

# Einleitung

## 1. Einführung in den Forschungsgegenstand

Die These vom „demokratischen Defizit“ der Europäischen Union wurde im Gefolge der Maastrichter Regierungskonferenz zum kanonisierten Faktum der Integrationsforschung.<sup>1</sup> Dabei zielt die Kritik hauptsächlich auf das Verhältnis zwischen den Rechtsetzungsbefugnissen der Gemeinschaft und ihrer Legitimation<sup>2</sup> ab.

Entstanden ist diese Entzweiung aufgrund der stetigen Übertragung nationalstaatlicher Souveränität auf die Gemeinschaftsorgane. Sie traten in immer größerem Umfang mit unmittelbarer Hoheitsgewalt den Bürgern der Mitgliedsländer gegenüber, ohne daß diese eine äquivalente Beteiligung im Gemeinschaftssystem erhielten. Dementsprechende Maßnahmen mit tiefgreifender Wirkungsweise wurden erst in den neunziger Jahren implementiert. Dadurch verstummten freilich bis heute nicht die überwiegend kritischen Stimmen, die das Legitimationsniveau<sup>3</sup> aller gemeinschaftlich getroffenen Entscheidungen gegenüber demjenigen, das in den ehemals 15 EU-Mitgliedsländern<sup>4</sup> erlangt wurde, für defizitär befinden.

Aus dem, in den europäischen Nationalstaaten „eingelebten, historisch kontingenten Konsensus als Legitimationsgrundlage politischen Handelns“<sup>5</sup> ist in einer ersten, verallgemeinernden Kennzeichnung die Anerkennung des politischen Systems durch die in ihm lebenden Bürger<sup>6</sup> als maßgeblicher Faktor herauszustellen. Diese Anerkennung basiert auf der Überzeugung von der prinzipiellen Freiheit aller Menschen.<sup>7</sup> Sie wird jedoch in jedem Gemeinwesen eingeschränkt, weil Entscheidungen getroffen werden müssen, mit denen sich nur einzeln alle Betroffenen identifizieren.<sup>8</sup> Daher geht dem Entscheiden in der Regel ein Unterscheiden zwischen divergierenden Interessen voraus. An diesem Prozeß partizipieren in den zur EU gehörenden Ländern alle (mündigen) Bürger, indem sie über Wahlen Repräsentanten zur demokratischen Herrschaftsausübung ermächtigen.

Dabei haben politische Parteien eine vermittelnde Rolle zwischen den Bürgern und den Staaten erlangt. Ihre vornehmliche Aufgabe besteht in der Herausbildung des Volkswillens und dessen Umsetzung in den staatlichen Organen. Dadurch nehmen sie „demokratie-

---

<sup>1</sup> Vgl.: Featherstone 1994: 149ff.; Hesse 2004: 57; Höreth 1999: 40; Jasmut 1995: 286; Pöhle 1998: 77; Schieren 2001: 340; Wallace/Smith 1995: 139ff.

Zur Zitierweise sei folgendes angemerkt: Generell wurde die „amerikanische“ Art gewählt, Quellen zu belegen (Autor Jahreszahl: Seitenangabe). Diese wird bei juristischen Werken um die dort übliche Bezeichnung des jeweiligen Abschnittes und ggf. der Randnummer ergänzt. Bei Verweisen auf rechtliche Dokumente folgt der Normangabe die dortige Fundstelle. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts werden gemäß dessen Empfehlung zitiert: BVerfGE Bandnummer, Anfangsseite des jeweiligen Urteils [Seitennummer der Quelle]. Fundstellen aus dem Internet sind in den Fußnoten mit der Institution gekennzeichnet, die Urheber der Homepage ist; die entsprechende http-Adresse ist in der Bibliographie zu finden.

Diese Arbeit ist nach den Regeln der deutschen Rechtschreibung vor der jüngsten (von der Konferenz der Kultusminister aus den deutschsprachigen Staaten und Gemeinschaften am 01.07.1996 beschlossenen) Reform verfaßt. Neuere Zitate, die der revidierten Schreibweise folgen, sind unverändert wiedergegeben.

<sup>2</sup> Legitimation ist ein mehrdeutig verwendeter Grundbegriff der Politikwissenschaft. Seine Definition für den Untersuchungszweck dieser Arbeit wird im ersten Abschnitt (I.1.1.) entwickelt.

<sup>3</sup> Vgl. zu diesem Begriff: „Entscheidend ist, daß ein hinreichend effektiver Gehalt an demokratischer Legitimation, ein bestimmtes Legitimationsniveau, erreicht wird.“ BVerfGE 89, 155 [182].

<sup>4</sup> Aus den Untersuchungen dieser Arbeit werden die zehn Staaten ausgeklammert, die der Europäischen Union am 01.05.2004 beigetreten sind. Diese Begrenzung muß zum einen vorgenommen werden, da die Berücksichtigung von 25 Ländern den Rahmen dieser Arbeit überschreiten würde. Zum anderen ist dies auch deswegen geboten, weil die dortigen Parteiensysteme z.T. noch nicht konsolidiert sind.

<sup>5</sup> Girndt 1976: 62.

<sup>6</sup> Vgl.: Westle 2000: 341.

<sup>7</sup> Vgl.: Greven 2002: 243.

