen Sekretariaten haben die Parteien keine ausreichend großen Politikabteilungen, um in allen EU-Tätigkeitsfeldern gut durchdachte politische Initiativen zu erarbeiten. Und dies ist nur ein Beispiel für den Mangel an Ressourcen, mit dem die europäischen Parteien konfrontiert sind.

3.4. Das Problem der Ressourcen

„ES GAB JEDOCH KEINE SPEZIELLEN VORKEHRUNGEN FÜR DIE DOTIERUNG DER EUROPÄISCHEN KAMPAGNEN VON SPITZENKANDIDATEN"

Die Finanzierung der Parteien hat vor allem zwischen 2009 und 2014 zugenommen, blieb aber begrenzt und unterlag strengen Bedingungen. 15 % der Zuschüsse aus dem EP-Haushalt waren ein Pauschalbetrag, 85 % des Betrages basierten auf der Anzahl der MdEPs aus der entsprechenden politischen Partei. Es gab jedoch keine speziellen Vorkehrungen für die Dotierung der europäischen Kampagnen von Spitzenkandidaten. Im Jahr 2014 erhielten die fünf Parteien, die Kandidaten aufstellten, insgesamt folgende öffentliche Zuschüsse[8]:

- Europäische Volkspartei—9,450 Mio. Euro
- Sozialdemokratische Partei Europas —6,376 Mio. Euro
- ALDE—2,182 Mio. Euro
- Europäische Grüne Partei —1,917 Mio. Euro
- Europäische Linke —1,219 Mio. Euro.

Viele Ausgaben der Parteien sind jedoch Fixkosten: Miete, Aufwendungen für die Meetings der internen Gremien, Personalkosten. Von diesem jährlichen Zuschuss musste ein großer Teil für den Parteitag vor den Wahlen ausgegeben werden, der dazu diente, die Kampagne des Kandidaten in Gang zu setzen (in Rom für die SPE, in Dublin für die EVP und bei zwei separaten Veranstaltungen für die ALDE). Auch Nebenkosten des Auswahlverfahrens wurden von den Parteien getragen. Und sogar im Wahljahr setzten die europäischen Parteien ihre anderen Tätigkeiten fort: Sie organisierten vor den Ratssitzungen Pre-Meetings mit Ministern aus ihren politischen Familien, sie hatten bereits Konferenzen geplant, die nicht immer direkt mit den Wahlen

8. Website des EP, auf die nächsten Tausend Euro aufgerundete Zahlen.

in Zusammenhang standen, und sie schickten auch weiterhin leitende Parteivertreter zu internationalen Veranstaltungen, um ihre Präsenz außerhalb der Grenzen der Union sicherzustellen.

Die Mitarbeiterzahl ist begrenzt. Die EVP hat ca. vierzig Kampagnen-Mitarbeiter, die größtenteils ständige Mitarbeiter sind. Die SPE hat dreißig Kampagnen-Mitarbeiter. Die kleineren Parteien haben sogar nur sieben bis zwölf Campaigner. Dazu gehören Mitarbeiter, die die Veranstaltungen organisieren, sehr wenige Mitarbeiter, die sich mit der Politik beschäftigen, einige Mitarbeiter, die internationale Kontakte und den Kontakt mit den nationalen Parteien pflegen, außerdem Buchhalter und technische Mitarbeiter. Nur die Mitarbeiter in der Medienkommunikation, deren Zahl man an einer Hand abzählen kann, können als wichtige Campaigner angesehen werden; manche werden sogar noch mit anderen Aufgaben betraut, die nicht direkt mit der Kampagne zu tun haben.

Die politischen Parteien sind die Stiefkinder der Parteienfinanzierung, wenn man ihre Unterstützung mit der relativ großzügigen Finanzierung der parlamentarischen Fraktionen vergleicht. Die sieben politischen Fraktionen (einschließlich der fünf, die an den Wahlen teilnehmen) bekommen jedes Jahr insgesamt ca. 85 Mio. Euro für ihre politische Tätigkeit, also etwa 6 % des Haushaltes des Europäischen Parlaments. Hinzu kommen die 754 Mitarbeiter, die direkt aus dem EU-Haushalt bezahlt werden, was ca. 15 % der Gesamtpersonalkosten des Europäischen Parlaments ausmacht. Diese Personalkosten machen noch einmal ca. 85 Mio. Euro aus, also den Gesamtbetrag der jährlichen Zuschüsse, die die Fraktionen bekommen. Das sind insgesamt rund 170 Mio. Euro. Laut einer vorsichtigen Schätzung haben die größten Fraktionen also fünfmal so viele Finanzmittel wie ihre entsprechenden politischen Parteien und auch fünfmal so viel Personal. Die endgültigen Zahlen der streng kontrollierten Wahlkampfausgaben wurden noch nicht veröffentlicht. Informelle Informationen aus Parteien zeigen aber, dass sich die Ausgaben für die Spitzenkandidaten-Kampagne der größten Partei auf ca. 1,8 Mio. Euro belaufen haben und für die kleineren Parteien zwischen 500 000 und 1 Million Euro lagen. Dies sind kleine Beträge, sogar im Vergleich zu den Wahlkampfausgaben der größeren EU-Mitgliedstaaten, seien es Parlaments- oder Präsidentschaftswahlen.

„DIE PARTEIEN HABEN 2014 ENORME ANSTRENGUNGEN UNTERNOMMEN (...) ABER WIR SIND NOCH SEHR WEIT ENTFERNT VON EINER BEGEISTERNDEN KAMPAGNE"

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die europäischen politischen Parteien im Jahr 2014 enorme Anstrengungen unternommen haben, um zu einer auf den Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten ausgerichteten europaweiten Kampagne anzuregen, diese zu organisieren und durchzuführen. Diese Bemühungen wurden durch unzureichende Ressourcen, ungelöste Fragen über die Beziehung zwischen den Parteien auf europäischer und auf nationaler Ebene und ein Defizit bei der Entwicklung politischer Programme behindert. Die Gründe dafür sind teils finanziell, teils politisch. Eine sehr kleine Zahl an hart arbeitenden Parteifunktionären hat jeden Tag kleine Wunder vollbracht, um der Kampagne einen europäischen Anstrich zu geben. Wir sind aber noch sehr weit von einer Kampagne entfernt, die die Wähler in Europa zu einem echten Engagement anregt und sie begeistert.

