

Heinrich Pehle / Roland Sturm

Die europäische Integration – ein relevanter Bezugsrahmen des nationalen Parteienwettbewerbs?

1. Einleitung

Der fortlaufende Prozess der europäischen Integration relativiert zunehmend den Ausschließlichkeitsanspruch des Nationalstaats als Bezugsrahmen politischen Handelns. Dies geschieht vor allem durch die Ausweitung des Geltungsbereichs der Gemeinschaftsbeziehungsweise Unionspolitiken, aber auch durch die schrittweise Umgestaltung des institutionellen Gefüges auf europäischer Ebene. Nationale politische Strukturen werden sowohl durch ihre Ausrichtung auf die europäische Ebene als auch im Hinblick auf die durch die EU beeinflussten Voraussetzungen politischen Entscheidens substantiell verändert. Es liegt die Vermutung nahe, dass dies auch und gerade für die politischen Parteien als den »dominierenden Trägern der politischen Willensbildung«¹ gelten müsste. Die seit einigen Jahren für viele beinahe schon zur Selbstverständlichkeit gewordene Rede von einer »Europäisierung der Parteienlandschaft«² scheint diese Vermutung zum Ausdruck bringen zu wollen.

Die empirische Forschung zum Themenbereich »Europäisierung nationaler Parteien« hat sich zum einen darauf konzentriert zu fragen, ob die interne Organisation der nationalen Parteien in Europa sich als Folge ihrer »Europäisierung« verändert habe.³ Die ermittelte Distanz der Parteiführung zur Basis in europäischen Angelegenheiten, insbesondere wenn die Führung Regierungsfunktionen wahrnimmt, ist allerdings kein Sonderfall, sondern ein ubiquitäres Phänomen auch in anderen Politikfeldern. Aussagekräftiger für die parteipolitische Nebenrolle Europas in den nationalen Parteiensystemen der EU-Mitgliedstaaten ist die geringe Zahl von EU-Spezialisten in den Parteiorganisationen

1 Richard Stöss, »Parteienstaat oder Parteidemokratie?« in: Oscar W. Gabriel/ Oskar Niedermayer/ Richard Stöss (Hg.), *Parteidemokratie in Deutschland*, Wiesbaden², S. 13-36, hier S. 32.

2 Oskar Niedermayer, »Europäische Parteienzusammenschlüsse«, in: *Lexikon der Politik Band 5. Die Europäische Union*, München 1996, S. 84-90, hier S. 84.

3 Insbesondere das Projekt «Europeanisation of National Political Parties» an der Universität Keele (UK) (2003-2006). Vgl. u.a. Thomas Poguntke u.a. (Hg.), *The Europeanization of National Political Parties*, London 2007. Tomas Poguntke u.a., »The Europeanisation of National Party Organisations: A Conceptual Analysis« in: *European Journal of Political Research* 46 (2007), S. 747-771. Robert Ladrech, »National Political Parties and European Governance: The Consequences of 'Missing in Action'«, in: *West European Politics* 30 (2007), S. 945-960. Elisabeth Carter/ Thomas Poguntke, »How European Integration Changes National Parties: Evidence from a 15-Country Study« in: *West European Politics* 33(2010), S. 297-324.

und deren Fehlen in wichtigen Parteiämtern. Eine weitere Forschungsfrage richtete sich an die europapolitischen Präferenzen der Parteien.⁴ Der Befund (für die Jahre 1984 bis 1996), dass die weltanschauliche Verortung von Parteien für europapolitische Weichenstellungen ausschlaggebender zu sein scheint als die Strategien des Parteienwettbewerbs, Nationalität, Regierungsbeteiligung oder die Präferenzen der Parteimitglieder mag überraschend klingen. Er könnte aber wiederum mit der Nebenrolle von EU-Fragen in der nationalen Parteipolitik bzw. dem Mangel an innerparteilicher Auseinandersetzung mit dem Thema »europäische Integration« zu tun haben.

Es bleibt ohne weitere Erläuterung unklar, was unter einer »europäisierten Parteienschaft« konkret gemeint sein könnte. Wenn damit eine durch den europäischen Integrationsprozess induzierte Veränderung des nationalen Parteiensystems angesprochen werden soll, handelt es sich jedenfalls um ein Missverständnis. In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zeigt sich nämlich ein weitgehend identisches Muster, das auf eine fortdauernde Resistenz des Formats der nationalen Parteiensysteme gegenüber der Entwicklung der Europäischen Union verweist. Zwar haben sich in den 1980er und 1990er Jahren in fast allen mitgliedstaatlichen Parteiensystemen bedeutende Veränderungen ergeben, aber es ist nicht das »issue Europa«, welches dieselben verursacht hat. Peter Mair identifizierte EU-weit insgesamt nur drei im Zeitraum von 1979 bis 1999 neu gegründete Parteien, deren Formierung unmittelbar auf den europäischen Integrationsprozess zurückzuführen war.⁵ Es handelte sich dabei durchgängig um Parteien, die bestrebt waren bzw. sind, die EU-Gegner in den jeweiligen Mitgliedstaaten zu organisieren, ein Versuch, der bislang nirgends von Erfolg gekrönt war. Weder bei nationalen Parlamentswahlen noch bei den Europawahlen kamen diese Parteien über einen Stimmanteil von maximal 1,5 Prozent hinaus.⁶