<sup>8</sup> Vgl.: Hallstein 1969: 66; Sternberger 1962: 11; Tsatsos/Morlok 1982: 184.

notwendige Funktionen“<sup>9</sup> wahr, durch die sie unter dem Begriff „Parteiendemokratie“ längst Eingang in die Staatswissenschaften gefunden haben. Die *nationalen Parteiendemokratien in der Europäischen Union* werden in dieser Arbeit als erste *unabhängige Variable* gesetzt, weil sie aufgrund ihrer später auszuarbeitenden Funktionen das eingangs für die EU postulierte Demokratiedefizit auf der mitgliedstaatlichen Ebene durch *die demokratische Legitimation der europäischen Nationalstaaten (abhängige Variable)* weitgehend behoben haben.

Obwohl die Überzeugung von der Notwendigkeit demokratisch legitimierter Herrschaftsausübung in der Europäischen Gemeinschaft zu keinem Zeitpunkt zur Disposition gestellt wurde, unterhöhlte der Integrationsprozeß diese gemeinsame Grundlage seiner Teilnehmer. Sechs westeuropäische Nationalstaaten hatten zunächst die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl errichtet. Da die supranationalen Organe der gemeinschaftlichen Herrschaftsebene ursprünglich intergouvernemental organisiert waren, konnte ihre Herrschaftsausübung anfangs noch auf die Nationalstaaten zurückgeführt werden.<sup>10</sup> Dort ließen die wachsenden internationalen Politik- und Wirtschaftsverflechtungen jedoch zunehmend die Erkenntnis reifen, daß sie ihre Aufgaben nicht voneinander isoliert erfüllen, sondern die Staaten – überspitzt ausgedrückt – „nur noch als Teil eines Ganzen überleben“<sup>11</sup> könnten.

Zur ganzheitlichen Bewältigung von länderübergreifenden Aufgaben boten sich zwei Wege an: Auf Einzelfälle begründete (zeitabschnittsweise) Zusammenarbeit zwischen mehreren Staaten hätte als klassische Form der internationalen Problemlösung nach dem traditionellen Konzept weiterhin rekurrert werden können. Einen diesbezüglichen „Bruch mit der europäischen Tradition“<sup>12</sup> zwischenstaatlicher Kooperation hingegen vollzogen die Gründungsmitglieder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, indem sie (dauerhaft) auf ihre vollständige Souveränität zugunsten wechselseitiger Abhängigkeiten verzichteten.

Im Gegensatz zu anderen internationalen Organisationen hat die Europäische Gemeinschaft durch ihre supranationale Konzeption eine einheitliche Rechtsordnung hervorgebracht. Gegenüber ihren Mitgliedstaaten ist sie weitgehend autonom<sup>13</sup> und tritt den Unionsbürgern mit legislativer, exekutiver und judikativer Gewalt entgegen. Im Verein mit den stetigen Kompetenzerweiterungen gewann die gemeinschaftliche Herrschaftsausübung dadurch sukzessive an Qualität und Quantität. Angesichts der (nahezu) unbestrittenen demokratischen Legitimation ihrer Mitgliedstaaten stellte sich infolge der Herrschaftsübertragung auf die Gemeinschaft die Frage, ob die dortigen Entscheidungen ebenfalls demokratisch legitimiert sind. Dies wurde von der Begleitforschung seit dem Ratstreffen vom Mai 1967 zunehmend verneint. (II.1.3.) Hier wird die *europäische Integration* als Ursache (in dieser Arbeit die zweite *unabhängige Variable*) für das *Demokratiedefizit (abhängige Variable)* bestimmt.

Infolge der diesbezüglichen Debatte in den neunziger Jahren wurde in Amsterdam für die Europäische Union das Demokratiepostulat vertraglich festgeschrieben: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“<sup>14</sup> Zwar wäre diese Norm nach dem vielzitierten Wort Wolfgangs Merkels<sup>15</sup> für

---

<sup>9</sup> Stentzel 2002: 27.

<sup>10</sup> Vgl.: Bucher 1957: 851.

<sup>11</sup> Simson 1991: 14f.

<sup>12</sup> Kipping 1996: 348.

<sup>13</sup> Diese Sicht wurde maßgeblich durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes geprägt: „Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die bei seinem Inkrafttreten in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist.“ EuGH 1964: 1269. Die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen erkennen dies an. Vgl. für Deutschland: BVerfGE 22, 293 [293ff.].

<sup>14</sup> EUV Art. 6 Abs. 1. Das in den Jahren 1993 bis 1997 gewachsene Bewußtsein für die Bedeutung demokratischer Herrschaftsausübung in der EU zeigt eine Gegenüberstellung des Amsterdamer Vertrages mit dem entsprechenden Artikel in der Fassung von Maastricht: „Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen.“ EUV Art. F. Abs. I.

die EU in ihrer derzeitigen Verfassung selbst zu ambitioniert formuliert. Es herrscht jedoch weitgehend Einmütigkeit darüber, daß neben diesem gemeinsamen Fundament aller Mitgliedstaaten auch die Entscheidungen der Union in dem Maße demokratischen Grundsätzen genügen müssen, wie sie die Bürger ihrer Mitgliedstaaten beeinflussen.

Die europawissenschaftliche Forschung verschiedener Fachrichtungen hat jedoch bislang keine Einigkeit über eine Konzeption zur Lösung des europäischen Demokratiedefizits erzielt. Einen ersten Überblick auf diese Problematik geben die Wirkungen (abhängige Variablen) der beiden Ursachen, die als unabhängige Variablen fungieren: Während die Parteidemokratien der EU-Mitgliedstaaten zu deren Legitimation beitragen, bildete sich im Zuge der Integration dieser Staaten das europäische Demokratiedefizit heraus. Mit anderen Worten: In den europäischen Nationalstaaten wird der Bürgerwille über Parteien auf die staatliche Ebene transferiert, wodurch dortige Entscheidungen Anerkennung gewinnen. Auf die europäische Herrschaftsausübung aber können die Bürger keinen unmittelbaren Einfluß nehmen.