4. Neue politische Herausforderungen für 2019

In seiner Erklärung vor dem EP-Plenum im Oktober 2014 – kurz bevor die MdEPs seine Kommission genehmigten – sagte Juncker, dies sei „die Kommission der letzten Chance". Das war keine rhetorische Bemerkung, sondern eine möglicherweise recht realistische Einschätzung. Juncker zeigte damit nicht nur eine beunruhigende Perspektive auf; er ließ auch das Selbstvertrauen eines Politikers durchscheinen, der nicht von einem Konklave aus Regierungschefs ausgewählt wurde, sondern eine eigene Legitimität besitzt.

Juncker schien damit sagen zu wollen, dass die Euroskeptiker das Überleben des europäischen Projekts bedrohen könnten, wenn die Wähler nicht den Eindruck haben, dass die europäischen Institutionen effektiver auf

ihre Sorgen eingehen. Die Idee der europäischen Integration hat an Attraktivität verloren. Der Prozentsatz der Bürger, die eine positive Wahrnehmung der EU haben, ist zwischen September 2006 und September 2014 von 48 % auf 35 % zurückgegangen. Der Prozentsatz der Bürger, die eine negative Wahrnehmung der Union haben, hat sich im gleichen Zeitraum von 15 auf 25 % erhöht[9]. Viele Bürger sehen es nicht mehr als vorteilhaft an, der EU anzugehören, die ihnen – ihrer Wahrnehmung nach – schmerzhafte Sparmaßnahmen auferlegt oder ihr Leben überreguliert (zum Beispiel durch den berühmten Vorschlag, Olivenöl-Kännchen auf den Tischen in Restaurants zu verbieten).

Die Verantwortung für die schwindende Unterstützung der EU tragen nationale Spitzenpolitiker. Sie werfen den Bürokraten in Brüssel Kürzungen der Sozialhilfeleistungen und sämtliche unbeliebte Arbeitsmarktreformen vor, die sie auf jeden Fall selbst hätten durchziehen müssen, ob ihre Länder Unionsmitglieder sind oder nicht. Das hat Paul Pierson in einem anderen Kontext als die Politik der „Blame Avoidance"[10] bezeichnet. Andererseits berufen sich die gleichen nationalen Spitzenpolitiker auf die positiven Entwicklungen, die sich aus EU-Entscheidungen ergeben, und verkaufen sie nicht selten als das Resultat ihres eigenen Verhandlungstalents.

Die drei Spitzenkandidaten der traditionellen europäischen politischen Parteien für das Amt des Kommissionspräsidenten – Juncker, Schulz und Verhofstadt – kannten diese Tendenzen. Während der Kampagne sagten sie, die EU müsse aktiver sein – aber nur da, wo sie Mehrwert schaffen kann. Davon abgesehen wollten sie unwesentliche Aspekte beiseitelassen.

Obwohl wir diesem Standpunkt nicht widersprechen – auch der Idee nicht, dass die Kommission alle Erwartungen erfüllen sollte, die ihr ehrgeiziges Programm weckt, indem sie an politischen Prioritäten festhält –, ziehen am Himmel sehr bedrohliche Wolken auf, die die Wahlen von 2019 zu den entscheidendsten Wahlen seit 1979 machen könnten.

4.1. Die Fehlannahme, dass die politische Landschaft im Jahr 2019 der von 2014 ähneln wird

Mit einer alternden Bevölkerung, einem energieabhängigen, wirtschaftlich stagnierenden, politisch enttäuschten, geteilten und entmutigten Europa, das von instabilen Nachbarländern umgeben ist, werden wir in Zukunft in einer sich permanent verändernden globalisierte Welt immer weniger Einfluss haben. Es könnte sein, dass die Europawahlen von 2019 in diesem düsteren Kontext ausgetragen werden.

Entweder Europa erzeugt arbeitsplatzschaffenden Wachstum und erkämpft sich durch eine innovationsfreundliche Politik seine Wettbewerbsposition zurück oder es wird eine lange Zeit der Stagnation erleben, die die Position der Populisten allgemein und der EU-feindlichen Parteien insbesondere stärken könnte.

Die Mitgliedsstaaten werden ihre nationalen Parlamentswahlen vor 2019 abhalten. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Texts kann nicht mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass es den euroskeptischen Strömungen in einem oder mehreren großen Mitgliedstaaten nicht gelingen wird, den traditionellen Parteien die Macht zu entreißen und die Entscheidungsfindung in der EU zu blockieren.

Wenn das für 2017 vorgeschlagene Referendum in Großbritannien über die EU-Mitgliedschaft zum Brexit führen sollte, könnte dies die EU-Geschäftsführung der Juncker-Kommission in den nächsten zwei Jahren lähmen.

Auch die Situation in den Nachbarländern der EU und insbesondere die Beziehungen mit Russland könnten die Kohäsion der EU stark belasten. Wenn eine aggressive Haltung Moskaus die Stabilität der EU-Mitgliedstaaten

9. Europäische Kommission, „Standard Eurobarometer 81", Frühjahr 2014.
10. Paul Pierson, „The New Politics of the Welfare State", World Politics 48.2 (1996) S. 143-179.

an der Grenze zu Russland bedroht, könnten die Solidarität und die Beständigkeit der EU stärker auf die Probe gestellt werden denn je.

Die Wahlen 2014 wurden in einem schwierigen Kontext durchgeführt. Es ist aber ein Fehler, davon auszugehen, dass sich die Situation bis 2019 entspannen wird.