Eine dieser drei Parteien wurde im Januar 1994 in Deutschland von einem ehemaligen Kabinettschef bei der EG-Kommission, Manfred Brunner, gegründet. Der Bund Freier Bürger (BFB), dessen Programmatik sich weitgehend in einer Kritik des Vertrages von Maastricht und der Einführung der gemeinsamen europäischen Währung erschöpfte, erreichte bei der Europawahl im Jahr 1994 1,1 Prozent der Stimmen. Bei der Bundestagswahl von 1998 betrug sein Anteil an den Zweitstimmen nur noch 0,2 Prozent. Nach dem Parteiaustritt Brunners 1999 glitt der BfB völlig ins rechtsextreme Sektierertum ab und löste sich im Jahre 2000 auf.⁷ Nachdem weitere Neugründungen politischer Parteien mit einem programmaticischen Fokus auf die Europäische Union unterblieben, gilt der Befund, dass »Europa« das deutsche Parteiensystem als Ganzes bislang weitgehend unbe-

4 Gary Marks/ Carole J. Wilson/ Leonard Ray, »National Political Parties and European Integration« in: *American Journal of Political Science* 46 (2002), S. 585-594.

5 Vgl. Peter Mair, »The Limited Impact of Europe on National Party Systems«, in: *West European Politics* 23 (2000), S. 27-51, hier S. 30 f.

6 Inzwischen muss dieser Befund etwas relativiert werden. So erreichte beispielsweise die britische UKIP bei den Europawahlen 2004 15,6 % und bei der britischen Parlamentswahl 2005 3,2 %.

7 Vgl. Florian Hartleb, »Bund Freier Bürger – Offensive für Deutschland« in: Frank Decker/ Viola Neu (Hg.), *Handbuch der deutschen Parteien*, Wiesbaden 2007, S. 197-200.

röhrt gelassen hat,⁸ also nach wie vor. Die in der Literatur⁹ zu findende Einordnung der CSU als »soft Euro-critic« hat eher mit kurzfristigen Themenkonjunkturen als mit einer grundsätzlichen Positionierung der Partei zu tun.

2. Europäische politische Parteien

Dies bedeutet allerdings nicht, dass sich die einzelnen politischen Parteien dem Prozess der europäischen Integration entziehen bzw. ihn ignorieren könnten oder würden. Deutlich wird dies schon rein äußerlich durch die Mitgliedschaft aller im Bundestag vertretenen Parteien in den »Europäischen Politischen Parteien«. Ihre Ursprünge haben letztere in den im Vorfeld der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments von 1979 gegründeten Parteibünden der Sozialdemokraten, Konservativen und Liberalen. Sie wurden organisatorisch zu festeren Gebilden – eben europäischen Parteien – weiterentwickelt und fanden Nachahmer im grünen und linken Parteienspektrum. Heute sind die beiden Unionsparteien Mitglied in der *Europäischen Volkspartei – Christliche Demokraten* (EVP-CD), die SPD gehört der *Sozialdemokratischen Partei Europas* (SPE) an und die FDP der *Europäischen Liberalen und Demokratischen Reformpartei* (ELDR). Die *Europäische Grüne Partei* (EGP) zählt Bündnis 90/Die Grünen zu ihren Mitgliedern und die *Europäische Linkspartei Die Linke* aus Deutschland.

Die europäischen politischen Parteien fanden im Vertrag von Maastricht, der am 1. November 1993 in Kraft trat, erstmalig Erwähnung im Primärrecht der Europäischen Union. Seitdem der Vertrag von Lissabon in Kraft ist, lautet die entsprechende Bestimmung: »Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei« (Artikel 10 EUV). Allerdings können sie diese Funktion allenfalls vermittelt erfüllen, denn ihr gemeinsames und zentrales Merkmal ist nach wie vor, dass sie nicht als Personalkörperschaften konzipiert wurden. Weil ihre Mitglieder selbst Parteien sind, ist grundsätzlich eine Mitgliedschaft natürlicher Personen ausgeschlossen.¹⁰

Sven Mirko Damm führt die Besonderheiten in der Mitgliedsstruktur der europäischen Parteien auf den eigentlichen Zweck ihrer Gründung zurück: Sie seien konzipiert worden, um eine »programmatische Bündelung« ihrer Mitgliedsparteien zu ermöglichen und

8 Vgl. Oskar Niedermayer, »The Party System: Structure, Policy, and Europeanization« in: Kenneth Dyson/ Klaus H. Goetz, (Hg.), *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Oxford 2003, S. 129-146, hier S. 137.

9 Vgl. Paul Statham/ Ruud Koopmans, »Political Party Contestation over Europe in the Mass Media: Who Criticizes Europe, How and Why?« in: *European Political Science Review* 1(2009), S. 435-463, hier S. 453.

10 Formal gesehen macht hier zwar die EVP eine Ausnahme, da ihre Statuten auch die Möglichkeit einer individuellen Mitgliedschaft vorsehen. Doch wird diese Bestimmung durch die Geschäftsordnung der Partei konterkariert, der zufolge Einzelpersonen bei den Parteikongressen weder Rede- noch Stimmrecht zukommt.

nicht, um auf nationaler Ebene in Konkurrenz zu einzelnen Parteien zu treten.¹¹ Ihre Funktion könnte also gerade nicht darin bestehen, wie die nationalen Parteien direkt zur Willensbildung der Bevölkerung beizutragen. Dies bedeutet nichts anderes, als dass die für politische Parteien zentrale Funktion der Kommunikation mit den Bürgern durch die europäischen Parteien offenbar weder geleistet werden soll noch kann.

