

Europäische Parteien – Phantomorganisationen oder Integrationsbeschleuniger?

Stefan Marschall

1. Einleitung

Parteien sind unverzichtbare Elemente moderner Demokratien. Ob sie in den jeweiligen *Verfassungstexten* Erwähnung finden oder nicht: Aus der *Verfassungswirklichkeit* demokratischer Systeme sind Parteien nicht mehr wegzudenken. Ihnen kommt eine zentrale Rolle bei der politischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu. Parteien gelten als Transmissionsriemen, die die gesellschaftliche Willensbildung mit der staatlichen verbinden. Der Parlamentarismus, *die* gängige Form, Demokratie zu organisieren, ist auf Parteien angewiesen. Und Wahlen in Flächenstaaten können ohne Parteien nicht realisiert werden.

Die Diagnose von der Unverzichtbarkeit der Parteien bezieht sich zunächst auf die nationalstaatliche Ebene. Gilt sie auch darüber hinaus? Politik findet seit geraumer Zeit nicht mehr nur auf der nationalen Ebene statt und nicht nur unterhalb, in regionalen und kommunalen Strukturen, sondern auch „supra-“ und „international“, also jenseits des Nationalstaates.

Dies gilt im verschärften Maße für die Staaten, die sich zur Europäischen Union (EU) zusammengeschlossen haben. Mit der EU hat sich eine transnationale Ebene etabliert, die die klassischen Eigenschaften eines „staatlichen“ Systems aufweist: Dort werden Rechtsakte verabschiedet, durchgesetzt und kontrolliert, die sich als zweite Rechtsordnung neben die jeweils nationale stellen. Dort arbeiten Institutionen, die die Aufgabe der Repräsentation haben: der Vertretung von Staaten, von Bürgern sowie von gesellschaftlichen Interessen.

Auf dieser Folie lautet die Frage für die folgende Analyse: Was für ein „Parteiensystem“ existiert innerhalb der Europäischen Union? Welche rechtlichen Grundlagen gibt es und wie sieht die Realität des europäischen Parteiensystems aus?

Das zentrale Ergebnis schon einmal vorweggenommen: Ja, es gibt sie, die europäischen Parteien. Aber sie unterscheiden sich von den nationalen in Bezug auf ihre Organisation und ihre Rolle im System. In Sachen „Parteiendemokratie“ ist die Europäische Union – wie in vielen anderen Hinsichten auch – ein einzigartiges Phänomen.

2. Evolution eines europäischen „Parteiensystems“

Wenn über europäische Parteien gesprochen wird, dann richtet sich der Blick schnell auf die Fraktionen des Europäischen Parlaments (EP). Eine Fraktion ist aber keine Partei, wenn auch aus Fraktionen Parteien entstehen oder Parteien in Parlamenten Fraktionen bilden können. Im Weiteren sollen die Parteien im Brennpunkt stehen, die nicht nur als Fraktionen im Parlament, sondern auch außerhalb des EP als ständige Organisationen formiert sind.¹

Auf der Ebene der Europäischen Union haben sich in diesem Sinne mittlerweile fünf Parteien aufgestellt: die Europäische Volkspartei (EVP), die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE), die Europäische Liberale und Demokratische Reformpartei (ELDR), die Europäische Grüne Partei (EGP) sowie die Europäische Linke (EL).

1. Europäische Volkspartei (EVP)

Vorläufer der EVP waren Assoziationen christlicher Parteien, die bis in die zwanziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts zurückreichen. Bereits 1953 hatte sich in der „Gemeinsamen Versammlung“ der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (der Vorgängerorganisation der EU) die erste christlich-demokratische Fraktion gegründet. Im weiteren Verlauf formierten sich zwei Organisationen, die „Europäische Union der Christdemokratien“ (1965) und die „Europäische Volkspartei“ (1976), die eine Zeit lang nebeneinander existierten. Erst 1998 fusionierten die beiden Parallelfractionen und nannten sich „Europäische Volkspartei – Föderation Christlich-demokratischer Parteien der Europäischen Gemeinschaft“.

Der Europäischen Volkspartei gehören mittlerweile 41 Parteien an. Hierunter fallen u.a. die bundesdeutsche CDU, die britischen Tories sowie die französische „Union pour un Mouvement Populaire“ (UMP). Zu den ordentlichen Mitgliedsparteien kommen noch neun assoziierte und 17 beobachtende Parteien hinzu. Die EVP-Fraktion im Parlament umfasst nach den 2004er Wahlen 267 Abgeordnete.

Programmatisch verortet sich die EVP als wertebetonnte Partei der Mitte. Das Aktionsprogramm 2004-2009 hebt vier Hauptthemen hervor: 1) die Würde jedes menschlichen Wesens, 2) die Unterstützung der Familie, 3) die soziale Marktwirtschaft sowie 4) die Schaffung eines dezentralen Europas.

