

vorgeschlagene Wiederaufbaufonds (Recovery and Resilience Facility) in Höhe von 750 Mrd. Euro würde nicht nur das Volumen des EU-Haushalts drastisch erhöhen, sondern auch die Auszahlung von Zuschüssen in das Europäische Semester integrieren. Die länderspezifischen Empfehlungen und die nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten würden damit deutlich aufgewertet und mit einer klaren Konditionalität versehen.

Der Dialog zwischen nationalen Parlamenten und der Europäischen Kommission spielt im Europäischen Semester bereits heute eine wichtige Rolle. Die Mitwirkung der nationalen Parlamente bei den wirtschafts- und haushaltspolitischen Koordinierungs- und Überwachungsprozessen ist aber in den meisten Mitgliedstaaten unzureichend; nicht wenige nationale Regierungen senden beispielsweise ihre Reformprogramme ohne vorige parlamentarische Beratung nach Brüssel.<sup>9</sup>

### Interparlamentarische Zusammenarbeit

Ein weiteres Instrument für nationale Parlamente auf europäischer Ebene ist die institutionalisierte Kooperation zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament. Durch die Covid-19-Pandemie konnten ab Mitte März 2020 keine interparlamentarischen Zusammenkünfte mehr stattfinden. Neben der Interparlamentarischen Konferenz für Stabilität, wirtschaftliche Koordinierung und Steuerung sowie der Interparlamentarischen Konferenz für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik tritt seit 2017 zudem der Gemeinsame Parlamentarische Kontrollausschuss für Europol zweimal jährlich zusammen. Eurojust wird seit 2019 auch durch ein eigenes interparlamentarisches Treffen evaluiert und für die Frontex-Agentur ist ein solche gemeinschaftliche Kontrolle durch nationale Parlamente und Europäisches Parlament ebenfalls im Gespräch.

Schließlich waren auf den Plenarsitzungen der Konferenz der Ausschüsse für Unionsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union (Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union, COSAC) die Brexit-Verhandlungen ein wiederkehrender Tagesordnungspunkt. Anders als das Austrittsabkommen muss ein Abkommen über die künftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU, wenn es ein „gemischtes Abkommen“ ist, von allen 27 Mitgliedstaaten gemäß den jeweiligen nationalen Bestimmungen, also in der Regel unter Einbeziehung des nationalen Parlaments, ratifiziert werden.<sup>10</sup>

### Weiterführende Literatur

Katrin Auel: National Parliaments and the European Union, in: Oxford Research Encyclopedia of Politics, 1.12.2019, abrufbar unter: <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1490> (letzter Zugriff: 13.6.2020).

Agata Gostyńska-Jakubowska: Boosting the Role of National Parliaments in EU Democracy, 24.9.2019, abrufbar unter: <https://arnegieeuropa.eu/2019/09/24/boosting-role-of-national-parliaments-in-eu-democracy-pub-79870> (letzter Zugriff: 13.6.2020).

Olivier Rozenberg: Post-Pandemic Legislatures: Is real democracy possible with virtual parliaments? ELF Discussion Paper, abrufbar unter: <https://www.liberalforum.eu/publications/post-pandemic-legislatures-is-real-democracy-possible-with-virtual-parliaments/> (letzter Zugriff: 20.10.2020).

Vivien A. Schmidt: Europe's crisis of legitimacy: Governing by rules and ruling by numbers in the Eurozone, Oxford 2020.