4.2. Neue Entscheidungen zur besseren Abdeckung aller Wählermeinungen

Alle fünf Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten waren für die Europäische Union und den Euro. Dennoch gab es erhebliche Unterschiede zwischen ihnen. Nennen wir vor allem die kompromisslose Haltung von Alexis Tsipras gegenüber der Sparprogramme für Bail-out-Länder. Das Fehlen eines Kandidaten, der die europäische Integration einstellen oder aus der Eurozone oder der EU aussteigen wollte, war eine bewusste Entscheidung der euroskeptischen Kräfte. Die Folge ist aber, dass große Teile der öffentlichen Meinung, die dem Konsens zwischen den Kandidaten über das Thema Europa und seine Zukunft nicht zustimmen, nicht vertreten sind. So unbequem es für die Pro-Europäer auch sein mag – populistische europafeindliche Parteien sind heute sehr präsent im Europäischen Parlament und nehmen voll und ganz am politischen Leben der Mitgliedstaaten teil.

„ES WÄRE GESÜNDER FÜR DEN PROZESS, WENN DIE VOLLE BANDBREITE DER STANDPUNKTE ÜBER DIE ZUKUNFT EUROPAS IM WAHLKAMPF PRÄSENT IST"

Es wäre gesünder für den Prozess, wenn die volle Bandbreite der Standpunkte über die Zukunft Europas im Wahlkampf präsent ist, wenn also auch die Euroskeptiker an den EP-Wahlen (was sie schon tun) und auch am Spitzenkandidaten-Prozess teilnehmen. Nach Ansicht der Autoren ist es wahrscheinlich, dass dies 2019 der Fall sein wird.

4.3. Der kontinuierliche Rückgang der Parteimitgliedschaft

Die Kluft zwischen den Politikern und den Bürgern vergrößert sich. Manche Politikwissenschaftler sagen sogar, dass „das Zeitalter der Parteidemokratie vorbei ist"[11]. Alle Statistiken zeigen, dass die Mitgliedschaft in politischen Parteien, die Wahlbeteiligung, die Wählervolatilität und die „Treuekarten"-Unterstützung für etablierte Parteien aufgrund von Klassensolidarität und die Zeiten, in denen sich die Wähler von einem Zwei- oder Drei-Parteien-System vertreten fühlten, vorbei sind. Dieser Zusammenbruch des Vertrauens in die etablierten nationalen politischen Parteien zeigt, wie groß die Schwierigkeiten sind, mit denen die europäischen politischen Parteien konfrontiert sind. Manche dieser Parteien scheinen Schwierigkeiten zu haben, attraktiv zu bleiben, sind aber zumindest in einem Umfeld tätig, in dem die Bürger die grundsätzliche Funktionsweise des Systems verstehen. Sie müssen in diesem unterkühlten politischen Klima und in einem sehr komplexen europaweiten institutionellen System im Wesentlichen wieder bei Null anfangen.

Viele werden sagen, dass die Politiker zu stark vom Puls der Gesellschaft entfernt sind. Andere werden sagen, dass die Wirtschaftskrise zeigt, wie begrenzt die politische Macht ist, um die Finanzmärkte in einer Politik ohne Grenzen zu kontrollieren, und dass dies das Vertrauen der Bürger in die politischen Eliten und den Glauben, dass die Berufspolitiker Lösungen finden werden, zerstört hat. Die Ergebnisse der EP-Wahlen stützen diese Sichtweise: Systemfeindliche Parteien haben rund 150 MdEPs erhalten (20 % der Sitze).

Abschließend kann gesagt werden, dass die europäischen politischen Parteien nicht meinen sollten, sie hätten den Sturm überstanden und es reiche, die Bemühungen von 2014 zu wiederholen. Sie werden für 2019 noch größere Anstrengungen unternehmen müssen.

11. Peter Mair, „Ruling the void. The hollowing of Western democracy", Verso 2013.

5. Packen wir es an

5.1. Was man aus der Erfahrung von 2014 lernen kann und was man besser machen sollte

Vor allem die Grünen und die ALDE glauben, dass transnationale Listen oder andere Reformen des Gesetzes von 1976 über Direktwahlen die Lösung sind, um die europäische Wahlkampagne erfolgreicher zu machen. Wie gut diese Idee auch immer klingen mag – die Chancen, eine einstimmige Zustimmung der Regierungen, die Ratifizierung durch die nationalen Parlamente und die anschließenden Änderungen der nationalen Wahlgesetze zu erhalten, sind praktisch Null. Nichts hält die nationalen Parteien davon ab, nationale Politiker aus anderen Mitgliedstaaten auf ihre Listen zu setzen; bei früheren EP-Wahlen wurden Maurice Duverger in Italien und Monica Frassoni in Belgien gewählt. Aber vier Jahre vor den Wahlen von 2019 für einen europaweiten Wahlbezirk eine allgemeine Wahlliste aufzustellen, ist unserer Meinung nach unrealistisch.

„DIE DIREKTWAHL DES PRÄSIDENTEN DER EU KOMMISSION DURCH ALLE EUROPÄISCHEN BÜRGER IST EIN FROMMER WUNSCH UND PURE FIKTION"

Auch die Direktwahl des Präsidenten der Europäischen Kommission durch alle europäischen Bürger in einem europaweiten Wahlbezirk ist ein frommer Wunsch und pure Fiktion. Die verfassungsmäßige Revolution, die eine solche Veränderung erforderlich machen würde, liegt derzeit nicht im Rahmen des Möglichen.

Diese Veränderungen sind auch nicht nötig, wenn die Parteien die Mängel in ihrer Organisation und der Durchführung ihrer Wahlkampagnen zügig angehen. Es ist möglich, es besser zu machen, ohne unrealistische Ziele zu verfolgen die vom Wesentlichen ablenken.