2. Sozialdemokratische Partei Europas (SPE)

Zwar spielt die internationale Zusammenarbeit für die Sozialdemokratie traditionellerweise eine wichtige Rolle. Allerdings hat sich auf der europäischen Ebene erst relativ spät eine Plattform für die Sozialdemokraten herausgebildet. Die SPE ist erst 1992 gegründet worden. Bereits zuvor, schon seit 1974, hatte es freilich einen Bund der sozialdemokratischen Parteien in der EG gegeben. Daran konnte die SPE anknüpfen.

Der SPE gehören 32 Mitgliedsparteien an; hinzu kommen acht assoziierte Gruppierungen und fünf Beobachterparteien. Zur SPE gehören unter anderem die bundesdeutsche SPD, die britische Labour-Partei sowie die französischen Sozialisten. Mit 201 Parlamentariern ist die SPE hinter der EVP die zweitstärkste politische Gruppe im Europäischen Parlament.

Die SPE zielt – gemäß ihrer Satzung – auf die Verbesserung der Kooperation zwischen den europäischen sozialdemokratischen Parteien in Europa generell und speziell zwischen denen im Europäischen Parlament. Im Fokus der Programmatik stehen Zielsetzungen wie Wachstum, soziale Ausgewogenheit und nachhaltige Entwicklung.

3. Europäische Liberale und Demokratische Reformpartei (ELDR)

Im Jahr 1976 schlossen sich die liberalen Parteien im Europäischen Parlament zu dem „Bündnis liberaler und demokratischer Parteien in der Europäischen Gemeinschaft“, also zu einer ersten Kooperation zusammen. Diese Föderation wurde später in „Europäische Liberale Demokraten“ umgewandelt. Als „Partei“ formierten sich die europäischen Liberalen im Dezember 1993 mit dem Namen „Europäische Liberale Demokratische und Reformpartei“ (ELDR).

In der ELDR sind 47 Parteien organisiert. Diese stammen aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, aber auch darüber hinaus (z.B. aus Albanien und der Schweiz). Die deutsche FDP ist Mitglied der ELDR und stellt mit Werner Hoyer den Präsidenten. Österreich ist mit dem „Liberalen Forum“ vertreten, Großbritannien u.a. mit den „Liberal Democrats“. 89 Mitglieder des Europäischen Parlaments gehören der ELDR an.

Inhaltlich präsentiert sich die ELDR als Sammlung demokratischer Parteien mit liberalen Grundsätzen. Im programmatischen Mittelpunkt stehen folglich die Rechte und die Freiheiten des Einzelnen und die Rückführung des Staates aus dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben.

4. Europäische Grüne Partei (EGP)

Grüne Parteien haben erst Ende der siebziger Jahre oder im Folgejahrzehnt die Parteiensysteme in den europäischen Demokratien erweitert. Entsprechend spät, in den achtziger Jahren, kam es zu ersten europäischen Zusammenschlüssen: 1980 in Form der „Koordination Grüner und Radikaler Parteien in Europa“ (1982 wieder aufgelöst) und 1984 in der „Europäischen Koordination Grüner Parteien“. Aus der „Koordination“ ist 1993 die „Europäische Föderation Grüner Parteien“ geworden. Zugleich schlossen sich die „grünen“ Abgeordneten im Europäischen Parlament zur Fraktion „Die Grünen/Freie Europäische Allianz“ zusammen. Im Vorfeld der Europawahl 2004 ist schließlich die „Europäische Grüne Partei“ gegründet worden.

In der EGP sind 33 Parteien aus 30 Ländern organisiert; hinzu kommen sieben Beobachterparteien. Eine führende Gruppierung stellen die Vertreter von „Bündnis '90/Die Grünen“ dar, die den Parteigründungsprozess 2004 maßgeblich betrieben haben. Zudem finden sich die französischen „Verts“ sowie die „Green Party“ Großbritanniens in der EGP. Im Parlament sind die europäischen „Grünen“ mit 42 Parlamentariern vertreten.

Die programmatischen Konturen der Partei sind auf Grund ihrer heterogenen Mitgliedschaft reichlich unscharf. Als gemeinsamer Nenner findet sich die Forderung einer ökologisch nachhaltigen Politik, ergänzt von dem Themengebiet der Menschen- und Minderheitenrechte.

5. Europäische Linke (EL)

Wie die EGP ist auch die Europäische Linke im Vorfeld von Europawahlen gegründet worden. Gespräche über eine Kooperation der Zusammenarbeit linker MdEPs hatte es bereits seit Ende der neunziger Jahre gegeben: Ergebnis war die Bildung der „Konföderalen Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke“ nach der 1999er Wahl. 2004, ein weiteres Mal mit Blick auf eine EP-Wahl, wurde die „Partei der Europäischen Linken“ gegründet.