## Europäische Parteien

Jürgen Mittag

Wie frühere Wahlen zum Europäischen Parlament übte auch die Wahl im Mai 2019 erheblichen Einfluss auf den Funktionskatalog und die Strukturen der europäischen politischen Parteien aus. In funktionaler Hinsicht kommt dabei der Debatte über die Spitzenkandidaten eine Schlüsselrolle zu. Anknüpfend an die konzentrierte Selbstautorisierung der europäischen politischen Parteien und Fraktionen im Europäischen Parlament im Vorfeld der Wahlen 2014 hatten sowohl Fraktionen als auch europäische Parteien 2018 erneut den Anspruch erhoben, Spitzenkandidaten für den Posten des Präsidenten der Europäischen Kommission aufzustellen. Begründet wurde dies mit dem Anspruch, das Wahlverfahren demokratischer zu gestalten, mehr Wähler zu mobilisieren und eine Plattform für eine europäische Öffentlichkeit beziehungsweise einen europäischen Willensbildungsprozess zu bilden. Das Europäische Parlament empfahl in seiner am 7. Februar 2018 verabschiedeten Erklärung den europäischen Parteien, „ihre Spitzenkandidaten im Wege eines offenen, transparenten und demokratischen Wettbewerbs zu benennen“. Zugleich warnte das Parlament davon, dass es bereit sei, „jeden Kandidaten abzulehnen, der im Vorfeld der Wahl zum Europäischen Parlament nicht als Spitzenkandidat benannt wurde“. Deutlich stärker als bei der Europawahl 2014 hatte sich bei der jüngsten Wahl aber bereits im Zuge der Nominierung der Kandidaten abgezeichnet, dass der Europäische Rat die Kür von Spitzenkandidaten durch die europäischen Parteienfamilien nicht zwangsläufig akzeptieren würde. Im Zuge des informellen Treffens des Europäischen Rates am 23. Februar 2018 betonte dessen Präsident Donald Tusk, dass es keinen „Automatismus“ zwischen der Nominierung eines Kandidaten und der Wahl eines Kommissionspräsidenten gebe. Während der von den Sozialdemokraten zum Spitzenkandidaten gekürte Frans Timmermans mit Blick auf seine frühere Funktion als niederländischer Außenminister und sieben von ihm gesprochene Sprachen zunächst kaum Einwände hervorrief, weckte die Nominierung des Politikers Manfred Weber (Christlich-Soziale Union in Bayern, CSU), der sich ausschließlich in deutscher und englischer Sprache artikuliert und auf keine exekutive Erfahrung zurückblicken konnte, Widerspruch. Die Persönlichkeitsmerkmale der Spitzenkandidaten boten dabei einen willkommenen Aufhänger in einem strukturellen Machtkampf zwischen Parlament und Europäischem Rat, aber auch zwischen einzelnen Mitgliedstaaten. Dass Fraktionen, Institutionen und Mitgliedstaaten sich nach wochenlangem Ringen letztlich nicht auf einen der zuvor nominierten Spitzenkandidaten verständigten, beschädigte nicht nur die Wahlen zum Europäischen Parlament, sondern auch die europäischen politischen Parteien, deren Nominierungsakt damit zur Farce verkommen war. Der Versuch des Vorsitzenden der Europäischen Volkspartei (EVP), Joseph Daul, das Spitzenkandidatenmodell durch einen Unterstützungspakt für Frans Timmermans noch zu retten, scheiterte letztlich sowohl am Widerstand von einigen osteuropäischen Staaten als auch von Teilen der EVP-Fraktion. Nicht nur in den Medien, sondern auch seitens der

Wissenschaft wurde das Scheitern des Spitzenkandidatenmodells aus demokratietheoretischer Sicht kritisiert und zudem als Rückschritt bei der Weiterentwicklung des Funktionskatalogs der europäischen Parteien bewertet.

Im Zuge ihrer – trotz offizieller Unterstützung der drei größten Fraktionen mit lediglich neun Stimmen über der Schwelle zur absoluten Mehrheit erfolgten – Wahl zur Kommissionspräsidentin bekundete Ursula von der Leyen<sup>2</sup>, eine Reform des Spitzenkandidaten-Prinzips in die Wege zu leiten und die seit längerem diskutierte Idee transnationaler europäischer Listen erneut aufgreifen zu wollen. Obwohl die Konferenz zur Zukunft Europas<sup>3</sup> angesichts der Covid-19-Pandemie bislang zurückgestellt wurde, ist zu erwarten, dass in einer Reformdebatte beide Prinzipien miteinander verzahnt und über Spitzenkandidaten, die transnationale Listen anführen, erneut diskutiert werden wird. Mit einer entsprechenden Regelung – so die Erwartung der Befürworter – könnten die europäischen Parteien neue Impulse erhalten und jenseits ihrer bislang primär kommunikativen und koordinierenden Funktionen auch stärker zur Rekrutierung und Repräsentation beitragen.