Diese Diskrepanz zwischen dem politischen System aller Mitgliedsländer einerseits und der Union andererseits entwickelte sich mit zunehmender Vergemeinschaftung von ursprünglich den Nationalstaaten vorbehaltenen Politikfeldern problematisch. Deren Überführung in das Gemeinschaftsrecht hatte eine Verlagerung von Entscheidungen zur Exekutiven und deren Verwaltungsapparaten zur Folge, die eine Schwächung der nationalen Parlamente und damit – mangels ebenbürtigem europäischen Pendant – der Demokratie bedeutete.

Zur Legitimationsvermittlung fehlt der europäischen Herrschaftsebene obendrein das erwähnte Bindeglied zwischen den Bürgern und den staatlichen Organen in allen Mitgliedsländern: Europäische Parteien existieren zwar dem Namen nach seit Mitte der siebziger Jahre.<sup>16</sup> Hinsichtlich der Vermittlung demokratischer Legitimation kommt ihnen jedoch offensichtlich keine (Willensbildungs-)Funktion zu, die mit ihren nationalen Mutterparteien vergleichbar ist. So bringen die Bürger ihr Einverständnis mit dem europäischen Einigungsprojekt in Wahlen zwar pauschal zum Ausdruck. Die öffentliche Partizipation an einzelnen Entscheidungen wird jedoch als unzulänglich bewertet.<sup>17</sup> Daher drängt die Tendenz des Integrationsprozesses, Kompetenzen dem Einflußbereich der Entscheidungsempfänger zu entziehen, auf eine Untersuchung seiner Legitimationsgrundlagen.

## 2. Forschungsstand und Grundpositionen

In der Einführung wurden drei Themenbereiche angesprochen, mit denen sich jeweils mehrere Disziplinen befassen: Die Legitimations-, Parteien- und Integrationsforschung widmen sich (u.a.) der nationalstaatlichen Legitimation durch Parteidemokratien und dem demokratischen Defizit der Europäischen Union. Dabei hat die Politikwissenschaft ihre Ergebnisse nicht isoliert, sondern durch – unterschiedlich starke – Einflüsse auf und Rückkoppelungen mit anderen Fachrichtungen gewonnen.

---

<sup>15</sup> “No nation state with the democratic deficit of the EC would ever have the chance to become a member of it.” Nach: Höreth 1999: 17. Georges Spénale, 1975-1977 Präsident des Europäischen Parlaments, war hingegen schon anlässlich dessen anstehender unmittelbarer Wahl folgender Meinung: „In den Augen von Drittländern wird Europa endlich, in zwanzig Monaten, für sich selbst durchsetzen, was es allen Anwärtern auf Mitgliedschaft in der Gemeinschaft bereits zur Pflicht macht: ein echtes System parlamentarischer Demokratie, mit der doppelten Pluralität der Parteien und der Völker.“ Zit. nach: Läufer 1977: 1.

<sup>16</sup> In der Fachliteratur finden sich mehrere Begriffe zur Charakterisierung dieser Konstruktionen: Neben der, dem nationalstaatlichen Vokabular entnommenen Bezeichnung als „Partei“ wird synonym von Dachorganisation, Verband, Vereinigung, Verbund oder auch Zusammenschluß gesprochen. Vgl.: Stentzel 1997: 182ff. Die abwechselnde Verwendung dieser Wörter in der vorliegenden Studie impliziert keine Bewertung der Integrationsstufen; diese wird erst beim Vergleich der Untersuchungsergebnisse im IV. Teil vorgenommen.

<sup>17</sup> Vgl. exemplarisch: Höreth 1999: 45f.; Kaufmann 1997: 241; Maurer 1996: 23ff.; Nentwich/Falkner 1997; Weidenfeld/Giering 1998: 52ff.; Wessels/Diedrichs 1997.

Um den vielfältigen Forschungsergebnissen möglichst gerecht zu werden, ist die disziplinäre Segmentierung zunächst bei der Aufarbeitung der Legitimations- und Parteienforschung zu überwinden. Auf Erkenntnissen der Antike fußend, haben hauptsächlich die Philosophie, Rechtswissenschaft und Soziologie bis Mitte des 20. Jahrhunderts Auffassungen über Legitimation entwickelt, die durch die Politikwissenschaft seitdem nur noch Nuancierungen erfuhren. Parallel dazu bildete die Parteienforschung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs einen Schwerpunkt auf der politikwissenschaftlichen Themenliste. Beide Forschungsbereiche wurden unter dem (zumeist negativ konnotierten) Stichwort „Parteienstaat“<sup>18</sup> ursprünglich im Deutschland der Weimarer Republik zusammengeführt. Die Politologie befaßte sich seit den 1970er Jahren (zumeist ohne Fragezeichen) mit der Untersuchung von „Legitimationskrisen“.<sup>19</sup> Sowohl die einzelne Betrachtung dieser beiden Themen wie die verknüpfte Untersuchung haben, mit periodischen Schwankungen, eine fortdauernd hohe Publikationskonjunktur, so daß die diesbezügliche Fachliteratur einen unüberschaubaren Umfang erreicht hat.