Der Schwerpunkt sollte auf konkreten Schritten liegen, die die politischen Parteien stärken und es ihnen ermöglichen, im europaweiten Wahlkampf 2019 effektiver zu sein.

5.1.1. Die Rolle der Parteien bei der politischen Entscheidungsfindung in der EU

„DIE EUROPÄISCHEN POLITISCHEN PARTEIEN KÖNNEN UND SOLLTEN EINE WICHTIGE VERMITTLERROLLE ZWISCHEN DEN EU-INSTITUTIONEN UND DER ÖFFENTLICHEN MEINUNG IN EUROPA SPIELEN"

Die europäischen politischen Parteien können und sollten eine wichtige Vermittlerrolle zwischen den EU-Institutionen und der öffentlichen Meinung in Europa spielen. Das war die Intention der Änderungen des Vertrags, der nun ihre Existenz anerkennt. Sie sollten dazu beitragen, die politischen Richtlinien ihrer entsprechenden Fraktionen im Europäischen Parlament zu gestalten. So hätten die europäischen politischen Parteien den Einfluss auf die Ausarbeitung der Politik auf europäischer Ebene, den sie zurzeit nicht haben. Die fehlende Teilnahme der Bürger – sogar der Mitglieder nationaler Parteien – an den Strukturen der europäischen politischen Parteien erklärt sich durch die Schwäche ihrer Organisationsstrukturen und allgemein das Fehlen einer funktionierenden internen Demokratie. Die politischen Parteien müssen in den Wahlkampagnen für das EP und für die Präsidentschaft der Kommission sowie in der Zeit nach den Wahlen neue Strukturen entwickeln, sodass die Verhandlungen für das Programm der EU-Institutionen mit einer politischen Strategie in Einklang stehen, zu deren Festlegung die europäischen politischen Parteien voll und ganz beigetragen haben.

5.1.2. Die Funktion der europäischen Parteien bei der Durchführung von Wahlkampagnen

Anfang 2014 hatte keine europäische Partei eine operative Kampagnenstruktur. Es wäre in jedem Fall schwierig gewesen, eine endgültige Struktur einzurichten, bevor der Kandidat ausgewählt wurde, denn eine Präsidentschaftskampagne muss dem Kandidaten grundsätzlich die Entscheidungsfreiheit über seine

oder ihre Kampagnenleitung geben. Die Parteien müssen aber frühzeitig eine Entscheidung über die Personalerfordernisse für die Durchführung der Kampagne treffen und damit anfangen, potenzielle wichtige Campaigner zu identifizieren.

Intern sollten sich die europäischen politischen Parteien jetzt mit ihren Mitgliedern über „Best Practices" bei der Durchführung von Kampagnen austauschen. Darüber hinaus sollten die europäischen politischen Parteien vor den Wahlen damit anfangen, Aktivisten aus verschiedenen Mitgliedsparteien zu schulen, bzw. angefangene Schulungen fortsetzen. Eines der erschreckendsten Ergebnisse der Kampagne war der Rückgang der Wahlbeteiligung in mehreren Ländern. In manchen ost- und mitteleuropäischen Ländern stellte die geringe Wahlbeteiligung neue Rekorde auf, sodass sogar die Aussagekraft der Wahl in Frage gestellt wurde. Die europäischen politischen Parteien sollten zusammen mit den Parteien der betroffenen Länder dringend analysieren, warum sich die Wähler nicht in dem Wahlprogramm erkennen, und sich fragen, welche strukturellen und organisatorischen Veränderungen angemessen sind.

Die Parteien sollten in so vielen Ländern wie möglich ausgehend von klaren politischen Prioritäten in koordinierter Weise themenbasierte Kampagnen durchführen. In diesem Bereich war die SPE bereits aktiv: Sie hat eine Kampagne für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer durchgeführt. Jede dieser Parteien kann Kampagnen starten, um transnationale Herausforderungen aufzugreifen, die für ihre politischen Familien von Interesse sind.

Die europäischen Parteien müssen nicht nur in den Wochen vor den Europawahlen, sondern permanent Anhänger mobilisieren, um sich nach und nach eine stärkere Basis aus Parteimitgliedern aufzubauen. Sie sollten auch Themen ansprechen, die die Wähler motivieren.

5.1.3. Die Erarbeitung der Politik in den Parteien

Es gibt einen riesigen Pool aus Forschern, Politikexperten und Forschungsinstituten, die an europapolitischen Themen arbeiten. In jeder politischen Familie gibt es abgesehen von den winzigen Politikteams, die für die europäischen Parteien arbeiten, viele politische Mitarbeiter, die für die parlamentarischen Fraktionen, die europäischen Stiftungen und zahlreiche Think Tanks arbeiten, von denen viele politisch der einen oder anderen Partei nahe stehen. Sogar die Zentren für politische Überlegungen, die den Parteien am nächsten stehen, stimmen ihre politische Arbeit nicht mit den Parteien ab. Es kommt zu Überlappungen und Doppelarbeit. Die Forschungsarbeit der Stiftungen ist manchmal viel zu abstrakt, um die Bedürfnisse der Parteien zu erfüllen, mit denen sie verknüpft sind.

> „FÜR 2019 SOLLTEN DIE PRÄSIDENTSCHAFTS-KANDIDATEN (...) MEHR PROFESSIONELLE POLITISCHE BERATUNG EINHOLEN"

Für 2019 sollten die Präsidentschaftskandidaten von ihren Parteien, den entsprechenden parlamentarischen Fraktionen und den Stiftungen mehr professionelle politische Beratung einholen, sodass sie für den Kommissionspräsidenten detaillierte Kostenpläne aufstellen können, die den Wählern eine informierte Debatte und echte Wahlmöglichkeiten bieten. Die bürokratischen Hindernisse, die die Zusammenarbeit zwischen Parteien der gleichen politischen Familie behindern, sollten beseitigt werden, um die Diskursebene anzuheben und die Glaubwürdigkeit der Wahlkampagnen zu verbessern.