Stimmt man dieser Interpretation zu, wird man nicht umhin können, den Artikel 10 EU-Vertrag wie schon seine Vorläufer lediglich als Programmsatz zu qualifizieren, als eine Aussage also, die »lediglich eine Zielvorstellung, den Soll-Zustand der Europäischen Gemeinschaft«¹² beschreibt. Sie hat im Wesentlichen legitimatorische Funktion, denn der wohl wichtigste Beweggrund für die vertragsrechtliche Anerkennung der europäischen Parteien bestand darin, auf ihrer Basis zu einer Finanzierung derselben aus Mitteln des EG-Haushalts zu gelangen.¹³ Hier diente der deutsche Parteienartikel und die deutsche Begründung der Parteienfinanzierung als Vorbild. Die Praxis der »versteckten« Finanzierung der europäischen Parteien aus Haushaltssmitteln des Europäischen Parlaments, die eigentlich den Fraktionen vorbehalten waren, blieb davon allerdings zunächst unberührt. Überwunden werden konnte sie erst durch die Verabschiedung des »Parteienstatuts« der Europäischen Union (ABL.EU L 297/1) das seit den Europawahlen des Jahres 2004 die Finanzierung der europäischen Parteien regelt.¹⁴

Zur Rechtfertigung staatlicher bzw. öffentlicher Parteienfinanzierung werden im Wesentlichen zwei miteinander verbundene Argumente herangezogen. Sie basieren auf der vom Nationalstaat auf die Europäische Union übertragenen Prämisse, dass das Volk jederzeit, also auch in der Zeit zwischen den Wahlen, Einfluss auf die politischen Entscheidungen nehmen können muss.¹⁵ Politische Parteien, die Anspruch auf eine (Teil-)Finanzierung aus öffentlichen Mitteln erheben, müssen daher der Rechtsprechung durch das Bundesverfassungsgericht zu Folge nicht nur als Wettbewerber bei den Wahlen auftreten, sondern auch im permanenten Wettstreit »die Bürger von der Richtigkeit ihrer Politik zu überzeugen« versuchen.¹⁶ Weder das eine noch das andere kann von den europäischen Parteien in ihrer derzeitigen Gestalt geleistet werden. Für diesen Befund sprechen nicht nur die bereits dargestellte Mitgliedsstruktur und die natürliche Distanz der europäischen Parteien von der Wahlbevölkerung in den einzelnen Mitgliedstaaten, sondern auch die programmatiche Heterogenität ihrer nationalen Mitgliedsparteien.

11 Vgl. Sven Mirko Damm, »Die europäischen politischen Parteien: Hoffnungsträger europäischer Öffentlichkeit zwischen nationalen Parteien und europäischen Fraktionsfamilien« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30 (1999), S. 395–423, hier S. 410.

12 Vgl. Volker Neßler, »Deutsche und europäische Parteien. Beziehungen und Wechselwirkungen im Prozeß der Demokratisierung der Europäischen Union« in: *Europäische Grundrechtszeitschrift* 1998, S. 191–196, hier S. 193.

13 Vgl. Dimitris Tsatsos/ Gerold Deinzer, *Europäische politische Parteien. Dokumentation einer Hoffnung*, Baden-Baden 1998, S.19.

14 Vgl. auch Gerrit Manssen, *Die Finanzierung von politischen Parteien in Europa: Bestandsaufnahme und europäische Perspektive*, Frankfurt a.M. etc. 2008.

15 Vgl. Dieter Grimm, »Politische Parteien« in: Ernst Benda/ Werner Maihofer/ Hans-Jochen Vogel (Hg.), *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin/ New York 1994², S. 599–656, hier S. 608.

16 BVerfGE 85: 264 (285.).

Die mittlerweile beschlossene Finanzierung der europäischen Parteien aus Mitteln des EU-Haushalts sieht sich also mit dem Dilemma konfrontiert, dass diese die Funktionen, die ihre öffentliche Finanzierung allein rechtfertigen könnten, nicht zu erfüllen vermögen. Noch immer gilt: »Europäische Politische Parteien existieren zwar, sie entfalten aber bisher keine nennenswerte Wirkung«,¹⁷ denn »einen sichtbaren Beitrag zur Vermittlung europäischer Politik an die Bürger« leisten sie kaum.¹⁸ Europäische Parteipolitik findet deshalb noch immer vorwiegend in den jeweiligen nationalen Parteiorganisationen statt, denen damit nicht nur die Aufgabe zukommt, direkt zur europabezogenen politischen Willensbildung der Bürger beizutragen, sondern die auch das Abstimmungsverhalten »ihrer« Europaabgeordneten entscheidend beeinflussen.¹⁹ Mit anderen Worten: Die Frage, inwieweit sich die deutschen politischen Parteien »europäisiert« haben, ist mit dem Hinweis auf ihre Mitgliedschaft in europäischen Parteien so lange nicht zu beantworten, wie letztere beim Bürger so gut wie nicht sichtbar sind. Zu prüfen bleibt damit, welche Bedeutung dem Thema »Europa« bei der Tätigkeit der politischen Parteien in der Bundesrepublik zukommt. Der Maßstab für diese Prüfung kann aus Ermangelung eines europäischen Raumes der politischen Willensbildung nicht mehr im europäischen Vertragswerk, sondern nur im nationalen Verfassungskontext gefunden werden.