Die EL besteht aus 14 Parteien aus 12 Ländern, wobei die bundesdeutsche „Die Linkspartei. PDS“ (allein auf Grund ihrer Stärke im EP) eine treibende Kraft darstellt. Hinzu kommen u.a. die Französische Kommunistische Partei, die italienische „Partito della Rifondazione Comunista“ und die Kommunistische Partei Spaniens. Weitere neun Parteien haben einen Beobachterstatus. Im Europäischen Parlament verfügt die EL als „Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke“ über 41 Sitze.

Programmatisch verortet sich die EL als Partei der Arbeiter-, Frauen-, Umwelt- und Friedensbewegung. Sie vertritt antikapitalistische Politikpositionen und verfolgt – ihrer Satzung zufolge – „sozialistische“ und „kommunistische“ Zielsetzungen.

Der kursorische Blick auf die fünf europäischen Parteien macht deutlich: Ihre Entstehung ist andersförmig verlaufen als die Entstehung ihrer nationalstaatlichen Pendanten. In den Nationalstaaten hat sich ein Großteil der Parteien aus gesellschaftlichen Bewegungen heraus entwickelt, die über ihre Beteiligung an Wahlen in die Parlamente hineingelangten. Die Parteigeschichte der Europäischen Union sieht freilich anders aus. Die europäischen Parteien sind in erster Linie das Produkt eines „Elitenprojekts europäische Integration“.

Bei der Gründung der fünf europäischen Parteien spielten durchweg die Fraktionen des Europäischen Parlaments *die* entscheidende Rolle. Institutionalisierte europäische Parteienzusammenschlüsse entstanden infolge der EP-internen Zusammenarbeit nationaler Parteien gleicher Gesinnung. Die transnationalen Fraktionen gaben den Impuls dazu, außerparlamentarische Parallelorganisationen zu gründen. Dabei ging von den Wahlen zum Europäischen Parlament ein wichtiger Anstoß aus. So wurden die Europäische Grüne Partei und die Europäische Linke im Vorfeld jüngerer Europawahlen ins Leben gerufen. Die Gründung der drei anderen Parteien war in den siebziger Jahren durch die Perspektive der ersten Direktwahl des EP beschleunigt worden.

Auf Grund der Bedeutung der Fraktionen bei der Parteigründung hat die parteipolitische Zusammensetzung des Europäischen Parlaments über die Struktur des europäischen Parteiensystems mitentschieden. In den fünf Parteien spiegeln sich die großen Zusammenschlüsse des Europäischen Parlaments wider – mit Ausnahme der nationalistischen antieuropäischen EP-Parteien, denen eine transnationale Zusammenarbeit naturgemäß fremd ist.

Im Fraktionssystem des EP reflektiert sich wiederum das typische Parteiensystem des Nationalstaates: Konservative, Sozialdemokraten, Liberale, Grüne und Sozialisten spannen das aus den Mitgliedsländern der EU bekannte Parteienspektrum auf.

In ihrer Programmatik kommen die europäischen Parteienfamilien jedoch diffuser daher als ihre nationalen Entsprechungen. Dies hängt damit zusammen, dass

es sich um Sammlungen programmatisch sehr heterogener nationaler politischer Gruppen handelt. Sozialdemokraten in Frankreich unterscheiden sich inhaltlich von Sozialdemokraten in Großbritannien oder Polen. Das gleiche gilt für die Christdemokraten und die Konservativen.

Geprägt hat die europäischen Parteien die ständige Erweiterung der Europäischen Union. Dabei sind sie selbst fortwährend „erweitert“ worden. Wenn neue Staaten in die EU aufgenommen worden sind, dann sind in der Regel auch die jeweiligen nationalen Parteien in die Parteienfamilien integriert worden. Dies hat zu einer weiteren Heterogenisierung der europäischen Parteien beigetragen, zu einem Verlust an programmatischem Profil und Kohärenz der einzelnen Zusammenhänge.

3. Organisation

Die europäischen Parteien sind anders organisiert als die Parteien der Nationalstaaten. Der entscheidende Unterschied liegt in der Form der Mitgliedschaft. Die europäischen Parteien nehmen in erster Linie keine individuellen Mitglieder, sondern Organisationen auf. Es handelt sich tatsächlich um Parteienverbände oder um Dachverbände (vgl. Deinzer 1999; Kuper/Jun 1995; Johansson/Zervakis 2002a). Neben die ordentlichen Mitgliederparteien treten in der Regel noch assoziierte oder beobachtende Gruppen.