Aus diesem Grund wird wiederholt eine Engführung innerhalb beider Forschungsgebiete vorzunehmen sein, wobei sich die Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erträge an ihrer Wirkungsweise auf die Entwicklung der Nationalstaaten orientieren soll. Dabei prägten englische Gelehrte maßgeblich die heutigen Grundpositionen über Legitimationsvermittlung, als sie aus der Volkssouveränität die Notwendigkeit zur Partizipation aller Bürger am Gemeinwesen ableiteten und zu diesem Zweck das System parlamentarischer Repräsentation konzipierten. Es wurde in den kontinentaleuropäischen Nationalstaaten weiterentwickelt, weshalb eine angemessene Aufarbeitung der Legitimationsproblematik nur aus der (west-) europäischen Perspektive erfolgen kann.

Bei der Untersuchung der theoretischen Grundlagen der nationalstaatlichen Parteienentwicklung hingegen wird – unter Berücksichtigung andersgearteter Parteiensysteme – weitgehend eine Beschränkung auf die deutsche Forschung vorzunehmen sein. Dies sei zum einen dadurch gerechtfertigt, daß die Willensbildungsfunktion politischer Parteien nach dem Grundgesetz für mehrere EU-Mitglieder eine Vorbildfunktion erlangte. (I.3.1.) Zum anderen wäre eine Berücksichtigung der Forschungsergebnisse aus 15 Ländern nicht realisierbar.

Als drittes Argument ließe sich hinzufügen, daß der legitimatorische Ertrag der 15 nationalstaatlichen Parteiensysteme in der Praxis ohnehin nicht anhand theoretischer Forschungsergebnisse, sondern nur auf der Grundlage eines breit angelegten Vergleichs bemessen werden kann. Seine Relevanz liegt zudem darin begründet, daß die ansonsten sehr publikationsfreudige Parteienforschung auf diesem Themengebiet nach einer kurzzeitigen Hochkonjunktur im Vorfeld der ersten Europawahlen kaum Neuerscheinungen hervorgebracht hat: Die beiden Gesamtdarstellungen der westeuropäischen Parteiensysteme<sup>20</sup> datieren ebenso aus den Jahren 1978/79 wie die Berichte über die sozialdemokratische<sup>21</sup> Parteienlandschaft. Eine Reihe von Studien über konservative Parteien wurde ab 1983 erstellt.<sup>22</sup> Seitdem erschienen lediglich 1990 im Rahmen der EG ein parteirechtlicher Vergleich<sup>23</sup> und internationale Überblicksstudien.<sup>24</sup> Da sich diese Arbeit auf die „westlichen, konsolidierten Demokratien [der EU-Mitgliedstaaten] konzentriert, deren Parteiensysteme durch eine hohe Stabilität gekennzeichnet sind“,<sup>25</sup> versprechen allerdings die Arbeiten seit den späten 1970er Jahren einer Überprüfung ihrer Aktualität weitgehend standzuhalten.

---

<sup>18</sup> Koellreutter 1926; ebenso: Leibholz 1958: 225f. (Er sah die Parteien positiv als „rationalisierte Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie im modernen Flächenstaat“.); Schmitt 1931. Überwiegend kritisch wiederum: Haungs 1973: 502ff.; Haungs 1980; hingegen positiv: Beyme 1995a: 39ff.

<sup>19</sup> Habermas 1973; ebenso: Jänicke 1973; Kielmansegg 1976.

<sup>20</sup> Raschke 1978; Stammen 1978.

<sup>21</sup> Paterson/Schmitz 1979.

<sup>22</sup> Veen 1983a, 1983b, 1991, 1994, 2000.

<sup>23</sup> Tsatsos/Schefold/Schneider 1990.

<sup>24</sup> Insbesondere drei 1999, in 3., aktual. Aufl. hrsg. Bände: Delury 1999a, b, c.

<sup>25</sup> Bendel 1998: 464.

Während politische Parteien für die Legitimation der EU-Mitgliedstaaten entscheidende Funktionen wahrnehmen, trifft dies für die europäische Ebene offensichtlich nicht zu. Wie oben angedeutet, hat die Politikwissenschaft jedoch noch nicht mit einem einheitlichen Standpunkt aufgezeigt, in welchem Umfang eine demokratische Legitimation der Gemeinschaft überhaupt notwendig ist und aus welchen Quellen sie fließen sollte. Unter den integrationswissenschaftlichen Publikationen sind im wesentlichen zwei Richtungen auszumachen: Am Idealtypus der nationalstaatlichen Legitimationsvermittlung orientiert, zielt mittlerweile die Mehrheit darauf ab, die Europäische Union eigenständig zu legitimieren. Immer weiter zurückgedrängt werden hingegen die Advokaten einer vornehmlich aus den Mitgliedstaaten abzuleitenden Legitimation.

Verschiedene akademische Disziplinen befaßten sich bis vor wenigen Jahren weitgehend getrennt von einander mit europäischen Fragestellungen, die jedoch von Integrationsfortschritten parallel stimuliert wurden. Die Erfahrungen ursprünglich gleichsam isolierter Untersuchungen werden nun zu einem *acquis académique* erschlossen und in der interdisziplinären Europaforschung nutzbar gemacht.<sup>26</sup> Um dieser Entwicklung gerecht zu werden, sind in der vorliegenden Arbeit nicht nur politikwissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen. Ausdrücklich einzubeziehen ist zudem die vergleichbar ertragreiche Forschung von Juristen.