5.1.4. Das Beseitigen von künstlichen Hindernissen

Da die radikale Änderung des Vertrages, die manche in Betracht ziehen, um den europäischen Charakter der Wahl zu stärken oder die Direktwahl des Kommissionspräsidenten zu ermöglichen, in absehbarer Zeit unrealistisch ist, sollte man die nächsten Jahre dafür nutzen, sich mit einigen künstlichen Auflagen zu befassen, die eine europäische Kampagne im aktuellen Verfassungskontext verhindern oder dort Grauzonen geschaffen haben, wo es auf Klarheit ankommt. Dafür ist es nötig, in so vielen Mitgliedstaaten wie möglich geduldig an der Änderung der europäischen Regeln oder nationalen Bestimmungen zu arbeiten. Damit soll den

Wählern deutlich gemacht werden, dass die Unterstützung der lokalen MdEP-Kandidaten, die hinter einem Präsidentschaftskandidaten stehen, die einzige Möglichkeit ist, diesen zu unterstützen:

Künstliche Auflagen, die eine effektive Durchführung der Kampagnen auf lokaler Ebene behindern, sollten beseitigt werden. Es sollte den europäischen Parteien ausdrücklich erlaubt werden, die Tätigkeit ihrer nationalen Mitglieder, die für den europäischen Kandidaten und dessen Programm werben, finanziell zu unterstützen.

Es sollte den europäischen Parteien ausdrücklich erlaubt werden, TV-, Kino-und Radiozeit oder Anzeigenfläche in den Printmedien zu buchen, um bekannt zu machen, dass der europäische Kandidat und die nationale Mitgliedspartei zusammen unterstützt werden.

Die europäischen Parteien sollten mehr Freiraum haben, um in den Mitgliedstaaten Veranstaltungen zu organisieren. Wo immer möglich, sollte der Name des Präsidentschaftskandidaten unter dem Namen der lokalen Kandidaten und der lokalen Partei auf dem Stimmzettel auftauchen.

Die Sendezeit für Präsidentschaftskandidaten sollte von nationalen Sendern klar festgelegt werden. Es sollte keine Gesamtdauer für die Mitgliedsparteien geben, denn dies gäbe Parteien ohne europäische Kandidaten einen unfairen Vorteil.

Für TV-Debatten ist ein frühzeitiger Dialog zwischen den Parteien und den wichtigsten nationalen Sendern sehr wichtig, denn damit kann dafür gesorgt werden, dass die Debatten auf europäischen Sendern ausgestrahlt werden. Vorzugsweise sollten auf nationalen Sendern Primetime-Debatten programmiert werden.

5.1.5. Ressourcen – Beziehungen mit den Fraktionen und den politischen Stiftungen

Die finanziellen Ressourcen der europäischen Parteien werden begrenzt bleiben, auch wenn es gelingt, manche o.g. technische Beschränkungen aufzuheben. Es ist ausgeschlossen, dass die Finanzmittel der europäischen Kampagnen US-Niveau erreichen. Die Ausgaben werden im Wesentlichen auf Werbe- und Informationsmaterialien beschränkt sein, wie auf Videos für die Kandidaten, ihre Reise- und Unterbringungskosten, die Kosten der Veranstaltungen für die europäische Kampagne und Werbung zur Verstärkung der digitalen Präsenz der Kampagne, vor allem auf Facebook und Twitter oder durch Werbung auf Google und YouTube. Aber sogar für dieses begrenzte Programm sind die aktuellen Finanzmittel, die für Kampagnen zur Verfügung stehen, nicht ausreichend.

„DIE EUROPÄISCHEN POLITISCHEN PARTEIEN BRAUCHEN RESSOURCEN, UM (...) HAUPTSÄCHLICH ZU ORGANISATIONEN ZUR DURCHFÜHRUNG VON KAMPAGNEN ZU WERDEN"

Die Parteien sollten jetzt die menschlichen und finanziellen Ressourcen erhalten, die sie brauchen, um für die Aufstellung von europäischen Präsidentschaftskandidaten ausgerüstet zu sein, ihr Programm präsentieren und die europaweite Wahlkampagne durchführen zu können. Abgesehen von der Präsidentschaftskampagne sollten sie für Kampagnen über Themen, die den Sorgen der Wähler entsprechen, Kompetenzen entwickeln und Ressourcen abstellen und die sozialen Medien nutzen, um diese Kampagnen zu unterstützen. Mit anderen Worten brauchen die europäischen politischen Parteien Ressourcen, um ihre Aufgaben zu erledigen und hauptsächlich zu Organisationen zur Durchführung von Kampagnen zu werden.

Die treibende Kraft für diese Veränderung wäre eine deutliche Erhöhung ihrer Haushalte, die strengen Kontrollen unterliegen sollten. Außerdem sollten durch die Erarbeitung einer hochwertigen Politik Vorschläge für die Professionalisierung der Kampagnen und der Rekrutierung gemacht werden. Um Transparenz sicherzustellen, sollten die Subventionen für die Parteien zwischen „allgemeinen Betriebsaufwendungen" und „Kampagnen-Aufwendungen" unterscheiden.

Die Parteien sollten auch gefragt werden, wie sie gedenken, ihre internen Strukturen und ihre Entscheidungsfindung zu demokratisieren. Europäische Parteien, die einzelne Parteimitglieder bei

Schlüsselentscheidungen in den Mitgliedstaaten einbeziehen, sollten eine „Demokratie-Prämie" erhalten, also zusätzliche öffentliche Gelder, die es ihnen ermöglichen, diese Übertragung der Entscheidungsfindung zu organisieren. Das Prinzip „ohne Reform, kein weiteres Geld" sollte nicht nur für Mitgliedstaaten gelten, die für EZB-Rettungsmaßnahmen in Frage kommen, sondern auch für europäische politische Parteien, die man dadurch anregen könnte, zu einer transformativen Phase ihrer Entwicklung überzugehen.