Neben den funktionalen Auswirkungen forcierten die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 auch strukturelle Änderungen und einen Generationenwechsel bei zahlreichen europäischen Parteien. In der EVP trat der Franzose Joseph Daul nicht mehr als Vorsitzender an. Zu seinem Nachfolger wurde auf dem EVP-Kongress im November 2019 in Zagreb der scheidende Präsident des Europäischen Rates Donald Tusk gewählt. Dieser Kongress stand stark unter dem Eindruck der Kontroverse um den ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orbán und dessen Fidesz-Partei, deren Mitgliedschaft in der EVP bereits im März 2019 suspendiert worden war. Als Orbán im Zuge der Pandemie im Frühjahr 2020 weitreichende Notstandsgesetze in Ungarn durchsetzte, forderten Vertreter von 13 der rund 80 EVP-Mitgliedsparteien in einem offenen Brief den Ausschluss der Fidesz-Partei. Da sich aber eine Mehrheit der christdemokratischen Parteien – darunter auch die Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) und CSU – dem entgegenstellte, wurden keine weiteren Sanktionen eingeleitet; die Debatte markiert aber ein anhaltendes Konfliktthema innerhalb der EVP. Die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE) hat im April 2019 die Beziehung zu einer ihrer Mitgliedsparteien, zur rumänischen Partidul Social Democrat (PSD), wegen anhaltender Korruptionsvorwürfe gegen hochrangige (Partei-)Politiker und homophober Stellungnahmen eingetufen. Nach den Wahlen zum Europäischen Parlament verblieben die PSD-Abgeordneten aber ebenso in der Fraktion der Progressiven Allianz der Socialists & Democrats im Europäischen Parlament (S&D-Fraktion) der wie die Fidesz-Abgeordneten in der EVP-Fraktion. Die Bildung der neuen „renew Europe“-Fraktion im Europäischen Parlament, der vor allem Vertreter der bisherigen Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) und des französischen Wahlbündnisses „Renaissance“ angehören, blieb bislang ohne weitergehende Auswirkungen für die ALDE-Partei. Unmittelbar nach der Europawahl 2019 hatte die rumänische Partei Alianta Liberalilor și Democratilor (ALDE), die keines ihrer bisherigen 10 Mandate wiedergewann, den Rückzug aus der ALDE-Partei erklärt. Auf dem ALDE-Kongress im Oktober 2019 in Athen wurde Hans van Baalen wiedergewählt. Im Gegensatz zum französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron, dessen Partei La République en Marche! die stärkste nationale Gruppe der ALDE-Fraktion bildet, hat sich der

ALDE-Parteikongress mehrheitlich für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Nordmazedonien und Albanien ausgesprochen.<sup>4</sup>

In den weiteren etablierten und in der gesamten EU agierenden europäischen politischen Parteien wechselte im Jahr 2019 ebenfalls der Vorsitz: In der regional orientierten Europäischen Freien Allianz wurde die frühere Generalsekretärin der Partei, die Baskin Lorena López de Lacalle, bereits im März 2019 zur neuen Vorsitzenden gewählt. Bei den Europäischen Grünen lösten der Österreicher Thomas Waitz und die Belgierin Evelyne Huybrebeck die bis dahin amtierenden Reinhard Bütikofer und Monica Frassoni als Vorsitzende ab.

Begrenzte personelle Veränderungen gab es bei den in den 2000er Jahren gegründeten und nicht in allen EU-Mitgliedstaaten agierenden europäischen Parteien. Die Europäische Linke wählte den früheren saarländischen Landtagsabgeordneten und ehemaligen stellvertretenden Vorsitzenden der Partei Die Linke Heinz Bierbaum auf ihrem Kongress im Dezember 2019 in Malaga an die Spitze. Die Europäische Demokratische Partei (EDP) hielt ihren Kongress im November 2019 in Paris ab und bestätigte François Bayrou als Vorsitzenden. Die Europäische Christliche Politische Bewegung wird im September 2020 ihren Vorstand im Rahmen der 20. General Assembly erstmals online bestellen.