Zwar kennen einige Parteien auch die individuelle Mitgliedschaft, z.B. die ELDR oder die EVP. Allerdings verfügen diese Einzelmitglieder nicht über Stimm- und Rederechte, die den organisatorischen Mitgliedern zugesprochen werden. Bei der Gründung der jüngsten europäischen Partei, der EL, ist über die Möglichkeit einer unmittelbaren persönlichen Mitgliedschaft in der europäischen Parteiorganisation debattiert worden. Die Entscheidung fiel schließlich auch in dieser Partei für die primäre Mitgliedschaft von Gruppierungen. Aber auch natürliche Personen, die nicht in einer der Mitgliedsparteien sind, können der EL beitreten. Diese Option erlaubt die derzeit gültige Satzung – aber nur für einen begrenzten Zeitraum („versuchsweise“).

Die Entscheidung für diese Art der Mitgliedschaft prägt die Organigramme der europäischen Parteien. Sie setzen sich in der Regel aus folgenden Elementen zusammen:

- Kongress/Delegiertenversammlung: Oberstes Organ der Parteien ist die Versammlung der Vertreter der nationalen Mitgliedsparteien. Dort werden die zentralen Sachbeschlüsse gefällt sowie innerparteiliche Amtsträger gewählt. Dieses Gremium heißt bei allen fünf Parteien „Kongress“, bei der ELDR „Jährlicher Parteikongress“. Zwischen den regulären Vollversammlungen treffen sich beispielsweise in der SPE und in der EPG „Teilplena“.
- Parteivorstand: Die operative Arbeit der Parteien wird von einem geschäftsführenden Leitungsgremium übernommen. An der Spitze steht ein von der Delegiertenversammlung gewählter Vorsitzender mit seinen Stellvertretern. Der Parteivorstand heißt bei der EVP „politisches Präsidium“, bei der SPE „Präsidenschaft“, bei der ELDR „Präsidium“, bei der EGP „Ausschuss“ bei der EL „Vorstand“.

- Sonstige Gremien: Neben der Delegiertenversammlung und dem Parteivorstand finden sich noch Kommissionen und Ausschüsse, ggf. auch Jugendorganisationen (bei der ELDR oder der SPE) oder Frauenorganisationen (bei der SPE). Bei der EL ist neben Kongress und Vorstand noch ein „Rat der Vorsitzenden“ eingerichtet worden, dem die nationalen Parteichefs sowie der EL-Vorsitzende im Europäischen Parlament angehören. In der EVP findet vor jedem Europäischen Rat ein „Gipfel“ statt, an dem die jeweiligen nationalen EVP-Regierungschefs und der EVP-Fraktionsvorsitzende im EP teilnehmen.
- Sekretariate: Die europäischen Parteien, hier insbesondere die Parteivorstände, können auf eigene ständige Mitarbeiterstäbe zurückgreifen, auf Generalsekretariate von unterschiedlicher Größe.

Wie sieht die organisatorische Beziehung zwischen außer- und innerparlamentarischer Partei aus? Zwar waren die Fraktionen maßgeblich an der Gründung der außerparlamentarischen Parteien beteiligt. Es lassen sich aber auch gewachsene Ungleichmäßigkeiten zwischen der inner- und außerparlamentarischen Parteiorganisation ausmachen. Zum einen sind die großen Parteien wie die EVP oder die SPE nicht allein ein organisatorisches Gegenstück zu den Fraktionen im Europäischen Parlament, sondern auch zu den Fraktionen in der Europaratversammlung. Der Mitgliederkreis der europäischen Parteien reicht weit über den Kreis der nationalen Parteien, die in den jeweiligen EP-Fraktionen zusammengeschlossen sind, hinaus. Damit wird die Organisation der Parteien noch offener und dezentraler als die der Fraktion.

Es gibt keine Personalunion zwischen dem Vorsitz der jeweiligen EP-Fraktion und dem Vorsitz der Parteien – wenn auch eine ansonsten dichte personelle, organisatorische und finanzielle Verschränkung. Autonomie bei gleichzeitiger enger Verkopplung kennzeichnet die Beziehung zwischen innerparlamentarischer und außerparlamentarischer Organisation.

Wie lassen sich die Parteien organisationstheoretisch begreifen. Hier bietet Fritz W. Scharpf mit seiner Unterscheidung zwischen „korporativen“ und „kollektiven“ Akteuren hilfreiche Schablonen (Scharpf 2000). Nationale Parteien weisen die Eigenschaften „korporativer“ Akteure auf: Sie sind zentral organisiert, weitreichend institutionalisiert und treten gegenüber anderen als einheitlich Handelnde auf. Die europäischen Parteien hingegen lassen sich dem zweiten Scharpf-Typus zuordnen, den „kollektiven Akteuren“: Die Organisation der europäischen Parteien ist vergleichsweise dezentral. Zwar verfolgen ihre Teileinheiten, die nationalen Parteien, ein gemeinsames Ziel. Aber sie sind gegenüber der zentralen Ebene relativ selbständig.