3. Politische Willensbildung, innerparteiliche Demokratie und Europawahlen

Das Grundgesetz schreibt den Parteien in Artikel 21 Absatz 1 die Aufgabe zu, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Diese Formulierung ist insofern irreführend, als sie suggeriert, die Tätigkeit der Parteien sei auf die Sphäre der Volkswillensbildung begrenzt. Demokratische Ordnungen zeichnen sich jedoch gerade dadurch aus, dass sie keine vom Volkswillen geschiedene »Staatswillensbildung« kennen. Artikel 20 Absatz 2 führt alle Staatsgewalt auf das Volk zurück, lässt sie von diesem allerdings nur in Form von »Wahlen und Abstimmungen« ausüben und delegiert sie ansonsten an »besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung«. Angesichts dessen besteht die zentrale und unersetzliche Funktion der politischen Parteien darin, zwischen Volk und Staatsorganen zu vermitteln.²⁰

Das wichtigste Element in diesem Vermittlungsprozess ist die Wahl, und die Aufgabe der Parteien besteht darin, das Volk zur Wahl erst fähig zu machen, indem sie die gesellschaftliche Vielfalt in einem Prozess fortschreitender Selektion auf wenige entschei-

17 Vgl. Volker Nessler, a.a.O (FN 12), S. 191.

18 Oskar Niedermayer, »Die europäischen Parteienbünde« in: Oscar W. Gabriel/ Oskar Niedermayer/ Richard Stöss (Hg.), *Parteidemokratie in Deutschland*, Wiesbaden 2002, S. 428-446, hier S. 446.

19 Vgl. Simon Hix, »Parliamentary Behaviour with Two Principals: ›Preferences, Parties and Voting in the European Parliament‹« in: *American Journal of Political Science* 46 (2002), S. 688-698, hier S. 696.

20 Heinrich Oberreuter, »Politische Parteien: Stellung und Funktion im Verfassungssystem der Bundesrepublik«, in: Alf Mintzel/ Heinrich Oberreuter (Hrsg.): *Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1992: S. 28.

dungsfähige Alternativen reduzieren.²¹ Die Beteiligung an den Wahlen zu den staatlichen Parlamenten in Bund und Ländern ist demnach die zentrale Funktion der politischen Parteien. Paragraph 2 Absatz 2 des Parteiengesetzes bringt dies dadurch zum Ausdruck, dass er eine mehr als sechsjährige Abstinenz von Bundes- bzw. Landtagswahlen (nicht aber von den Europawahlen!) mit einem Verlust der Rechtsstellung als Partei für die jeweilige Organisation sanktioniert. Hinsichtlich des auf die Wahlkampfkostenerstattung bezogenen Teils der staatlichen Parteienfinanzierung allerdings werden die Stimmen, welche die Parteien bei Europawahlen erzielen, genauso hoch prämiert wie diejenigen, die sie bei den Wahlen zu den staatlichen Parlamenten auf nationaler Ebene erreichen (Paragraph 18 Absatz 3 Parteiengesetz). Der deutsche Gesetzgeber erkennt damit implizit an, dass die Beteiligung an den Europawahlen zu den Aufgaben der nationalen Parteien gehört.²² Dies rechtfertigt es, die Erfüllung der aus ihrer Beteiligung an den Wahlen resultierenden, weiteren Funktionen der politischen Parteien hinsichtlich des Themas »Europäische Integration« am selben Maßstab zu messen wie ihre auf den nationalen Rahmen bezogene Aufgabenwahrnehmung.

Die im Wahlakt zum Ausdruck kommende Rückkopplung zwischen Staatsorganen und Volk erschöpft sich nicht in den periodisch wiederkehrenden Parlamentswahlen. Legitimitätsschaffend wirken kann diese Rückkopplung nur als permanenter, wechselwirksamer Prozess.²³ Auch wenn die auf eine dauerhafte Mitwirkung der Parteien an der Willensbildung des Volkes ausgelegten Funktionen in der Teilnahme derselben an den Parlamentswahlen also gleichsam »aufgehen«, bleibt ihre Erfüllung für den demokratischen Prozess doch unverzichtbar. In dieser Perspektive kommt nicht nur der Einschaltung der jeweiligen Mitgliedschaft in die innerparteiliche Willensbildung herausragende Bedeutung zu, sondern auch der nach außen gerichteten Tätigkeit der Parteien, die sowohl darauf abzielt, die in der Bevölkerung vorfindlichen Meinungsbilder zu erkunden, als auch letztere durch die Präsentation entscheidungsfähiger Alternativen zu strukturieren.

Die EU ist als politischer Raum unterentwickelt. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass für die Zeit von 1976 bis 2004 nationales Wahlverhalten sich nicht dramatisch von europäischem Wahlverhalten unterscheidet. Die EU wurde von der Wählerschaft nicht als eigenständiger Bezugsraum der Politik wahrgenommen. Dies gilt in besonderer Weise für Österreich und Deutschland.²⁴ Es fehlt der Europapolitik zudem weitgehend an parteipolitisch zuordnungsfähigen, inhaltlich unterscheidbaren Konzepten. In zentralen Fragen der Europapolitik gibt es in Deutschland unter den im Bundestag vertretenen Parteien einen breiten Konsens. Er schließt grundsätzlich auch Die Linke ein, wenngleich mit erheblichen Abstrichen, wie daran deutlich wird, dass ihre Fraktion im Bundestag das Ratifizierungsgesetz zum Vertrag von Lissabon einhellig ablehnte. Dieses

21 Vgl. Dieter Grimm a.a.O. (FN 15), S. 605.

22 Vgl. Gregor Stricker, *Der Parteienfinanzierungsstaat*, Baden-Baden 1998, S. 26.

23 Vgl. Richard Stöss, a.a.O. (FN 1), S. 30 f.

24 Vgl. Daniele Caramani, »Is There a European Electorate and What Does It Look Like? Evidence from Electoral Volatility Measures, 1976-2004« in: *West European Politics* 29 (2006), S. 1-27, hier S. 6 und S. 10.