Bei den Parteien, die 2009 und 2014 im Zuge der jeweiligen Europawahl gegründet worden waren, sind größere Veränderungen auszumachen. Die Allianz der Konservativen und Reformen in Europa änderte ihren Namen in Europäische Konservative und Reformen (EKR), um die Verbindungslinien zur EKR-Fraktion im Europäischen Parlament sichtbar zu machen. Mit Giorgia Meloni, Vorsitzende der erst im Februar 2019 der europäischen Parteioorganisation beigetretenen italienischen Partei Fratelli d'Italia, wählte die EKR im September 2020 eine neue Vorsitzende. Die Bewegung für ein Europa der Nationen und der Freiheit änderte im Nachgang zu den Europawahlen ebenfalls ihren Namen und heißt nun Identität und Demokratie Partei (IDP). Auch hier stand das Ansinnen im Vordergrund, einen stärkeren Bezug zu der erst 2015 gegründeten Fraktion Europa der Nationen und der Freiheit herzustellen, die sich seit der Europawahl 2019 Fraktion Identität und Demokratie nennt. Während in der Fraktion neben dem französischen Rassemblement National (dem früheren Front National) und der italienischen Lega (früher Lega Nord) auch die Alternative für Deutschland (AfD) mit elf Abgeordneten vertreten ist, hat sich die AfD der IDP-Partei nicht angeschlossen, die weiterhin vom belgischen Vlaams Belang-Politiker Gerolf Annemans geleitet wird. Offiziell nicht mehr anerkannt von der Behörde für europäische Parteien und europäische politische Stiftungen wird die rechtsextreme Allianz der europäischen nationalen Bewegungen (AENM), die das seit der jüngsten Reform notwendige Quorum von sieben Mitgliedsparteien mitgewählten Parlamentariern nicht erfüllt. Auch im Zuge der Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 konnte keine Mitgliedspartei der AENM ein Mandat erringen; seitdem ist die Partei inaktiv. Ähnliches gilt für die rechtsextreme Allianz für Frieden und Freiheit (APF), die gleichermaßen nicht mehr als europäische politische Partei anerkannt wird. Anders als die AENM stützt sich die APF aber auf zwei Mandate der slowakischen Partei Kotlebovci – Ľudová strana Naše Slovensko im Europäischen Parlament und ist politisch weiterhin aktiv.

Neben den angeführten aktuellen und früheren europäischen politischen Parteien bestehen vier weitere europäische Parteiorganisationen, die über Mandatsträger im Europäischen Parlament verfügen, aber nicht formal als europäische politische Partei anerkannt sind. Hierzu zählen die Europäische Piratenpartei, die sich auf 21 Mitgliedsparteien und vier Europaabgeordnete stützt sowie die Partei Animal Politics EU als Sammlungsbewegung nationaler europäischer Tierschutzparteien, die nationale Parlamentarier in Portugal und Schweden sowie Europaabgeordnete aus Deutschland und den Niederlanden vereinigt. Nicht offiziell anerkannt ist auch die Parteiorganisation Volt, die sich selbst als Bürgerbewegung bezeichnet, auf nationale Sektionen und Verbände in allen EU-Staaten stützt, durch Crowdfunding finanziert und durch einen Europaabgeordneten repräsentiert wird. Die Initiative kommunistischer und Arbeiterparteien Europas zählt rund 30 Mitgliedsparteien, stellt aber nur in Griechenland nationale Parlamentarier und Europaabgeordnete.

Als Bilanz ist festzuhalten, dass das Spektrum der europäischen Parteiorganisationen sich weiter ausdifferenziert hat und die europäischen Parteien im Zeichen einer wert- und europabezogenen Inklusions-Exklusions-Spannungslinie noch vielschichtiger geworden sind. Zugleich hat aber die jüngste Reform der Anerkennungsregelungen einer Konsolidierung der europäischen politischen Parteien weiter Vorschub geleistet. Dass die Wahlen zum Europäischen Parlament weiterhin wichtige Impulse für die europäischen Parteien liefern, dokumentieren die zahlreichen Veränderungen, nicht zuletzt beim Führungspersonal. Entscheidend für die künftige Rolle und Bedeutung der europäischen politischen Parteien dürfte indes sein, ob es ihnen gelingt, den eingeschlagenen Pfad der Rekrutierung und Aufstellung von Spitzenkandidaten zu behaupten. Allein diese Funktion garantiert jene mediale Aufmerksamkeit, die den Kongressen der europäischen politischen Parteien und ihrem politischen Führungspersonal in den vergangenen Monaten nur höchst begrenzt zuteil geworden ist.