Bemerkenswert ist allerdings die organisatorische Dynamik über die Zeit hinweg: Der Grad an Zentralität der europäischen Parteien hat im Laufe der Zeit deutlich zugenommen. Oskar Niedermayer hat drei Phasen der Entstehung europäischer Parteien unterschieden (Niedermayer 1983: 15): 1) Kontakt, 2) Zusammenarbeit, 3) Integration. Über die Phase des bloßen Kontaktes sind die europäischen Parteien weit hinaus; zurzeit befinden sich die Parteien zwischen dem Status der Zusammenarbeit und der Integration. Die Parteien auf der europäischen Ebene sind auf dem Weg zu „normalen“ Parteiorganisationen – aber von diesem Zustand derzeit noch meilenweit entfernt. Und dies trotz ihrer eindringlichen Erwähnung und Würdigung in den europäischen Rechtstexten.

4. Rechtliche Grundlagen der europäischen Parteien

In den Verfassungsgrundlagen der europäischen Nationalstaaten finden Parteien vergleichsweise selten ausdrückliche Erwähnung. So ist der Parteienartikel des bundesdeutschen Grundgesetzes (Art. 21) eher die Ausnahme denn die Regel. Umso überraschender mag es erscheinen, dass in den Vertragsgrundlagen der Europäischen Gemeinschaft/Union die Parteien explizit angesprochen werden. So heißt es im Artikel 191 EGV (ehemalig 138a EGV) in seiner derzeit gültigen Fassung: „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“. Diese Formulierung ist durch den Maastrichter Vertrag in die Rechtsgrundlagen der Europäischen Union eingeführt worden.²

Auch die Grundrechtscharta von 2000 beschreibt, wie wichtig Parteien für die Europäische Union sind: Dort heißt es ausdrücklich unter der Überschrift „Freedom of assembly and association“ im Artikel 12 Abs. 2, dass politische Parteien auf der europäischen Ebene dazu beitragen, den politischen Willen der Unionsbürger auszudrücken.

Europäische Parteien sollen folglich zum einen die europäische Integration unterstützen, indem sie helfen, eine europäische Identität zu stiften. Zum anderen dienen sie der Artikulation der Interessen (des „politischen Willens“) der Bürgerinnen und Bürger. Nebenbei: Die Formulierung im – bei der Ratifikation stecken gebliebenen – Verfassungsvertrag hätte diese beiden Punkte wieder aufgegriffen.³

Der Vertrag von Nizza hat den Artikel 191 durch einen weiteren Passus ergänzt: Der Ministerrat sollte im Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament Bestimmungen zu den europäischen Parteien sowie zu ihrer Finanzierung festlegen. Es war also angedacht, die wenig konkrete Formulierung des EG-Vertrages durch ein Gesetz zu präzisieren – genauso wie der Parteien-Artikel des Grundgesetzes durch das deutsche Parteiengesetz konkretisiert wird.

Der Weg zu einem europäischen Parteiengesetz erwies sich als steinig. Erst nach langen und kontroversen Debatten ist im Juni 2003 die Verordnung über die „Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung“ vom Europäischen Parlament verabschiedet worden.⁴

Was regelt dieser Rechtsakt? Zunächst legt er fest, welche Organisation überhaupt eine „politische Partei auf europäischer Ebene“ genannt werden darf:

- Sie muss eine Rechtspersönlichkeit in dem Mitgliedstaat sein, in dem sie ihren Sitz hat.
- Sie muss in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten vertreten sein (entweder durch Abgeordnete im EP oder in den nationalen/regionalen Parlamenten) oder sie muss bei der jüngsten EP-Wahl in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten jeweils drei oder mehr Prozent der abgegebenen Stimmen erhalten haben.
- Sie muss bereits an EP-Wahlen teilgenommen haben oder dies für die Zukunft planen.
- Sie hat die Prinzipien der Europäischen Union zu akzeptieren.

Erfüllt sie diese Bedingungen, dann kann eine Partei in den Genuss einer unterstützenden Finanzierung aus EU-Mitteln kommen. Der deutsche Parteienkritiker Hans Herbert von Arnim sieht gerade hierin, in dem Auftun neuer staatlicher Geldmittel, die eigentliche Intention der Parteienverordnung (vgl. von Arnim/Schurig 2004). Wollen Parteien Gelder des EU-Haushaltes für sich in Anspruch nehmen, entstehen zugleich Pflichten für die „politischen Parteien auf europäischer Ebene“: Sie müssen die Transparenz ihrer Ein- und Ausnahmen herstellen, ihre Finanzierungsquellen (Spenden ab 500 €) offen legen und dürfen bestimmte Formen von Zuwendungen nicht mehr annehmen.