Auf einen Abriss über die juristische Europaforschung muß jedoch verzichtet werden, da er für das Interesse an Legitimationsaspekten keinen analytischen Mehrwert zu ergeben verspricht und auch angesichts des Volumens der rechtswissenschaftlichen Produktion, die praktisch sämtliche von der Integration tangierten Bereiche beleuchtet hat,<sup>27</sup> unterlassen werden muß. Im Laufe der Studie wird daher eine Konzentration auf juristische Beiträge und Gerichtsurteile mit Bezug zur Legitimation und – in diesem Kontext – der parlamentarischen Entwicklung der Gemeinschaft vorzunehmen sein.

In der Politikwissenschaft wirken bis in die Gegenwart die neo-funktionalistischen Pionierarbeiten von Haas. Kennzeichnend für weite Teile der Integrationsforschung ist darüber hinaus das „gespaltene Verhältnis“<sup>28</sup> zur Beschäftigung mit Institutionen, welches aus dem Umstand erwuchs, daß die wissenschaftliche Begleitforschung zur Evolution des gemeinschaftlichen Institutionengefüges einen natürlichen Bestandteil der Evolutionsforschung bilden muß. Die behavioristisch ausgerichtete Politikwissenschaft tat diese aber als analytisch oberflächliche und normativ einseitig aufgeladene „Institutionenkunde“<sup>29</sup> ab.

Trotzdem werden entsprechende Bezüge der Institutionenforschung zur Aufarbeitung des europäischen Demokratiedefizits zu reflektieren, allerdings auch um andere Erklärungsmuster zu ergänzen sein. In den 1970er Jahren folgten den realen Integrationsfortschritten Untersuchungen der europäischen Infrastruktur. Hauptgegenstand der politikwissenschaftlichen Europaforschung waren dabei die Entwicklung zur Europäischen Union und die unmittelbare Wahl des Europäischen Parlaments, in dessen Vorfeld sich europäische Parteien konstituierten. Während die Integrationsforschung seitdem eine anhaltend hohe Konjunktur vorweisen kann, wurde hinsichtlich des Untersuchungsgegenstands dieser Arbeit das damalige Niveau zu keiner Zeit wieder erreicht.

Der Begriff „europäische Parteien“ impliziert bereits ihre Verortung an der Schnittstelle von zwei zentralen Arbeitsbereichen der Politikwissenschaft, deren unüberschaubare Publikationsausmaße konträr zum Mangel an einschlägigen Veröffentlichungen über ihn selber stehen. Der Forschungsstand ist mit dem oben aufgezeigten der europaweiten Gegenüberstellungen der nationalen Parteiensysteme vergleichbar: Nachdem die Gründungsphase der europäischen Parteien wissenschaftlich eingehend begleitet worden war,<sup>30</sup> erschienen um das

---

<sup>26</sup> Vgl.: Loth/Wessels 2001: 7-15.

<sup>27</sup> Vgl.: Bogdany 2001: 107.

<sup>28</sup> Wessels 2001: 20.

<sup>29</sup> Wessels 2001: 20.

<sup>30</sup> Vgl. insb. die Dissertation von Niedermayer 1983.

Datum der Europawahlen herum später nur noch vereinzelt Beiträge in Periodika. Kontinuierlich nahm lediglich das jährlich herausgegebene „Jahrbuch der Europäischen Integration“<sup>31</sup> eine Bestandsaufnahme der europäischen Parteienlandschaft vor.

Die in systematischer Hinsicht kaum miteinander verknüpften Erträge der europäischen Parteienforschung vermochten bis vor kurzem den Rückstand zum gegenständlichen Fortschritt nicht aufzuarbeiten. Erst seit Ende der neunziger Jahre sind breiter angelegte Studien darum bemüht, die Lücken in diesem Überschneidungsbereich der Parteien- und Europaforschung zu schließen.<sup>32</sup> Nachdem sich über zwei Jahrzehnte hinweg nahezu ausschließlich Funktionäre oder sympathisierende Wissenschaftler in Einzelstudien mit den Parteienverbänden befaßten, rückte somit wieder ihre gesamthafte Betrachtung in den Mittelpunkt der Untersuchungen.

Auch wenn in den jüngsten Publikationen bereits viele Teilaspekte untersucht worden sind, werden in dieser Arbeit zur Analyse der europäischen Parteienlandschaft unter Legitimationsaspekten sämtliche (im Untersuchungsverlauf) als diesbezüglich relevant ausgemachten Bereiche zu berücksichtigen sein. Dabei hält der parteipolitische Hintergrund der allermeisten Autoren dazu an, deren Forschungsergebnisse nicht unreflektiert zu übernehmen, sondern die Rechtsgrundlagen, (strukturelle und materielle) Beschlüsse der Organe, Pressemitteilungen der Parteienverbände und Agenturberichte sowie Statistiken aufzuarbeiten.

Da die vier zu untersuchenden Parteien auf europäischer Ebene seit den EP-Wahlen von 1999 das Internet als Kommunikationsmedium nutzen, sind zahlreiche Informationen auf diesem Weg öffentlich zugänglich. Bei der Beschaffung älterer Dokumente waren die, im Vorwort namentlich genannten Parteivertreter in den Geschäftsstellen und politischen Stiftungen behilflich, sofern sie selber über die erbetenen Materialien verfügten. Schließlich werden die Anregungen aus den Hintergrundgesprächen, die mit mehreren Akteuren aller vier Parteien während der Erstellung dieser Arbeit geführten wurden, Berücksichtigung finden.