Im Jahr 2014 hat jede europäische politische Partei durchschnittlich 1 Million Euro für ihre europaweite Kampagne ausgegeben. Der für die Kampagnen bereitstehende Betrag sollte durch eine deutliche Erhöhung der öffentlichen Dotierungen mindestens verzehnfacht werden. Für Einzelspenden wurde ein leicht realistischerer Höchstbetrag festgelegt, aber das Gros der Finanzierung der europäischen Parteien sollte und wird aus öffentlichen Finanzierungsquellen kommen.

Darüber hinaus sollte der Anomalie der unterbesetzten Parteikampagnen ein Ende gesetzt werden. Die Kampagnen-Mitarbeiter sind überfordert und arbeiten neben den vielen Mitgliedern der politischen Fraktionen, die während der langen Parlamentsferien entweder bezahlten Urlaub nehmen oder untätig in ihren Büros herumsitzen. Mit der Bestimmung, die besagt, dass Fraktionsmitarbeiter nur dann an Kampagnen teilnehmen dürfen, wenn sie unbezahlten Urlaub nehmen, wollte man es vermeiden, dass nationale Parteien versteckte Subventionen erhalten, wenn keine europäische Kampagne durchgeführt wird. Da es jetzt aber europäische Kampagnen gibt, sollten die europäischen Parteien dazu in der Lage sein, freiwillige Mitarbeiter aus ihren entsprechenden parlamentarischen Fraktionen zu rekrutieren. Dies sollte strengen Richtlinien unterliegen, die das Büro des Europäischen Parlaments festzulegen hat. Eine Möglichkeit wäre die Zahlung der Gehälter während der Kampagne aus den speziellen Wahlhaushalten der Parteien.

Auch die gesetzlichen Einschränkungen, die verhindern, dass die Stiftungen voll und ganz an der Erarbeitung der Politik der Parteien und des Programms der Präsidentschaftskandidaten teilnehmen können, sollten beseitigt werden.

5.1.6. Interne Demokratie

Es muss ein Gleichgewicht hergestellt werden zwischen der Notwendigkeit, die Parteien zu demokratischen Strukturen zu machen und die Aktivisten in die Entscheidungsfindung einzubinden, und dem Erfordernis, dass die Parteien für sich genau das Entscheidungsfindungsmodell entwickeln, das sie für geeignet halten. Die Institutionen in Brüssel können nicht über die Regeln entscheiden, die in den Parteien gelten sollen. Der demokratische Mindeststandard sollte sein, dass auf den Parteitagen, auf denen die Kandidaten aufgestellt werden, die Führungspersonen und die Programme von gewählten Delegierten festgelegt werden, die von den Parteimitgliedern in den Regionen und den Mitgliedstaaten dazu beauftragt wurden. Solange dies nicht die Norm ist, werden die aktuellen Parteitage auch weiterhin Parteitagen im Sowjetstil aus einer anderen Zeit ähneln. Um zu dieser überfälligen Veränderung in den Parteien den Anstoß zu geben, könnten als Anreiz zusätzliche finanzielle Ressourcen an beste demokratische Praktiken gebunden werden.

5.1.7. Die Notwendigkeit von Vorwahlen

Intelligente Kommentatoren, die die Wahlen von 2014 beobachtet haben, waren der Meinung, dass der Spitzenkandidat-Prozess scheitern würde. Jetzt sind sich praktisch alle darüber einig, dass das „Präsidentschaftssystem" endgültig gerettet ist. Diese Annahme könnte aber etwas zu optimistisch sein. Im Grunde ist die größte Bedrohung für die Ausweitung des Wahlrechts von 28 Regierungschefs auf 400 Millionen Wähler in Europa, dass die Regierungschefs versuchen könnten, sich ihr verlorenes Vorrecht zurückzuholen, indem sie versuchen, ihren Spitzenkandidaten vor den Nominierungskonventen über ihre Partei durchzusetzen. Man kann sich durchaus vorstellen, dass sich mächtige Regierungschefs der zwei größten Parteien vor dem Konvent heimlich auf den Namen eines Kandidaten einigen und ihre Delegierten dazu drängen, den Kandidaten zu unterstützen, der ihnen zusagt.

Um dieses Risiko auszuschalten und nicht nur für die Parteien, sondern auch für die Kampagne eine neue Dynamik zu schaffen, wäre die wichtigste Veränderung die Auswahl der Kandidaten durch eine Vorwahl und nicht bei einem Parteitag. Die schlechte und zum falschen Zeitpunkt organisierte Vorwahl der Grünen war ein Blindgänger. Dennoch sollte man nicht vergessen, welch elektrisierende Wirkung Vorwahlen haben – nicht nur in den USA, sondern in immer mehr EU-Mitgliedstaaten.

Die USA waren die ersten, die Anfang des 20. Jahrhunderts Vorwahlen eingeführt haben. Vorwahlen wurden aber erst 1952 zur entscheidenden Etappe für die Auswahl der Präsidentschaftskandidaten. In zwanzig Jahren wurden die Vorwahlen zur „großen Triebkraft der amerikanischen Politik" (um den großen amerikanischen Wahlchronisten Theodore H. White zu zitieren) und haben im Laufe der Jahre mehr getan, als die Wähler in die Auswahl der Kandidaten einzubeziehen. Sie haben zu neuen Ideen geführt und die Einstellungen teilweise noch entscheidender verändert als die Wahlen, die sie vorbereiten: die Einstellungen gegenüber dem Krieg, alten Vorurteilen, vorgefertigten Meinungen und der Notwendigkeit, das öffentliche Handeln auf wirtschaftliche Herausforderungen auszurichten. Die Kandidaten, die an Vorwahlen teilnehmen, werden über einen längeren Zeitraum hinweg auf Herz und Nieren geprüft, sodass die Bürger ihr Profil und ihre Persönlichkeit wirklich gut kennen lernen. Das ausschlaggebende Argument für Vorwahlen ist jedoch die einzigartige Chance, die Debatte über Europa aus den elitären Kreisen in Brüssel herauszuholen und in die nationalen Hauptstädte zu verlagern.