Bezeichnenderweise sprechen die Rechtstexte, die die Parteien zum Thema haben, nicht von „europäischen Parteien“, sondern von den „politischen Parteien auf europäischer Ebene“. Dies ist kein Zufall. Vielmehr steht hinter der Formulierung eine Kontroverse. Das EP hatte in seinen Vorschlägen immer wieder versucht den Begriff der „europäischen Partei“ zu etablieren. Seitens des Ministerrats, also der Regierungen, gab es jedoch erhebliche Widerstände gegen eine solche Sprachregelung. Jo Leinen und Justus Schönlau sehen in dieser Haltung einen „Ausdruck des immer noch vorhandenen Misstrauens der Mitgliedstaaten und ihrer Regierungen gegenüber einem eigenen supranationalen System politischer Legitimation“ (Leinen/Schönlau 2003: 225).

Auffällig ist jedenfalls, dass es eine Kluft gibt zwischen der ausdrücklichen Erwähnung der Parteien in den Rechtstexten auf der einen Seite und ihrer relativen Bedeutungslosigkeit auf der anderen. Martin Morlock spricht deswegen von einem „rather future-oriented character“ des europäischen Parteienartikels (Morlock 2002: 31). Die mit der Parteienverordnung geschaffene Regelungsdichte setzt ein Parteiensystem voraus, von dem die europäische Wirklichkeit noch weit entfernt ist – wie der nun folgende Blick auf die Rolle der Parteien im politischen Prozess der Europäischen Union deutlich macht.

5. Die Rolle der Parteien im politischen System der Europäischen Union

Welche Rolle im politischen System spielen die europäischen Parteien? Welche der typischen Parteifunktionen erfüllen diese Organisationen?

Bei den europäischen Wahlen treten die „politischen Parteien auf europäischer Ebene“ nur im Hintergrund auf. Die nationalen Parteien nominieren ihre Kandidaten und organisieren zu größten Teilen den Wahlkampf. Bei den Wahlen 2004 hat lediglich die Europäische Grüne Partei versucht, einen transnationalen Wahlkampf zu führen.

Wie sieht die Rollenaufteilung und Machtbeziehung zwischen den Parteien innerhalb und außerhalb des Parlaments aus? Ludger Helms hat in einer vergleichenden Studie fünf Typen der Beziehung zwischen außerparlamentarischer und innerparlamentarischer Parteiorganisation unterschieden: die Spanne reicht von Fraktionsdominanz bis hin zur Parteidominanz, je nachdem welcher Organisationsteil mehr Einfluss auf den anderen ausüben kann. Für das System der Europäischen Union lässt sich wohl von einer Dominanz der Fraktionen gegenüber den Parteien

sprechen. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die Fraktionen schon seit geraumer Zeit mit eigenen Ressourcen ausgestattet werden, also über Gelder und Personal verfügen können. Eine eigenständige Finanzierung der Parteien ist aber erst seit neuestem mit Hilfe der oben angeführten Verordnung möglich. Einer Dominanz der Parteien den Fraktionen gegenüber steht schließlich die noch losere Verkopplung und Heterogenität der Teileinheiten der europäischen Parteien im Wege.

Freilich sind auch die EP-Fraktionen noch weit von der Rolle entfernt, die politische Gruppen in modernen nationalen Parlamenten auszuüben pflegen. Die Fraktionen im Europäischen Parlament haben aber im Laufe der Integrationsgeschichte an innerparlamentarischer Bedeutung gewinnen können. Analysen darüber, wie Abgeordnete entscheiden, machen die wachsende Parteipolitisierung deutlich: Die MdEPs tendieren zunehmend dazu, entlang der politischen Fraktionslinien zu votieren (Hix 2001). Das heißt: Wenn es im EP zu namentlichen Abstimmungen kommt, dann stimmen die Parlamentarier eher mit ihrer Fraktion ab als mit den anderen MdEPs gleicher Nationalität. Und diese Fraktionsausrichtung des Abstimmungsverhaltens hat zugenommen; in Vorläuferstudien aus den achtziger und neunziger Jahren war die Erklärungskraft der Fraktionszugehörigkeit für das konkrete Abstimmungsverhalten der einzelnen MdEPs signifikant geringer. Es bleibt abzuwarten, ob sich im Rahmen der „Politisierung“ der EP-Arbeit auch die Rolle der außerparlamentarischen Parteien verändern wird – in einem quasi verzögerten Prozess.

Ein potenzieller Hebel zur „Politisierung“ und Stärkung der Fraktionen und Parteien liegt in der Personalpolitik. Wenn beispielsweise wichtige Personalentscheidungen (z.B. Kommissionsvorsitz) stärker parteipolitischen Charakter haben werden, dann können die Parteien neben den Fraktionen neue Mitwirkungschancen erhalten. Erste Tendenzen in diese Richtung haben sich bereits bei der Wahl José Manuel Barrosos zum Kommissionspräsidenten abgezeichnet. Hier wurde im Vorfeld innerhalb der europäischen Parteifamilien versucht Personalpolitik zu betreiben, zum Beispiel auf dem Gipfel der EVP-Regierungschefs.