### 3. Intentionen der Studie

In den einführenden Anmerkungen und anlässlich der Darstellung grundsätzlicher Forschungsergebnisse wurden Thesen und Erkenntnisse wiedergegeben, die das Dilemma der europäischen Parteien bereits andeuteten. Der kurz skizzierten Ausgangssituation soll im Untersuchungsverlauf dieser Studie schrittweise nachgegangen werden, um eine Beantwortung der folgenden Fragestellung versuchen zu können:

*Inwiefern sind – vor dem Hintergrund der nationalstaatlichen Legitimationsvermittlung durch die dortigen Parteiendemokratien – die institutionellen Voraussetzungen und Funktionsbedingungen der europäischen Parteien dazu geeignet, einen Beitrag zur Minderung des Defizits der Europäischen Union an demokratischer Legitimation zu erbringen?*

Dieser Frage liegt die Hypothese zugrunde, daß entsprechend der nationalstaatlichen Legitimationsvermittlung auch auf europäischer Ebene die dortigen Parteien einen Beitrag zur Vermittlung demokratischer Legitimation leisten können. Um eine angemessene Antwort zu ermöglichen, wurden die mitgliedstaatlichen Parteiendemokratien (als Ursache für die Vermittlung demokratischer Legitimation in den EU-Mitgliedstaaten) und die (für das Demokratiedefizit der EU ursächliche) europäische Integration bereits als unabhängige Variablen bestimmt. Warum die in den Klammern benannten abhängigen Variablen positive bzw. negative Wirkungen auf die Legitimation der Nationalstaaten respektive der Europäischen Union ausübten, muß als Grundlage der Untersuchung des europäischen Parteiensystems bestimmt werden.

---

<sup>31</sup> Weidenfeld/Wessels (Hrsg.) 1981-2004.

<sup>32</sup> Vgl. Monath (1998) und Stentzel (2002) sowie das DFG-finanzierte Forschungsprojekt „Parteien und Demokratie in der Europäischen Union“ am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung.

Die Variablen sollen dabei zur Beantwortung der Ausgangsfrage miteinander verknüpft auf die Problemstellung rückbezogen und im Untersuchungsverlauf in operationalisierbare Kategorien überführt werden. Dabei hält die vorgenommene Eingrenzung der Fragestellung im Rahmen der drei einbegriffenen Forschungsbereiche zu einer grundsätzlichen, sowie je einer vertikalen und einer horizontalen Untersuchung an.

Grundsätzlich muß zunächst geklärt werden, wie sich die *Vermittlung von demokratischer Legitimation* im Kontext der EU-Mitgliedstaaten darlegen und untersuchen läßt. Die Begrenzung des Forschungsgegenstands auf das Territorium der Europäischen Union erlaubt dabei zuvorderst eine entsprechende Eingrenzung der immensen Vielfalt legitimatorischer Vorstellungen. Die Entwicklung einer europäischen Legitimationskonzeption wiederum wird dadurch begünstigt, daß diese u.a. von englischen und französischen Staatsrechtlern im gedanklichen Austausch geprägt worden ist und sich auch die Umsetzung demokratisch legitimer Herrschaftsausübung von England ausgehend auf dem Kontinent weitgehend parallel durchgesetzt hat. Angesichts des eingangs postulierten Demokratiedefizits der EU soll hier die These verifiziert werden, daß die europäischen Nationalstaaten selbst demokratisch legitimiert sind.

Anschließend müssen die *nationalen Parteiendemokratien* daraufhin analysiert werden, ob und warum sie den Grundsatz der demokratischen Legitimation umsetzen. Auch wenn die politischen Parteien regelmäßig in der Kritik stehen, gibt es keine „empirische Evidenz für eine (weitverbreitete) Legitimationskrise[, Umfragen zeigen] keinen Verlust an Massenloyalität“<sup>33</sup> auf. Durch die ihnen unterstellte Fähigkeit zur Legitimationsvermittlung stehen sie, wie in der Fragestellung ausgewiesen, bei der Untersuchung ihrer europäischen Zusammenschlüsse im Hintergrund. Gleichwohl gilt es nicht nur, aus den nationalen Parteiendemokratien Funktionsdeterminanten für die europäischen Parteienverbände abzuleiten. Ebenso sind Eigenschaften nationaler Parteiensysteme bzw. einzelner Parteien aufzuzeigen, welche die nationalstaatlich erbrachte Legitimationsvermittlung negativ beeinträchtigen.

Als nächsten Vorbereitungsschritt zur Behandlung der Fragestellung bietet es sich in vertikaler Hinsicht an, mit der Untersuchung des *demokratischen Defizits der Europäischen Union* die nationalstaatliche Perspektive zu überwinden. Indem die einführenderweise wiedergegebene These der Integrationsforschung durchleuchtet wird, soll das Ausmaß der Asymmetrie zwischen der Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinschaftsebene und ihrer demokratischen Legitimation in den verschiedenen Integrationsphasen bestimmt werden. Dabei gehört es zu den Stereotypen der Integrationsforschung, die Europäische Union und insbesondere ihr Parlament unmittelbar mit der nationalen Ebene zu vergleichen. Auch wenn das parlamentarische Gemeinschaftsorgan u.a. aufgrund seiner unmittelbaren Wahl und den Kompetenzerweiterungen durch die Vertragsrevisionen der neunziger Jahren zur Legitimationsvermittlung prädestiniert erscheint, haben die europäischen Parteien in seinem Rahmen offensichtlich keine Willensbildungsfunktion zur Vermittlung demokratischer Legitimation erlangt. Somit muß ein unmittelbarer Vergleich der nationalstaatlichen und europäischen Ebene auf die Beantwortung der Fragestellung verzerrend wirken.