### Weiterführende Literatur

- Luciano Bardi et al.: *The European Ambition. The Group of the European People's Party and European Integration*, Baden-Baden 2020.
- Margarita Gómez-Reino: *Nationalisms in the European Arena. Trajectories of Transnational Party Coordination*, Cham 2018.
- Karl Magnus Johansson/Tapio Raunio: *Political Parties in the European Union*, in: Oxford University (Hrsg.): *Oxford Research Encyclopedias of Politics*, abrufbar unter: <https://oxfordre.com/politics/> (letzter Zugriff: 19.10.2020).
- Yonne Nassehoven: "To be or not to be?" Das Spitzenkandidatprinzip in der Europawahl 2019 und zukünftige Szenarien, in: *Integration* 4/2019, S. 280-296.

## Europa der Kommunen

Andreas Marchetti

Die Möglichkeiten von Städten und Gemeinden zur aktiven Gestaltung europäischer Politik gelten gemeinhin als schwach. Sie sind über den Ausschuss der Regionen zwar im Mehrebenensystem der Europäischen Union institutionell vertreten, üben aufgrund dessen rein beratender Funktion aber lediglich mittelbar Einfluss auf die Gesetzgebung aus. Dabei manifestieren sich viele Entscheidungen „europäischer Innenpolitik“ ganz konkret im Lokalen, auch betätigen sich Städte und Gemeinden im Sinne „kommunaler Außenpolitik“ selbst als europapolitische Akteure. Wie im Vorjahr geht dieser Beitrag auf beide Aspekte ein, stellt diesen aber zunächst die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie als dem sicherlich einschneidendsten Ereignis der letzten Monate voran.

### Covid-19-Pandemie und Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen

Regionen, Städte und Gemeinden waren von der Covid-19-Pandemie nicht nur ganz unterschiedlich betroffen, sondern auch von den Maßnahmen zu ihrer Eindämmung. Durch vielerorts auch einseitige Grenzschließungen und -kontrollen führte dies in grenznahen Städten und Gemeinden nochmals zu erheblichen weiteren Einschränkungen. Angesichts der gravierenden Auswirkungen der Pandemie vor Ort fungierte der Ausschuss der Regionen gemäß seines Selbstverständnisses als „Schnittstelle zwischen der Europäischen Union und ihren lokalen und regionalen Gebietskörperschaften“<sup>1</sup>. In einem Aktionsplan vom 24. März 2020 beschloss der Ausschuss die Schaffung einer zentralen Plattform zum Erfahrungsaustausch sowie zur gegenseitigen Unterstützung.<sup>2</sup>

Die Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union für 2021 bis 2027 wurden ebenfalls massiv von der Covid-19-Pandemie beeinflusst. In den Jahren 2018 und 2019 hatte sich der Ausschuss der Regionen noch sehr kritisch zu den bis dato vorgeschlagenen Gesamtrahmen geäußert. Im Lichte der Erklärung des Ausschusses zur Rolle der Gebietskörperschaften in der Pandemie vom 8. Mai 2020<sup>3</sup> betonte sein Präsident, Apostolos Tzitzikostas, dass der neue Kommissionsvorschlag zum mehrjährigen Finanzrahmen vom 27. Mai 2020<sup>4</sup> den „wesentlichen Forderungen“ des Ausschusses entspreche, immerhin sei der „neue EU-Haushalt in Höhe von 1 100 Milliarden Euro und der Aufbauplan mit seinen 750 Milliarden Euro [...] auf Schutz, Wiederaufbau und Krisenfestigkeit der Regionen, Städte und Dörfer in ganz Europa ausgerichtet“.<sup>5</sup>

- 1 Europäischer Ausschuss der Regionen: *CoR Action Plan to help regions and cities fight the COVID-19 the European Union*, 24.3.2020, S. 1 (Übersetzung des Verfassers).
- 2 Europäischer Ausschuss der Regionen: *CoR Action Plan*, 2020; vgl. hierzu auch den Beitrag „Ausschuss der Regionen“ in diesem Jahrbuch.
- 3 Europäischer Ausschuss der Regionen: *Declaration on COVID-19 Response. Local and regional authorities as actors of the European response to the COVID-19 crisis*, 8.5.2020.
- 4 Europäische Kommission: *Mitteilung der Kommission: Der EU-Haushalt als Motor für den Europäischen Aufbauplan*, 27.5.2020, COM(2020) 442 final.