Die gesellschafts- und bürgerbezogenen Parteifunktionen – Integration, Willensbildung etc. – fallen aufgrund mangelnder europäisch-gesellschaftlicher Voraussetzungen weg. So wie die Parteien organisiert sind, können sie ihre in den Verträgen fixierte Artikulationsfunktion nur sehr bedingt wahrnehmen. Denn in ihnen artikulieren sich nicht unmittelbar die Bürgerinnen und Bürger, sondern vielmehr die Führungsschicht nationaler Parteiorganisationen. Die Parteien stoßen hier auf die „no-demos“-Situation der Europäischen Union: die Tatsache, dass von einem „europäischen Volk“ (noch) nicht gesprochen werden kann (Weiler 1995), dass es keine integrierte europäische Gesellschaft gibt, aus der heraus Parteien entspringen könnten.

6. Ausblick

Die europäischen Parteien und das EU-Parteiensystem unterscheiden sich grundlegend von dem, was wir aus den nationalstaatlichen Zusammenhängen kennen.

Zwar gibt es sie, die Parteien auf europäischer Ebene, jedoch sind ihre Struktur, ihre Stellung und Rolle von der nationaler parteipolitischer Gruppen grundlegend verschieden. Sie spielen eine vergleichsweise marginale Rolle. Das heißt jedoch nicht, dass das politische System der EU parteienfrei wäre. Die Rolle der Organisation von Willensbildung und der Rekrutierung von Personal haben derzeit zu größten Teilen noch die *nationalen* Parteien inne.

Dies verweist auf das Besondere des politischen Systems der Europäischen Union: Es ist grundlegend geprägt von seiner Unentschlossenheit zwischen Bundesstaat und Staatenbund. Seine repräsentativen Organe sind geprägt durch die Vermischung der Vertretung von Nationen auf der einen und der Vertretung von Bürgern auf der anderen Seite. Ein europäisches Volk mag es im engen Sinne nicht geben – insofern muss das Parteiensystem auch unterschiedlich sein. Aber hier liegt zum anderen auch eine Chance: Die Weiterentwicklung des europäischen Parteiensystems kann ein Motor zur Formierung einer Identität sein, die nicht in den Grenzen nationalstaatlicher Politik verbleibt. Hierzu ist allerdings eine Neuaufstellung der europäischen Parteien erforderlich:

- Die Möglichkeit der gleichberechtigten Mitgliedschaft von natürlichen Personen wäre ein Schritt zur Integration der europäischen Parteien – als Voraussetzung für die integrierende Rolle des Parteiensystems. Dies verhindert, dass es sich bei den Parteien faktisch um Organisationen handelt, in denen die „Landesverbände“ die dominanten Akteure sind. Eine entsprechende Offenheit wird bereits vom europäischen Parteienstatut gefördert; fraglich ist, ob hier nicht noch stärker „motiviert“ und reguliert werden muss.
- Wenn bei den Wahlen zum Europäischen Parlament europäische Parteien antreten, nicht mehr die nationalen, dann besteht die Chance, dass den Wahlen und dem Wahlverhalten der Bürger eine europäische Dimension zukommt. Hierzu gehört die Benennung europäischer Spitzenkandidaten für parlamentarische und sonstige Ämter seitens der Parteien (vgl. Hix/Lord 1997; Wolf 2000).
- Das Parteiensystem auf der europäischen Ebene muss sich auch an europäischen Cleavages herausbilden. Eine bloße Übertragung des nationalstaatlichen Parteienmusters auf die Ebene der EU kann kein Beitrag zur Europäisierung sein. Neben den klassischen gibt es typisch europäische Trennthemen, die nicht kleinen national-radikalen Parteien überlassen werden dürfen: Beispielsweise sollte sich auch die Frage nach der „Finalität“ der Europäischen Union (Staatenbund, Staatenverbund oder Bundesstaat) im Parteiensystem spiegeln.

Alles in allem: Wirkliche europäische Parteien könnten einen Beitrag leisten zu einer „europäischen“ Wahrnehmung europäischer Politik. Sie könnten Transparenz in die verflochtene Mehrebenenpolitik bringen und die jeweiligen Zuständigkeiten klarer erscheinen lassen. Vieles spricht für eine deutliche Trennung der nationalen und der EU-Ebene, um zu verhindern, dass die Enttäuschung über die nationale politische Performanz sich ungerechtfertigterweise auf Europa überträgt. Dimitris Tsatsos und Gerold Deinzer sehen gar das finale Schicksal der Europäischen Union mit der Etablierung eines Parteiensystems verknüpft: „Keine europäische Integration ohne Europäische Politische Parteien“ (Tsatsos/Deinzer 1998: 13).