Man sollte sich die erfolgreich organisierten Vorwahlen in Frankreich und Italien zum Vorbild nehmen. Es gibt in den USA zwar genauso viele Varianten bei der Organisation der Vorwahlen wie es Bundesstaaten gibt, aber alles spricht dafür, dass offene Vorwahlen bei Weitem die beste Lösung sind. Sie tragen dazu bei, dass sich die Bürger wirklich mit dem Prozess identifizieren. Sie machen die Kandidaten demokratisch rechenschaftspflichtiger, erzeugen sehr viel Werbung und fördern die Wahlbeteiligung. Genau das brauchen wir, um die Europawahlen grundlegend zu verändern. Manche Kandidaten und Kampagnen-Mitarbeiter, die zu diesem Thema befragt wurden, teilen diese Meinung, andere nicht.

„OFFENE VORWAHLEN SIND DIE BESTE LÖSUNG, DENN SIE ERMÖGLICHEN ES ALLEN EUROPÄERN, AN DER GROSSEN EUROPAWEITEN DEBATTE ÜBER DIE ZUKUNFT TEILZUNEHMEN"

Offene Nominierungskonvente bestehend aus speziell von einzelnen Parteimitgliedern gewählten Delegierten wären ein demokratischer Fortschritt. Vorwahlen von Parteimitgliedern in den Mitgliedstaaten wären noch besser, weil die Wählerschaft erheblich größer wäre. Aber offene Vorwahlen sind auf jeden Fall die beste Lösung, denn sie ermöglichen es allen Europäern, an der großen europaweiten Debatte über die Zukunft teilzunehmen und den nächsten Chef der europäischen Exekutive einer sehr genauen Prüfung zu unterziehen.

Damit eine dieser drei Optionen (demokratisch organisierte Nominierungskonvente, geschlossene oder offene Vorwahlen) funktioniert, braucht man eine Vorbereitungszeit, in der die Parteien in den Mitgliedstaaten Wahlkämpfe für die Kandidaten organisieren und in der man sich bemüht, den Prozess zu erklären und die Profile und die Politik der verschiedenen Kandidaten vorzustellen.

Man sollte die außergewöhnlichen Bemühungen nicht unterschätzen, die für eine erfolgreich organisierte europaweite Vorwahl, die den strengen Standards der demokratischen Transparenz entspricht, erforderlich wären. Die Parteien, die sich entscheiden, für die Aufstellung ihrer Präsidentschaftskandidaten diesen Weg zu gehen, sollten im Rahmen der Bemühungen Europas, das Engagement der Bürger für die europäische Integration zu fördern, administrative und finanzielle Unterstützung aus dem EU-Haushalt bekommen.

5.2. Die lange Vorlaufzeit für die Stärkung der parteiinternen Demokratie und den Aufbau der organisatorischen Ressourcen

Der letzte Punkt ist im Grunde der Ausgangspunkt. Alle befragten Personen waren sich darüber einig, dass es notwendig ist, die Aufstellung der Kandidaten – unabhängig von der verwendeten Methode – und die Durchführung der Kampagne wesentlich früher einzuleiten. Im Jahr 2014 hat die EVP das Datum für die Auswahl ihres Kandidaten viel zu nah an das Datum für den Start der offiziellen Kampagne gelegt. Die anderen vier Parteien hatten zwar schon ein wenig früher Kandidaten aufgestellt, konnten mit der Kampagne aber erst anfangen, als alle Kandidaten aufgestellt waren. Weniger als zwei Monate vor Beginn der Wahlkampagne waren die Parteien noch dabei, ihre Kampagnenteams zusammenzustellen. Die Wahlprogramme wurden zwar in einem vernünftigen Zeitrahmen verabschiedet, aber die potenziell interessanteren persönlichen Programme der Kandidaten waren improvisiert und wurden erst wenige Wochen vor der Stimmenabgabe herausgegeben. Auch die Zeitpläne für die Kampagne wurden erst spät entschieden, was den Mitgliedsparteien wenig Zeit für die Vorbereitung ließ. Die europaweiten TV-Debatten wurden zwar rechtzeitig vorbereitet, aber es gab kaum Möglichkeiten, in führenden nationalen öffentlichen Sendern für potenziell nützlichere Debatten Sendezeit zu bekommen.

Sogar für Blitzabstimmungen in den Mitgliedstaaten haben die Parteien Krisenpläne, die es ihnen ermöglichen, schnell eine Kampagne zu starten. Die EP-Wahl im Jahr 2014 ist zwar nicht vergleichbar mit einer nationalen Wahl, denn es war ein Wahlkampf auf einem ganzen Kontinent mit der großen Neuheit, dass es sich gewissermaßen um eine Präsidentschaftswahl handelte – was noch nie ausprobiert worden war und an dessen Erfolg viele nicht glaubten. Es dauert viel länger, Kandidaten über den eigenen Mitgliedstaat hinaus bekannt zu machen, als bei nationalen Wahlen – also „zu Hause" – für einen Spitzenkandidaten zu werben.

„DIE WICHTIGSTE LEKTION IST ALSO EINE SEHR FRÜHZEITIGE AUFSTELLUNG DES KAMPAGNEN-ZEITPLANS"

Die wichtigste Lektion ist also eine sehr frühzeitige Aufstellung des Kampagnen-Zeitplans. Die Parteien sollten ihre Kampagnen in diesem Jahr auf kritische Weise prüfen und daraus operative Schlussfolgerungen ziehen.