Deshalb ist in horizontaler Hinsicht die *Legitimationsvermittlung der drei Hauptorgane auf der Gemeinschaftsebene* zu analysieren: Ein gesamthaftes Bild der europäischen Legitimation soll dadurch gewonnen werden, daß neben dem Europäischen Parlament auch dem Europäischen Rat und der Kommission hinsichtlich ihrer Rückbindung an die Bürger nachgegangen wird. Dieses Vorgehen verspricht Rückschlüsse darüber zu erlauben, ob eine eigenständige Legitimation der Europäischen Union überhaupt notwendig ist und inwiefern hierfür die institutionellen Voraussetzungen für ein europäisches Parteiensystem erfüllt sind.

Aus den drei erläuterten Untersuchungen sollen Kategorien für die Analyse des Hauptgegenstands dieser Arbeit gewonnen werden. Ohne die Anmerkungen zum methodischen Vorgehen in den jeweiligen Arbeitsschritten vorwegnehmen zu wollen darf dabei vor-

---

<sup>33</sup> Westle 2000: 346.

angeschickt werden, daß zur Beantwortung der Fragestellung zwei Zusammenfassungen angezeigt erscheinen: Die bereits zur Untersuchungsgrundlage vereinten Legitimations- und Parteienforschungen sollen als komplementäre Teile der nationalstaatlichen Legitimationsvermittlung durch Parteiendemokratien eng miteinander verknüpft analysiert werden. Darüber hinaus erscheint es zweckdienlich, die Untersuchung des demokratischen Defizits der Europäischen Union und den Vergleich ihrer Organe zu einer gesamthaften Betrachtung der europäischen Legitimation zusammenzuführen.

Anhand der Untersuchungskategorien soll über die breit angelegte Erforschung der *europäischen Parteien* eine Antwort auf die Fragestellung gefunden werden. Dabei ist aus der bisherigen Argumentation abzuleiten, daß der Untersuchung der supranationalen Parteienzusammenschlüsse nicht nur – aus den nationalen Parteiensystemen entwickelte – Funktionsbedingungen zugrunde liegen dürfen. Da die Legitimationsvermittlung der Zusammenschlüsse nicht isoliert beurteilt werden kann, müssen darüber hinaus auch ihre Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. D.h., daß die institutionellen Voraussetzungen der europäischen Parteien im politischen System der Europäischen Union gleichfalls einzubeziehen sind.

Um das Potential der europäischen Parteien zur Vermittlung von Legitimation differenziert beurteilen zu können, bieten sich zunächst einzelne Betrachtungen an. Deren Ergebnisse sollen anschließend einem Vergleich unterzogen werden, um einerseits funktionale Stärken und Schwächen der Zusammenschlüsse aufzeigen zu können. Andererseits sollen auf diese Weise institutionelle Hindernisse zur Legitimationsvermittlung hervorgehoben werden, die alle Zusammenschlüsse betreffen.

Die vorliegende Studie intendiert mittels des skizzierten Untersuchungsgangs zweierlei: Abschließend sollen sowohl Schlußfolgerungen über die Eignung der europäischen Parteien zur Minderung des demokratischen Legitimationsdefizits der Europäischen Union gezogen als auch Perspektiven für die Herausbildung einer europäischen Parteiendemokratie aufgezeigt werden.

#### **4. Methodisches Vorgehen**

Am Anfang der einzelnen Arbeitsteile und Kapitel wird auf die methodischen Überlegungen, die den jeweiligen Untersuchungsschritten zugrunde liegen, hingewiesen. Daher soll an dieser Stelle über das diesbezügliche Vorgehen lediglich ein gesamthafter Überblick gegeben werden.

Diese Arbeit ist entsprechend ihrer soeben aufgezeigten Intentionen in vier Teile gegliedert, wobei die den Arbeitstitel bildenden Begriffe (Europa – Parteien – Demokratie) entsprechend der geistesgeschichtlichen Genese eine Umkehrung ihrer Reihenfolge erfahren: Zuerst (I.) wird mittels der Funktionsdeterminanten der nationalstaatlichen Demokratien und Parteiensysteme in der EU der Maßstab entwickelt, an dem anschließend (II.) das demokratische Defizit der Gemeinschaftsorgane der Union gemessen wird. Anhand der damit bestimmten Kriterien zur Vermittlung demokratischer Legitimation werden im Hauptteil der Arbeit (III.) die europäischen Parteien hinsichtlich ihrer institutionellen Voraussetzungen und Funktionsbedingungen untersucht. Diesbezügliche Ergebnisse sollen daraufhin (IV.) vergleichend gegenübergestellt werden, um abschließend die Formulierung von Schlußfolgerungen und Perspektiven hinsichtlich der Fragestellung zu erlauben.

I. Das Forschungsinteresse der ersten beiden Kapitel gilt den Ursprüngen des Legitimationsproblems und seiner Entwicklung bis zur (weitgehenden) Lösung durch die nationalen Parteiendemokratien in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Untersuchung dieser fallbezogenen und nur im Hintergrund variablenorientierten Evolution wird in methodischer Hinsicht mit dem historisch-empirischen<sup>34</sup> Ansatz durchgeführt,

---

<sup>34</sup> Vgl.: Nohlen 2002: 320f.

in dessen Verlauf hauptsächlich geschichtliche Hintergründe und politisch-situative Konstellationen summarisch betrachtet werden, um zu einer Konzeptualisierung der Legitimationsproblematik zu finden.

Die dadurch entwickelten Funktionsdeterminanten nationalstaatlicher Legitimationsvermittlung in den europäischen Parteiendemokratien sollen im dritten Kapitel jeweils (vorwiegend normativen) Vergleichen aller nationalen Parteiensysteme der ehemals 15 EU-Mitgliedsländer unterzogen werden.