Beispiel weist schon darauf hin, dass der Schluss von dem zweifellos mangelhaften europapolitischen Differenzierungspotenzial des deutschen Parteiensystems²⁵ auf das Fehlen jedweder programmatischer Differenzen zwischen den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien voreilig wäre.²⁶

Das Problem besteht nicht darin, dass die politischen Parteien keine spezifischen Vorstellungen über die Gestalt der Europäischen Union und den Inhalt der von ihr betriebenen Politiken entwickelt hätten, sondern dass sie es unterlassen, der Wählerschaft die Relevanz des Themas Europa in der gebührenden Intensität zu vermitteln. Welche Gründe hat dieses Versäumnis?

Analysen der Europawahlen der Jahre 1999, 2004 und 2009, die von der Forschungsgruppe Wahlen erstellt wurden, ist unter anderem zu entnehmen, dass etwa drei Viertel aller Wahlberechtigten in Deutschland sich nicht für europapolitische Fragen interessierten. Die Wahlbeteiligung sank 1999 im Vergleich zu den Europawahlen von 1994 um 14,8 Prozent auf 45,2 Prozent. 2004 erreichte sie das historische Tief von 43,0 Prozent, das 2009 mit 43,3 Prozent bestätigt wurde. Über das vergangene Jahrzehnt hinweg hat sich nichts daran geändert, dass europäische Fragen für die Entscheidung der meisten Wähler nur eine deutlich nachgeordnete Bedeutung haben. Nur etwa jeder Dritte, der sich an der Wahl beteiligte, gab an, dass er sich bei seiner Entscheidung an europapolitischen Kriterien orientiert hätte, wohingegen über die Hälfte die Bundespolitik als den für ihre Entscheidung maßgeblichen Faktor benannte.²⁷ Mindestens genauso bemerkenswert ist die Tatsache, dass die Europawahlen »aufgrund ihrer gering eingeschätzten Bedeutung noch stärker zur Sanktionswahl einladen als die Landtagswahlen«.²⁸ Messen lässt sich die Tendenz, den etablierten Parteien durch die Wahl einer Kleinpartei, die man bei »Hauptwahlen« nicht unterstützen würde, einen »Denkzettel auszustellen, an dem Anteil der gültigen Stimmen für die »sonstigen«, nicht im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien. Bei der Europawahl des Jahres 2004 vereinten sie 9,8 Prozent der Stimmen auf sich, fünf Jahre darauf wuchs ihr Anteil gar auf 10,8 Prozent.²⁹ Zum Vergleich: bei der Bundestagswahl 2009 kamen die sonstigen Parteien insgesamt auf einen Anteil von nur 2,8 Prozent der gültigen Zweitstimmen.³⁰

25 Vgl. Jürgen Mittag/ Claudia Hülsken, »Von Sekundärwahlen zu europäisierten Wahlen? 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament« in: *Integration* 32 (2009), S. 105–122, hier S. 109.

26 Ein genauerer Blick auf die Programme, die die Parteien anlässlich der Europawahl von 2009 präsentierten, der diesen Befund bestätigen würde, kann hier aus Platzgründen nicht geleistet werden.

27 Vgl. Süddeutsche Zeitung, 15.6.1999, S. 5, 15.6.2004, S. 10, 9.6.2009, S. 5.

28 Frank Decker, »Parteidemokratie im Wandel« in: ders./ Viola Neu (Hg.), *Handbuch der deutschen Parteien*, Wiesbaden 2007, S. 19–61, hier S. 31. Für die Europawahl 2009 vgl. Oskar Niedermayer, »Die Wahl zum Europäischen Parlament vom 7. Juni 2009 in Deutschland: SPD-Debakel im Vorfeld der Bundestagswahl« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 40 (2009), S. 711–731.

29 Angaben nach http://www.bundeswahlleiter.de/de/europawahlen/EU_Bund_09/ergebnisse/bundesergebnisse/index.html (Stand 16.2.2010).

30 http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_09/ergebnisse/bundesergebnisse/index.html (Stand 4.3.2010).

Die Ergebnisse der Europawahlen von 1994, 1999, 2004 und 2009 (in %)

	1994	1999	2004	2009
SPD	32,2	30,7	21,5	20,8
CDU	32,0	39,3	36,5	30,7
CSU	6,8	9,4	8,0	7,2
Bündnis 90/Die Grünen	10,1	6,4	11,9	12,1
Die Linke (bis 2004 PDS)	4,7	5,8	6,1	7,5
FDP	4,1	3,0	6,1	11,0
Wahlbeteiligung	60,0	45,2	43,0	43,3