Die strukturellen Veränderungen innerhalb der Parteien, wozu auch eine neue Methode für die Auswahl der Spitzenkandidaten gehört, sollten frühzeitig im Jahr 2017 durchgeführt werden. Gleichzeitig sollten die Parteien mit dem Europäischen Parlament zusätzliche, an Bedingungen gebundene Finanzmittel für die Durchführung ihrer Kampagnen aushandeln. Die Ressourcen, die den Parteien für die Auswahl ihrer Kandidaten und für die Kampagne bereitgestellt werden, sollten spätestens im Sommer 2017 feststehen und den gesamten Zeitraum bis Mai 2019 abdecken.

Die europäischen Parteien müssen sich klar machen, dass in den achtzehn Monaten vor den nächsten EP-Wahlen ihre wichtigste und ausschließliche Aufgabe die Vorbereitung der europäischen Kampagne sein muss, wobei der Präsidentschaftskandidat im Mittelpunkt stehen sollte. Sie sollten in diesem Zeitraum frühzeitig Kampagnen- und Kommunikationsmitarbeiter rekrutieren und eine neue Art der Zusammenarbeit mit den nationalen Mitgliedsparteien erarbeiten, sodass die europäische Partei von einem „Dienstleister" zu einem Kampagnenführer werden kann.

Die Parteien sollten es sich zum Ziel setzen, ihre Kandidaten bis spätestens zum Frühherbst 2018 aufzustellen. Wenn man in der Zeit zurückgeht, bedeutet dies, dass sie spätestens bis Ende 2017 einen Bewerbungszeitraum festlegen sollten. Sie sollten im Anschluss daran, also ab Anfang 2018, gute sechs Monate vorsehen, in denen die Bewerber durch nationale Wahlkämpfe und die Bekanntgabe ihrer Sichtweise der Zukunft Europas versuchen können, sich aufstellen zu lassen. Welche Nominierungsmethode die europäischen Parteien auch immer anwenden – diese sechs Monate könnten entscheidend sein, um es den Parteimitgliedern und der breiten Öffentlichkeit zu ermöglichen, die Bewerber kennenzulernen und ihre Ideen zu prüfen.

Wenn die Parteien im September oder Oktober 2018 Kandidaten aufgestellt haben, haben sie die Zeit, ihre Kampagnenführung auszuwählen, in den Mitgliedsparteien ein Netzwerk aus Spitzen-Campaignern aufzubauen, ihre persönlichen Programme für die Kommission zu erstellen, die sie leiten möchten, ihre öffentlichen Profile zu erstellen und die gewaltige Aufgabe anzugehen, sich den 440 Millionen Europäern vorzustellen, die für sie stimmen sollen.

FAZIT

Das Spitzenkandidaten-System von 2014 hat die Art und Weise, wie die Europäische Union die Spitzenpositionen in der Exekutive ihrer Institutionen auswählt, grundlegend verändert. Dadurch hat sich auch das Gleichgewicht zwischen den Institutionen, zwischen dem Parlament und dem Europäischen Rat, stark und auf komplexe Weise verändert (dies wird im Buch der Autoren[12] im Detail analysiert). In diesem Paper sollen lediglich folgende zwei Punkte hervorgehoben werden:

Die europäischen politischen Parteien müssen demokratisch und organisatorisch gefestigt werden, um sicherzustellen, dass das ursprüngliche Versprechen des Spitzenkandidaten-Systems – die Einbeziehung der Bürger in die Entscheidung, wer die EU „leitet" – gehalten wird.

In den Diskussionen nach den Wahlen, bei denen die Form und die Prioritäten der neuen Kommission festgelegt werden, sollten die europäischen Parteien und ihre formalen Strukturen – und nicht nur die parlamentarischen Fraktionen oder bestimmte Parteiführer auf nationaler Ebene – zu aktiven Teilnehmern werden.

2019 ist eine realistische Frist, um diese Zielsetzungen zu erreichen – vorausgesetzt, dass man mit den Vorbereitungen sofort beginnt.

12. Nereo Peñalver und Julian Priestley, *op. cit.*

Zu den gleichen Themen…

2014 EUROPEAN ELECTIONS: AN UPSURGE IN EUROPHOBIA OR BUSINESS AS USUAL?
Yves Bertoncini, *Policy paper No. 133*, Jacques Delors Institute, May 2015

EUROSKEPTIZISMUS ODER EUROPHOBIE? ZWISCHEN WIDERSPRUCH UND AUSTRITT
Yves Bertoncini und Nicole Koenig, *Policy paper No. 121*, Notre Europe – Jacques Delors Institute, November 2014

WHO WILL THE COMMISSION'S NEXT PRESIDENT BE? A MULTIPLE-CHOICE QUESTION
Yves Bertoncini and Thierry Chopin, *Policy paper No. 113*, Notre Europe – Jacques Delors Institute/Robert Schuman Foundation, June 2014

EUROPEAN ELECTIONS: THE ABSTENTION TRAP
Yves Bertoncini, *Policy paper No. 110*, Notre Europe – Jacques Delors Institute, May 2014

FACES ON DIVIDES: THE MAY 2014 EUROPEAN ELECTIONS
Yves Bertoncini and Thierry Chopin, *Studies & Reports No. 104*, Notre Europe – Jacques Delors Institute/Robert Schuman Foundation, April 2014

EUROPEAN POLITICAL PARTIES: THE MISSING LINK
Julian Priestley, *Policy paper No. 41*, Notre Europe, October 2010

Herausgeber: Prof. Dr. Henrik Enderlein • Die Publikation gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder • Alle Rechte vorbehalten • Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe zulässig •.Übersetzung aus dem Englischen: Marian Schewe
© Jacques Delors Institut – Berlin, 2015.

NOTRE EUROPE JACQUES DELORS INSTITUTE

Hertie School of Governance

Pariser Platz 6, D – 10117 Berlin
19 rue de Milan, F – 75009 Paris
office@delorsinstitut.de
www.delorsinstitut.de