Die sich anschließende Auswertung der Ergebnisse und die Erforschung ihrer kausalen Zusammenhänge finden mit dem Ziel statt, Legitimationsfaktoren der nationalen Parteiensysteme zu isolieren, die als Ursache (unabhängige Variable) einer Wirkung (abhängige Variable) in Frage kommen.<sup>35</sup> Alfred Grosser<sup>36</sup> folgend ist vor dem Hintergrund der Fragestellung der Zweck dieses vierten Kapitels darauf zurückzuführen, daß gerade durch die Betonung von Unterschieden im Legitimationsgewinn zwischen den nationalstaatlichen Parteiendemokratien in der EU der legitimatorische Sollzustand für die spätere Untersuchung der europäischen Ebene abgeleitet wird.

- II. Im zweiten Arbeitsteil ist die nationale Ebene zu verlassen, um zunächst die dort durchgeführte Untersuchung auf der europäischen dahingehend zu wiederholen, daß historisch-empirisch die legitimatorische Entwicklung des supranationalen Regierens in der Gemeinschaft nachgezeichnet wird. Fokussiert werden soll dabei sowohl auf die bislang erbrachte Legitimation wie auch auf den institutionellen Handlungsrahmen der europäischen Parteien, also in erster Linie auf das parlamentarische Gemeinschaftsorgan. Aufgrund der Eigenarten der europäischen Herrschaftsausübung ist aber auch der Legitimation der beiden anderen Hauptorgane, des Europäischen Rates und der Kommission, nachzugehen.

Zur Überprüfung der Annahme eines Demokratiedefizits der Europäischen Union soll auf dieser Grundlage eine genauere Analyse des „Wesens“ der EU und ihrer legitimatorischen Anforderungen erfolgen. Um Regierungsformen jenseits der Staatlichkeit<sup>37</sup> zu analysieren, dürfen dabei die Methoden nicht hauptsächlich nationalen Analysestern unterliegen; die traditionelle politikwissenschaftliche Konzentration auf den Nationalstaat wird dem Regieren in Mehrebenensystemen nicht gerecht.

Somit ist zu erforschen, ob und inwiefern die nationalen Legitimationsmerkmale auf der europäischen Ebene greifen (können) oder die EU – wie sie vielfach apostrophiert wird – eine Konstruktion *sui generis* ist und *ergo* eigene Maßstäbe angelegt werden müssen. Dies wird bei den daraufhin zu ermittelnden Abweichungen des europäischen Legitimationsniveaus vom national erreichten Soll-Zustand zu berücksichtigen sein, wenn Aussagen über die Qualität der europäischen Legitimation gemacht werden.

Mit diesen Ergebnissen wiederum sind die im I. Teil gewonnenen Legitimationsfaktoren der nationalen Parteiensysteme abzustimmen. Indem die Voraussetzungen der europäischen Parteien zur Minderung des Demokratiedefizits der EU benannt werden, legt das abschließende Kapitel dieses Arbeitsteils die Kategorien zur Untersuchung der vier europäischen Parteienzusammenschlüsse fest.

- III. Somit werden die europäischen Parteien hinsichtlich der Paradigmen, die in den ersten beiden Teilen entwickelt wurden, analysiert. Im Gegensatz zu Teil I, in dem die Untersuchung der nationalen Parteiensysteme anhand ihrer Funktionsdeterminanten erfolgte, wird hier der sukzessiven Behandlung der vier europäischen Parteien (in der Reihenfolge ihrer Fraktionsstärke vor wie nach den EP-Wahlen vom Juni 2004) gegenüber der vergleichenden Analyse der Vorzug gegeben.

---

<sup>35</sup> Vgl. zum Gegenstand und Verfahren der komparativen Methode: Hartmann 1980: 51f.

<sup>36</sup> Vgl.: Grosser 1973: 19ff.

<sup>37</sup> Der Begriff geht zurück auf Haas 1964 (“Beyond the Nation State”).

Mit dieser Methodik lassen sich vorab die z.T. sehr unterschiedlichen Ursprünge und Entwicklungsstränge von der EVP, SPE, ELDR und EGP anschaulicher darstellen. Daran anknüpfend werden die vier Parteien anhand der Untersuchungsparadigmen hinsichtlich ihrer Organisationsform, Programmatik und – als Schlußfolgerung daraus – ihres Potentials zur Minderung des Demokratiedefizits der EU isoliert zu betrachten sein.

- IV. Der komparative Teil dieser Studie stellt die Untersuchungsergebnisse der voranstehenden Parteienstudien einander gegenüber und folgt hinsichtlich seiner Untergliederung dem Analyseraster von Teil III. In den einzelnen Kategorien sollen auf diese Weise die institutionellen und funktionalen Eigenschaften der europäischen Parteien zur Vermittlung demokratischer Legitimation miteinander verglichen werden.

Entsprechend der Intentionen dieser Studie ist es ihr Ziel, durch das aufgezeigte Vorgehen abschließend Schlußfolgerungen hinsichtlich der Frage nach einem möglichen Beitrag der europäischen Parteien zur Minderung des demokratischen Defizits der Europäischen Union zu ermöglichen. Aufgrund der institutionellen Voraussetzungen und Funktionsbedingungen der vier europäischen Parteienzusammenschlüsse wird schließlich die Perspektive für die Schaffung einer europäischen Parteiendemokratie einzuschätzen sein.