Diese Zahlen machen deutlich, dass man mit dem Thema Europa bislang keine Wahlen – nota bene auch keine Europawahlen – gewinnen kann. Die für die Ausgestaltung der Europawahlkämpfe in den politischen Parteien Verantwortlichen reagieren auf das skizzierte Meinungsbild nicht etwa mit einer Intensivierung ihrer auf die Europäische Union bezogenen Programmarbeit, sondern im Gegenteil seit jeher in der Form, dass auch sie Europa nur als »Randthema« behandeln.³¹ Nicht nur in der Bundesrepublik, sondern in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, gab und gibt es eine ausgeprägte Tendenz zur »Instrumentalisierung der Europawahlen zu innenpolitischen Zwecken«.³² Die Europawahlen werden als nationale »Nebenwahlen« (*second order elections*) wahrgenommen, bei denen es um »weniger« als bei nationalen Parlamentswahlen geht.³³ Dies fördert die Tendenz zur Zweckentfremdung des in fünfjährigem Rhythmus stattfindenden Urnengangs. In Deutschland stellte sich dies zum Beispiel bei der Wahl von 1999 als letztlich erfolgreiche »Abrechnung« der Oppositionsparteien mit der Arbeit der acht Monate zuvor ins Amt gelangten »rot-grünen« Bundesregierung dar. Auch im Jahr 2004 wurde der Europawahlkampf primär mit innenpolitischen Themen geführt,³⁴ was sich jedoch nicht für das gesamte Regierungslager negativ auswirkte, denn massiven Verlusten der SPD standen deutliche Gewinne von Bündnis 90/Die Grünen gegenüber. Auch der Europawahlkampf des Jahres 2009 war alles andere als supranational orientiert, denn er stand deutlich unter den Vorzeichen der im September desselben Jahres anstehenden Bundestagswahl. Die Unionsparteien und die FDP werteten sie als »Generalprobe« für

31 Oskar Niedermayer, »Die Europawahl in der Bundesrepublik im Kontext des Superwahljahres 1994« in: *Integration* 18 (1995), S. 22–30, hier S. 22.

32 Oskar Niedermayer, a.a.O. (FN 2), S. 89.

33 Vgl. Andreas M. Wüst/ Markus Tausendpfund, »30 Jahre Europawahlen«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 23–24/ 2009, S., 3–9, hier S. 5.

34 Vgl. Roland Sturm, »Verlierer Europa – Die verpasste Chance der Europawahlen«, in: *Gesellschaft – Wirtschaft – Politik* 53 (2004), S. 287–289.

die nationale Parlamentswahl, die den Beleg dafür erbringen sollte, dass die »bürgerliche Mehrheit« im Bundestag erreichbar sei, während die SPD, Grüne und Linke bestrebt waren, den Gegenbeweis anzutreten.³⁵

Dass die Tradition des »Missbrauchs« der Europawahlen durch die Parteien zu nationalen Zwecken³⁶ weiter gepflegt wird, zeigt sich auch daran, dass deren Schatzmeister auf »Zurückhaltung« im Europawahlkampf hinwirken, um durch den geringeren Mitteleinsatz ein finanzielles Plus für die Parteikasse in Folge nicht verbrauchter Zuschüsse aus der Wahlkampfkostenerstattung zu erwirtschaften. So wurde etwa in Bezug auf den Wahlkampf der SPD von 1999 von einem »zweistelligen Millionengewinn« gesprochen.³⁷ Für den Europawahlkampf 2004 wurde ermittelt, dass die Budgets der Parteien weniger als die Hälfte der Beträge enthielten, die für den Bundestagswahlkampf von 2002 verausgabt worden waren.³⁸ Für das Wahljahr 2009 gilt Erhebungen der »Wirtschaftswoche« zufolge Ähnliches.³⁹

4. Der defizitäre Parteienwettbewerb im Europäischen Parlament

Die Tatsache, dass die Europawahlen im Vergleich zu nationalen Parlamentswahlen von Wählern und Parteien gleichermaßen deutlich geringer gewichtet werden, mag angesichts der in den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und nunmehr auch Lissabon vorgenommenen Aufwertung des Europäischen Parlaments verwundern, hat sich dieses doch durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens in vielen Bereichen zum gleichberechtigten Mitspieler des Rates in den europäischen Entscheidungsprozessen entwickelt. Doch in dieser Hinsicht ist die »Zurückhaltung« der Parteien rationaler als es auf den ersten Blick erscheinen mag, denn dass sich das Europäische Parlament als Ganzes gegenüber dem Rat mittlerweile so beachtlich emanzipieren konnte, bedeutet nicht gleichzeitig, dass auch die Gestaltungschancen der in seinen Fraktionen vertretenen Parteien im gleichen Maße gestiegen sind. Dies hat im Wesentlichen zwei Gründe.

Erstens schränkt die politisch-ideologische Heterogenität der Fraktionen im Europäischen Parlament die Durchsetzung der Prioritäten nationaler Parteien entscheidend ein. Zum Zwang, sich innerhalb der einzelnen Fraktionen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu einigen, tritt, zweitens, der Umstand hinzu, dass das Parlament sich im Mitentscheidungsverfahren nur dann Geltung verschaffen kann, wenn es gemäß der Bestimmungen des früheren Artikels 251 EG-Vertrag – heute Artikel 294 AEUV – im

35 Vgl. *Süddeutsche Zeitung* 6./7.6.2009, S. 5 unter Berufung auf »eine Stimme aus der CDU-Führung«.

36 Frank Decker, »Demokratie und Demokratisierung jenseits des Nationalstaats« in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 10 (2000), S. 585–629, hier S. 605.

37 Hans Leyendecker, »Spaß am Abstrafen. Das Desaster der Sozialdemokraten ist auch hausgemacht«, in: *Süddeutsche Zeitung*, 15. 6.1999, S. 7.

38 Vgl. Andreas Wüst/ Markus Tausendpfund a.a.O. (FN 33), S. 5, und Jürgen Mittag/ Claudia Hülsken, a.a.O. (FN 25), S. 110.

39 Vgl. <http://www.wiwo.de/politik-weltwirtschaft/cdu-knausert-bei-der-europawahl-397843/>, abgerufen am 16.2.2010.

Stände ist, die absolute Mehrheit seiner Mitglieder zu mobilisieren. Weil in der bisherigen Geschichte der Europäischen Union noch keine Fraktion allein über die absolute Mehrheit verfügte, kam es in der Vergangenheit häufig zu einer »Großen Koalition« der Fraktionen der Europäischen Volkspartei (EVP) und der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE), die nicht selten auch von der Fraktion der Liberalen (ELDR) unterstützt wurde. In dieser Perspektive erscheint die fehlende sachpolitische Profilierung der nationalen Parteien im Europawahlkampf also als Reflex der parteiübergreifenden Koooperationszwänge im Europäischen Parlament.