Um diese anspruchsvolle Aufgabe zu erfüllen, müssen die europäischen Parteien jedoch Schritt für Schritt ihr „Phantom“-Dasein abbauen und zu tatsächlichen

Akteuren auf der politischen Bühne werden können. Dies setzt freilich voraus, dass die *nationalen* Parteien bereit sind, ihre – auch in der Europäischen Union – dominante Rolle aufzugeben.

Anmerkungen

- 1 Diese Bedingung gilt nicht für die „Europäische Freie Allianz“, die „Union für ein Europa der Nationen“ sowie für die „Partei der Demokratien und der Unterschiede“. Das Manuskript ist am 31. Juli 2005 abgeschlossen worden.
- 2 Die bundesdeutsche Bestimmung stand für den EU-Parteienartikel Pate (vgl. Johansson/Zervakis 2002b: 15).
- 3 „Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei“ (Art. 45 Abs. 4 Verfassungsvertrag).
- 4 Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung (Abl. L 297/1, vom 15.11.2003).

Literatur

- Arnim, Hans Herbert von/Schurig, Martin, 2005: Die EU-Verordnung über die Parteienfinanzierung, Münster (LIT).
- Deinzer, Gerold, 1999: Europäische Parteien. Begriff und Funktion in einem europäischen Integrationsensemble, Baden-Baden (Nomos).
- Helms, Ludger, 1999: Einleitung: Parteien und Fraktionen in westlichen Demokratien, in: Ders. (Hrsg.), Parteien und Fraktionen. Ein internationaler Vergleich, Opladen (Leske + Budrich), S. 7-38.
- Hix, Simon, 2001: Legislative Behaviour and Party Competition in the European Parliament: An Application of Nominate to the EU, in: Journal of Common Market Studies, 39. Jg., S. 663-688.
- Hix, Simon/Lord Christopher, 1997: Political Parties in the European Union, Houndmills u.a. (Macmillan Press).
- Johansson, Karl Magnus/Zervakis, Peter (Hrsg.), 2002a: European Political Parties Between Cooperation and Integration, Baden-Baden (Nomos).
- Johansson, Karl Magnus/Zervakis, Peter, 2002b: Historical-institutional Framework, in: Dies. (Hrsg.), European Political Parties Between Cooperation and Integration, Baden-Baden (Nomos), S. 11-28.
- Kuper, Ernst/Jun, Uwe (Hrsg.), 1995: Transnationale Parteienbünde zwischen Partei- und Weltpolitik, Frankfurt a.M. u.a. (Peter Lang).
- Leinen, Jo/Schönlau, Justus, 2003: Auf dem Weg zur europäischen Demokratie. Politische Parteien auf EU-Ebene: neueste Entwicklungen, in: Integration, 26. Jg., S. 218-227.
- Maurer, Andreas, 2002: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Baden-Baden (Nomos).
- Morlock, Martin, 2002: Constitutional Framework, in: Johansson, Karl Magnus/Zervakis, Peter (Hrsg.), European Political Parties Between Cooperation and Integration, Baden-Baden (Nomos), S. 29-47.
- Niedermayer, Oskar, 1983: Europäische Parteien? Zur grenzüberschreitenden Interaktion politischer Parteien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt a.M./New York (Campus).
- Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen (Leske + Budrich).

- Schmidt, Johanna, 2004: Europäische Parteien, in: Institut für Europäische Politik (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden (Nomos), S. 287-292.
- Tsatsos, Dimitris Th./Deinzer, Gerold, 1998: Keine europäische Integration ohne Europäische Politische Parteien, in: Dies. (Hrsg.), Europäische Politische Parteien. Dokumentation einer Hoffnung, Baden-Baden (Nomos), S. 13-29.
- Weiler, Joseph H.H., 1995: Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision, in: European Law Journal, 1. Jg., S. 219-258.
- Wolf, Sebastian, 2000: Ein Vorschlag zur Beseitigung von Repräsentations- und Legitimationsdefiziten in Rat und Europäischem Parlament. Überlegungen zur Debatte über die institutionelle Reform der EU, in: Politische Vierteljahresschrift, 41. Jg., S. 730-741.

Links

- www.eppe.org (Webseite der Europäischen Volkspartei)
- www.eurosocialists.org (Webseite der Europäischen Sozialdemokratischen Partei)
- www.eldr.org (Webseite der Europäischen Liberalen und Demokratischen Reformpartei)
- www.europeangreens.org (Webseite der Europäischen Grünen Partei)
- www.european-left.org (Webseite der Europäischen Linken)
- www.europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2002/c_325/c_32520021224de00010184.pdf (Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in den seit dem 1. Februar 2003 (nach dem Vertrag von Nizza) gültigen Fassungen)
- www.europa.eu.int/constitution/de/1stoc1_de.htm (Text des Verfassungsvertrags)
- www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_en.pdf (Grundrechtscharta der Europäischen Union)