Stellt man einen Vergleich der Ausgangsbedingungen für die Europawahlen in den einzelnen Mitgliedstaaten an, offenbart sich für die deutschen Parteien und ihre potentiellen Wähler ein weiteres, das Wahlkampfengagement beeinträchtigendes Moment: Auf Grund der disproportionalen Verteilung der Mandate im Europäischen Parlament auf die Mitgliedstaaten haben die deutschen Parteien bei einem wegen der Größe des deutschen Elektorats vergleichsweise hohen Aufwand relativ wenig zu gewinnen. Die deutschen Parteien konkurrieren um insgesamt 99 (bzw. nach dem Vertrag von Lissabon 96)⁴⁰ Sitze, die der Bundesrepublik im Europäischen Parlament zugewiesen sind; ein Abgeordneter repräsentiert damit mehr als 800.000 Einwohner. Auch wenn die Bundesrepublik Deutschland damit die meisten Abgeordneten in das Europäische Parlament entsenden darf, ist das Zahlenverhältnis Abgeordnete – Wähler für Deutschland immer noch deutlich schlechter als andernorts. Zum Vergleich: In Österreich beispielsweise liegt die Repräsentationsdichte fast doppelt so hoch. Die sechs Abgeordneten aus Luxemburg repräsentieren im Durchschnitt gar nur knapp 68.000 Einwohner.

Die politischen Prämien, die den Parteien nach erfolgreich gestalteten Europawahlkämpfen winken, sind schon unter den bislang genannten Gesichtspunkten denkbar bescheiden. Und sie erscheinen noch geringer, wenn die reale Gewichtsverteilung zwischen Supranationalismus und Intergouvernementalismus in der Europäischen Union mit in den Blick genommen wird. Nationale Parteien, die wirklich gestaltend auf die Politiken der Europäischen Union einwirken wollen, haben noch immer andere Zielorte als das Europäische Parlament. Es sind dies der Europäische Rat und der Rat der Europäischen Union (Ministerrat). An die eigentlichen »Schaltstellen der Macht« innerhalb der Europäischen Union gelangen die Parteien also nicht über die Europawahlen, sondern über eine durch die Wahlen zum Deutschen Bundestag vermittelte Regierungsbeteiligung. Nimmt man den Befund ernst, dass dem Europäischen Rat – und damit den dort vertretenen Staats- und Regierungschefs – mittlerweile eine Schlüsselfunktion für die Entscheidungsfindung der Europäischen Union zukommt,⁴¹ dann lässt sich diese Aussage noch dahingehend zuspitzen, dass die Partei, die den Kanzler stellt, den höchstmöglichen Gewinn in Bezug auf die Beeinflussung der EU-Politiken verbuchen kann.

Die Klage über die Instrumentalisierung der Europawahlen zu innenpolitischen Zwecken erscheint zwar verständlich, ist aber gleichzeitig geeignet, über das eigentliche

40 Artikel 14 Absatz 2 EUV legt u.a. fest: » Kein Mitgliedstaat erhält mehr als 96 Sitze.«.

41 Vgl. z. B. Wolfgang Wessels, *Das politische System der Europäischen Union*, Wiesbaden 2008, S. 182-185.

Problem hinwegzutäuschen. Die »Zweckentfremdung« der Europawahlen hat ihre Ursache letztlich darin, dass den nationalen Parteien bei diesen Wahlen kein realer Machtgewinn in Aussicht steht. Was eine wirkliche Europäisierung der nationalen Parteien bislang verhindert, ist primär nicht die mangelnde Bereitschaft derselben die europäischen »Nebenwahlen« zu »Hauptwahlen« aufzuwerten, die es mittels finanzieller Anreize zu stimulieren gälte,⁴² sondern die Tatsache, dass durch das Entscheidungssystem der Europäischen Union faktisch nur diejenigen Parteien belohnt werden, die im nationalen Wettbewerb reüssieren.

5. Fazit

Wer der – zumindest partiell nachvollziehbaren – Rationalität der europapolitischen Zurückhaltung der politischen Parteien Einhalt gebieten will, wird sich nicht damit begnügen können, die Europawahlen mittels institutioneller Reformen wie der Schaffung eines einheitlichen Wahlsystems in allen Mitgliedstaaten ihres nationalen Charakters zu entkleiden.⁴³ Die politikwissenschaftliche Diskussion der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass die umgekehrte Perspektive ungleich wichtiger wäre. In ihr geht es darum, das politische System der Europäischen Union so zu reformieren, dass die nationalen Parlamentswahlen ihrer »versteckten«, aber für die Machtverteilung innerhalb der Union letztlich allein ausschlaggebenden Dimensionen beraubt werden. Dies würde eine für die Wähler sicht- und erfahrbare Aufwertung der Europawahlen voraussetzen. Erreichbar wäre sie, wenn das Wahlergebnis bei Europawahlen wie auf nationaler Ebene direkten Einfluss auf die Regierungsbildung hätte. Im politischen System *sui generis* der EU richtet sich der Blick damit auf die Europäische Kommission. Entsprechende Reformvorschläge wurden im Zuge der europäischen »Verfassungsdiskussion« und im Vorfeld der Verabschiedung des Vertrags von Lissabon diskutiert. Sie bezogen sich auf den Modus der Bestellung des Kommissionspräsidenten. Zur Debatte stand, den Präsidenten der Europäischen Kommission entweder aus der Mitte des Parlaments wählen,⁴⁴ oder, wesentlich weniger realistisch, ihn in einem eigenen Wahlakt unmittelbar von der Bevölkerung der Europäischen Union bestimmen zu lassen.⁴⁵ Beide Vorschläge zielen mit dieser zusätzlichen Personalisierung auf europäischer Ebene darauf ab, die Mitglieder der europäischen Parteien zur Verständigung auf entsprechende Spitzenkandidaten zu nötigen. Mit einem personellen (und programmatischen) Gesamtangebot wären die europäischen Parteien bei den Europawahlen für den Wähler tatsächlich sichtbar in Erscheinung getreten, so dass das Kunststück hätte gelingen können, »die Einmischung

42 So etwa Frank Decker (FN 36), hier S. 605 f.

43 Vgl. ebd. Zur Relativierung dieses Arguments vgl. Dieter Nohlen: »Wie wählt Europa? Das polymorphe Wahlsystem zum Europäischen Parlament« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 17/ 2004, S. 29-37.

44 Vgl. Bertelsmann Europa-Kommission, *Europas Vollendung vorbereiten. Forderungen an die Regierungskonferenz*, Gütersloh 2000, S. 18.

45 Vgl. Frank Decker, »Mehr Demokratie wagen; Die Europäische Union braucht einen institutionellen Sprung nach vorn« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B5/ 2001, S. 33-37, hier S. 37.

nationaler Parteien und Themen [in die Europawahlkämpfe, die Verf.] zu verhindern«.⁴⁶

Mit dem Vertrag von Lissabon ist man in Bezug auf die eben referierten Vorschläge auf halber Strecke stecken geblieben. Artikel 17 Abs. 7 EUV regelt nunmehr: »Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor; dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament. Das Europäische Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder.« Die Hoffnung, dass dieses Verfahren eine »Personalisierung beziehungsweise Politisierung des Wahlkampfs«⁴⁷ bewirken könnte, hat sich, wie gezeigt, zumindest bei der Europawahl des Jahres 2009 nicht erfüllt. Der europäische Integrationsprozess hat das nationale Parteiensystem schon deshalb nicht unter Anpassungsdruck setzen können, weil er den Parteien, die als macht- und ämterorientierte Organisationen agieren, weder etwas verspricht, noch etwas abverlangt.⁴⁸ Das politische System der Bundesrepublik Deutschland als Ganzes hat sich zweifellos spürbar europäisiert, wobei seine Subsysteme davon in unterschiedlicher Weise betroffen sind.⁴⁹ Das Parteiensystem ist von dem Europäisierungsprozess noch am wenigsten betroffen.

Zusammenfassung

Die Europäisierung der deutschen Politik hat die Parteien nur am Rande durch ihre Mitwirkung in europäischen Parteien erfasst. In Deutschland waren EU-feindliche Parteien bei Wahlen bisher nicht erfolgreich. Die Parteien sehen in europäischen Wahlen bis heute Nebenwahlen, die mit nationalen Themen bestritten werden. Ein willkommener Nebeneffekt sind die zusätzlichen Einnahmen aus der staatlichen Parteienfinanzierung. Innerorganisatorisch ist in den Parteien kein »Europäisierungseffekt« nachzuweisen. Dieser ist generell nicht zu erwarten solange auf europäischer Ebene für die nationalen Parteien sich nicht die Perspektive des Macht- und Ämtererwerbs bietet.

Summary

German political parties have only been marginally affected by the Europeanization of German politics. The most visible change they have gone through is their engagement in European political parties. Anti-Europe parties have so far had no electoral success in Germany. German parties still regard European elections as »secondary elections«. Controversies in election campaigns focus on national issues. German parties welcome, of

46 Simon Hix, »Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU« in: Markus Jachtenfuchs/ Beate Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen 2003², S. 151-180, hier S. 173.

47 Vgl. Jürgen Mittag/ Claudia Hülsken a.a.O. (FN 25), S. 121.

48 So auch Robert Ladrech, a.a.O. (FN 3), S. 948.

49 Vgl. dazu ausführlich Roland Sturm/ Heinrich Pehle, *Das neue deutsche Regierungssystem. Die Europäisierung von Institutionen, Entscheidungsprozessen und Politikfeldern in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2005².

course, the additional income created by the state-financing of political parties based on European election results. They have, however, not adjusted their organisational structure to make it more responsive to European issues. This is no surprise, because national parties' electoral concerns, i.e. vote-maximisation and office-seeking, are mostly untouched by EU policy debates and struggles.

Heinrich Pehle / Roland Sturm, What is the significance of European integration for party competition in Germany?

Politika. Passauer Studien zur Politikwissenschaft



Politikberatung auf parlamentarischer Ebene

Eine Analyse der Enquete-Kommission zur
Föderalismusreform im Bayerischen Landtag

Von Tobias Lang

2010, Band 3, 290 S., brosch., 39,- €,
ISBN 978-3-8329-5014-9

Das Buch untersucht die internen Arbeitsläufe einer Enquete-Kommission und bietet so einen Blick von innen heraus und nicht wie üblich von außen auf die Arbeit eines solchen Gremiums. Untersucht werden dabei die Phasen von der Einsetzung über die Ergebnisfindung bis zum Schlussbericht mit einem Schwerpunkt auf dem Verhältnis von Politik und Wissenschaft.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos