

# I. Nationalstaatliche Parteiendemokratie als Schlüssel zum Legitimationsproblem

Die nationalen Parteiendemokratien in den ehemals 15 Mitgliedsländern der Europäischen Union sind in der Einleitung als erste unabhängige Variable gesetzt worden, weil sie die weitgehende Lösung des Legitimationsproblems bewirkt haben. Diese Wirkung wird als abhängige Variable im I. Arbeitsteil daraufhin untersucht, warum politische Parteien Funktionen wahrnehmen können, die einen maßgeblichen Beitrag zur demokratischen Legitimation staatlicher Herrschaftsausübung leisten.

Aufgrund dieser Überlegungen sind in historischer Abfolge zunächst (I.1.) die Ursprünge des Legitimationsproblems und die Grundlagen seiner Lösung in den Ländern (West-)Europas durch demokratische Willensbildung zu eruieren. Im weiteren Verlauf der Untersuchung werden (I.2.) die Entstehung von Parteien und ihre Etablierung als Instrumente zur mittelbaren Legitimationsvermittlung nachgezeichnet. Die daraus gewonnenen Funktionsdeterminanten, die Willensbildungsprozesse in Parteiendemokratien ausmachen, werden schließlich (I.3.) hinsichtlich ihrer Ausgestaltung in den Regierungssystemen der ehemals 15 EU-Mitglieder ländervergleichend zu untersuchen sein. Als Ergebnisse dieses Teils der Studie sollen (I.4.) die funktionalen Kriterien, die zur Lösung des Legitimationsproblems in den nationalstaatlichen Parteiendemokratien beitragen, für die spätere Analyse der europäischen Ebene zusammengefaßt werden.

## 1. Das Legitimationsproblem

Dieses Kapitel setzt bei den Ursprüngen der Legitimationsproblematik an und verfolgt zum einen das Ziel, den Weg zu ihrer (näherungsweise) Lösung mittels demokratischer Willensbildungsverfahren in den EU-Mitgliedstaaten nachzuzeichnen. Im Zuge dieser Aufarbeitung der geistesgeschichtlichen Grundlagen soll zum anderen eine Eingrenzung der Begriffe Legitimation und Demokratie erfolgen, um diese für den weiteren Verlauf der Arbeit in operationalisierbare Kategorien zu fassen.

Zu diesen Zwecken ist anfangs (I.1.1.) der Frage nachzugehen, warum sich das Legitimationsproblem überhaupt stellt und welche Ursprünge und Konstanten ihm in jeder Form von Herrschaftsausübung unter Menschen immanent sind. Hieraus werden grundsätzliche Merkmale von Legitimation und verwandten Wörtern abzuleiten und Begriffsdefinitionen zu entwickeln sein.

Aufgrund der Verschiedenartigkeit aller politischen Systeme und deren unterschiedlichen Ansätzen, die Unterstützung der Bevölkerung für ihre Entscheidungen zu gewinnen, läßt sich der Begriff „Legitimation“ jedoch in keine allgemeingültige Formel fassen. In einer (historisch angelegten) Engführung sind daher mit Blick auf das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit zunächst die Legitimationsgrundlagen westlicher Prägung zu identifizieren, die den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gemein sind. (I.1.2.)

Auf diesem Fundament wird den Wesensmerkmalen demokratischer Legitimation, wie sie seit dem 17. Jahrhundert in Europa Oberhand gewonnen haben, nachgegangen. (I.1.3.) Essentiell ist es dabei herauszufinden, warum die Partizipation aller Bürger an der staatlichen Herrschaftsausübung diese demokratisch legitimiert, d.h. durch welche Faktoren die Anerkennung öffentlicher Entscheidungen erreicht wird.

Am Ende des geschichtlichen Überblicks auf die Legitimation europäischer Herrschaftssysteme sind die Bedingungsfaktoren demokratischer Willensbildung in den modernen Nationalstaaten westlicher Prägung zusammenzufassen. (I.1.4.) Die zu benennenden Faktoren werden dabei in Untersuchungskategorien für die Analyse der nationalen Parteiensysteme im nachfolgenden Kapitel gefaßt.

## 1.1. Ursprünge und Konstanten der Problematik

Unabhängig von ihrer Ausgestaltung ist allen politischen Systemen gemein, daß in ihnen Entscheidungen von Menschen getroffen werden, die andere (unbeteiligte) Menschen betreffen.<sup>38</sup> Überlegungen zur vollständigen Auflösung dieses Problems sind allein schon aufgrund der schieren Größe heutiger Herrschaftsräume nicht praktikabel (wie die unmittelbare Demokratie)<sup>39</sup> bzw. infolge historischer Fehlschläge diskreditiert (insb. der Kommunismus).<sup>40</sup> Der heute im abendländischen Kulturkreis allgemein anerkannten Überzeugung, daß im Verein mit der Existenz politischer Herrschaft dieses Problem stets einher geht, folgten seit den Vorsokratikern<sup>41</sup> Überlegungen zu seiner Lösung.

Ausgangspunkt dieser Problematik ist die Aufteilung aller menschlichen Gemeinschaften in zwei (sich z.T. überschneidende) Parteien: Entscheidungsempfänger (nach ihrer Bezeichnung in modernen Staaten im folgenden „Bürger“ genannt) und Entscheidungsträger. In diesem Beziehungsverhältnis wird die individuelle Freiheit<sup>42</sup> der Bürger durch hoheitliche Akte eingeschränkt. Dies geschieht durch die Entscheidungsträger, institutionell gesprochen: die (rechtsetzenden, ausführenden und rechtsprechenden) staatlichen Organe. Deren Repräsentanten sind in jedem beliebigen politischen System im eigentlichen Sinne des Wortes „Herr“; jede Repräsentation einer Gemeinschaft ist folglich „Herrschaft“ und jedes Wirken der Repräsentanten „Herrschaftsausübung“.<sup>43</sup>

Diese Fremdbestimmung ist eine Zumutung an die Freiheit der Bürger, wenn ein Hoheitsakt ihren subjektiven Interessen nicht entspricht.<sup>44</sup> Da politische Systeme in der Regel am dauerhaften Widerstand größerer Bevölkerungsgruppen scheitern, sind sie auf die Rückbindung an den Willen der Bürger angewiesen. Ob Monarchie oder Tyrannei, Aristokratie oder Oligarchie, Demokratie oder Ochlokratie<sup>45</sup> – die Entscheidungsträger aller Regime haben eines gemeinsam: die Sorge um die freiwillige Befolgung ihrer Gesetze gegebenenfalls unter Zuhilfenahme der Gewaltandrohung. Sie teilen in der Regel die Überzeugung, daß Gewaltanwendung gegen Gesetzesbrecher die Ausnahme sein muß.

Für die Bildung und Bewahrung dieser Konstellation sucht nahezu jedes politische System die Bürger von seiner Rechtmäßigkeit zu überzeugen.<sup>46</sup> Gemäß der für das angelsächsische Rechtsbewußtsein prägenden Parole „to obey punctually, to censure freely“<sup>47</sup> ist der Gehorsam gegenüber der Staatsmacht durch die allgemein anerkannte Geltung des Gesetzes zu erzielen. Die Herrschaftsausübung muß also in den Augen der Bürger nicht nur legitim,<sup>48</sup> d.h. gesetzmäßig, sondern auch rechtmäßig sein.

<sup>38</sup> In der „legitimen Gewaltsamkeit [...] in der Hand menschlicher Verbände [sah der Soziologe Max Weber] die Besonderheit aller ethischen Probleme der Politik bedingt.“ Weber 1926: 62; vgl. auch: Easton 1965: 289; Habermas 1976: 39ff.; Heins 1990: 8ff.; Höreth 1999: 75; Ronge 1998: 25, 80f. sowie die Beiträge in Kielmansegg 1976.

<sup>39</sup> Zu weiteren Problemen der unmittelbaren Demokratie s.: Schmitt 1928: 206; vgl. zur diesbezüglichen Forschung jüngster Zeit: Hesse 2004: 125ff.; Jung, S. 2001: 15ff.; Jung, O./Knemeyer 2001: 16ff.; Lösche 1998: 129ff.

<sup>40</sup> Vgl. zu diesbezüglichen Überlegungen von Luhmann: Ronge 1976: 33ff.

<sup>41</sup> Vgl.: Westle 2000: 346.

<sup>42</sup> Nach Thomas Hobbes ist jeder Mensch im *status originarius* frei. Freiheit ist heute „einer der zentralen Werte in der normativen Orientierung abendländischer Politik.“ Weiß 1998: 196; vgl. auch: Greven 1995: 117; Abschnitt I.1.3. dieser Arbeit.

<sup>43</sup> Wojahn 2002: 176.

<sup>44</sup> Vgl.: Kriele 1990: 19f.; zum „Gehorsam“ der Bürger vgl. auch: Kaase 1992: 224; Weber 1964: 38.

<sup>45</sup> Gegenüberstellung der klassischen Herrschaftsformen in Paaren guter und entarteter (bei denen der Vorteil der Herrschenden im Vordergrund steht) Verfassungen nach: Nippel 1993: 27ff.

<sup>46</sup> Vgl.: Herder 1995: 139; Kielmansegg 1987: 4; Kurz 1965: 196; Mandt 1995: 284-298; Neumann 1995: 509; Schubert/Klein 2001: 178; Weber 1991: 356; Westle 2000: 341, 346.

<sup>47</sup> „Pünktlich gehorchen, frei kritisieren“; nach: Kriele 1990: 20.

<sup>48</sup> Dieser politisch-juristische Begriff rührt aus dem lat. *lex* (Gesetz) her. Weiterführende Literatur: Hennis 1976: 15; Herder 1995: 137; Holtmann 2000: 341; Neumann 1995: 508; Nohlen 1998: 350-352; Schmitt

Diesen Zustand beschreibt die Politikwissenschaft mit dem mehrdeutig gebrauchten Grundbegriff der *Legitimität* (lat. *legimitas*: Rechtmäßigkeit). Er kann sich „auf den Legitimitätsanspruch einer politischen oder gesellschaftlichen Ordnung, auf den Legitimitätsglauben der Herrschaftsunterworfenen oder auf beides zugleich und in Wechselwirkung aufeinander“<sup>49</sup> beziehen. Der Legitimitätsanspruch verweist auf einen normativen Legitimitätsbegriff; „er kann entweder als objektive Eigenschaft eines gesellschaftlichen oder Politischen Systems begriffen werden oder auf externen normativen Maßstäben fußen, an denen dieser Anspruch gemessen wird.“<sup>50</sup> Der Legitimitätsglauben hingegen bezeichnet das Einverständnis der Menschen bzw. ihre Anerkennung einer Herrschaftsordnung und zielt auf einen empirischen Begriff der Legitimität.

Eng verwandt mit diesen Definitionsmerkmalen sind diejenigen von *Legitimation* (lat. *legitimare*: rechtlich anerkennen). Auch wenn beide Begriffe „gelegentlich identisch verwendet“<sup>51</sup> werden, ist in dieser Arbeit zwischen ihnen zu differenzieren: Beim Gebrauch von Legitimität wird auf die Rechtmäßigkeit eines politischen Systems abgestellt. Für dessen Legitimation sind darüber hinaus (und nicht statt dessen!)<sup>52</sup> die Verfahren zum Erreichen dieses Ziels maßgeblich. Diese subjektive Komponente von Legitimität stellt nicht nur auf normativ-objektive Aspekte des Verhältnisses zwischen Entscheidungsträgern und -empfängern (wie die Anerkennungswürdigkeit), sondern auf die „Anerkennung eines politischen Systems“<sup>53</sup> ab. „[A]ls Legitimationsverfahren für politische Entscheidungen und Systeme ebenso wie für die Besetzung von Ämtern [gelten] zum Beispiel Wahlen nach demokratischen Grundsätzen und die Befolgung allgemein akzeptierter Regeln und Normen.“<sup>54</sup>

„Für den neuzeitlichen Philosophen ist politische Herrschaft prinzipiell legitimationsbedürftig.“<sup>55</sup> Wenn Loyalitätsverluste dahingehend zu beobachten sind, daß weite Teile der Beherrschten die Rechtmäßigkeit des Handelns der Herrschenden anzweifeln, spricht man von einer *Legitimationskrise*.<sup>56</sup> Ursächlich dafür ist der Mangel des jeweiligen politischen Systems, geeignete Verfahren für die Anerkennung seiner Entscheidungen anzuwenden. Mit Blick auf die zu erbringende Untersuchung der Europäischen Union ist zu schlußfolgern, daß die Akteure (aller beteiligten Herrschaftsebenen) in einer derartigen Situation die Entscheidungsmechanismen korrigieren müssen, damit die Anerkennung der politischen Ordnung durch die Bürger wieder hergestellt wird. Mißlingt dies, läuft das System insgesamt Gefahr, die Massenloyalität zu verlieren.

---

1932; Schubert/Klein 2001: 178; Schüttemeyer 1998: 348; Schwegmann 1998: 348-349; Walz 1936: 29f.; Würtenberger 1973.

<sup>49</sup> Nohlen 1998: 350.

<sup>50</sup> Nohlen 2002: 476; vgl. auch: Neumann 2003: 608f.; Nohlen 1995: 350; Lenz/Ruchlak 2001: 127.

<sup>51</sup> Westle 2000: 341; vgl. auch: Lenz/Ruchlak 2001: 126. Staatsformen wie Diktaturen und Oligarchien sind für einen „unabweisbaren Gegensatz“ (Schmitt 1932: 10f.) zwischen beiden Begriffen besonders anfällig. Hierzu bemerkte Friedrich der Große: „Die Last der Tyrannei wird niemals drückender, als wenn der Tyrann den Schein der Unschuld wahren will und die Unterdrückung im Schatten der Gesetze geschieht.“ Vgl. auch: Walz 1936: 7ff. Die Definition, legitim ist, was legal ist, greift also zu kurz. Vgl.: Bernitsas 1984: 6; Neumann 1995: 509.

<sup>52</sup> Daß Legitimation nicht alleine durch Verfahren (wie von Niklas Luhman vorgetragen) hergestellt werden kann, sondern gleichzeitig auf Grundwerten sowie normativen und materiellen Erwartungshorizonten der Bevölkerung basieren muß, hat sich in der politikwissenschaftlichen Debatte als herrschende Meinung herauskristallisiert. Vgl. hierzu: MacIntyre 1981; Nohlen 1998: 351.

<sup>53</sup> Westle 2000: 341; vgl. auch: Girndt 1976: 62; Habermas 1976: 39; Kielmansegg 1977: 4; Kurz 1965: 196; Löwenthal 1979: 111; Mandt 1995: 285; Weber 1959: 163.

<sup>54</sup> Lenz/Ruchlak 2001: 127.

<sup>55</sup> Kersting 1995: 681.

<sup>56</sup> Vgl.: Achterberg/Krawietz 1981; Kielmansegg 1977; Münch 1976; Neumann 1995: 509; Schubert/Klein 2001: 178; Westle 1989; Westle 2000: 346.

## 1.2. Legitimationsgrundlagen der europäischen Staaten

Sobald mehrere Menschen zusammenleben, stellt sich „das unlösbare Problem der Institutionalisierung eines [legitimen] Herrschaftssystems.“<sup>57</sup> Um Legitimation zu gewinnen, verließen dabei die Herrschaftsausübenden in der überlieferten Geschichte immer wieder alte Pfade und bahnten neue Wege. Infolge der unterschiedlichsten Wege, auf denen sich dabei die Entwicklung von der Horde über den Stamm zum Staat vollzogen haben kann, sind alle Versuche einer universell gültigen Theoriebildung zum Scheitern verurteilt. Es sind jedoch sich überschneidende „Kontinuitäten und Verwerfungen“<sup>58</sup> zu beobachten, anhand derer allgemeine Typisierungen vorgenommen werden können.

Die grundsätzlichste von ihnen ist nicht nur das Motiv für menschliches Zusammenleben überhaupt, sondern wird dem Leser im II. Teil dieser Arbeit auch als Ursache für die Begründung der europäischen Integration (II.1.1.) wiederbegegnen: die gemeinsame Abwehr von Gefahren. Jellinek sah in diesem bereits von Aristoteles beobachteten Handlungsmuster zunächst die Voraussetzung für „Gelegenheitsorganisationen“,<sup>59</sup> in denen zum Erreichen des gemeinsamen Ziels (der Gefahrenabwehr) Entscheidungen getroffen werden mußten, die alle Mitglieder der Gemeinschaft betrafen und zur Umsetzung von ihnen zu befolgen waren.

Nachdem sich diese Methode bewährt hatte, ging mit dem Übergang von gelegentlichen zu dauerhaften Organisationsformen die Etablierung kontinuierlicher Herrschaftsausübung einher. Seitdem sich diese Form menschlichen Zusammenlebens in vorgeschichtlicher Zeit durchgesetzt hatte und damit nicht mehr jeder Bürger an allen, ihn betreffenden, Entscheidungen beteiligt sein konnte, existiert die Legitimationsproblematik.

Am Anfang der historisch überlieferten Legitimationsquellen<sup>60</sup> steht die Berufung der Entscheidungsträger auf das Gottesgnadentum, welches den Aufbau und die Konsolidierung menschlichen Zusammenlebens durch „primitive religiöse Vorstellungen“<sup>61</sup> festigte. Durch die Berufung auf eine überirdische Herleitung ihrer Machtausübung suchten die Herrschenden ihre Autorität zu stützen. (Bis zur Aufklärung schöpften Regime fast ausnahmslos aus dieser Quelle Legitimation.)

Die bislang genannten Grundlagen von Legitimation besitzen universelle Gültigkeit. Die spezifischen Auffassungen, die heute in der EU allgemein anerkannt sind, kristallisierten sich erst aus der gegenseitigen Stimulation der europäisch(-atlantisch)en Denkschulen heraus. Das Abendland verschloß sich dabei, ohne Überlegungen anderer Kulturkreise zu rezipieren,<sup>62</sup> gegenüber dem Hinduismus und Konfuzianismus ebenso wie hinsichtlich der „politische[n] Sprache des Islam“<sup>63</sup> und dem „okzidental Rationalismus“<sup>64</sup>. Für die Entwicklung des Legitimationsdenkens in Europa wird in der interkulturellen Forschung als maßgeblich angesehen, daß die kontinuierliche Debatte über „Kriterien der Anerkennungswürdigkeit von Herrschaft [...] konkurrierende Sicht- und Herangehensweisen“<sup>65</sup> hervorbrachte.

Das älteste Beispiel dafür, daß Überlegungen zur Legitimation eines politischen Systems durch die Teilhabe aller Entscheidungsempfänger an der Entscheidungsbildung zur Umsetzung gelangten, findet sich im antiken Griechenland und gab diesem Prinzip seinen

---

<sup>57</sup> Bernitsas 1984: 6.

<sup>58</sup> Weber 1991: 355.

<sup>59</sup> Jellinek 1914: 267; vgl. auch: Dolezal 1973: 10ff.

<sup>60</sup> Vgl. zu den philosophischen Wurzeln der Legitimationsforschung, die „seit Platons Suche nach dem ‚besten Staat‘ das übergreifende, zentrale Thema der europäischen politischen Philosophie und Demokratietheorie“ bildete: Westle 2000: 346.

<sup>61</sup> Jellinek 1914: 267.

<sup>62</sup> Vgl.: Gebhart 1986: 63f.

<sup>63</sup> Lewis 1991; vgl. auch: Black 1993: 58ff.

<sup>64</sup> Weber 1920: 2, 6.

<sup>65</sup> Mandt 1995: 285f.; vgl. auch: Scharpf 1970: 19f.

Namen: Wie die direkte Übersetzung von Demokratie<sup>66</sup> besagt, herrscht in ihr das Volk.<sup>67</sup> Diese Frühform der Volkssouveränität umfaßte allerdings sowohl in der griechischen Polis als auch später in der römischen Republik nur die freien Bürger.

Wenngleich demokratische Elemente dem Staatsdenken fortan wieder fremd waren, ermöglichte nicht zuletzt die durch den Apostel Matthäus im Neuen Testament<sup>68</sup> sanktionierte Trennung von Politik und Religion den akademischen Diskurs. Im Widerspruch zum Matthäuswort sah jedoch die Lehre vom Gottesgnadentum und Ordodenden<sup>69</sup> eine „organische Einheit zwischen Reich und Kirche“.<sup>70</sup>

Erst der Investiturstreit<sup>71</sup> in der zweiten Hälfte des 11. Jahrhunderts veranlaßte die auf Seiten des Kaisers stehenden Juristen zur Suche nach einer vom Heiligen Stuhl unabhängigen Legitimation. In Anlehnung an das Selbstverständnis des Reiches wurde die Hilfe im römischen Recht (und damit beim Volk) gesucht.<sup>72</sup> Manegold von Lautenbach verwarf daraufhin die Anschauung, die Königswürde sei gottgegeben. Statt dessen leitete er sie aus Übereinkünften ab und wurde damit zum Begründer der Vertragstheorie.<sup>73</sup> Schließlich baute Marsilius von Padua 1324 in seiner Streitschrift „Defensor Pacis“<sup>74</sup> das Gemeinwesen auf der Familie<sup>75</sup> und dem Dorf auf (in dem die Ältesten die öffentlichen Angelegenheiten regeln sollten).<sup>76</sup> Während sich derartige Überlegungen im damaligen Spanien zu einer großen Blüte entfalteten,<sup>77</sup> wurden sie in Mitteleuropa wieder vom obrigkeitlichen Denken verdrängt.

Die dortige Verfassungstheorie gründete – mit regionalen Verzögerungen – erst ab dem 16. Jahrhundert nicht mehr überwiegend auf religiösen Überlieferungen.<sup>78</sup> Vielmehr unterschied man nun zwischen zwei Arten von Legitimation: erstens der dynastischen (monarchischen), die auf der Autorität eines Mitglieds der traditionell dem Staat verbundenen Familie beruht und zweitens der demokratischen Legitimation, in der die verfassungsgebende Gewalt des Volkes auf Normen basiert.<sup>79</sup> Während letztere infolge der Aufklärung erstere endgültig als systemtragende Komponente ablöste,<sup>80</sup> bildete sich aus griechisch-römischen

<sup>66</sup> Gr. δῆμος (démōs): Volk und κρατία (kratía): Herrschaft.

<sup>67</sup> Die Versammlung von Sparta mußte nach der „Großen Rhetra“, dem ältesten erhaltenen Verfassungsdokument, bereits um 800 v. Chr. „regelmäßig einberufen werden“. Kurz 1965: 27; zur Lehre über Volkssouveränität in der griechischen Polis und römischen Republik s. auch: Kurz 1965: 30ff., 40ff.

<sup>68</sup> Die Bibel: Matthäus 22, 2: „[...] Da sprach er zu ihnen: So gebt dem Kaiser, was des Kaisers ist, und Gott, was Gottes ist!“

<sup>69</sup> Zu den herausragenden Kirchenlehrern der abendländischen Christenheit zählten Augustinus (354-430, richtungweisend u.a. für die Stellung der Kirche zum Staat) und Thomas von Aquin (1225-1274, er sah den Staat als rein weltliche Einrichtung, der jedoch nur eine Vorbereitung auf den in der Kirche bereits sinnbildlich gegenwärtigen himmlischen Staat ist).

<sup>70</sup> Kipp 1949: 249.

<sup>71</sup> Der sog. Investiturstreit im Hochmittelalter entbrannte zwischen Papst Gregor VII. und dem deutschen König Heinrich IV. um die Investitur von Bischöfen und Äbten. Das Investiturrecht beschränkte den päpstlichen Einfluß auf geistliche Fragen. Dafür hatte nach ihm der König das Recht, die Geistlichen sowohl in die Temporalien wie in die Spiritualien einzusetzen, wodurch sie politisch von ihm abhängig waren. Vgl. die Darstellungen von: Blumenthal 2001; Goetz 2000; Hartmann 1993; Jakobs 1994.

<sup>72</sup> Vgl.: Kurz 1965: 61.

<sup>73</sup> Vgl.: Kipp 1949: 249.

<sup>74</sup> Lat.: Verteidiger des Friedens.

<sup>75</sup> „Quoniam etsi patrifamilie domus unice licuerit remittere vel punire domesticas iniurias iuxta ipsius votum et beneplacitum omnimode, non tamen illi sic licuisset presidenti prime communitati vocate vico.“ Padua 1932: 14 (Dictio I. Capitulum III. § 4).

<sup>76</sup> „In communitate vero prima, vico sive vicinia, non sic facere licuit nec liceret, propter dissonanciam predictorum; quinimo nisi per seniores vindicta seu equalitas iniuriarum illatarum facta fuisset aut fieret, contigisset vel contingeret inde pugna et vicinorum separacio.“ Padua 1932: 15 (Dictio I. Capitulum III. § 4).

<sup>77</sup> Vgl.: Kurz 1965: 71.

<sup>78</sup> Vgl.: Black 1993: 58f.

<sup>79</sup> Vgl.: Herder 1995: 139.

<sup>80</sup> Überirdische Legitimation spielt heute allenfalls noch eine symbolische Nebenrolle, wie in der Form von religiösen Bezügen in vier Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten: Deutschland GG Präambel, Art. 12 Abs. 8, Art. 31 Abs. 4, Art. 34 Abs. 5, Art. 56; Griechenland Verf. Eingangsformel; Irland Verf. Präambel, Art. 44

Überlieferungen, dem Christentum sowie mittelalterlichen Rechtstraditionen das europäische Legitimationsbewußtsein. Aus dessen Weiterentwicklung erwuchsen die heutigen Werte und konstitutiven Verfahren der Länder westlicher Prägung.<sup>81</sup>

Die Legitimationsgrundlagen der in der Europäischen Union zusammengeschlossenen Staaten wurden also im wechselseitigen Diskurs über mehrere Jahrhunderte hinweg erarbeitet und durchgesetzt. Dabei sind zwei maßgebliche Aspekte zu identifizieren: Die Herrschaftsausübung muß auf Normen gründen (d.h. legitim) und die Partizipation aller Entscheidungsbetroffenen an der Entscheidungsbildung gewährleisten (also demokratisch sein). Diese beiden Faktoren haben sich für die dauerhafte Etablierung von Herrschaftssystemen in Europa als maßgeblich erwiesen. In welcher Ausgestaltung sie zur Anwendung gelangten, soll durch die Fortsetzung des historischen Überblicks über die Legitimationsentwicklung im nächsten Abschnitt aufgezeigt werden.

### 1.3. Demokratische Legitimation

Auf den benannten Grundlagen haben englische Theoretiker im 17. Jahrhundert die Fundamente der Faktoren gelegt, die bis heute demokratisch legitimierte Regieren ausmachen. Zunächst erklärte John Milton 1649 die Selbstbestimmung prinzipiell für ein angeborenes und unentziehbares Menschenrecht.<sup>82</sup> Darauf baute Thomas Hobbes einerseits auf, als er den einzelnen Menschen bis zum Zeitpunkt der Staatsgründung als souverän betrachtete. Andererseits reduzierte er diesen vor dem Hintergrund seines Menschenbildes („homo homini lupus“) nach der Staatsgründung wieder auf einen Teil des Volkes,<sup>83</sup> innerhalb dessen nur eine allgemeine Gewalt ihn im Zaum zu halten und seine Handlungen auf das Gemeinwohl hinzulenken vermöge.<sup>84</sup> Mit ähnlicher Zielrichtung argumentierte John Locke, der Einzelne übertrage mit der Gesellschaftsbildung seine Gewalt auf die Gemeinschaft und autorisiere sie durch gewählte Repräsentanten zur Gesetzgebung.

Im Vereinigten Königreich erfuhren diese Überlegungen mit der „Glorious Revolution“ 1688 ihren Kulminationspunkt.<sup>85</sup> Den Durchbruch in Europa erreichten entsprechende Anschauungen hundert Jahre später infolge der Französischen Revolution von 1789 („Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“),<sup>86</sup> der 1776 die amerikanische Unabhängigkeitserklärung („Leben, Freiheit, Streben nach Glück“)<sup>87</sup> vorausgegangen war. Zwar konnten sich die europäischen Herrscherhäuser mit dem Wiener Kongreß 1814/15 und der „Heiligen Allianz“

---

Abs. 1 S. 1; Niederlande Verf. Art. 44, Art. 53, Art. 54, Art. 86 Abs. 5, 6, Art. 97. Die Berufung auf Gott erlebte während der Verhandlungen des Konvents über die Europäische Verfassung eine Renaissance und spiegelt sich in der Kompromißformel wider: „Schöpfend aus den kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen Europas, [...] sind die Hohen Vertragsparteien [...] übereingekommen [...]“. Europäischer Konvent 2003: 3.

<sup>81</sup> Vgl.: Löwenthal 1979: 111; Mandt 1995: 285.

<sup>82</sup> “[...] autoritie and power of selfdefence and preservation being originally and naturally in every one [...]”. Milton 1911: 10 (zur Orthographie vgl.: Allison 1911: XLIX-LI).

<sup>83</sup> “I authorise and give up my right of governing myself, to this man, or to this assembly of men, on this condition, that thou give up thy right to him, and authorize all his actions in like manner.” Hobbes 1839: 158.

<sup>84</sup> “[...] and therefore it is no wonder if there be somewhat else required, besides covenant, to make their agreement constant and lasting; which is a common power, to keep them in awe, and to direct their actions to the common benefit.” Hobbes 1839: 157.

<sup>85</sup> Vgl.: Ashley 1968: 131ff.; Ashley 1978: 75ff.; Aylmer 1968: 195ff.; Yardley 1990: 34.

<sup>86</sup> Franz.: Liberté, Egalité, Fraternité. Vgl.: Greven 2002: 243; Kurz 1965: 23ff., 210.

<sup>87</sup> “We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the pursuit of Happiness.” US Congress 1776.

(1815) auf der Grundlage des monarchischen Legitimationsprinzips kurzzeitig restituieren.<sup>88</sup> Bereits im Gefolge der revolutionären Bewegungen in den 30er und 40er Jahren des 19. Jahrhunderts verlagerte sich jedoch im Konstitutionalismus der Schwerpunkt wieder von monarchischen hin zu demokratischen Prinzipien.

Seitdem schützen konstitutionell, d.h. verfassungsmäßig garantierte Rechte die Bürger vor willkürlichen Übergriffen staatlicher Gewalt. Als in den westlichen Nationalstaaten die in den Revolutionen der Vereinigten Staaten 1776 und in Frankreich 1789 proklamierten Werte rechtlich festgeschrieben wurden, mußten die Normen durch Methoden für ihre Anwendung komplementär ergänzt werden: Erst verbrieft Verfahren der Herrschaftsausübung binden permanent „den politischen Gestaltungswillen des Gesetzgebers an miteinander verkettete politische Ziele“.<sup>89</sup>

Diese spezifisch neuzeitliche Auffassung demokratischer Legitimationsvermittlung formulierte der Engländer James Harrington bereits 1656.<sup>90</sup> Er maß der prozeduralen Seite von Legitimation ein besonderes Gewicht bei, weil er sich nicht auf die Tugenden der Herrscher verlassen mochte. Während Harrington seine Überlegungen nur theoretisch herleiten konnte, kritisierte Alexis de Tocqueville hundertundfünfzig Jahre später angesichts der französischen Zustände die „Geringschätzung, die den Verfahren, Formen, Verfassungskonventionen“<sup>91</sup> als Legitimationsquellen oft entgegengebracht werde. Der Hauptverdienst dieser Faktoren sollte darin bestehen, „daß sie als Schranke zwischen dem Starken und dem Schwachen, den Regierenden und den Regierten wirken“.<sup>92</sup>

Die Anerkennung der prozeduralen Seite politischer Legitimation darf, im Vergleich zu der Fixierung auf Werte in der Antike und im Mittelalter, aber „nicht als eine Abwertung der materialen Seite [...] mißdeutet werden.“<sup>93</sup> Weil sich Grundsätze und Verfahren nicht gegeneinander aufrechnen lassen,<sup>94</sup> kann das Selbstverständnis westlicher politischer Tradition nicht auf die Formel „Legitimation durch Verfahren“<sup>95</sup> verkürzt werden; dies würde u.a. einen „Verlust der Tugend“<sup>96</sup> und damit der errungenen Grundwerte nach sich ziehen.

Daher führte man in den europäischen Nationalstaaten die errungenen Werte und die konzipierten Verfahren dadurch zusammen, daß dem Vertretungsorgan der Bürger eine Funktionstrias zugeschrieben wurde: Durch das Parlament (lat. parlamentum: Besprechung) wird die „Regierung bestellt, kontrolliert und die Gesetzgebung aus[ge]übt“.<sup>97</sup> Letztere umfaßt u.a. „auch das Budgetrecht“<sup>98</sup> und damit die Erhebung von Steuern.

Während in den ehemals 15 EU-Mitgliedstaaten entsprechende Maßnahmen zur Umsetzung demokratischer Legitimation schrittweise ergriffen wurden, beschäftigte sich auch die

---

<sup>88</sup> In diesem, vom französischen Außenminister Talleyrand (1754-1838) geprägten Begriff spiegelt sich sowohl die Legitimität der Herrschaftsausübung (I.1.1.) als auch die historisch tradierte Macht der herrschenden Familie (I.1.2.) wider.

<sup>89</sup> Mandt 1995: 287.

<sup>90</sup> Vgl.: Harrington 2001. Diese Konzeption entwickelte James Harrington (1611-1677) in seinen beiden Hauptwerken „The Commonwealth of Oceana“ und „A System of Politics“.

<sup>91</sup> Mandt 1995: 289.

<sup>92</sup> Mandt 1995: 289.

<sup>93</sup> Mandt 1995: 288.

<sup>94</sup> Innerhalb der westlichen Theorie ist es mehrfach zu Aufrechnungen der materialen gegenüber der prozeduralen Dimensionen gekommen. Für Thomas Hobbes war z.B. der konfessionelle Bürgerkrieg in England, der der „Glorious Revolution“ von 1688 vorausging, Anlaß, den Grundwert Leben aus dem „magischen Vieleck“ politischer Legitimation herauszulösen. Für den Liberalismus hingegen ist die prozedurale Dimension essentiell: Politische Legitimation „ohne Verfahren ist für liberales Denken unvorstellbar. Die Nicht-Einhaltung von Formen und Verfassungskonventionen ist vielmehr für sich genommen, unabhängig von der Orientierung an legitimen Zielen, der Beginn politischer Illegitimität; und zwar unabhängig davon, ob sie von seiten der Regierenden oder der Regierten erfolgt.“ Mandt 1995: 290.

<sup>95</sup> Luhmann 1969.

<sup>96</sup> MacIntyre 1981.

<sup>97</sup> Alemann 2001: 345; vgl. auch: Herder 1995: 170; Holtmann 2000: 441; Lenz/Ruchlak 2001: 162.

<sup>98</sup> Lenz/Ruchlak 2001: 162.

Wissenschaft weiterhin mit dieser Problematik. Unter wirkungsgeschichtlichen Gesichtspunkten muß dabei die Typologisierung von Legitimationsgründen für die Fügsamkeit von Bürgern gegenüber Entscheidungsträgern hervorgehoben werden, die Max Weber 1919 entwickelt hat. Er unterschied zwischen den drei „reinen Typen“<sup>99</sup> der traditionellen (aufgrund eines gewohnheitsmäßigen Glaubens an die Unumstößlichkeit des Systems), der charismatischen (durch die Autorität der außeralltäglichen persönlichen Gnadengabe) und der legalen Herrschaft (kraft eines gesetzten Rationalisierungsprozesses). Während die ersten beiden Typen in der Regel keine wesentliche Bedeutung für demokratisches Regieren besitzen,<sup>100</sup> ist Legitimation nach letzterem nicht rein inhaltlich-normativ zu bestimmen, sondern wird „aus Form und Verfahren hergeleitet.“<sup>101</sup> Diese in der Sozialwissenschaft „wohl einflußreichste“<sup>102</sup> Legitimationstypologie hat zu einer eigenen Fachrichtung („Max-Weber-Forschung“)<sup>103</sup> geführt. Es ist allerdings oft bemerkt worden, daß Weber – aufgrund des von ihm vertretenen Postulats der Werturteilsfreiheit in den Sozialwissenschaften – die „Gretchenfrage“ nach der Anerkennungswürdigkeit von Herrschaft zugunsten des Legitimitätsglaubens der Bürger vernachlässigt habe.<sup>104</sup>

Nach Weber hat insbesondere Carl Schmitt<sup>105</sup> – nicht allein in Deutschland, sondern insbesondere auch in Italien und den USA – auf die diesbezügliche akademische Erörterung nachhaltigen Einfluß ausgeübt. Im Gegensatz zu dem „Vernunftrepublikaner“<sup>106</sup> Weber nahm Schmitt eine gänzlich andere Gewichtung des Verhältnisses von Legitimität und Legalität vor: Für ihn garantierte Legalität auch „in einer funktionierenden rechtsstaatlichen Demokratie [...] nicht immer die Legitimität“.<sup>107</sup>

Die normative Ausrichtung von Weber nahm zusammen mit Schmitts funktionaler Orientierung eine grundsätzliche politikwissenschaftliche Typologisierung vorweg: die Differenzierung zwischen *input*- („government by the people“) und *output*-Legitimation („government for the people“).<sup>108</sup> Während sich politische Systeme durch letztere aufgrund funktionaler Leistungsfähigkeit und Effektivität legitimieren,<sup>109</sup> gründen sie beim ersten Typus auf der Partizipation der Beherrschten. Die damit institutionalisierte Rückbindung der Entscheidungsträger an den Einzelwillen weist einen sehr hohen Legitimationsgrad auf. Das dadurch wiederum erreichte „Höchstmaß an Verwirklichung individueller Freiheiten“<sup>110</sup> hat die repräsentative Demokratie<sup>111</sup> zum Modell für legitimierte Herrschaftsausübung werden lassen.

Auch wenn sich diese Überzeugung unter der Mehrheit der europäischen Politiker und Staatswissenschaftler in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts endgültig durchgesetzt hatte,

<sup>99</sup> Weber 1926: 10.

<sup>100</sup> Vgl.: Bernitsas 1984: 7ff.

<sup>101</sup> Schüttemeyer 1998: 348.

<sup>102</sup> Westle 2000: 348.

<sup>103</sup> Vgl.: Beetham 1974: 13ff; Hennen 1976: 1; Waas 1995: 226ff.

<sup>104</sup> Nach heutiger Auffassung ist mit Weber die Problematik der Legitimitätstypologie „keineswegs vollständig erfaßt“. Mandt 1995: 291.

<sup>105</sup> Vgl.: Schmitt 1932: 263ff.

<sup>106</sup> So wird Weber bezeichnet, weil für ihn rationale (lat. ratio: Vernunft) Legalität eine Legitimationsquelle bildete.

<sup>107</sup> Tsatsos/Morlok 1982: 188; vgl. auch: Schmitt 1932: 263ff., 269ff. Schmitt zeigte, daß eine mit der Legalität quasi automatisch gegebene Legitimation eine voraussetzungsvolle Annahme ist, deren Bedingungen praktisch nicht erfüllt werden können. Zur Analyse des Schmittschen Denkens s.: Hofmann 1964.

<sup>108</sup> Die heutige Differenzierung zwischen diesen beiden Legitimationstypen geht auf die Gettysburg-Rede von Abraham Lincoln vom 19.11.1863 zurück. Vgl.: Greven 1998: 201; Guggenberger 1985: 130; Lincoln 1863; Scharpf 1999: 20-29.

<sup>109</sup> Vgl.: DGAP: Homepage. Bei dieser Legitimationsquelle wird davon ausgegangen, daß sich Staatlichkeit nicht allein „aus den Mitteln, die uns die rationale Erkenntnis bietet[, bilden kann, sondern die Zufriedenheit der Politikadressaten mit den Politikergebnissen auch] ihren Sinn erhält durch die ursprünglichen, glaubenshaften Elemente der Gemeinschaft“. Walz 1936: 45.

<sup>110</sup> Vitzthum 1994: 10.

<sup>111</sup> Vgl. zum Repräsentationsprinzip und Demokratieverständnis: Hesse/Ellwein 1992: 120ff.; Westle 2000: 347.

war damit das Problem ihrer Umsetzung noch nicht gelöst. Es blieb also zu ergründen, an welche Bedingungsfaktoren demokratische Entscheidungen geknüpft sind. Indem im Folgenden der Beantwortung dieser Fragestellung nachgegangen wird, sollen gleichzeitig Faktoren zur Operationalisierung demokratischer Legitimation gefunden werden.

#### 1.4. Bedingungsfaktoren demokratischer Willensbildung

In den Regierungssystemen der europäischen Nationalstaaten konsolidierten sich vor dem Ersten Weltkrieg Verfahren zur Entscheidungsbildung, die auf der Aufklärung und den Konzeptionen vor allem englischer Theoretiker basierten. Dadurch wurden demokratische Legitimationsmerkmale in die Praxis umgesetzt, die von den Grundsätzen geprägt waren, daß alle Menschen frei sind (I.1.1.) und an den sie betreffenden Entscheidungen partizipieren müssen. (I.1.2.) Zwischenzeitlich verdrängte zwar der Faschismus dieses Staatsverständnis in fast allen kontinentaleuropäischen Ländern Westeuropas: In verschiedener Ausgestaltung setzten sich in der einen Hälfte dieser Länder totalitäre Regime durch, welche (hauptsächlich durch Deutschland) die andere Hälfte besetzten.<sup>112</sup> Aus dem Zusammenbruch der Diktaturen (zwischen 1943 und 1975)<sup>113</sup> gingen jedoch in den hier interessierenden 15 EU-Mitgliedsländern (vor der Erweiterung vom Mai 2004) repräsentative Demokratien gestärkt hervor.

All diese Staaten berufen sich in ihren Verfassungsdokumenten auf die gleiche Legitimationsquelle: ihr Volk.<sup>114</sup> In keinem von ihnen existiert daneben ein anderes Fundament. Wie bereits erwähnt, wird die Volkssouveränität auch nicht durch die im Grundgesetz postulierte „Verantwortung vor Gott“,<sup>115</sup> die Anrufung der „heiligen Dreifaltigkeit“<sup>116</sup> in der griechischen und irischen Verfassung oder die religiösen Beteuerungen in den deutschen, irischen und niederländischen Eidesformeln<sup>117</sup> eingeschränkt. Es handelt sich bei diesen Bezugnahmen nach der h.M. des Schrifttums um keine „*invocatio dei*“,<sup>118</sup> da die Verfassungen nicht im Namen Gottes ergehen<sup>119</sup> und sich schon aufgrund der national<sup>120</sup> und gemeinschaftsrechtlich<sup>121</sup> verbrieften Religionsfreiheit keine religiösen Verpflichtungen ergeben können.

---

<sup>112</sup> Faschistisch wurden Italien (31.10.1922), Portugal (ab 1926), Deutschland (30.01.1933) und Spanien (17.07.1936) durch die Errichtung von Diktaturen, Österreich infolge des „Anschlusses“ (12.03.1938) an Deutschland, das wiederum Dänemark (10.04.1940), die Niederlande (15.04.1940), Luxemburg (10.05.1940), Belgien (28.05.1940), Norwegen (10.06.1940) und Frankreich (22.06.1940) besetzte.

<sup>113</sup> In Italien wurde Mussolini nach der Landung der Alliierten in Sizilien am 25.07.1943 gestürzt, das nationalsozialistische Deutschland kapitulierte eine Woche nach Hitlers Suizid am 30.04.1945. Während die Diktatur von Salazar in Portugal am 25.04.1974 von einer „Bewegung der Streitkräfte“ beendet wurde, herrschte Franco in Spanien bis zu seinem Tod am 20.11.1975.

<sup>114</sup> Vgl.: Belgien Verf. Art. 33; Dänemark Verf. §§ 2, 3; Deutschland GG Art. 20 Abs. 2; Finnland Verf. § 2; Frankreich Verf. Art. 3; Griechenland Verf. Art. 1 Abs. 3; Großbritannien Bill of Rights vom 23.10.1689; Irland Verf. Art. 6 Abs. 1; Italien Verf. Art. 1; Luxemburg Verf. Art. 32; Niederlande Verf. Art. 4; Österreich Verf. Art. 1; Portugal Verf. Art. 1; Schweden Verf. Kap. 1 § 1; Spanien Verf. Art. 1 Abs. 2.

<sup>115</sup> GG Präambel.

<sup>116</sup> Griechenland Verf. Eingangsformel; ebenso: Irland Verf. Präambel.

<sup>117</sup> Vgl.: Deutschland GG Art. 56, Art. 12 Abs. 8, Art. 31 Abs. 4, Art. 34 Abs. 5; Niederlande Verf. Art. 44, Art. 54, Art. 86 Abs. 5, 6, Art. 97. Luxemburg hat durch Gesetz vom 25.11.1983 in der Eidesformel die Worte „So wahr mir Gott helfe!“ aus den Verf. Art. 5, 8, 57, 110 gestrichen.

<sup>118</sup> Vgl. statt vieler: Deutscher Bundestag 1993: 110; a.M.: Kunig 2000: 6 (Präambel, Rn. 13).

<sup>119</sup> Dies gilt auch für die irische Verfassung, deren Präambel (auszugsweise) lautet: „Im Namen der Allerheiligsten Dreifaltigkeit, von der alle Autorität kommt und auf die, als unserem letzten Ziel, alle Handlungen sowohl der Menschen wie der Staaten ausgerichtet sein müssen, anerkennen – Wir, das Volk von Irland, [...] nehmen diese Verfassung an.“ Vgl. hierzu: Kelly 1961: 184ff.

<sup>120</sup> Vgl.: Belgien Verf. Art. 24 (hinsichtlich des Schulwesens); Dänemark Verf. § 71 Abs. 1; Deutschland GG Art. 3 Abs. 3; Finnland Verf. § 6; Frankreich Verf. Art. 1; Griechenland Verf. Art. 13; Irland Verf. Art. 44 Abs. 2; Italien Verf. Art. 3; Luxemburg Verf. Art. 19; Niederlande Verf. Art. 1, Art. 7 Abs. 1; Portugal Verf. Art. 19 Abs. 4; Schweden Verf. Kap. 2 § 1 Abs. 6; Spanien Verf. Art. 14. Lediglich in Großbritannien und

Auch wenn die Legitimationsgrundlagen der europäischen Länder auf Gemeinsamkeiten beruhen, brachte die Entwicklung der Nationalstaaten eine Bandbreite lexikalischer Auslegungen hervor, die für den weiteren Untersuchungsverlauf einzugrenzen ist. In Abgrenzung verwandter Begriffe ist Legitimation oben (I.1.1.) als die Rechtmäßigkeit und Anerkennung (durch die Bürger) eines politischen Systems definiert worden. Diese Begriffsbestimmung soll nun, mit den üblichen Schwächen und Erkenntnisverlusten, die eine Engführung belasten, zugunsten operationalisierbarer Merkmale präziser gekennzeichnet werden.

Dabei ist aufgrund der gegebenen Definition zwei Aspekten nachzugehen: der materiellen und prozeduralen Seite von Legitimation. In diesem Rahmen haben die westlichen Demokratien eine Auffassung „entwickelt, die sich auf die Kombination von Wertüberzeugungen und Grundnormen, konstitutiven Verfahren zur politischen Partizipation, Entscheidungsbildung und Kontrolle von Herrschaft und das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit stützt.“<sup>122</sup> Diese Merkmale werden als komplementär und „nicht gegeneinander aufrechenbar betrachtet.“<sup>123</sup> (I.1.3.)

Im einzelnen bedeutet dies für eine Operationalisierung des ersten Teilaspekts von Legitimation, daß jede Herrschaftsausübung hinsichtlich ihrer *normativen Grundlagen* zu überprüfen ist. Damit diese nicht nur Legitimität, sondern auch demokratisch legitimierte Regieren garantieren, müssen entsprechende Grundwerte rechtlich festgeschrieben sein. D.h. in erster Linie, daß alle Staatsgewalt auf der *Volkssouveränität* gründen muß. Sie ist eine voraussetzungsreiche Eigenschaft: Zu ihren Bestandteilen zählen die Freiheit der Bürger, die grundsätzlich gleich sind, an der politischen Willensbildung partizipieren und die Herrschaftsausübung in einem rechtsstaatlichen System fortlaufend kontrollieren können. „[D]iese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam“,<sup>124</sup> die sich in der Europäischen Union zusammengeschlossen und durch diese vertragliche Bestimmung ihre Bedeutung unterstrichen haben.

Nachdem sich in den europäischen Nationalstaaten demokratische Grundsätze etabliert hatten, folgten Auseinandersetzungen über ihre prozedurale Implementation. (I.1.3.) Die Partizipation aller Bürger an der politischen *Willensbildung* hängt dabei von mehreren Bedingungsfaktoren ab: Entsprechend der gekennzeichneten Werte sind allgemeine, gleiche, freie und periodische Wahlen ebenso von maßgeblicher Bedeutung wie das Mehrheitsprinzip (beim Schutz von Minderheiten) und die fortlaufende Kontrolle der Herrschaft u.a. durch die Gewaltenteilung.<sup>125</sup>

Die für den Erfolg aller Herrschaftssysteme entscheidende freiwillige Befolgung von Normen (I.1.1.) gewinnt damit in der repräsentativen Demokratie eine herausragende Dimension: Sie gehört zum Grundverständnis der Demokratie, die sich „von ihrem eigenen Anspruch her in direkte Abhängigkeit von der Zustimmung ihrer Bürger“<sup>126</sup> begibt. So löst der demokratische Verfassungsstaat „die prinzipielle Legitimationsbedürftigkeit der Politik“<sup>127</sup> mittels „allgemeiner unmittelbarer“<sup>128</sup> Beteiligung der Bürger an der sie umfassenden politischen Ordnung. Diese Regierungsform ist unter dem Gesichtspunkt der Legitimation „öffent-

---

Österreich existieren keine entsprechenden nationalen Normen, sondern nur die gemeinschaftrechtliche Bestimmung.

<sup>121</sup> Vgl.: EGV Art. 13.

<sup>122</sup> Westle 2000: 342; vgl. auch: Kevenhörster 1975: 83ff.

<sup>123</sup> Westle 2000: 347.

<sup>124</sup> EUV Art. 6 Abs. 1.

<sup>125</sup> Vgl. zu diesem Legitimationsverständnis: Habermas 1976: 46; Mandt 1995: 285.

<sup>126</sup> Westle 2000: 342.

<sup>127</sup> Mohr 1988: 471.

<sup>128</sup> So die Bestimmung für die Wahlen zum Europäischen Parlament; s.: EG ABl. 1976 L 278: 5 (Art. 1); vgl. hierzu auch: Neumann 1995: 509.

licher Herrschaft derzeit ohne Alternative<sup>129</sup> und gilt – nach dem Winston Churchill zugeschriebenen Ausdruck – als beste bekannte Staatsform.<sup>130</sup>

Sucht man in ihr operationalisierbare Eigenschaften zu identifizieren, bieten sich mit den benannten Bedingungsfaktoren für demokratische Willensbildungsverfahren (vornehmlich) normativ analysierbare Faktoren an. Während diese allesamt im Bereich der *input*-Legitimation anzusiedeln sind, ist die *output*-Dimension kaum angemessen zu erörtern.<sup>131</sup> Letztere kann im Rahmen dieser Arbeit nicht erbracht werden und ist deshalb *a priori* von der Analyse ausgeklammert (lediglich die Forschungsergebnisse anderer Arbeiten werden verschiedentlich einbezogen). Folglich wird als Untersuchungsrastraster dieser Arbeit für einen Legitimationsbegriff plädiert, der weniger auf die materielle Saturiertheit der Bürger als vielmehr auf deren Partizipation an der politischen Willensbildung abstellt.

Dies scheint zudem geboten, da Parteien im Fokus dieser Arbeit stehen und ihre Hauptfunktion in der Herausbildung des politischen Willens der Bürger gesehen wird.<sup>132</sup> Auf welche Art und Weise sie diese Funktion erlangten, warum sie zur politischen Willensbildung und damit zur Legitimation der Parteiendemokratien in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union insgesamt beitragen, wird im folgenden Kapitel zu untersuchen sein.

## 2. Mittelbare Legitimation durch Parteiendemokratie

Die europäischen Nationalstaaten wurden zur Umsetzung der Überzeugung, daß die Partizipation aller (mündigen) Bürger an der politischen Willensbildung das Legitimationsproblem (weitgehend) löst, (I.1.4.) zwischen dem 17. und 19 Jahrhundert als repräsentative Demokratien verfaßt. Die Repräsentanten wiederum begannen – außer- und innerparlamentarisch – sich untereinander zu organisieren, woraus zunächst parlamentarische Fraktionen und später politische Parteien hervorgingen. Diese Organisationsformen entstanden aber auch aufgrund anderer Gründe, die in diesem Kapitel ebenfalls erörtert werden sollen.

Die Entwicklung des Verhältnisses zwischen den politischen Parteien und dem Staat wird leichter verständlich, wenn man sich zunächst über die verschiedenen Ursachen von Parteibildungen klar wird. Diesen wird im ersten Abschnitt nachgegangen. (I.2.1.) Dabei sollen aus den Umständen, die in den ehemals 15 Mitgliedsländern der Europäischen Union zur Gründung von Parteien führten, Faktoren für den späteren Vergleich mit der Entstehung der europäischen Parteien zusammengefaßt werden.

Politische Parteien sind seit ziemlich genau hundert Jahren Gegenstand mannigfacher wissenschaftlicher Untersuchungen verschiedener Fachrichtungen. Die Politologie hat, ebenso wie u.a. die Rechtswissenschaft und Soziologie, ein kaum zu überblickendes Spektrum an Forschungsergebnissen hervorgebracht. Deshalb müssen die Untersuchungen dieses Kapitels weitgehend auf die Ergebnisse deutscher Parteienforscher der Politik- und gelegentlich auch der Rechtswissenschaft beschränkt werden.

Eine zweite Eingrenzung ist hinsichtlich des Untersuchungsobjekts vorzunehmen: Parteien existieren in den EU-Mitgliedstaaten nicht nur auf der nationalen Ebene. Da sie als unabhängige Variablen gesetzt sind, werden jedoch lediglich ihre dortigen Eigenschaften

---

<sup>129</sup> Kaufmann 1997: 22; vgl. auch: Tsatsos/Morlok 1982: 186.

<sup>130</sup> “Many forms of government have been tried, and will be tried in the world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of Government except all those other forms that have been tried from time to time.” House of Commons 1947: 206.

<sup>131</sup> Dieses Defizit moniert Manfred G. Schmidt, der als Eigenschaft seiner eigenen wissenschaftlichen Standortgebundenheit „sowohl die ‘Input’-Seite der Demokratie – vor allem die Beteiligung – zur Sprache kommen [läßt] als auch die ‘Output’-Seite, d.h. die Produkte und Ergebnisse demokratischer Entscheidungsprozesse.“ Schmidt 1995: 18.

<sup>132</sup> Vgl.: Stentzel 2002: 113ff.

untersucht, wobei die Funktionsdeterminanten zur Vermittlung demokratischer Legitimation der europäischen Nationalstaaten (abhängige Variable) herausgearbeitet werden sollen.

Die europäische Parteienforschung erfuhr, wie ihr Untersuchungsgegenstand, durch die beiden Weltkriege Zäsuren, die ihre Genese – und damit die folgenden drei Abschnitte dieses Kapitels – einer Dreiteilung unterwerfen. Michels, Ostrogorski und Weber gaben ab 1911 die Impulse für diesen Forschungsbereich mit Arbeiten, die in zahlreichen Aspekten unverändert gültige Beobachtungen auch für den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit festhielten. In diesem ersten Stadium bekämpfte der Staat zunächst die Parteien (und umgekehrt) und ignorierte sie später. (I.2.2.) Es folgte die Zwischenkriegszeit, in der sich der Parteienstaat etablierte; das Verhältnis zwischen dem Staat und den Parteien änderte sich dahingehend, daß (in der Regel) eine wechselseitige Anerkennung erfolgte, Parteien legalisiert wurden und um parlamentarische Mehrheiten kämpften. (I.2.3.) Dem schloß sich, wie Triepel die weitere Entwicklung bereits 1927 richtig einschätzte, nach dem Zweiten Weltkrieg die „Ära der verfassungsmäßigen Inkorporation“<sup>133</sup> an. (I.2.4.) Politische Parteien sind seitdem ein fester Bestandteil der demokratischen Ordnung, ihnen kommt eine staatstragende Funktion als Transmitter zwischen den Bürgern und den staatlichen Institutionen zu.

Deshalb können die Parteifunktionen nur im Rahmen ihrer Rolle im Staat verstanden werden. Der entscheidende Moment für die Legitimation der Herrschaftsausübenden ist dabei der Wahlakt der Bürger. Den diesbezüglichen Vorschriften (I.2.5.) ist dahingehend nachzugehen, ob sie den Werten und Verfahren der oben identifizierten Legitimationsgrundsätze (west-)europäischer Prägung (I.1.4.) Genüge leisten.

Aufgrund der EU-weiten „mittelbaren Legitimation“<sup>134</sup> der Repräsentanten durch die nationalen Parteiendemokratien sind an diese wiederum mehrere Voraussetzungen für ihre Funktionen und Organisationsmerkmale geknüpft. Indem die demokratietheoretischen Legitimationsmerkmale politischer Parteien des zweiten Kapitels zusammengefaßt werden, (I.2.6.) wird schließlich der Analyserahmen für die nachfolgende Untersuchung der nationalen Parteiensysteme in der Europäischen Union aufgezeigt.

## 2.1. Gründung politischer Parteien

Sieht man von wenigen konservativen Parteien ab, deren Gründung auf die Bewahrung des *status quo* abzielte, entstanden Parteien in den EU-Mitgliedstaaten überwiegend „als Kampfinstrumente bestimmter Bevölkerungsgruppen und -klassen zur Erlangung und Sicherung von Einfluß auf den Staat.“<sup>135</sup> Neben dem Klassengegensatz von Arbeit und Kapital bildeten dabei weitere Interessenkonflikte wie nationale, territoriale, kulturelle und ethnische *cleavages* die Grundlage der Parteiformierung.<sup>136</sup> In diesem Rahmen haben sich die nationalen Parteiensysteme zwischen dem späten 17. und frühen 20. Jahrhundert herausgebildet.

Die Entstehung erster Parteien im *Vereinigten Königreich* war die Folge der „einsetzenden Legitimierung eines gesellschaftlichen Pluralismus in einem parlamentarischen System“.<sup>137</sup> Aus den zur Zeit der „Glorious Revolution“ von 1688 entstandenen parlamentarischen Vereinigungen der Tories und Whigs entwickelten sich die heute noch bestehenden Parteien. So wie sich das britische Rechtssystem generell in vielerlei Hinsicht vom kontinentaleuropäischen Rechtskreis unterscheidet, „folgte auch die Entwicklung des Parteienrechts in dem Land mit der längsten demokratischen Tradition der Neuzeit eigenen Wegen.“<sup>138</sup> Diesbe-

---

<sup>133</sup> Triepel 1927: 8.

<sup>134</sup> Vgl. zu diesem Begriff: Scheuner 1980: 479; Tsatsos/Morlok 1982: 186.

<sup>135</sup> Krippendorff 1962: 65.

<sup>136</sup> Vgl.: Schultze 1998: 455.

<sup>137</sup> Monath 1998: 79.

<sup>138</sup> Monath 1998: 79.

zügliche Besonderheiten werden noch mehrfach anzusprechen sein. Infolge der Einführung des allgemeinen Wahlrechts 1832 und insbesondere nach dessen Reform im Jahre 1867 (nur für Männer, Frauen erlangten das allgemeine Wahlrecht erst 1928) gingen die Parteien aus dem Parlament heraus und bauten dauerhafte Organisationen auf.<sup>139</sup>

Auch wenn politische Gruppen in *Frankreich* seit der Revolution von 1789 bekannt waren, wurden Parteien im modernen Sinne erst relativ spät gegründet. Ihre Entstehung ging im Gegensatz zu den anderen westeuropäischen EU-Staaten nicht mit der verfassungsrechtlichen Entwicklung einher: Zwar war das Parlament seit Beginn der „Dritten Republik“ 1877 die herausragende politische Institution. Dort arbeiteten die Abgeordneten jedoch unabhängig von Gruppierungen. Daher wurde auch erst 1901 die erste französische Partei gegründet – nicht auf Initiative einer Parlamentsfraktion, sondern in dem „Bestreben, die Linkskräfte zu vereinen.“<sup>140</sup> So stehen die französischen Parteien zwar in einer über zweihundert Jahre zurückreichenden politischen Tradition, waren jedoch seitdem vielfachen Änderungen unterworfen, die noch in den letzten Jahren zu Umbrüchen und Neugründungen führten.

Im Gefolge der Revolutionen im Vereinigten Königreich und in Frankreich setzte sich in den übrigen 13 Staaten, die im April 2004 der Europäischen Union angehörten, die Forderung nach politischer Mitsprache sukzessive durch. Während dieser Entwicklung betraten Parteien die politische Bühne, wobei im Folgenden zwischen zwei Entstehungsmustern zu differenzieren ist: Parteien wurden entweder aus dem politischen System, nämlich dem Parlament, heraus oder als Oppositionsbewegung gegen die bestehenden Verhältnisse gegründet.

Letzteres bewirkte in Europa zwei Staatsgründungen: In *Belgien* resultierte der erste parteibildende Gegensatz aus den konkurrierenden Machtansprüchen des liberalen Bürgertums und der katholischen Kirche während der Revolution von 1830. Diese führte zur Loslösung von den Niederlanden und zur Einführung der parlamentarischen Monarchie im neu entstandenen Staat.<sup>141</sup> Auf vergleichbare Art und Weise gingen 1922 aus der von Sinn Féin („Wir selbst“) angeführten *irischen* Unabhängigkeitsbewegung (von Großbritannien) nach der Staatsgründung infolge der kontrovers diskutierten Frage nach dem Verhältnis zum Vereinigten Königreich unterschiedliche Parteien hervor.<sup>142</sup>

In *Dänemark* entstanden politische Gruppierungen infolge des Kampfes um Parlamentarismus im Zusammenhang mit dem sogenannten „Junigrundgesetz“ vom 5. Juni 1849, das eine freie und demokratische Verfassung mit allgemeinem Wahlrecht statuierte. Diese Gruppierungen verfestigten sich im Laufe der folgenden Jahrzehnte und etablierten sich nach der Einführung des parlamentarischen Regierungssystems 1901 und insbesondere des Verhältniswahlrechts 1920 als politische Parteien.<sup>143</sup>

Parteien spielten in *Griechenland* seit Einführung der demokratischen Staatsform 1864 eine zunehmend einflußreichere Rolle. Die im europäischen Vergleich frühe Etablierung des Parteiensystems schlug sich 1927 darin nieder, daß im Mutterland der Demokratie auch als erstes Vorschriften über politische Parteien in die Verfassung aufgenommen wurden.<sup>144</sup>

---

<sup>139</sup> Vgl.: Andrews 1999: 1160; Ball 1987: 2; Berg-Schlosser 1978: 145ff.; Ingle 2000: 6; Jennings 1966: 13, 34ff.; Pelling 1954: 1ff.; Smith 1990: 304ff.; Sontheimer 1972: 57ff.

<sup>140</sup> Fromont 1990: 222; vgl. auch: Burkhardt/Niedhart 1981: 173; Dadder 1980: 106f.; Kunz 1978: 74f.

<sup>141</sup> Vgl.: Dadder 1980: 27f.; Geismann 1964: 41ff., 130f.; Hartmann 1978: 46f.; Suetens 1990: 30ff.; Wende 1981: 9f.

<sup>142</sup> Vgl.: Ayearst 1971: 45ff.; Berg-Schlosser 1978: 156f.; Dadder 1980: 159ff.; Doerries 1981: 257ff.; Kelly 1961: 1; Kelly 1990: 340ff.; Lagoni 1973: 17ff., 176ff.; Murphy 1978: 282f.; Ward 1999: 537. Lediglich die irische Labour Party war bereits 1922 von einer Gewerkschaft gegründet worden. Vgl.: Boothroyd 2001: 137.

<sup>143</sup> Vgl.: Dadder 1980: 43ff.; Dänemark Verf. § 31 Abs. 2; Lahme 1981: 45f.; Miller 1991: 68ff.; Rubart 1978: 122f.; Vesterdorf 1990: 75ff.

<sup>144</sup> Vgl.: Katsoulis 1978: 215ff.; Maier 1978: 223f.; Papadimitriou 1990: 264ff.; Tsatsos 1990: 11ff. Hass hingegen datiert entgegen der vorgenannten Quellen die Entstehung moderner Parteien in Griechenland erst auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg. Vgl.: Hass 1999: 422f.

In *Deutschland* waren Parteien zwar schon während der Revolution von 1848 geschaffen worden. „[Z]ur Konstituierung einer organisierten Parteienlandschaft“<sup>145</sup> kam es jedoch erst, als 1863 die Vorläuferorganisation der SPD und 1871 das Deutsche Reich gegründet wurden. Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern führte in Deutschland also nicht das allgemeine Wahlrecht zur Gründung der ersten Parteien. Vielmehr waren es diese selbst, die sich dafür einsetzten. Trotz ihrer bereits 1912<sup>146</sup> errungenen parlamentarischen Mehrheit gelang dies jedoch erst für die Wahlen im Januar 1919.

Als 1866 in *Schweden* die alte Ständeversammlung durch einen Zwei-Kammer-Reichstag abgelöst wurde, gewannen politische Parteien in Form von Parlamentsparteien erstmals Bedeutung. Im Zuge der Wahlrechtsreformen von 1909 und 1921, an deren Ende die Abschaffung des Zensuswahlrechts zugunsten des allgemeinen Wahlrechts stand, konstituierten sich dort politische Parteien im modernen Sinne.<sup>147</sup>

Auch in *Österreich* war die politische Partizipation aller Bevölkerungsschichten die treibende Kraft zur Gründung von Parteien. So entstanden zunächst mit der Einführung des Reichsrates neben der Institution des Kaisers 1861 die ersten Fraktionen, bevor diese im Gefolge der Wahlrechtsreformen von 1882, 1896 und schließlich 1907 (allgemeines Wahlrecht) allmählich landesweit agierende Massenparteien bildeten.<sup>148</sup>

Die Entwicklung politischer Gruppierungen zu Parteien setzte in *Italien* im Vergleich zu anderen europäischen Staaten spät ein, verlief aber zügig: Während Parteien in dem 1861 gegründeten Königreich zunächst nur eine untergeordnete Rolle spielten, schafften die Wahlrechtsreformen von 1882 und insbesondere 1912 und 1919 (mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts) ein „hinreichendes Betätigungsfeld für eine parteipolitische Arbeit.“<sup>149</sup>

Auch in den *Niederlanden* war die Herausbildung politischer Parteien eng mit der Partizipation der Bürger an dem politischen Willensbildungsprozeß verbunden. Im 1849 konstituierten Parlament existierten aufgrund der Wahlberechtigung von lediglich 3 Prozent (Stand: 1887) der Bevölkerung zunächst nur Fraktionen. Erst die Wahlrechtsreformen von 1887 und 1917/19, durch die das allgemeine Wahlrecht sukzessive eingeführt wurde, zogen die Entstehung „landesweit agierender, die Massen ansprechender Parteien“<sup>150</sup> nach sich.

Parallel dazu verlief die Entwicklung in *Luxemburg*, das sich erstmals am 23. Juni 1848 eine Verfassung gab. Da auch dort nur ein Bruchteil der Bevölkerung wahlberechtigt war (1868: 3%), konstituierten sich Parteien erst infolge der Wahlrechtsreformen zwischen 1892 und 1919. Auch dort wurde das allgemeine Wahlrecht schrittweise eingeführt.<sup>151</sup>

Die parteipolitische Geschichte begann in *Finnland*, anders als in Belgien und Irland, bereits vor der Unabhängigkeit, die es am 6. Dezember 1917 von Rußland gewann. Unter der seit 1809 bestehenden Zaren-Herrschaft hatten die Finnen allerdings weitgehende Selbständigkeit genossen. 1863 konstituierten sie einen Ständetag, in dem sich allmählich verschiedene Fraktionen etablierten, ohne jedoch einen außerparlamentarischen Unterbau zu errichten. Zur Entstehung moderner Parteien führte ab 1906 erst das allgemeine Wahlrecht.<sup>152</sup>

---

<sup>145</sup> Hesse 2004: 168; vgl. auch: Treue 1961: 9.

<sup>146</sup> Die Mehrheit der Reichstagsabgeordneten stellten die Sozialdemokraten und das Zentrum. Vgl.: Vogel/Nohlen/Schultze 1971: 118f.

<sup>147</sup> Vgl.: Stjernquist 1977: 317.

<sup>148</sup> Vgl.: Maier 1978: 172ff.; Mommsen-Reindl 1981: 441ff.; Pelinka 1978: 412ff.; Schambeck 1976: 63; O'Regan 1999: 64ff.; Welan 1988: 63f.

<sup>149</sup> Monath 1998: 84; vgl. auch: Dadder 1980: 169f., 184, 190; Hass 1999: 558, 562; Lancheater 1990: 372ff.; Murphy 1978: 305ff.; Petersen 1981: 293.

<sup>150</sup> Monath 1998: 88; vgl. auch: Dadder 1980: 214; Elzinga 1990: 509f.; Geismann 1964: 31f.; Hartmann 1978: 373f.; Lademacher/Slooten 1981: 403ff.

<sup>151</sup> Vgl.: Hartmann 1978: 366; Stammen 1978: 123f.; Trausch 1981: 387ff.; United Nations 1998; Wivenes 1990: 438ff.

<sup>152</sup> Vgl.: Kunz 1978: 213ff.; Pesonen/Rantala 1978: 141f.; Wagner 1981: 147, 149f.

Deutlich später als in den anderen Mitgliedstaaten der 15er-EU wurden in den beiden Ländern auf der iberischen Halbinsel demokratische Parteien formiert. In *Portugal*<sup>153</sup> bildeten sich 1842 die ersten konservativen Gruppen, die sich aber erst 1910 nach der Gründung der Republik als Parteien etablierten. Diese wurden 1926 durch die Diktatur Salazars ebenso beseitigt wie zehn Jahre später die *spanischen*<sup>154</sup> durch Franco. Neben den Staatsparteien „União Nacional“ (Portugal) und „Movimiento Nacional“ (Spanien) war jegliche Parteitätigkeit bis zum Ende der totalitären Regime 1974 bzw. 1975 verboten. 1976 wurden als Reaktion auf die jahrzehntelange Unterdrückung eines pluralistischen Parteiensystems die rechtlichen Grundlagen für das Wahl- und Parteiensystem in Portugal mit entsprechenden Verfassungsnormen (und in Spanien zusätzlich mit dem „Gesetz über politische Reformen“) geschaffen.

Versucht man eine gesamthafte Betrachtung der europaweiten Parteiengenese vorzunehmen, fallen vor allem zwei Zusammenhänge auf: Erstens führten Wahlrechtsreformen in 13 EU-Staaten und die Unabhängigkeitsbewegungen in Belgien (1830) und Irland (1922) zu einer Demokratisierung der Parlamente, wodurch sich die dort vertretenen Fraktionen dazu veranlaßt sahen, außerparlamentarische Organisationsformen zu schaffen. Das Verhältnis von Fraktionen zu Parteien wurde dabei bestimmt von der Rolle ersterer als „Parteien im Parlament“.<sup>155</sup> Die Fraktionen leisten in organisatorischer Hinsicht „Selektions-, Aggregations- und Koordinationsfunktionen im Parlament; in ihnen finden die einzelnen Abgeordneten die arbeitsteiligen Strukturen, die Voraussetzung ihrer parlamentarischen Wirksamkeit sind.“<sup>156</sup>

Zweitens ist auffällig, daß die Durchdringung der Staatssysteme durch politische Parteien in Großbritannien (und z.T. Frankreich) unter anderen Vorzeichen einsetzte, als in den kontinentaleuropäischen Ländern. Die mittel- und nordeuropäischen Systeme prägten sich gegenseitig und beeinflussten schließlich diejenigen auf der iberischen Halbinsel. Diese Entwicklung brachte außerhalb Großbritanniens (und mit Einschränkungen in Frankreich) einen relativ homogenen Parteientypus in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union hervor, der „in wesentlichen Indikatoren überwiegend übereinstimmt, aber doch nicht hundertprozentig identisch ist.“<sup>157</sup> Für die spätere Untersuchung der gemeinsamen Bestrebungen nationaler Parteien zur Gründung europaweiter Verbände (III.) sei diese Ausgangssituation festgehalten.

## 2.2. Anfänge der Parteienforschung

Für die soeben dargestellte Gründungsphase der politischen Parteien in Westeuropa haben Lipset/Rokkan als theoretischen Rahmen vier *cleavages* hervorgehoben: im Prozeß der nationalen Revolution den Konflikt zwischen dominanter *versus* unterwerfener Kultur (ethnische, sprachliche Konflikte) und Staat *versus* Kirche sowie im Prozeß der industriellen Revolution den Konflikt zwischen Agrarinteressen *versus* Industrieinteressen und Kapital *versus* Arbeit.<sup>158</sup> Hierauf aufbauend hat Klaus von Beyme zur Erklärung der Entstehung von modernen Parteien zwischen drei Ansätzen unterschieden: institutionellen Theorien, historischen Krisensituationstheorien und Modernisierungstheorien.<sup>159</sup>

Beide Ansätze haben die interessen- und konfliktorientierte Interpretation der Gründung von Parteien gemein. Für die nun anstehende Untersuchung ihrer weiteren Entwicklung ist dabei interessant, daß die politischen Parteien parallel zu den wachsenden Kompetenzen des Staates, der in immer weitere Bereiche des Lebens seiner Angehörigen vordrang, an

<sup>153</sup> Vgl.: Herzog 1978: 433; Kreidler-Preuss 1988: 60; Maier 1978: 228f.; Sousa 1990: 594ff.; Thomashausen 1981a: 495f.; Thomashausen 1981b: 30ff.

<sup>154</sup> Vgl.: Bernecker 1981: 640ff.; Herzog 1978: 496ff.; Maier 1978: 234f.; Puente Egido 1990: 638ff.

<sup>155</sup> Schüttemeyer 1998: 193.

<sup>156</sup> Schüttemeyer 1998: 193.

<sup>157</sup> Deinzer 1999: 11.

<sup>158</sup> Vgl. zur Konzeption von Lipset/Rokkan: Schultze 1998: 455f.

<sup>159</sup> Vgl.: Beyme 1984: 27f.

Zuwachs gewannen. Ihre Legitimation hierfür bezogen sie erstens individuell aus der „Interessenrepräsentation“<sup>160</sup> bestimmter sozialer Bevölkerungsgruppen, über die zumeist der Parteiname eindeutige Auskunft gab. Zweitens waren sie generell auch als Antwort auf die Legitimationskrise des monarchischen Herrschaftsmodells entstanden. Diese (hauptsächlich sozialdemokratischen) Parteien verfolgten mit ihren Gründungen in ganz Europa jedoch nicht das Ziel, die Legitimationskrise (I.1.1.) der sich *de jure* noch auf das Gottesgnadentum berufenden Monarchien zu lösen, sondern ihre eigene Machteilhabe an dem Staat zu erreichen.

Wenngleich insbesondere die Juristerei und die Philosophie die gesellschaftliche Bewegung für die Mitsprache in öffentlichen Angelegenheiten begleiteten, entstand die empirisch orientierte Parteienforschung nicht im Verlauf dieses Prozesses, sondern „erst aus der Enttäuschung über die Entwicklung moderner Massendemokratien.“<sup>161</sup> Als erster beobachtete der Russe Moisei (auch Mosei transkribiert) Ostrogorski<sup>162</sup> die Tendenz der Parteien, politische Entscheidungen „aus den parlamentarischen Organen herauszuverlagern [und kam zu dem Schluß:] Parteien zerstören die Grundlagen einer liberalen Demokratie“.<sup>163</sup>

Ohne Würdigung des Werkes von Ostrogorski<sup>164</sup> ging der engagierte deutsche Sozialdemokrat Robert Michels<sup>165</sup> 1910 der Frage nach, warum die sozialrevolutionären und demokratischen Parteien einerseits „theoretisch ihren wesentlichsten Lebenszweck in der Bekämpfung der Oligarchie in allen ihren Formen“<sup>166</sup> erblicken, während sie andererseits „die gleichen, von ihr befehdeten Tendenzen in sich selbst entwickeln“.<sup>167</sup> Michels Kritik an der „oligarchische[n] Krankheit“<sup>168</sup> traf das bis heute fortbestehende Kernproblem der mitgliedstaatlichen Parteiendemokratien und der EU selbst: Der Herrschaftsapparat wird von kleinen (Partei-)Eliten dominiert, die keine ausreichende demokratische Legitimation aufweisen.

Neben der Auslagerung von ursprünglichen Parlamentskompetenzen zu Parteiliten haben bereits die Väter der Parteienforschung ein weiteres Problemfeld aufgezeigt, das noch zu erörtern sein wird und von Robert Michels in der zweiten Auflage seiner „Soziologie des Parteiwesens“ 1924 als der „Schrei nach der Zahl als politischer Machtfaktor“ beschrieben wurde: „Partei heißt Trennung, Absonderung; *pars*, nicht *totum*. Partei ist also Begrenzung. Indes bewirken andere Umstände, die Macht der Zahl und das in jeder Partei liegende Objekt der Staatswerdung, die Entstehung eines Gesetzes der Transgression, demzufolge die Partei die immanente Tendenz verfolgt, nicht nur sich zu erweitern, sondern sich über den ihr genetisch gegebenen oder durch ihr grundlegendes Programm gezogenen sozialen Bestand hinaus auszudehnen.“<sup>169</sup>

Die beiden Pioniere der Parteienforschung arbeiteten außerordentlich induktiv. Während Ostrogorski seine Beobachtungen vom korrumpierenden Charakter der amerikanischen Parteipolitik auf die britischen Parteien übertrug, formulierte Michels die Ergebnisse seiner Fallstudie über die deutsche Sozialdemokratie als allgemeingültige Gesetze jeder politischen Partei. Gemein ist beiden auch der kritische Impetus ihrer Parteienanalyse.

Auf diesen verzichtete Max Weber, durch den die interdisziplinäre Forschung eine neue Qualität gewann. Der Heidelberger Soziologe hat als erster das Phänomen der politischen Partei begrifflich bestimmt: „Parteien sollen heißen auf (formal) freier Werbung beruhende Vergesellschaftungen mit dem Zweck, ihren Leitern innerhalb eines Verbandes Macht und ihren aktiven Teilnehmern dadurch (ideelle oder materielle) Chancen (der Durchsetzung

---

<sup>160</sup> Krippendorff 1962: 65.

<sup>161</sup> Бейме 1995b: 392.

<sup>162</sup> Моисея Яковлевича Острогорского (1854-1919). Vgl.: Ostrogorski 1903; Stubbe-da Luz 1998: 169-182.

<sup>163</sup> Hartmann 1979: 3.

<sup>164</sup> Vgl.: Conze 1957: 379.

<sup>165</sup> Vgl.: Michels 1910.

<sup>166</sup> Michels 1910: 12.

<sup>167</sup> Michels 1910: 12.

<sup>168</sup> Michels 1910: 350.

<sup>169</sup> Michels 1957: 20. Pars: Teil, totum: das Ganze (lat.).

von sachlichen Zielen oder der Erlangung von persönlichen Vorteilen oder beides) zuzuwenden.<sup>170</sup> Diese Definition konnte in den zahlreichen Debatten der Parteienforschung ihre Gültigkeit nachhaltig behaupten<sup>171</sup> – auf die europäische Ebene übertragbar ist sie in Ermangelung entsprechender (wahlrechtlicher) Voraussetzungen freilich nicht. (II.1.3.)

Die Anfänge der Parteienforschung gaben den nachfolgenden theoretischen und empirischen Arbeiten grundlegende Anstöße.<sup>172</sup> Zwar ist Ostrogorskis Werk auch hundert Jahre nach seiner Publikation nur im französischen Original erhältlich und war international kaum Diskussionsobjekt; Michels und vor allem Weber hingegen sind weltweit rezipiert worden.<sup>173</sup>

Webers Parteiendefinition wurde nicht grundlegend kritisiert, sondern lediglich um einzelne – später nachzutragende (I.4.) – Komponenten ergänzt. Gegenstand zahlreicher Debatten war hingegen die provozierende These Michels von der Unvereinbarkeit von Demokratie und organisierten Parteien. Hauptsächlich Akademiker in der Tradition der angelsächsischen Politikwissenschaft brachten dagegen Einwände vor und wollen seine Schlußfolgerungen über die Zerstörung der Demokratie durch die Oligarchisierung der Parteien widerlegt haben.

So hielt May Michels entgegen, daß die oligarchisierten Parteien deshalb nicht die demokratische Herrschaft bedrohen, weil die Oligarchien der rivalisierenden Parteien sich wechselseitig kontrollieren. Giovanni Satori begriff Oligarchie als ein politisches Phänomen, das auf der vielfach belegten Apathie der Mitglieder aller freiwilligen politischen Organisationen beruht. Oligarchien seien nicht *eo ipso* undemokratisch, da demokratische Oligarchien zumindest die Chance garantieren, ausgewechselt zu werden.<sup>174</sup>

Die moderne Kritik insbesondere an Michels hat eine breite Palette an Forschungsergebnissen hervorgebracht und unterstreicht die Relevanz seiner Denkanstöße. Sogar die Genese der europäischen Integration implizierte die von Michels kritisierten Oligarchien: Jean Monnet<sup>175</sup> setzte für die Dynamik des Integrationsprozesses bewußt auf Eliten mit der Erwartung, daß die öffentliche Unterstützung der Entwicklung nachfolgen würde.<sup>176</sup> (II.1.1.)

### 2.3. Etablierung des Parteienstaates

Nach dem Ende des Ersten Weltkriegs etablierte sich in den Staaten der 15er-EU der Parteienstaat.<sup>177</sup> Die politischen Parteien durchdrangen in der Verfassungswirklichkeit staatliche Bereiche, obwohl sie in der Zeit zwischen den Weltkriegen (europaweit fast) nur über Bestimmungen zum Verhältniswahlrecht normativ impliziert waren. Sie traten damit in ihre zweite Entwicklungsphase, die durch eine Neudefinition ihres Verhältnisses zum Staat ge-

---

<sup>170</sup> Weber 1976: 167.

<sup>171</sup> Vgl.: Hartmann 1979: 5; Neumann 1995: 613; Schultze 1998: 455ff.

<sup>172</sup> Vgl.: Hartmann 1979: 3.

<sup>173</sup> Z.B. in der Begriffbestimmung nach O. K. Flechthelm: „Eine Partei ist eine auf mehr oder weniger freier Werbung beruhende, relativ festgefügte Kampforganisation, die innerhalb einer politischen Gebietskörperschaft mittels der Übernahme von Stellen im Herrschaftsapparat soviel Macht besitzt oder zu erwerben sucht, daß sie ihre ideellen und/oder materiellen Ziele verwirklichen kann.“ Stammes 1978: 59.

<sup>174</sup> Vgl.: Hartmann 1979: 6f.

<sup>175</sup> Jean Monnet (09.11.1888-16.03.1979), 1946-1952 Leiter des franz. Planungsamts, „Monnet“-Pläne zur Modernisierung der franz. Wirtschaft, Beteiligung am „Schuman“-Plan, 1952-1955 Erster Präsident der Hohen Behörde der Montanunion, 1955 Gründung des Aktionskomitees für die Vereinigten Staaten von Europa. Zu den Hauptakteuren des europäischen Einigungsprozesses und der europäischen Parteien werden bei ihrer erstmaligen Erwähnung in dieser Arbeit biographische Angaben gemacht.

<sup>176</sup> Vgl.: Wallace/Smith 1995: 140.

<sup>177</sup> Der Terminus „Parteienstaat“ entstammt ursprünglich der Weimarer Staatsrechtslehre: Er schrieb den Parteien entscheidende Funktionen für die staatsrechtliche Organisation zu, z.T. fungierte er aber auch als politisch-polemischer Kampfbegriff, der sich abwertend gegen die Parteiendemokratie richtete. Vgl.: Bendel 1998: 463f.

kennzeichnet war: Nachdem ihr Wirken bis *dato* von ihrem – im jeweiligen nationalen Rahmen<sup>178</sup> – gemeinsamen Kampf gegen den Staat geprägt war, wurden sie nun untereinander zu Konkurrenten,<sup>179</sup> die nach parlamentarischen Mehrheiten strebten.

Das im 19. Jahrhundert in den meisten europäischen Ländern eingeführte bzw. fundamental reformierte Wahlrecht (I.2.1.) und der Funktionswandel des Parlaments zur rechtsetzenden Institution zeitigten also unmittelbar eine Rückwirkung auf die Tätigkeit der Parteien. Sie sahen fortan ihren Wesensgehalt nicht mehr in der Repräsentation, sondern in der Durchsetzung ihrer Interessen. Zu diesem Zweck dehnten sie sich nach Michels „Gesetz der Transgression“ (I.2.2.) über ihren ursprünglichen „sozialen Bestand“<sup>180</sup> hinaus aus.

So suchten bereits fünfzig Jahre, bevor Michels Volksparteithese<sup>181</sup> angesichts der realen Parteienentwicklung erneut diskutiert werden sollte, (I.2.4.) in den zwanziger Jahren Parteien unterschiedlicher Couleur ihren Anspruch auf die Vertretung größerer Bevölkerungsgruppen durch das Attribut „Volk“ zu bekräftigen. Der sizilianische Pater Don Luigi Sturzo<sup>182</sup> führte mit der Gründung der Partito Popolare am 18. Januar 1919<sup>183</sup> einen Begriff ein, den sich in den Jahren zwischen den Weltkriegen auch deutsche Parteien zum Ziel setzten. Der Bayerischen Volkspartei, der rechtsliberalen Deutschen Volkspartei, der rechtsstehenden Deutschnationalen Volkspartei und der christdemokratischen Parti Démocrate Populaire in Frankreich – um nur vier zu nennen – verweigerten die Wähler jedoch das Erreichen ihres selbstgesetzten Anspruches, mehr als nur Teile des Volkes (wie es die damaligen „Klassenparteien“ auch taten) zu repräsentieren.

Dennoch bildeten sich in dieser zweiten Entwicklungsphase die bis heute bestehenden Typologien von Parteien heraus. Bei allen Einschränkungen die vorzunehmen sind, wenn wichtige Eigenschaften vernachlässigt werden, um Idealtypen zu stilisieren, kann man in einem kleinen Exkurs grundsätzliche Parteiarten klassifizieren. (Diese Unterscheidung auf der nationalen Ebene wird in Teil III anlässlich der Parteienentwicklung auf der Gemeinschaftsebene wieder aufgegriffen werden.)

Zunächst stellt man in der historischen Entwicklung der nationalen Parteien die Honoratiorenparteien (auch als Repräsentationsparteien bezeichnet) den Massenparteien gegenüber: Erstere sprachen bis ins 20. Jahrhundert hinein für das Bürgertum und stellten freie Repräsentanten. Massenparteien bildeten sich erst mit der Demokratisierung des Wahlrechts, sie vertraten hauptsächlich die Arbeiterklasse und waren gekennzeichnet durch eine „breite Organisation, hauptberufliche Funktionäre, straffe Disziplin, theoretisch fundierte Programme, Beitragszahlungen [...], permanente und nicht nur gelegentliche Aktivität, Parteiarbeit vor allem au-

---

<sup>178</sup> Die Sozialistische Internationale konstituierte sich zwar bereits 1864, ihre Aktivitäten hatten jedoch keine nachhaltigen Auswirkungen auf die Entwicklung der nationalen Parteien. (III.2.1.1.)

<sup>179</sup> Vgl.: Krippendorff 1962: 65.

<sup>180</sup> Michels 1957: III, 20ff.

<sup>181</sup> Der Begriff „Volkspartei“ findet in der Fachliteratur unterschiedliche Anwendung. In der Regel wird, wie in der vorliegenden Arbeit, mit diesem Begriff eine Partei gekennzeichnet, „die eine gewisse Größe (gemessen an Wählerstimmen) hat, programmatisch breite Wählerschichten anspricht und deren Wählerschaft tatsächlich auch aus verschiedenen Schichten zusammengesetzt wird.“ Bendel 1998: 696. Klaus von Beyme hingegen verwendet den gleichen Begriff für die Parteien ethnischer Minderheiten im Baskenland, im Aosta-Tal, in Südtirol und für die schwedische Volkspartei in Finnland. Vgl.: Beyme 1984: 169.

Im Rahmen der kritischen Bewertung des „Parteienstaats“ lehnt Alf Mintzel aufgrund seiner empirischen Studie über die CSU das Volkspartei-Konzept insgesamt ab und bezeichnet CDU/CSU und SPD als „Großparteien“. Mintzel 1989: 3ff.; vgl. auch: Mintzel 1984: 293ff. Diese „Großparteien“ kennzeichnen Alf Mintzel und Heinrich Oberreuter in einer gemeinsam vorgenommenen Bewertung der deutschen Parteien als „Mischtypen mit sehr verschiedenen, heterogenen Strukturelementen und -eigenschaften“, bei denen nur feststeht, daß sie sich von der liberalen Repräsentationspartei und der Integrationspartei unterscheiden. Mit dieser neuen Begriffsbezeichnung sucht die Politikwissenschaft sich des Begriffs wieder zu entledigen, der ihr vom „allgemeinen Sprachgebrauch [...] regelrecht aufoktroiert“ (Nielaß 2002: 30) wurde.

<sup>182</sup> Don Luigi Sturzo (26.11.1871 als Luigi Boscarelli - 08.08.1959), Priester, gründete 1919 die PPI, 1924-1946 im Exil.

<sup>183</sup> Vgl.: Lönne 1986: 253; Wahl 1996b: 10.

berhalb des Parlaments [sowie] allgemeine und umfassende Integration des Mitglieds in seine Partei“,<sup>184</sup> woher auch die ebenfalls verwendete Bezeichnung als „Integrationspartei“ herührt.

Dem Typus der Massen- und Integrationspartei ist mit ihrer umfassenden politischen Theorie und der Verfolgung langfristiger Ziele die Programmpartei verwandt. Dieses gemeinsame Charakteristikum soll für die spätere Untersuchung der europäischen Parteien hervorgehoben werden, da dort zwischen beiden Typen zu differenzieren sein wird. Ebenfalls wird auf die Plattformparteien zurückzukommen sein, die jeweils kurzfristig vor Wahlen ihre politischen Vorstellungen werbewirksam propagieren. „Ein moderner Begriff für Plattformpartei ist Volkspartei“<sup>185</sup> – gerade vor dem Hintergrund der Namensgebung für die Europäische Volkspartei (III.1.1.2.) wird diese Bezeichnung noch zu erörtern sein. Auf die Erwähnung weiterer Typologisierung der nationalen Parteienforschung kann an dieser Stelle verzichtet werden, da sie auf die europäischen Parteien nicht anwendbar sind.<sup>186</sup>

Damit zurück zur nationalen Parteiengese. In der Zwischenkriegsphase verliefen die politischen Divergenzen entlang der Trennungslinie zwischen den bürgerlichen und den sozialistischen Parteien.<sup>187</sup> Die Bürgerlichen waren mit der bestehenden Gesellschaftsordnung prinzipiell zufrieden, da diese für sie das „Instrument zur Verteidigung der bestehenden gesellschaftlichen Verhältnisse“<sup>188</sup> war. Derartige Parteien suchten die ökonomische und gesellschaftliche Position ihrer Klientel zu stärken. Die Sozialisten hingegen vertraten eine grundsätzlich andere ordnungspolitische Konzeption. Sie sahen die Arbeiterschaft im „bürgerlich-kapitalistischen System prinzipiell benachteiligt“<sup>189</sup> und bezogen ihre Legitimation aus der Interessenvertretung dieser großen Bevölkerungsgruppe. Die Republik konnte für sie daher nur ein Instrument zur grundsätzlichen Veränderung der bestehenden gesellschaftlichen Ordnung sein.

Diese Auseinandersetzung um die reale Politikgestaltung prägte die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen, in der sich die Bürger über die Parteien zwar in die Herrschaftsausübung einbringen konnten, der Rahmen für die politische Auseinandersetzung jedoch in mehreren europäischen Ländern fortlaufend zur Disposition stand. In der zweiten Entwicklungsstufe leiteten die Parteien also ihre Legitimation „aus der Organisierung eines angebaren Interesses bestimmter gesellschaftlicher Gruppen oder Klassen“<sup>190</sup> ab, während sich die amerikanischen Parteien<sup>191</sup> zu dieser Zeit bereits einer möglichst breiten Wählerschaft zu öffnen suchten.<sup>192</sup>

Die Regierungsübernahme durch Faschisten in Italien, Portugal, Deutschland und Spanien offenbarte die Labilität der jüngeren europäischen Parteiensysteme, während die älteren Demokratien des Vereinigten Königreichs und Frankreichs in ihrer Existenz nicht durch innenpolitische Gegner gefährdet waren. (I.1.4.) In Mittel- und Osteuropa konnte sich

---

<sup>184</sup> Neumann 1995: 613.

<sup>185</sup> Neumann 1995: 613.

<sup>186</sup> Insbesondere entfällt die Differenzierung zwischen Wähler- und Mitgliederparteien, da die europäischen Parteien weder direkt wählbar sind noch sich aus (stimmberechtigten) Individualmitgliedern zusammensetzen. Die Rechte der Individualmitgliedern in der EVP und ELDR sind mit denjenigen nationaler Parteimitglieder nicht zu vergleichen, wie in den entsprechenden Kapiteln (III.1.2.2., III.3.2.2.) bei der Untersuchung der beiden Parteienzusammenschlüsse erörtert wird.

<sup>187</sup> Wobei sich die politische Aktivität des Bürgertums zunächst auf die Parlamente beschränkte: Während die SPD als „Massenpartei (1907 bereits 530.000 Mitglieder) mit hauptberuflichen Funktionären eine breit angelegte und hierarchisch gegliederte Parteiorganisation aufbaute, blieben die ‚bürgerlichen‘ Parteien bis weit ins 20. Jh. hinein Honoratiorenparteien.“ Neumann 1995: 612.

<sup>188</sup> Krippendorff 1962: 66.

<sup>189</sup> Krippendorff 1962: 66.

<sup>190</sup> Krippendorff 1962: 67.

<sup>191</sup> Vgl.: Haungs 1980: 68.

<sup>192</sup> In Deutschland gelang es in der Zwischenkriegszeit nur der NSDAP, über Klassen, Schichten und Konfessionen hinweg Wähler zu gewinnen, was Peter Haungs dazu veranlaßte, sie als „Deutschlands erste Volkspartei“ zu bezeichnen. Vgl.: Niclauß 2002: 31.

eine demokratisch-parlamentarische Regierungsform nur in der Tschechoslowakei halten, wo sie jedoch mit dem deutschen Einmarsch am 15. März 1939 unterging. Das gleiche Schicksal teilten die Benelux-Länder, Norwegen und die Republik Frankreich im Frühsommer 1940. Daraufhin existierte außer in Finnland, der Schweiz und Schweden kein kontinentaleuropäischer Staat mehr mit demokratisch legitimierter Herrschaftsausübung.

#### 2.4. Verfassungsmäßige Inkorporation von Parteien

Der Niederlage des Totalitarismus in Europa folgte die Wiedererrichtung von demokratischen Regierungssystemen in seiner westlichen Hälfte. Dort wurden die verfassungsgebenden Versammlungen von Vertretern wieder- oder neugegründeter Parteien dominiert. Sie verankerten in den neuen Verfassungen all dieser Länder (außer der dänischen von 1953) *expressis verbis* politische Parteien.<sup>193</sup> Nach Triepel begann damals die „Ära der verfassungsmäßigen Inkorporation“<sup>194</sup> der Parteien bzw. nach dem angelsächsischen Terminus diejenige des „party government“.<sup>195</sup>

Durch die damit einhergehende Verlagerung von Willensbildungsprozessen in die Parteien wurde „[d]ie Frage nach der innerparteilichen Demokratie [...] gleichgesetzt mit der Frage nach der politischen Willensbildung.“<sup>196</sup> Mit dem Postulat, „daß es für freiheitliche Parteien genau wie für freiheitliche Staaten keine andere als eine repräsentative Struktur geben kann“,<sup>197</sup> wird diese Organisationsform politischer Parteien durch eine „zugangsoffene, verantwortliche, durch Wahlen legitimierte, pluralistische innerparteiliche Elitenherrschaft“<sup>198</sup> realisiert. Das Legitimationsproblem wird dadurch gelöst, daß „[i]n dieser sich ständig wiederholenden, ständig neu zu vollziehenden Legitimation der Parteioberen von unten her [die] freiwillige Anerkennung ihrer Führerstellung wie ihrer konkreten Führung“<sup>199</sup> ebenso entscheidend ist wie oben (I.1.1) die Freiwilligkeit der Anerkennung von Herrschaft im Staat als existentiell festgehalten wurde. Die ursprünglich von Robert Michels These eines unauflösliehen Gegensatzes zwischen (Partei-)Organisationen und Demokratie angestoßene Debatte (I.2.2.) erzeugte dabei vor allem in der Bundesrepublik Deutschland eine anhaltende Forschungskonjunktur.<sup>200</sup>

Der Stand der diesbezüglichen Literatur wird allerdings sehr unterschiedlich zusammengefaßt: Während Greven der Ansicht ist, daß der empirische Teil von Michels Werk „durch nahezu alle Untersuchungen innerparteilicher Demokratie bis in die jüngste Zeit hinein in fast allen Details bestätigt wird“,<sup>201</sup> konstatiert Schüttemeyer, daß eine heutige Bestandsaufnahme Michels Befund der „Verselbständigung der Parteiführung gegenüber den Parteimitgliedern modifizieren muß“<sup>202</sup> und Sontheimer kommt zu dem Schluß, daß sich „das Gespenst der Parteienoligarchie [...] eher als ein Produkt ideologisch besorgter Wandmaler denn als ein Konterfei der Wirklichkeit“<sup>203</sup> erwiesen hat. Diese widersprüchlichen Ergebnisse über die Verwirklichung innerparteilicher Demokratie resultieren aus den unterschiedlichen Beurteilungsmaßstäben der ihnen zugrunde liegenden demokratietheoretischen Modelle.

---

<sup>193</sup> Die älteren westeuropäischen Verfassungen Belgiens (1831), Irlands (1937), Luxemburgs (1868) und der Niederlande (1815) behandeln Parteien bis heute nicht.

<sup>194</sup> Triepel 1927: 8.

<sup>195</sup> Bendel 1998: 458; vgl. auch: Brinkmann 2000: 455, 460.

<sup>196</sup> Hättich 1970: 45; vgl. auch: Jäger 1973: 125.

<sup>197</sup> Hennis 1973: 23.

<sup>198</sup> Niedermayer 1993: 231.

<sup>199</sup> Heydte/Sacherl (Absatz von Friedrich August Freiherr von der Heydte) 1955: 150.

<sup>200</sup> Zur Diskussion innerparteilicher Demokratie vgl.: Abendroth 1964: 307ff.

<sup>201</sup> Greven 1977: 260.

<sup>202</sup> Schüttemeyer 1987: 243.

<sup>203</sup> Sontheimer 1967: 85.

Ohne auf sie näher einzugehen, sollen aus der politikwissenschaftlichen Debatte der Nachkriegszeit zwei Aspekte herausgegriffen werden, die Fragen der demokratischen Willensbildung durch politische Parteien thematisierten: Die Argumente für ein imperatives *versus* freies Mandat sind ebenso unter Legitimationsaspekten zu rekapitulieren wie die Fähigkeit von Volksparteien zur Repräsentation des Volkswillens.

Die Diskussion um die Freiheit des Mandats dominierte in den fünfziger und sechziger Jahren Gerhard Leibholz.<sup>204</sup> Er vertrat die These, daß der Abgeordnete zu eigenen, von der Partei abweichenden, Positionen nicht legitimiert sei. Statt dessen billigte er den Parteien das Recht zu, ihre Homogenität durch Fraktionszwang und imperatives Mandat zu sichern, weil sie vom Volk gewählt und damit legitimiert worden seien, dieses zu repräsentieren. Der Gemeinwille komme folglich durch „Bildung des Parteimehrheitswillens“<sup>205</sup> zustande. An dieser Position wurde (unter anderem) kritisiert, daß man in einer repräsentativen Demokratie nicht „alle politischen Entscheidungen des politischen Systems auf verbindliche Weise zuerst innerhalb der Parteiorganisation vorentscheiden“<sup>206</sup> kann.

In diesem Sinne hat sich in den 1970er Jahren die Ansicht durchgesetzt, daß Parteien intern nicht ausreichend repräsentativ sind, als daß sie „ihren“ Abgeordneten einen Willen diktieren könnten. Basisorientierte Elitenkontrollinstrumente wie insbesondere das imperative Mandat werden daher heute als „mit dem parlamentarischen System nicht vereinbar“<sup>207</sup> nahezu einhellig abgelehnt. Lediglich „eine von nennenswerten Beschränkungen freie Handlungs- und Entscheidungskompetenz der aus den Parteien hervorgegangenen verantwortlichen und responsiven Eliten“<sup>208</sup> entspricht den Erfordernissen einer entscheidungsfähigen Demokratie.

Wenngleich der – oben (I.1.3.) als Bedingung für legitimiertes Regieren gekennzeichnete – Grundwert der Freiheit mittlerweile auch für die Mandatsträger allgemein anerkannt ist, resultieren hieraus Implikationen für die Parteien. Je schwächer die Bindung von Parteipräsentanten an den Willen der Mitglieder konzipiert wird, d.h. je größer die ihnen eingeräumte Handlungsfreiheit ist, desto weiter erhöht sich innerhalb der Parteien der Stellenwert der Personalrekrutierung zulasten der Politikformulierung.<sup>209</sup>

Wie noch zu zeigen sein wird, partizipieren zwar die (jedoch nicht immer gleichberechtigten) Parteimitglieder in allen Staaten der Europäischen Union (unmittelbar oder über Delegiertensysteme auf Parteitag als den obersten Organen) an innerparteilichen Entscheidungen. (I.3.3.) Noch weniger als die Parlamente sind jedoch „Parteitage als Parteiparlamente“<sup>210</sup> ein geeignetes Instrument zur Beaufsichtigung der Regierenden; ihre Charakterisierung als „Heerschauen“<sup>211</sup> ist keine reine Polemik. Dennoch findet über die Vorstandswahlen – die als vornehmliche Aufgabe von Parteitagen kaum umstritten sind<sup>212</sup> – auch eine programmatische Kontrolle über die Programmformulierung hinaus statt: Da dieselben Mitglieder bzw. Delegierten sowohl die inhaltlichen Beschlüsse fassen als auch über das Führungspersonal bestimmen, sind sie durch die Erwartungshaltung gegenüber den Repräsentanten, die auf

---

<sup>204</sup> Gerhard Leibholz (15.11.1901-19.02.1982), Studium der Rechtswissenschaft und politischen Ökonomie, 1929 Lehrstuhl in Greifswald, 1931 Universität Göttingen, als christlich getaufter Sohn jüdischer Eltern 1935 in den Ruhestand versetzt, 1938 Auswanderung nach England, 1947-1951 wieder in Göttingen, 1951-1971 Mitglied des zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts.

<sup>205</sup> Leibholz 1958: 97; vgl. auch: Hartmann 1979: 9; Haungs 1980: 12ff.; Peter/Sprafke 1981: 75; Wiesendahl 1980: 130f.

<sup>206</sup> Hättich 1969: 34; vgl. auch: Hättich 1970: 55.

<sup>207</sup> Kaltefleiter 1984: 39; vgl. auch: Jäger 1973: 125, 127ff.; Kaltefleiter/Veen 1974: 264ff.; Kevenhörster 1975: 86; Seifert 1975: 339.

<sup>208</sup> Niedermayer 1993: 232.

<sup>209</sup> Vgl.: Niedermayer 1993: 233; Kaltefleiter/Veen 1974: 252f.

<sup>210</sup> Neumann 1995: 616.

<sup>211</sup> Schuster 1957: 57.

<sup>212</sup> Vgl.: Neumann 1995: 616.

höchster Ebene beschlossene Politik nach außen zu vertreten und umzusetzen, indirekt an den programmatischen Entscheidungsprozessen beteiligt.<sup>213</sup>

Welche politischen Entscheidungen wie getroffen werden, hängt also maßgeblich vom Mitgliederkreis der jeweiligen Partei ab, wobei dies nicht bedeutet, daß alle politischen Parteien lediglich die Interessen ihrer Mitglieder vertreten. Vielmehr stellte Otto Kirchheimer<sup>214</sup> bereits 1965 fest, daß im Westeuropa der Nachkriegszeit eine deutliche Veränderung der Parteienlandschaft stattfand:<sup>215</sup> Die klassische Interessen- bzw. Repräsentationspartei (I.2.2., 3.) verlor gegenüber der Integrationspartei (I.2.3.) dadurch an Bedeutung, daß Parteien ihre Klientel nicht länger einzugliedern suchten, sondern mit ihren Tätigkeiten weite Teile der Bevölkerung anzusprechen strebten.<sup>216</sup> Mit den Worten Michels folgten sie also dem „Schrei nach der Zahl als politischer Machtfaktor“.<sup>217</sup> (I.2.2.) Diese neue Erscheinungsform bezeichnete Kirchheimer als „Allerweltpartei“, sie wird in der Politikwissenschaft heute als „Volkspartei“ und „catch-all-party“ gekennzeichnet.<sup>218</sup> Um diesen Anspruch einzulösen, machen sich Parteien dieses Typus nicht nur ihre eigenen Anliegen, sondern diejenigen möglichst weiter Teile der (Wahl-)Bürger zueigen<sup>219</sup> und berücksichtigen auch Minderheiteninteressen.<sup>220</sup> (I.1.4.)

Dieser Eigennutz sichert dem Staat in der Regierungsform der Parteiendemokratie die Legitimationsgrundlage dadurch, daß die Volksparteien bemüht sind, eine möglichst breite Akzeptanz ihrer Politik zu erreichen. Aus diesem Grunde ist die Herausbildung von „catch all-parties“ unter Legitimationsaspekten positiv zu bewerten – bei zwei Voraussetzungen: Da der gesellschaftliche Interessenausgleich aus dem parlamentarischen Bereich in die großen Volksparteien verlagert wurde,<sup>221</sup> muß erstens an ihre innerparteiliche Demokratie ein höherer Anspruch als bei kleineren Interessenparteien (die mit ihren Konkurrenten auf parlamentarische Übereinkommen abzielen) formuliert werden. Zweitens ergänzte Peter Haungs die Definition Kirchheimers dahingehend, daß er den Begriff der Volkspartei an das demokratische Prinzip der Parteienkonkurrenz band.<sup>222</sup> Für eine möglichst hohe Legitimationswirkung des Wahlaktes bedeutet dies die gleichberechtigte Auseinandersetzung unter den um Wählerstimmen konkurrierenden Parteien (z.B. über Medienpräsenz).

Die verfassungsmäßige Inkorporation von Parteien tut der Legitimation der repräsentativen Demokratie folglich unter den benannten Prämissen keinen Abbruch. Auch wenn die

---

<sup>213</sup> Die Personalrekrutierung gewinnt gegenüber der Programmformulierung zudem dadurch an Bedeutung, daß sich bei weitem nicht alle Parteimitglieder an der Politikgestaltung beteiligen (I.2.2.) und diese ohnehin nur einen Bruchteil der Bevölkerung ausmachen. Oskar Niedermayer schätzte den (nicht nur sporadisch) aktiven Teil der Parteimitglieder in Deutschland 1993 auf ein Fünftel bis ein Viertel. Auch große Parteien spiegeln daher nur sehr bedingt die Bevölkerung wider. Vgl.: Niedermayer 1993: 236.

<sup>214</sup> Vgl.: Kirchheimer 1965: 27ff.; Smith 1982: 63. Vgl. zur Entwicklung des Begriffs in der Bundesrepublik Deutschland und dem dortigen Einfluß des „doppelten ideologischen Traumas“ nach dem Nationalsozialismus und durch die DDR: Smith 1982: 63, 67ff.

<sup>215</sup> Mit dieser Klassifizierung übertrug er die seinerzeit vertretene These von der zunehmenden Entideologisierung oder der „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ auf die Parteienforschung. Vgl.: Stork 2001: 135.

<sup>216</sup> Zudem war in den „postindustriellen“ Gesellschaften der EU-Mitgliedstaaten durch den wachsenden Dienstleistungssektor eine zunehmend größere Schicht gut situerter Berufstätiger entstanden, wodurch das Aussterben der klassischen Interessenparteien bedingt war. Vgl.: Haungs 1980: 68.

<sup>217</sup> Michels 1957: 20.

<sup>218</sup> Vgl.: Niclaß 2002: 29; Wiesendahl 1980: 121f. Vor Kirchheimer war der Begriff „Volkspartei“ negativ konnotiert, weil er streng genommen einen Absolutheitsanspruch impliziert. Vgl. hierzu: Krippendorff 1962: 66f.

<sup>219</sup> Vgl.: Krippendorff 1962: 66.

<sup>220</sup> „Kein neuzeitliches politisches System kann oder will darauf basieren, eine bestimmte Bevölkerungsklasse bewußt und permanent zu benachteiligen oder gar zu unterdrücken. [...] Ebenso muß sich jede liberaldemokratische Partei zum Sprecher einer politischen Ordnung machen, in der jedes Gruppeninteresse Gerechtigkeit erfährt und befriedigt wird.“ Krippendorff 1962: 66.

<sup>221</sup> Vgl.: Isensee 1992: 143f. (§ 162 Rn 70); Leibholz 1960: 103; Oberreuter 1992: 166f.; Tsatsos 1994: 400ff.

<sup>222</sup> Vgl.: Niclaß 2002: 28f.

Parteien bzw. die von ihnen gestellten Abgeordneten die politischen Entscheidungen treffen, ist den Bürgern in allen ehemals 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union die endgültige Auswahl über die von den Parteien nominierten Kandidaten vorbehalten. Auf welche Art und Weise dies durch die wahlrechtlichen Vorschriften in den einzelnen Ländern geregelt ist und welche Implikationen sich daraus für die politischen Parteien ergeben, ist nun darzustellen.

## 2.5. Wahlrechtliche Vorschriften

Durch die verfassungsmäßige Inkorporation der Parteien und die damit einhergegangene Verlagerung der politischen Willensbildung in diese kann ihre Legitimationsvermittlung nicht isoliert betrachtet werden. Politische Parteien sind vielmehr nur von dem Gesamtsystem her zu begreifen, innerhalb dessen sie entscheidende Funktionen erfüllen.<sup>223</sup> Als wichtigste von ihnen ist soeben (I.2.4.) die Personalrekrutierung festgehalten worden. Dabei reduzieren die politischen Parteien durch die Nominierung von Kandidaten für öffentliche Mandate (in Wahlkreisen oder auf Listen) die Wahlmöglichkeiten der Bürger auf eine überschaubare Anzahl.<sup>224</sup> Weil Wahlen „den geringsten Aufwand für die Bürger [erfordern, können] sie am ehesten die politische Ungleichheit unter den Bürgern niedrig halten“.<sup>225</sup> Sie dienen in der Politik der „Bildung von entscheidungsbefugten Gremien und herrschaftsausübenden Organen, zur Bestellung oder Abwahl von Inhabern öffentlicher Ämter durch die im jeweiligen Wahlsystem näher bezeichneten Stimmberechtigten. Wahlen sind formalisiert zur Bestellung und Legitimierung von Organen und Vertretungskörperschaften“.<sup>226</sup>

Diese Definitionsmerkmale erlangten die Wahlsysteme in den 15 Untersuchungsländern im Zuge von Wahlrechtsreformen, die im wesentlichen vor 1920 abgeschlossen waren. Da die Gründung politischer Parteien in den meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union maßgeblich von der Ausgestaltung des Wahlrechts abhing, kommt ihm zum einen ein zentraler Status zu. Zum anderen ist auch eine Funktionsaufwertung der europäischen Parteien maßgeblich vom „Wahlrecht zum Europäischen Parlament“<sup>227</sup> abhängig. (IV.1.6.) Deshalb werden die wahlrechtlichen Vorschriften auf nationalstaatlicher Ebene wiederholt als Analysekriterien für die Herausbildung einer europäischen Parteiendemokratie aufzugreifen sein.

Daher ist nun die Umsetzung der am Ende des ersten Kapitels (I.1.4.) zusammengefaßten Grundsätze in den Parteiendemokratien zu überprüfen. Es gilt also herauszufinden, ob die wahlrechtlichen Vorschriften in den ehemals 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch eine allgemeine, gleiche, freie und periodische Partizipation aller Bürger demokratisch legitimierte Regieren gewährleisten.<sup>228</sup> Diese Grundsätze (ergänzt um die unmittelbare und geheime Wahl) haben die Verfassungsdokumente aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union festgeschrieben.<sup>229</sup>

---

<sup>223</sup> Vgl.: Beyme 1984: 25; Hättich 1970: 58ff.; Wiesendahl 1980: 184ff.; Wiesendahl 1998: 75f.

<sup>224</sup> Vgl.: Epstein 1967: 127. Er schrieb Parteien die Funktion zu, „to structure electoral competition“.

<sup>225</sup> Nohlen 1998: 712.

<sup>226</sup> Kral 2001: 483; vgl. auch: Lenz/Ruchlak 2001: 230; Nohlen 1998: 711.

<sup>227</sup> Vgl.: Stentzel 2002: 411.

<sup>228</sup> „Wahlen lassen sich analog zu den Merkmalen des Wahlrechts unterscheiden in allgemeine und nicht allgemeine, gleiche und nicht gleiche, direkte und indirekte, geheime und nicht geheime (offene) Wahlen.“ Diese Merkmale „bilden heute unabdingbare Voraussetzungen für die Legitimität einer Demokratie.“ Nohlen 1998: 711.

<sup>229</sup> Vgl.: Belgien Verf. Art. 61f.; Dänemark Verf. § 29 Abs. 1, § 31 Abs. 1; Deutschland GG Art. 38 Abs. 1; Finnland Verf. §§ 14, 25; Frankreich Verf. Art. 3 (Senat nach Art. 24 nur mittelbar gewählt); Griechenland Verf. Art. 51 Abs. 3; Großbritannien Representation of the People Act 1948; Irland Verf. Art. 16; Italien Verf. Art. 48; Luxemburg Verf. Art. 51f.; Niederlande Verf. Art. 53f.; Österreich Verf. Art. 26; Portugal Verf. Art. 10 Abs. 1; Schweden Verf. Kap. 3 §§ 1f.; Spanien Verf. Art. 23 Abs. 1, Art. 68.

## Verfahren der nationalen Parlamentswahlen in den ehemals 15 EU-Mitgliedstaaten

	Mandate	Wahlalter (aktiv)	Wahlalter (passiv)	Wahlgebiet	Wahlssystem	Klausel
<b>BE</b>	150	18	21	20 Wahlkreise	proportionale Verhältniswahl	5%
<b>DK</b>	179	18	18	17 Wahlkreise	proportionale Verhältniswahl	2%
<b>DE</b>	601	18	18	299 Einzelwahlkreise + 16 Bundesländer	personalisierte/„verbesserte“ <sup>230</sup> Verhältniswahl	5%
<b>FI</b>	200	18	18	14 Mehrfachwahlkreise + 1 Einzelwahlkreis	proportionale Verhältniswahl	–
<b>FR</b>	577	18	23	557 Einzelwahlkreise	Mehrheitswahl (2 Wahlgänge)	–
<b>EL</b>	300	18	25	56 Wahlkreise + 1 nationaler Wahlkreis	proportionale Verhältniswahl	3%
<b>UK</b>	659	18	21	659 Einzelwahlkreise	einfache Mehrheitswahl	–
<b>IE</b>	166	18	21	41 Wahlkreise	einfache übertragbare Verhält- niswahl	–
<b>IT</b>	630	18	25	475 Einzelwahlkreise + 26 Mehrfachwahlkreise	relative Mehrheitswahl (+ in den Mehrfachwahlkreisen proportionale Verhältniswahl)	4%
<b>LU</b>	60	18	21	4 Wahlkreise	proportionale Verhältniswahl	5%
<b>NL</b>	150	18	18	1 Wahlkreis	proportionale Verhältniswahl	–
<b>AT</b>	183	19	19	16 Bundesländer	proportionale Verhältniswahl	4%
<b>PT</b>	230	18	18	22 Wahlkreise	proportionale Verhältniswahl	–
<b>SE</b>	349	18	18	29 Wahlkreise+ 1 nationaler Wahlkreis	proportionale Verhältniswahl	4%
<b>ES</b>	350	18	18	50 Wahlkreise + 2 Einzelwahlkreise	gemischte Verhältniswahl	–

Quellen: ECPRD: Homepage; Ismayr 2003: 37f.; Trautmann/Ullrich 2003: 569.

Zur Umsetzung der Wahlgrundsätze sind unterschiedliche Verfahren gewählt worden, deren Komponenten zwischen lediglich formalen und legitimationsrelevanten zu differenzieren sind. Zwei formale Aspekte seien zunächst der Vollständigkeit halber erwähnt: Während die Ungleichzeitigkeit der Europawahlen aufgrund möglicher Beeinflussungen in später wählenden Staaten durch die bereits feststehenden Resultate anderer Staaten noch anzusprechen sein wird, (II.1.3.) ist die Festlegung des *Wahltags* in Dänemark auf Dienstag, den Niederlanden auf Mittwoch, in Großbritannien auf Donnerstag, in Irland auf Freitag und in den übrigen elf Staaten auf Sonntag für die legitimierende Wirkung des Urnengangs der Bürger bei nationalen Wahlen irrelevant.

Gleiches gilt für das passive *Wahlalter*. Nachdem in den späten sechziger und frühen siebziger Jahren die pro-juvenile Stimmung in Westeuropa – nicht unumstritten<sup>231</sup> – zu einer nahezu einheitlichen Herabsetzung des aktiven Wahlalters auf das vollendete 18. Lebensjahr geführt hatte (Ausnahme: Österreich),<sup>232</sup> ging mit diesem Trend nur in einigen Ländern die

<sup>230</sup> Hesse 2004: 206; vgl. auch: Kral 2001: 483; Lenz/Ruchlak 2001: 29.

<sup>231</sup> Vgl. kritisch zur Herabsetzung der Altersgrenze für die Wählbarkeit: Bosch 1973: 498.

<sup>232</sup> Vgl.: Belgien Verf. Art. 61; Dänemark Verf. § 29 Abs. 2; Deutschland GG Art. 38 Abs. 2; Finnland Verf. § 14; Frankreich Verf. Art. 3; Griechenland Verf. Art. 51 Abs. 3; Großbritannien Representation of the People

gleiche Begrenzung hinsichtlich des passiven Wahlalters einher.<sup>233</sup> Zwar stehen die unterschiedlichen Regelungen der Mitgliedstaaten auch in diesem Bereich einer „gleichen“ Wahl zum Europäischen Parlament im Wege. (II.1.3.) Auf nationaler Ebene ist die Begrenzung der „allgemeinen“ Wahl jedoch nicht nur zulässig,<sup>234</sup> sondern mindert auch durch die unterschiedlichen Bestimmungen in den einzelnen Ländern nicht die Legitimationsvermittlung.

Während die beiden bisher erörterten Elemente des Wahlrechts unabhängig von der Existenz politischer Parteien sind, ist der Wettbewerb unter diesen aufgrund des *Wahlsystems* in allen ehemals 15 Mitgliedstaaten der EU impliziert: Eine reine Mehrheitswahl wird lediglich in England, Schottland und Wales durchgeführt, wo für den Einzug ins Unterhaus eine Parteimitgliedschaft folglich nicht erforderlich ist. Im nordirischen Teil des Vereinigten Königreichs und den übrigen 14 Untersuchungsländern sind aufgrund des dort angewandten Verhältniswahlrechts Angehörige politischer Parteien zumindest bevorzugt (sofern Mischsysteme bestehen) bzw. können (bei reiner Verhältniswahl) ausschließlich reüssieren.<sup>235</sup>

Die Entscheidung für das Wahlsystem wiederum hat weitere Implikationen auf die Durchführung des Urnengangs der Bürger. Zunächst muß das *Wahlgebiet* eingeteilt werden. Dieses wird nur in den Niederlanden aus dem gesamten Staatsgebiet gebildet. Frankreich und Großbritannien bilden ebenso viele Wahlkreise wie sie Mandate im Parlament vorsehen, während die Parlamentarier der übrigen Untersuchungsländer in (Mehrfach)Wahlkreisen gewählt werden.

Nachdem der Wahlakt durch die Bürger gemäß der einheitlichen Grundsätze erfolgt ist, unterscheiden sich die Modelle zur Verteilung der Parlamentssitze jedoch wiederum: Während in Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland, den Niederlanden, Portugal und Spanien alle Stimmen berücksichtigt werden, wenden Belgien, Deutschland und Luxemburg (jeweils 5%), Italien, Österreich und Schweden (4%), sowie Griechenland (3%) und Dänemark (2%) *Klauseln* an.<sup>236</sup> Dadurch werden Parteien grundsätzlich von der Mandatsverteilung ausgeschlossen, wenn sie nicht eine gewisse Anzahl an Stimmen auf sich vereinigen konnten (sofern sie nicht explizit von Klauseln befreit sind).

Die *Mandatsverteilung* erfolgt ebenfalls nach unterschiedlichen Systemen. Der Stimmenanteil wird dabei nicht proportional auf den Mandatsanteil umgerechnet, sondern nach Verteilungsschlüsseln, auf deren machtpolitische Bedeutung an dieser Stelle für die spätere Untersuchung europäischer Wahlen aufmerksam gemacht werden soll: Die Entscheidung für das „Hare-Niemeyer“-Verfahren<sup>237</sup> privilegiert (gegenüber der Methode von d’Hondt)<sup>238</sup> kleinere Parteien.<sup>239</sup>

---

Act 1969; Irland Verf. Art. 16 Abs. 2; Italien Verf. Art. 48; Luxemburg Verf. Art. 52; Niederlande Verf. Art. 54 Abs. 1; Österreich Verf. Art. 26 Abs. 1; Portugal Verf. Art. 49 Abs. 1; Schweden Verf. Kap. 3, § 2; Spanien Verf. Art. 68 Abs. 5 i.V.m. Art. 12.

<sup>233</sup> Das passive Wahlalter beträgt in sieben EU-Mitgliedstaaten (Dänemark, Finnland, Deutschland, Niederlande, Portugal, Spanien, Schweden) 18 Jahre, 19 Jahre in Österreich, in vier Ländern der EU 21 Jahre (Belgien, Irland, Luxemburg, Großbritannien), 23 Jahre in Frankreich und 25 in Griechenland und Italien. Vgl. ECPRD: Homepage; Großbritannien: Representation of the People Act 1928; vgl. die bezeichneten Normen zum aktiven Wahlrecht.

<sup>234</sup> Vgl.: Stern 1984: 304.

<sup>235</sup> „Entfremdend wirkt zusätzlich das Wahlsystem, das [es z.B.] in Deutschland den Parteien jedenfalls hinsichtlich der Hälfte der Mandate ermöglicht, weitgehend anonymisiert über Listen ihre Kandidaten in die Parlamente zu dirigieren. Ein genereller Mechanismus zur Gewährleistung eines Dialoges zwischen Repräsentanten und der Mehrheit der Bürger ist auch insoweit nicht installiert.“ Grams 1998: 112.

<sup>236</sup> Vgl.: ECPRD: Homepage; Ismayr 2003: 37f.

<sup>237</sup> Das Verfahren nach Thomas Hare (1806-1891) und Horst Niemeyer (\*1928) erläutert: Fehndrich 2003b.

<sup>238</sup> Das von Victor d’Hondt (1841-1901) begründete und von Eduard Hagenbach-Bischoff (1833-1910) modifizierte Verfahren erläutert: Fehndrich 2003a.

<sup>239</sup> Die Stimmenverrechnung erfolgt in Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Niederlande, Österreich, Portugal und Spanien nach dem (z.T. modifizierten) System d’Hondt, in Deutschland und Italien nach dem „Hare-Niemeyer“-Verfahren, in Griechenland nach dem sog. verstärkten Verhältniswahlssystem („Enishime-ni-Analogiki“), in Irland nach dem System der übertragbaren Einzelstimme („Droop-Quota“), in Luxemburg

Das Instrument der Wahlprüfung kennen alle 15 Staaten. Dies geschieht in Belgien, Dänemark, Deutschland, Luxemburg und den Niederlanden durch die jeweiligen Parlamente, während eine gerichtliche Wahlprüfung in Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Großbritannien sowie in Österreich zusätzlich zu der parlamentarischen Prüfung möglich ist. In Spanien erfolgt die allgemeine Wahlprüfung durch den zentralen Wahlausschuß, wie auch in Portugal und Schweden, wo für diese Aufgabe ein besonderer Prüfungsausschuß zuständig ist.<sup>240</sup>

Entscheidend für die Legitimation eines politischen Systems ist neben der Umsetzung der Grundwerte die kontinuierliche Zustimmung der Bürger, d.h. die periodische Abhaltung von Wahlen. Die *Legislaturperioden* in den meisten der 15 untersuchten Ländern sind vier Jahre lang,<sup>241</sup> während sie sich für die Wahl der Europaabgeordneten auf fünf Jahre<sup>242</sup> verständigt haben.

Alles in allem sind die oben identifizierten Anforderungen für demokratisch legitimes Regieren seitens der wahlrechtlichen Vorschriften in allen Staaten, die der Europäischen Union im April 2004 angehörten, erfüllt. Sie lassen bereits das gemeinsame Fundament, aber auch die Problembereiche erkennen, die sich aus den Wahlrechtskonstruktionen in den 15 Ländern für die Durchführung der gemeinsamen Wahlen zum Europäischen Parlament ergeben: Während das aktive Wahlalter (mit Ausnahme von Österreich) einheitlich auf 18 Jahre festgelegt ist, variieren die Bestimmungen für das Alter von Kandidaten: In fast der Hälfte der untersuchten Länder können 18jährige Mitglieder der nationalen Parlamente werden, während ihre Kollegen (in Griechenland und Italien) bis zu 25 Jahre zählen müssen. Die Stimmenabgabe erfolgt in allen Ländern außer den Niederlanden in mehreren Wahlkreisen und nur in Frankreich nicht in einem Wahlgang. Zahlreiche Unterschiede hingegen weisen die Systeme zur Verrechnung der Stimmen für die zu verteilenden Mandate sowie die Berücksichtigung von Stimmen für kleinere Parteien (Klauseln) auf.

Für den Fortgang dieser Studie ist darüber hinaus hervorzuheben, daß die Mitgliedsländer ausnahmslos für die Vorauswahl von Kandidaten Parteien implizieren (lediglich einige Regionen kämen ohne Parteien aus). Dieser Zustand in den Parteiendemokratien ist (nach der verfassungsmäßigen Inkorporation bzw. Implizierung) nur konsequent und zunächst wertfrei festzustellen. Folglich findet der Interessenausgleich in den parlamentarischen Demokratien der EU-Mitgliedstaaten zu einem wesentlichen Teil nicht im Parlament, sondern in den politischen Parteien statt. Wie bereits festgehalten, (I.2.4.) ist deshalb ein hoher Maßstab an die innerparteiliche Demokratie anzulegen, deren Funktionen und Determinanten nun zu benennen sind.

## 2.6. Parteifunktionen und Organisationsmerkmale

Die ehemals 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben allesamt ihre Wahlverfahren auf den Wettbewerb unter politischen Parteien ausgerichtet. (I.2.5.) Für die Partizipation der

---

nach dem „Hagenbach-Bischoff“-Verfahren und in Schweden nach der Methode „Sainte Laguë“. Vgl.: ECPRD: Homepage; Ismayr 2003: 37f.

<sup>240</sup> Vgl.: ECPRD: Homepage; Haag/Bieber 1997: 90 (Art. 138 Anhang, Rn 50); Oppermann 1961: 35.

<sup>241</sup> Vgl.: Belgien Verf. Art. 65; Dänemark Verf. § 32 Abs. 1; Deutschland GG Art. 39 Abs. 1; Finnland Verf. § 24; Griechenland Verf. 53 Abs. 1; Niederlande Verf. 52 Abs. 1; Österreich Verf. Art. 27 Abs. 1; Portugal Verf. Art. 171 Abs. 1 i.V.m. Art. 174 Abs. 1; Schweden Verf. Kap. 3 § 6; Spanien Verf. Art. 69 Abs. 6. Auch auf nationaler Ebene wird regulär alle fünf Jahre in Frankreich (Verf. Art. 25 mit Verweis auf Organengesetz), Großbritannien (der Parliament Act von 1911 verkürzte die maximale Länge einer Legislaturperiode von sieben auf fünf Jahre), Irland (Verf. Art. 16 Abs. 2 Satz 5: „Derselbe Dáil Éireann bleibt, vom Zeitpunkt seines ersten Zusammentretens an gerechnet, nicht länger als 7 Jahre im Amt. Ein kürzerer Zeitraum kann durch Gesetz bestimmt werden.“), Italien (Verf. Art. 60) und Luxemburg (Verf. Art. 56) gewählt, wobei im Großherzogtum die nationalen Wahlen parallel zu den Europawahlen abgehalten werden.

<sup>242</sup> Vgl.: EGV Art. 190 Abs. 3.

Bürger an der Herrschaftsausübung und somit für demokratisch legitimierte Regieren bedeutet dies, daß die Parteien eine maßgebliche Funktion hinsichtlich der Willensvermittlung zwischen dem Souverän und dem Staat zu erfüllen haben.<sup>243</sup>

Diese grundsätzliche Parteifunktion umfaßt verschiedene Aspekte, die stets durch das Spannungsverhältnis der Parteien von Teil und Ganzem bestimmt sind.<sup>244</sup> Nach Jean Charlot handeln sie in den Feldern folgender fünf Gegensätze: Realisierung von Eigen- und Gefolgschaftsinteressen *versus* Rekrutierung des politischen Personals, Mobilisierung *versus* Sozialisation, Interessenartikulation *versus* Interessenaggregation bzw. -integration, Programmformulierung und -realisierung *versus* systemfunktionale Problemlösung, Interessenrepräsentation *versus* Stimmenmaximierung.<sup>245</sup> So zielen Parteien einerseits „darauf, Anhänger wie Wähler für die eigene Programmatik zu mobilisieren. Andererseits sind sie wichtige Sozialisationsagenten, bestimmen sie politische Einstellungen und Verhaltensmuster mit, integrieren sie Mitglieder und Bürger in das bestehende politische System.“<sup>246</sup> Darüber hinaus bilden politische Parteien „die Rekrutierungsbasis für das politische Personal: ihnen fällt dabei v.a. die Regierungs- und Oppositionsbildungsfunktion zu. Zu ihren Aufgaben gehören aber auch, ihre Führer und Mitglieder zu alimentieren und für individuelle Gratifikationen zu sorgen.“<sup>247</sup>

Aus diesen vielfältigen Funktionen resultiert jene Aufgabe, mit der sich die Parteienforschung *ab ovo* beschäftigt, ohne „daß es dieser trotz vielfältigster Anstrengungen geglückt wäre, hierauf eine vollends zufriedenstellende Antwort zu finden.“<sup>248</sup> Gefragt wird nach der Funktionsweise und Organisationswirklichkeit der politischen Parteien. Die Problematik diesbezüglicher Untersuchungen erklärt Wiesendahl damit, daß Parteien „umso vielschichtiger, unbestimmter und diffuser“<sup>249</sup> erscheinen, je genauer man sie unter die Lupe nimmt. Die praktische Parteienforschung arbeitet dabei im Wesentlichen mit zwei Verfahren: Während sich formale Theorien<sup>250</sup> mit Modellen beschäftigen, sollen in dieser Arbeit aufgrund induktiver (Legitimations-)theorien und der deduktiv-normativen Grundlage (der nationalen Parteiensysteme in der EU) Typenbildungen Anwendung finden.<sup>251</sup>

Vor dem Hintergrund der bisherigen Erkenntnisse aus der Legitimations- und Parteientheorie ist die Untersuchung der nationalen Parteien im nächsten Kapitel daher mit den beiden eingangs identifizierten Legitimationsvoraussetzungen zu beginnen: Als erster maßgeblicher Aspekt wurde dabei die *normative Grundlage* jeder Herrschaftsausübung festgehalten. (I.1.2.) Hinsichtlich der Parteien ist somit den Fragen nachzugehen, ob und auf welchem Niveau (verfassungs- oder einfachrechtlich) ihnen in den nationalstaatlichen Rechtssystemen eine Rolle im jeweiligen Staat zugeschrieben ist.<sup>252</sup> Hieraus sind für die weitere Funktionsanalyse Rückschlüsse zu ziehen, inwieweit spezifische Parteifunktionen normativ determi-

---

<sup>243</sup> Vgl.: Stentzel 2002: 117.

<sup>244</sup> Vgl.: Schultze 1998: 456.

<sup>245</sup> Vgl.: Charlot 1989: 353ff.; Schultze 2002: 351f.

<sup>246</sup> Schultze 1998: 457.

<sup>247</sup> Schultze 1998: 457; vgl. auch: Lenz/Ruchlak 2001: 164.

<sup>248</sup> Wiesendahl 1998: 11.

<sup>249</sup> Wiesendahl 1998: 242.

<sup>250</sup> Z.B. die Theorie der elitären Demokratie oder die Koalitionstheorie.

<sup>251</sup> Vgl.: Beyme 1995b: 391ff.

<sup>252</sup> Vgl. zum legitimierenden Charakter einer Rechtsnorm: Leibholz 1960: 148f. Auf eine methodische Besonderheit sei an dieser Stelle hingewiesen: Vierzehn der 15 Untersuchungsländer lassen sich vergleichen, da sie auf verfassungsrechtlicher Grundlage stehen. Dies gilt bekanntlich nicht für das Vereinigte Königreich, das keine geschriebene Verfassung kennt. Faßt man den Verfassungsbegriff hingegen weiter und nimmt ein System fundamentaler Prinzipien und Regeln für politisch-autoritative Entscheidungen und Werturteile als solche an, so kann man sehr wohl von einer britischen „Verfassung“ sprechen. Vgl.: Doeker/Wirth 1982: 63 ff. Für die vorliegende Untersuchung werden, wie allgemein üblich, diese „Verfassungsdokumente“ Großbritanniens für den Vergleich mit den Verfassungen der anderen EU-Mitgliedstaaten herangezogen.

niert und auf diese Weise bestimmte „Prämissen für die demokratische Willensbildung betont oder vernachlässigt“<sup>253</sup> werden.

Auf dieser Grundlage muß der Katalog der zu untersuchenden Funktionsdeterminanten politischer Parteien die wesentlichen Aspekte der Willensbildungsfunktion umfassen, darf jedoch nicht so umfangreich sein, daß er für den Vergleich der 15 nationalen Parteiensysteme keine analytische Praktikabilität mehr besitzt. Daher wird dem zweiten Aspekt der oben benannten Voraussetzungen zur Legitimationsvermittlung – der Partizipation aller Entscheidungsbetroffenen an der Entscheidungsbildung (I.1.2.) – nachgegangen, indem zwei Grundlagen der Parteiorganisation näher betrachtet werden: Die Mitgliedschaftstypen und die innerparteiliche Organisation der Parteiensysteme sind daraufhin zu untersuchen, ob die Rückbindung der Entscheidungsträger an den Einzelwillen *input*-legitimiert ist. (I.1.3.)

Die Analyse der Funktionsweise und Organisationswirklichkeit der Parteiensysteme in den vormals 15 EU-Ländern behandelt also zunächst die *Mitgliedschaftstypen*. Zur Umsetzung des (aus der Volkssouveränität abgeleiteten) Gleichheitsgrundsatzes (I.1.4.) müssen alle Parteimitglieder generell über die gleichen Rechte verfügen. Dies gewährleistet nur die Individualmitgliedschaft, da die Vertreter von Kollektiven (auch ohne in bestimmte Positionen gewählt zu werden) einen größeren Einfluß als andere Mitglieder besitzen. Demokratietheoretisch sind kollektive Mitgliedschaften bei kleineren Klientelparteien (die ohnehin auf die Vertretung bestimmter Interessen abzielen) als weniger problematisch anzusehen als bei Volksparteien, die einen gesellschaftlichen Interessenausgleich gewährleisten sollten. (I.2.4.) Daher werden in dem diesbezüglichen Abschnitt insbesondere die wenigen größeren Parteien in den EU-Ländern, die kollektive Mitgliedschaften kennen, daraufhin zu analysieren sein, ob in ihnen ein Interessenausgleich stattfindet oder einzelne Interessengruppen eine Partei dominieren können.

Darüber hinaus ist die Rückbindung der Entscheidungsträger an den Einzelwillen für die *innerparteiliche Organisation* aufgrund der Vermittlerrolle der politischen Parteien „ein unabdingbarer Faktor“<sup>254</sup> für die demokratische Legitimation der EU-Mitgliedstaaten insgesamt.<sup>255</sup> Dies resultiert insbesondere aus der Parteienfunktion, die *Personalrekrutierung* (I.2.4.) für Ämter und Mandate zu organisieren. Deshalb muß die Binnenorganisation der Parteien den gleichen demokratischen Maßstäben genügen wie das jeweilige Regierungssystem selber. Hierbei gilt es zu erfahren, welche normativen Vorschriften die nationalstaatlichen Rechtsordnungen für die interne Organisation der Parteien enthalten.

Die binnendemokratische Organisation von Parteien ist nicht nur hinsichtlich der Personalrekrutierung eine Voraussetzung für ihre Legitimationsvermittlung. Ebenso essentiell ist sie für die zweite Hauptfunktion politischer Parteien: die *Programmformulierung*. (I.2.4.) Diesbezüglich ist zu untersuchen, ob die nationalen Rechtsordnungen in den 15 Ländern die Parteien damit beauftragen, an der *Willensbildung* des Volkes und seinem Transfer auf die staatliche Ebene mitzuwirken.

Politische Parteien verfolgen im Staat hauptsächlich personelle und programmatische Ziele. Diesbezügliche Entscheidungen werden von den Abgeordneten in der Regel mit der Mehrheit ihrer Stimmen entschieden. (I.3.5.) Aus diesem Grund streben die Parteien bzw. ihre Fraktionen nach parlamentarischen Mehrheiten und bilden – wenn ihnen dies alleine nicht gelingt – Koalitionen. Daher sind alle parlamentarisch repräsentierten Parteien in zwei Gruppen zu unterscheiden: Regierungs- und Oppositionsparteien.

Nicht zuletzt aufgrund des Mehrheitsprinzips findet in parlamentarischen Demokratien ganz überwiegend die *Politikgestaltung durch Regierungsparteien* statt. Entsprechend der

---

<sup>253</sup> Stentzel 2002: 117.

<sup>254</sup> Tsatsos/Morlok 1982: 187.

<sup>255</sup> Dies gilt umso mehr, als die Binnenorganisation von Parteien „vielfach eine Vorwegnahme der Organisationsprinzipien [ist], nach denen die Parteien eine künftige Gesellschaft strukturieren“ wollen. Beyme 1984: 199.

oben herausgestellten Obliegenheiten politischer Parteien (I.2.4.) wird unter ihrer Regierungsfunktion die Fähigkeit verstanden, „ein Regierungsprogramm zu formulieren und dieses über die Bildung einer parlamentarischen Mehrheit und die Besetzung von Regierungsämtern in politische Entscheidungen umzusetzen.“<sup>256</sup> Dazu sind die Parteien befähigt, weil sie über „einen umfassenderen Einfluß im Zentrum der Macht als andere Gruppen und Organisationen“<sup>257</sup> verfügen. Ihre zentrale Funktion als „Rekrutierungsbasis für das politische Personal“<sup>258</sup> findet ihren Kulminationspunkt in der Wahl der Regierung durch die von den Parteien nominierten und vom Volk gewählten Abgeordneten. Folglich gilt es herauszufinden, wie die Regierungsbildung in den Untersuchungsländern normativ bestimmt ist, ob den Parteien dabei explizit eine Rolle oder besondere Aufgaben zugeschrieben werden.

Während die Funktionen der Personalrekrutierung (durch die Wahl der Regierung) und Programmformulierung (in der normativen Form der Gesetzgebung) in der Regel von den Regierungsparteien wahrgenommen werden, komplettiert die *Kontrolle durch Oppositionsparteien* die parlamentarischen Kernkompetenzen. (I.1.3.) Da erst verbriefte Verfahren die Herrschaftsausübung permanent legitimieren, ist neben periodischen Wahlen (I.2.5.) auch die Kontrolle der Exekutiven während der Legislaturperioden vonnöten. Diese Funktion „richtet sich in erster Linie an die Oppositionsparteien und verlangt von ihnen, politische Alternativen zu formulieren, sich als potentielle, künftige politische Mehrheit zu präsentieren und hierdurch den für die repräsentativen Verantwortungszusammenhänge notwendigen Druck auf die Regierenden auszuüben, damit diese ihre Entscheidungen rechtfertigen, vermitteln und letztlich über die Wahlen sanktionsfähig machen.“<sup>259</sup> Daher ist den Fragen nachzugehen, über welche Sanktionsmöglichkeiten die Parlamentarier gegenüber der Exekutiven verfügen und ob den politischen Parteien unmittelbar oder über ihre Fraktionen diesbezügliche Funktionen normativ zugeschrieben worden sind.

Wie im bisherigen Untersuchungsverlauf gezeigt, basiert die mittelbare Legitimation der europäischen Nationalstaaten durch ihre Parteiendemokratien auf den erörterten geistesgeschichtlichen Grundlagen (I.1.) und der Parteigenese. (I.2.) Hinsichtlich ihrer Umsetzung in den 15 Untersuchungsländern sollen die soeben benannten Determinanten von Parteifunktionen im folgenden Kapitel (I.3.) analysiert werden. Der Fokus ist dabei auf legitimierende Faktoren zu setzen, um später (I.4.) die institutionellen Voraussetzungen und Funktionsbedingungen der europäischen Parteien zur Minderung des Demokratiedefizits der EU bestimmen zu können.

### 3. Die nationalen Parteiensysteme der 15er-EU

Der (weitgehenden) Lösung des Legitimationsproblems durch die westeuropäischen Parteiendemokratien liegt die mittelbare Übertragung des Bürgerwillens auf die staatliche Ebene durch politische Parteien zugrunde. Diese Grundfunktion wird an die soeben aufgezeigten Determinanten und Organisationsmerkmale geknüpft, die eine demokratische Legitimationsvermittlung durch Parteien bedingen.

Die nationalen Parteiensysteme in den 15 Staaten, die in den Jahren 1995 bis 2004 die Europäische Union bildeten, werden nun mit der bisher behandelten Theorie empirisch konfrontiert. Dabei sind sowohl diejenigen Faktoren herauszuarbeiten, die das Legitimationsproblem im nationalen Rahmen weitgehend gelöst haben, als auch diesbezügliche Mängel und ihre Auswirkung auf die Legitimation der nationalstaatlichen Regierungssysteme zu benennen. Auf diese Weise soll ergründet werden, welches Legitimationsniveau die nationalen

---

<sup>256</sup> Stentzel 2002: 119.

<sup>257</sup> Beyme 1984: 374.

<sup>258</sup> Schultze 1998: 457; vgl. auch: Herder 1995: 177f.; Leibholz 1960: 248; Neumann 1995: 612.

<sup>259</sup> Stentzel 2002: 120.

Parteiensysteme erbringen. Dieses wird vornehmlich den Maßstab für die Untersuchung und Bewertung der europäischen Parteien in Teil III bilden. Darüber hinaus können so möglicherweise am Schluß dieser Arbeit Perspektiven zur Legitimationsvermittlung durch die europäischen Parteienzusammenschlüsse anhand nationaler Parteistrukturen und -verfahren aufgezeigt werden.

Aufgrund der im vorstehenden Abschnitt erfolgten Herleitung der Untersuchungskategorien dieses Kapitels kann hier auf methodische Ausführungen weitgehend verzichtet werden. Zur Operationalisierung der benannten Funktion(sdeterminant)en ist allerdings anzumerken, daß sich zwei Vorgehensweisen anbieten: Man könnte die einzelnen Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Parteiensysteme monographisch abhandeln. In einer anschließenden Zusammenfassung wären nach dieser Methode aus den 15 Länderberichten (oder einer aussagekräftigen Anzahl ausgewählter Fälle) Legitimationsfaktoren heraus zu destillieren. Dies würde eine breit angelegte Erforschung der nationalen Parteiensysteme ermöglichen.

Zweck dieses Kapitels ist aber nicht die Analyse nationaler Parteiensysteme, sondern die Identifikation ihrer Legitimationsvermittlung. Deshalb wird ein anderer Untersuchungsgang gewählt, welcher der oben (I.2.6.) entwickelten Typologie von drei (Funktions-)Paaren (und dem klassischen Aufbau von Parteisatzungen)<sup>260</sup> folgt: Zunächst soll den normativen Grundlagen (I.3.1.) und Mitgliedschaftstypen (I.3.2.) als Fundament der nationalstaatlichen Parteiensysteme nachgegangen werden. Darauf aufbauend werden die beiden nachfolgenden Abschnitte der Umsetzung der Hauptfunktionen politischer Parteien gewidmet, nämlich der Personalrekrutierung (untersucht anhand der innerparteilichen Organisation, I.3.3.) und der Programmformulierung (durch die Willensbildung, I.3.4.) Schließlich wird der Politikgestaltung durch Parteien hinsichtlich ihrer Regierungs- (I.3.5.) und Kontrollfunktion (I.3.6.) nachgegangen.

Die sechs Abschnitte untersuchen die nationalen Parteiensysteme gesamthaft, da eine einzelne politische Partei zwar ein mehr oder weniger selbständiger Akteur im politischen Prozeß ihres Landes ist. „[H]insichtlich der Eigentümlichkeiten sowohl ihrer Handlungen, ihrer Organisationsstrukturen als auch ihrer (programmatischen) Zielvorstellungen [steht sie jedoch] mit allen anderen Parteien des gleichen politischen Systems in einem interdependenten Bezugsverhältnis [...], das seinerseits wiederum stark von den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen eines gegebenen Landes bestimmt ist.“<sup>261</sup>

Mit dieser Konzeption wird nun die theoretische Ebene verlassen und ihre Trennlinie zur Praxis dadurch abgebaut, daß eine Untersuchung der Legitimationsfaktoren der nationalen Parteiensysteme in der EU (hauptsächlich normativ) vorgenommen wird.

### 3.1. Normative Grundlagen

Dem europäischen Legitimationsbewußtsein liegt die Überzeugung zugrunde, daß jede Herrschaftsausübung auf Normen gründen, d.h. legitim sein muß. (I.1.1.) Eine diesbezügliche Überprüfung aller maßgeblichen Parteien in den ehemals 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union wäre hier jedoch nicht nur zu aufwendig, sondern auch nur vereinzelt zweckdienlich: Mit wenigen Ausnahmen für regionale Parteien (wie dem SSW) basiert das Verhältnis aller Parteien eines Landes zu den dortigen Staatsorganen auf derselben Rechtsgrundlage. Daher gilt es nun herauszufinden, ob und wo den nationalen Parteien – in den nachfolgenden Abschnitten eingehender zu untersuchende – Regeln hinsichtlich ihrer Funktionen im Staat und internen Organisationsformen vorgeschrieben sind.

Von den Verfassungen, die heute noch in Kraft sind, verankerte als erste die *italienische* vom 27. Dezember 1947 in Art. 49 das Recht aller Bürger, „sich frei zu Parteien zusam-

---

<sup>260</sup> Vgl.: Machos 2002: 47.

<sup>261</sup> Stammen 1978: 58.

menzuschließen“. Dies wird gemeinhin als *lex specialis* zu der in Art. 18 statuierten allgemeinen Vereinigungsfreiheit verstanden, wobei die Verfassung eine doppelte Zielrichtung aufweist: Neben dem Grundrecht auf Parteigründung ermöglicht sie in Art. 98 Abs. 3 eine gesetzliche Einschränkung der parteipolitischen Betätigung von öffentlichen Bediensteten. Das italienische Recht kennt keine besondere einfachgesetzliche Regelung zu Parteien, die infolge der eher individualrechtlichen Ausgestaltung des Art. 49 der Verfassung als privatrechtliche Vereinigungen ohne Rechtspersönlichkeit angesehen werden.<sup>262</sup>

Ebenso wie in der italienischen Verfassung spiegelt sich in Art. 21 des *deutschen* Grundgesetzes vom 23. Mai 1949 der wesentliche Anteil wider, den Parteivertreter bei der Ausarbeitung hatten. Der Deutsche Bundestag kam 1967 zudem seiner verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Verabschiedung eines Parteiengesetzes nach. Demnach müssen sich die deutschen Parteien den Vorschriften über die innere Ordnung der Parteien gemäß ParteiG §§ 6 ff. unterwerfen, „welche erheblich von den Regeln des allgemeinen Vereinsrechts der BGB §§ 21 ff. abweichen.“<sup>263</sup> „[I]hre tatsächliche und rechtlich gestützte Bedeutung für das politische Leben macht sie nicht zu staatlichen Organen“,<sup>264</sup> wenngleich sie aufgrund des besonderen zivilrechtlichen Status eine „Sonderform des Gesellschaftsrechts“<sup>265</sup> sind.

Obwohl Parteien in *Frankreich* seit der Revolution von 1789 bekannt waren, erfolgte ihre verfassungsrechtliche Absicherung paradoxerweise erstmalig in der Verfassung der V. Republik vom 4. Oktober 1958. Ausgerechnet nach dem „Scheitern aller etablierten Parteien“<sup>266</sup> am Algerienkrieg und trotz der ablehnenden Haltung der Verfassungsgeber um de Gaulle<sup>267</sup> (aufgrund der negativen Erfahrungen mit dem heterogenen Parteiensystem der IV. Republik) wurde Art. 4 nahezu wortgleich dem deutschen Grundgesetz nachempfunden, jedoch mit einem noch zu erörternden (I.3.4.) Unterschied.<sup>268</sup>

Der vierte Staat, der aus dem Quintett der großen EU-Mitgliedstaaten Parteien eine verfassungsrechtlich herausragende Rolle zuschreibt, war die jüngste Demokratie in der 15er-EU. Auch Art. 6 S. 2. der *spanischen* Verfassung vom 29. Dezember 1978 ist vom Grundgesetz beeinflusst. Die Rechtstellung der dortigen Parteien ergibt sich darüber hinaus aus einfachgesetzlichen Regelungen wie dem 1978 verabschiedeten Parteiengesetz, dem Wahlgesetz und dem Organgesetz zur Finanzierung der Parteien von 1987. Aus der verfassungsrechtlichen Anerkennung leiten einige spanische Juristen die Mindermeinung ab, die von der Ausübung öffentlich-rechtlicher Gewalt durch Parteien ausgeht, während eine staatliche Inkorporierung der Parteien von der vorherrschenden Rechtslehre abgelehnt wird. Nach ihr gelten Parteien als juristische Personen des Privatrechts.<sup>269</sup>

Die Verfassungen der anderen beiden Länder, die im Zuge der Süderweiterungen EG-Mitglieder wurden, weisen Parteien ebenfalls eine Rolle im Staat zu. Nachdem die *griechische* Verfassung von 1927 bereits Parteien behandelt hatte, statuierte ihre Nachfolgerin vom 11. Juli 1975 in Art. 29 Abs. 1 das Grundrecht auf Parteigründung. Neben dieser Norm, der GG Art. 21 als Vorbild diente, schränkt die Verfassung aber die parteipolitische Betätigung von öffentlichen Bediensteten ebenso wie die italienische ein. Diese Regelung zeugt von

---

<sup>262</sup> Vgl.: Lanchester 1990: 383, 397; Monath 1998: 85; Seifert 1975: 61; Tsatsos/Morlok 1982: 14.

<sup>263</sup> Stelkens 1999.

<sup>264</sup> Grupp 1994.

<sup>265</sup> LAG Köln 1999: 104f., zit. nach: Stelkens 1999; vgl. auch: Schmidt 1997: 745 ff.; Schneider 1990: 186.

<sup>266</sup> Burkhardt/Niedhart 1981: 176; vgl. auch: Hartmann 1985: 133ff.

<sup>267</sup> Charles de Gaulle (22.11.1890-09.11.1970), 1940 Divisionskommandeur, Unterstaatssekretär für Verteidigung, Anführer der französischen Widerstandsbewegung, nach der Befreiung 1944-1946 Chef der provisorischen Regierung, 1958-1969 Staatspräsident.

<sup>268</sup> Vgl.: Burkhardt/Niedhart 1981: 176; Kunz 1978: 76.

<sup>269</sup> Vgl.: Monath 1998: 91ff.; Puente Egido 1990: 664.

einem „gespaltenen Parteienverständnis“<sup>270</sup> in dem das Grundrecht auf Parteitätigkeit als Widerspruch zu dem Ideal einer parteipolitisch neutralen Beamtenschaft gesehen wird.<sup>271</sup>

Die vom *portugiesischen* Verfassungsgeber am 2. April 1976 verabschiedete Norm behandelt in Art. 10 Abs. 2 die politischen Parteien. Auch in Portugal diente deutsches Parteienrecht als Vorbild, was sich in der entsprechenden Definition des Parteiengesetzes widerspiegelt. Den Parteien wird zwar eine „verfassungsmäßige Aufgabe zugewiesen“,<sup>272</sup> dennoch gelten sie als „Vereinigung[en] des Privatrechts“.<sup>273</sup>

In allen bislang unerwähnten Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die in dieser Arbeit behandelt werden, nehmen die Verfassungen zur rechtlichen Qualifizierung von politischen Parteien nicht dezidiert Stellung. Einzelne Verfassungsbestimmungen der drei im Jahre 1995 der EU beigetretenen Länder schreiben ihnen jedoch funktionale Bedeutungen zu.

In *Schweden* werden nach Kap. 3 § 7 der am 28. Februar 1974 verabschiedeten Verfassung die Mandate auf die Parteien verteilt, wobei seit 1994 auch Personenstimmen abgegeben werden können. Da es im Königreich darüber hinaus auch auf einfachgesetzlicher Ebene lediglich ein Gesetz über die Parteienfinanzierung (von 1966) gibt und die schwedischen Parteien als „freie Vereine [...] von staatlicher Regelung ausgenommen“<sup>274</sup> sind, bestimmt sich ihr Status nach allgemeinem Vereinsrecht.

In *Finnland* kennt weder die nach der Unabhängigkeit vom 17. Juli 1919<sup>275</sup> noch die am 11. Juni 1999 verabschiedete Verfassung parteispezifische Normen. In den jeweiligen §§ 25 und 54 ist jedoch sowohl das Recht zur Aufstellung von Kandidaten für die Parlamentswahl als auch für die Wahl des Präsidenten der Republik den registrierten Parteien (bzw. einer Gruppe aus „einer festgelegten Zahl von Stimmberechtigten“) vorbehalten. Die Eintragung in das Parteienregister regelt das Parteiengesetz aus dem Jahr 1969. In Finnland wird die rechtliche Existenz der Parteien ausschließlich über die allgemeine Vereinigungsfreiheit gemäß Verf. § 13 geregelt, weshalb sie als privatrechtliche Vereinigungen eingeordnet werden.<sup>276</sup>

Während in den Verfassungen von Schweden und Finnland Parteien noch explizit behandelt und ihnen Funktionen im Staat zugeschrieben werden, bestimmt Art. 147 des *österreichischen* Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) vom 1. Oktober 1920 lediglich abwehrend, daß Parteifunktionäre nicht Mitglieder des Verfassungsgerichtshofes sein dürfen. Am 2. Juli 1975 wurde, neben weiteren einfachen Gesetzen über die Parteien und Fraktionen (in Österreich „Klubs“ genannt), das Parteiengesetz<sup>277</sup> verabschiedet. Dessen Artikel 1 besitzt gemäß B-VG Art. 44 Abs. 1, 2 Verfassungsrang; inhaltlich lehnt er sich stark an GG Art. 21 an (ohne jedoch einen Parteibegriff zu definieren) und verpflichtet die Parteien dazu, Satzungen zu verabschieden. Dadurch erlangen sie Rechtspersönlichkeit. Ihr rechtliche Einordnung wurde in verschiedenen Instanzen wie folgt bestätigt: „[S]ie sind keine Körperschaften öffentlichen Rechts und ihre Beziehungen zu den Mitgliedern beruhen auf Privatrecht.“<sup>278</sup>

Die Verfassungen der Benelux-Länder und Dänemarks nehmen von Parteien keinerlei Notiz, implizieren deren Existenz jedoch über das in diesen vier konstitutionellen Monarchien verfassungsrechtlich verankerte Verhältniswahlrecht.

---

<sup>270</sup> Tsatsos/Morlok 1982: 14.

<sup>271</sup> Vgl.: Kassaras 1983: 36; Monath 1998: 77f.; Papatimitriou 1990: 274; Tsatsos 1990: 33.

<sup>272</sup> Sousa 1993: 313.

<sup>273</sup> Sousa 1990: 604; vgl. auch: Black 1999: 901; Monath 1998: 90; Thomashausen 1981b: 176ff.

<sup>274</sup> Stjernquist 1977: 323.

<sup>275</sup> Allerdings war in der alten Verfassung nach § 23a das Monopol der Parteien bei der Kandidatenaufstellung für das Amt des direkt vom Volk gewählten Präsidenten und gemäß § 36 die Beteiligung der Fraktionen an der Regierungsbildung verfassungsrechtlich abgesichert. Vgl.: Monath 1998: 94f.

<sup>276</sup> Vgl.: Farrell 1999: 360; Hidén 1985: 49; Pesonen/Rantala 1978: 142.

<sup>277</sup> Das österreichische PartG beschäftigt sich ausschließlich mit finanziellen Aspekten, wodurch sich die österreichische Politikwissenschaft veranlaßt sah, sich dem Mangel an Vorgaben zu Partizipationsmöglichkeiten der Bürger zu widmen. Vgl. hierzu: Sickinger 2002: 74.

<sup>278</sup> Walter/Mayer 1992: 64 (Rn 153); vgl. auch: Ermacora 1977: 193; Schäffer 1986: 50ff.

Die *belgische* Verfassung vom 7. Februar 1831<sup>279</sup> bestimmt in Art. 62 S. 2, daß die Wahlen „nach dem durch Gesetz festgelegten System der verhältnismäßigen Vertretung“ erfolgen. Da die rechtliche Stellung der belgischen Parteien trotz ihrer langen Geschichte nicht normiert ist, sondern diese nur in der Geschäftsordnung der gesetzgebenden Versammlung behandelt werden, sind sie frei gebildete Organisationen ohne Rechtspersönlichkeit, die nach privatrechtlichem Vereinsrecht einzuordnen sind. Ihre Existenz basiert auf den Verfassungsbestimmungen zur Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.<sup>280</sup>

Gleiches gilt für die *Niederlande*, in deren Verfassung vom 24. August 1815 (in der Fassung des Revisionsgesetzes vom 17. Februar 1983) das Verhältniswahlrecht in Art. 53 Abs. 1 verankert ist. Es gibt ebenfalls keine einfachgesetzliche Regelung, so daß auch hier die Parteien als gesellschaftliche Organisationen nach dem privatrechtlichen Vereinsrecht gemäß NBW (niederl. BGB) Art. 27ff. behandelt werden.<sup>281</sup>

Auch *Luxemburg* nimmt weder in seiner Verfassung vom 17. Oktober 1868 noch einfachgesetzlich Notiz von politischen Parteien. Jedoch bestimmt Art. 52 der Verfassung, daß die Abgeordneten „gemäß den Regeln der Verhältniswahl“ gewählt werden. Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der damit implizierten politischen Parteien sind darüber hinaus über die Grundrechte der Meinungsfreiheit (Art. 24) und der Vereinigungsfreiheit (Art. 26) verankert. Als bloße *de facto*-Vereinigungen besitzen die Parteien keine Rechtspersönlichkeit.<sup>282</sup>

Wie in den Benelux-Ländern werden auch in *Dänemark* Parteien weder in der Verfassung vom 5. Juni 1953 noch durch eine spezielle einfachgesetzliche Regelung ausdrücklich behandelt. Sie sind nur durch das Verhältniswahlssystem implizit anerkannt, wobei ihre Teilnahme an Wahlen in § 23 des Wahlgesetzes zum Folketing (Parlament) geregelt ist. Die rechtliche Stellung der dänischen Parteien ergibt sich damit aus der allgemeinen Vereinigungsfreiheit des Verf. § 78, wobei „politische Vereine“ (also nicht nur Parteien) gemäß Abs. 4 einen besonderen Schutz vor ihrer Auflösung dadurch erhalten, daß diesbezügliche Verfahren nur bei dem Obersten Gerichtshof anhängig gemacht werden können. Trotz dieser Bestimmung sind die dänischen Parteien Vereinigungen privatrechtlichen Charakters.<sup>283</sup>

Eine verfassungsrechtliche Bestimmung zu Parteien kann es in *Großbritannien* in Ermangelung eines kodifizierten Verfassungssystems nicht geben.<sup>284</sup> Lediglich “their existence was assumed by the Ministers of the Crown Act 1937”.<sup>285</sup> Aus dem, auf dem gesellschaftlichen Pluralismus beruhenden, allgemein anerkannten parlamentarisch-repräsentativen Regierungssystem wird die Freiheit zur Gründung von und Betätigung in solchen Vereinigungen abgeleitet. Daraus folgert die h.M., daß sie als privatrechtliche Vereine zu qualifizieren sind.<sup>286</sup>

Wie die gesamte *irische* Rechtsordnung ist auch das dortige Parteienrecht durch seine Zugehörigkeit zum angelsächsischen Rechtskreis charakterisiert, das „jedoch kontinentaleuropäische Elemente aufgenommen“<sup>287</sup> hat. Von Parteien nimmt so auch die Verfassung vom 1. Juli 1937 keine unmittelbare Notiz, schreibt jedoch in Art. 16 Abs. 2 S. 5 das Verhältnis-

<sup>279</sup> Vgl. zur Entstehung der Verfassung und ihrer Revision von 1970: Senelle 1971: 3ff. Die Rolle der politischen Parteien bei der Reform der Institutionen stellt dar: Senelle 1970: 39f.

<sup>280</sup> Vgl.: Belgien Verf. Art. 14, 19, 20; Suetens 1990: 39ff., 46; Tsatsos 1988: 4.

<sup>281</sup> Vgl.: Elzinga 1990: 522; Tsatsos 1988: 4.

<sup>282</sup> Vgl.: Monath 1998: 87; Tsatsos 1988: 4; Wivenes 1990: 445f., 458f. Der zur Verfassungsreform am 06.12.1982 unterbreitete Vorschlag, die Parteien (in enger Anlehnung an den Wortlaut von Art. 4 der französischen Verfassung von 1958) in einem Art. 51b verfassungsrechtlich zu verankern, stieß gerade bei den Parteien auf Ablehnung, da ihrer Ansicht nach in einer über Art. 26 hinausgehenden Anerkennung ein Versuch der Beschränkung ihres Handlungsrahmens gesehen werden könnte. Vgl.: Wivenes 1990: 460f.

<sup>283</sup> Vgl.: Monath 1998: 74; Thomas 1999: 287f.; Tsatsos 1988: 4; Vesterdorf 1990: 80f., 90.

<sup>284</sup> Vgl.: Andrews 1999: 1154; Berg-Schlosser 1978: 141; Smith 1990: 314; Tsatsos 1988: 4; Wade/Bradley 1985: 12; Yardley 1990: 3.

<sup>285</sup> Philipps/Jackson 1978: 28.

<sup>286</sup> Vgl.: Philipps/Jackson 1978: 28; Smith 1990: 320; Wade/Bradley 1985: 35.

<sup>287</sup> Lagoni 1973: 175; vgl. auch: Berg-Schlosser 1978: 155.

wahlrecht fest. Die rechtliche Stellung politischer Parteien ergibt sich in Irland aus den im Verfassungsartikel 40 Abs. 6 a-c verbürgten Grundrechten der Meinungs-, Versammlungs- und insbesondere der Vereinigungsfreiheit.<sup>288</sup> Da außer dem Wahlgesetz von 1963<sup>289</sup> auch auf einfachgesetzlicher Ebene keine Norm zu Parteien verabschiedet worden ist,<sup>290</sup> sind die irischen Parteien privatrechtliche Vereine ohne Rechtspersönlichkeit.<sup>291</sup>

Alle untersuchten Parteiensysteme stützen sich auf rechtliche Grundlagen und handeln damit – unter der Voraussetzung rechtmäßiger Anwendung – legitim. Bei allen Unterschieden sind zwei Gemeinsamkeiten auszumachen: Erstens vereint die Staaten das Bekenntnis zu „Grundfreiheiten“,<sup>292</sup> die u.a. die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit umfassen. Zweitens werden in allen 15 Ländern (zumindest Teile der) Wählerstimmen nach dem Verhältniswahlrecht ausgezählt. (I.2.5.) Während der erste Punkt die Gründung politischer Parteien zuläßt, sind diese für den zweiten sogar erforderlich.

Aus diesen beiden Grundlagen wird die normative Verankerung der Parteien all jener Staaten abgeleitet, die keine spezifischen Bestimmungen verabschiedet haben: die Benelux-Länder, Dänemark und Irland. Das britische Parteiensystem ist nicht zu dieser Gruppe zu zählen, da es aus wahlrechtlichen Gründen nur in Nordirland erforderlich ist und u.a. daher Eigenheiten aufweist. (I.3.2.-6.) Die Verfassungen von Finnland, Österreich und Schweden behandeln zwar Parteien, schreiben ihnen allerdings keine Funktionen zu, die über die Grundfreiheiten und wahlrechtliche Implikationen hinausgehen. Demgegenüber sind den Parteien der großen, verfassungsmäßig kodifizierten Untersuchungsländer sowie Griechenlands und Portugals explizit Funktionen im Staat zugewiesen, wobei die Formulierung des Grundgesetzes richtungsweisend war: In allen später verabschiedeten Verfassungen ist sie nahezu wörtlich übernommen worden und diente auch als Muster für die europäischen Parteien. (II.1.4.)

### 3.2. Mitgliedschaftstypen

Die zentrale Rolle der politischen Parteien bei der Vermittlung des Volkswillens auf die staatliche Ebene stellt an ihren internen Aufbau mehrere Anforderungen. Als erste von ihnen ist die Zusammensetzung der Parteimitgliedschaften zu untersuchen, weil die Legitimation der europäischen Nationalstaaten – neben der soeben behandelten normativen Verankerung – auf der gleichberechtigten Partizipation aller Entscheidungsbetroffenen an der Entscheidungsbildung gründet. (I.1.2.) Wegen dieses demokratiethoretischen Imperativs dürfen sich in politischen Parteien nur einzelne Bürger als Elemente des Souveräns artikulieren, wenn demokratische Legitimation vermittelt werden soll. Hieraus leitet sich das Gebot zur Individualmitgliedschaft ab, da die Machtfülle von Vertretern innerparteilicher Kollektive die gleichberechtigte Beteiligung aller Mitglieder an der Entscheidungsbildung verhindern würde.

Die Parteien in den Gründungsstaaten der Europäischen Gemeinschaft sind ausnahmslos auf der Basis von individuellen Mitgliedschaften ihrer Angehörigen organisiert. In *Frankreich* ist sämtlichen Parteien die satzungsrechtlich verankerte Willensbildung von unten nach

---

<sup>288</sup> Vgl.: Kelly 1961: 111ff.

<sup>289</sup> „Kraft des Electoral Act wurde ein Parteienregister eingeführt, das den [eingetragenen] Parteien bestimmte Vorrechte (Wahlkandidaten dürfen den Parteienamen hinter ihren Namen schreiben lassen; die Parteien erhalten einen Finanzzuschuß; sie besitzen das Recht auf Ausstrahlung von Wahlkampfsendungen im Fernsehen) einräumt.“ Monath 1998: 83; vgl. auch: Kelly 1990: 348; Ward 1999: 537f.

<sup>290</sup> „Selbst das irische Wahlsystem kennt – obwohl gem. Art. 16 II Nr. 5 d. Verf. nach dem Verhältniswahlsystem gewählt wird – keine landesweiten Parteilisten, sondern es findet eine Direktwahl in Drei- bis Fünfmann-Wahlkreisen statt, wobei die Wähler selber die Reihenfolge der Kandidaten bestimmen können.“ Monath 1998: 83; vgl. auch: Berg-Schlosser 1978: 155ff.; Doerries 1981: 260; Kelly 1990: 350; Tsatsos 1988: 4.

<sup>291</sup> Vgl.: Kelly 1990: 347; Lagoni 1973: 145; Ward 1999: 537.

<sup>292</sup> EUV Präambel, Art. 6 Abs. 1, 2.

oben, fußend auf den Willensäußerungen ihrer Individualmitglieder, gemein.<sup>293</sup> Auf dem gleichen Weg müssen, „unter Tolerierung abweichender Ansichten“, <sup>294</sup> *italienische* Parteien aufgebaut sein. Ebenso wird den *deutschen* Parteien die Organisation nach dem Gleichheitsgrundsatz verfassungsrechtlich vorgeschrieben.<sup>295</sup> In *Belgien* ist gemäß der Statuten aller Parteien zur Gewährleistung der grundsätzlich freien und gleichen Einflußmöglichkeit aller Bürger auf den politischen Willensbildungsprozeß ausschließlich die Individualmitgliedschaft möglich.<sup>296</sup> In den *Niederlanden* bestimmt die vereinsrechtliche Vorschrift gemäß NBW Art. 27ff., daß „jedes Vereinsmitglied direkt oder indirekt über gewählte Delegierte Einfluß auf die wesentlichen Entscheidungen nehmen können muß“;<sup>297</sup> diese Norm findet in der Verpflichtung aller Parteien zur Individualmitgliedschaft ihre Umsetzung.<sup>298</sup> Und auch in *Luxemburg* nehmen die politischen Parteien lediglich natürliche Personen auf.<sup>299</sup>

Ergebnis der in zwei Schritten 1981 und 1986 vollzogenen Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft war die Aufnahme von drei Ländern, deren Parteien ebenfalls nur Individualmitglieder in ihren Reihen haben. Zunächst trat mit *Griechenland* ein weiteres Land der Gemeinschaft bei, in dem Parteien nur aus einzelnen Mitgliedern gebildet werden.<sup>300</sup> Gleiches fordert Art. 4 des *spanischen* Parteiengesetzes: Von Individualmitgliedern gewählte Delegierte bilden den Parteitag als oberstes Organ aller Parteien.<sup>301</sup> Nach dem Muster von GG Art. 21 Abs. 1 S. 3 legt die *portugiesische* Verfassung (Art. 10 Abs. 2 und Art. 51 Abs. 1) die binnendemokratische Struktur von politischen Parteien fest. Hierzu gehört unstrittig, daß nur Individualmitglieder Parteien angehören können.<sup>302</sup>

Einige Parteien der sechs in den Jahren 1973 und 1995 der Staatengemeinschaft beigetretenen Länder kennen den Grundsatz der Individualmitgliedschaft nicht, weil sie gewerkschaftliche bzw. kommunistische Verbindungen institutionalisiert haben. An dieser Stelle sei zudem darauf hingewiesen, daß die neuere Forschung<sup>303</sup> über die *Österreichische Volkspartei* (ÖVP) z.T. überholte Verfahren wiedergibt. In den sechziger Jahren bestand die ÖVP lediglich aus wenigen hundert Individualmitgliedern und sechs selbständigen Bündeln. Sie entsendeten, unabhängig von ihrer Mitgliederzahl, 25 Delegierte zum ÖVP-Kongreß, auf dem nach „innerparteilichen Koalitionsverhandlungen“<sup>304</sup> die personellen und programmatischen Entscheidungen der Partei getroffen wurden. Dieses Verfahren gehört jedoch der Vergangenheit an: Heute hat die ÖVP 630.000 Mitglieder, die „an Veranstaltungen, Vorwahlen, Wahlen und Abstimmungen“<sup>305</sup> über Delegiertensysteme demokratisch partizipieren. Dadurch ist mittler-

<sup>293</sup> Vgl.: Burkhardt/Niedhardt 1981: 192, 194, 199; Hänsch 1978: 181; Fromont 1990: 231.

<sup>294</sup> Monath 1998: 86; vgl. auch: Beyme 1970: 95ff.; Petersen 1981: 298, 310; Murphy 1978: 323, 333, 350. „[S]elbst die kommunistische Partei Italiens (PCI), die in Italien als einzigem westeuropäischen Land stärker als die dortigen sozialdemokratischen Parteien ist (Stimmenanteile von über 30% [waren] die Regel), ist vom sonst üblichen Prinzip des ‚demokratischen Zentralismus‘ zugunsten der innerparteilichen Demokratie abgerückt.“ Monath 1998: 86; vgl. auch: Merkel 1983a: 341; Merkel 1983b: 8.

<sup>295</sup> Vgl.: GG Art. 21 Abs. 1 S. 3.

<sup>296</sup> Vor dem Zweiten Weltkrieg kannten die belgischen Sozialisten noch die Kollektivmitgliedschaft, die Katholische Partei hatte damals eine ständische Organisation. Vgl.: Wende 1981: 15, 17, 20, 23, 27.

<sup>297</sup> Monath 1998: 89; vgl. auch: Elzinga 1990: 532.

<sup>298</sup> Vgl.: Dadder 1980: 210; Lademacher/Slooten 1981: 409f.

<sup>299</sup> Vgl.: Dadder 1980: 201, 203, 206; Monath 1998: 88; Trausch 1981: 389, 392.

<sup>300</sup> Vgl.: Hering 1981: 219f.; Papadimitriou 1990: 279f.; Tsatsos 1988: 5.

<sup>301</sup> Vgl.: Monath 1998: 93; Puente Egido 1990: 666ff.

<sup>302</sup> Vgl.: Monath 1998: 91; Sousa 1990: 615; Tsatsos 1988: 5.

<sup>303</sup> Vgl.: Monath 1998: 97; O'Regan 1999: 66f.

<sup>304</sup> Naßmacher 1968: 47.

<sup>305</sup> ÖVP Statut § 13 Abs. 1 S. 2.

Von dem früheren Abstimmungsverfahren der ÖVP zeugt weiterhin, daß es zwei Mitgliedschaftsformen gibt: „a) Mitgliedschaft I, das ist die Mitgliedschaft bei der ÖVP, ohne einer Teilorganisation anzugehören.

b) Mitgliedschaft II, das ist die Mitgliedschaft bei der ÖVP unter gleichzeitiger Zugehörigkeit zu einer Teilorganisation.“ ÖVP Statut § 11 Abs. 2.

weile eine gleichberechtigte Vertretung der Bürger in der ÖVP, wie früher auch schon in den anderen österreichischen Parteien,<sup>306</sup> gewährleistet.

Die sozialdemokratischen Parteien in den beiden skandinavischen EU-Mitgliedsländern unterhalten enge Verbindungen zu Gewerkschaften, die sich jedoch auf die innerparteiliche Gleichberechtigung der Mitglieder kaum auswirken. Der *dänische* Gewerkschaftsbund ist mit der Socialdemokraterne (Dänische Sozialdemokraten) über zwei Vertreter verbunden, die Sitz und Stimme in den Parteigremien haben und die Wahlkämpfe der Partei (ideell, organisatorisch und finanziell) unterstützen. Im Gegenzug ist die sozialdemokratische Partei im Vorstand des Gewerkschaftsbundes vertreten.<sup>307</sup> Von den ca. 900.000 Mitgliedern der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei *Schwedens* sind zwar über Zweidrittel Kollektivmitglieder über ihre Gewerkschaftszugehörigkeit, an der Politikgestaltung innerhalb der Partei haben jedoch ausschließlich die Individualmitglieder als „Einzelkomponenten der Volkssouveränität“<sup>308</sup> teil, während die über ihre Gewerkschaft den Sozialdemokraten angehörenden Mitglieder nur auf der lokalen Ebene mitwirken. In *Finnland* kennen als einzige Partei die Kommunisten (SKP) die Kollektivmitgliedschaft. Sie operieren jedoch außerhalb des regierungsrelevanten Bereichs.<sup>309</sup>

Für das Parteiensystem in *Großbritannien* lassen „sich in Europa keine Parallelen finden.“<sup>310</sup> Im Gegensatz zu den kontinentaleuropäischen Parteiensystemen kommt der Conservative Party lediglich eine unterstützende Funktion ihrer Fraktion im Unterhaus zu. Dies spiegelt sich in dem internen Entscheidungsverfahren darin wider, daß der Parteitag, dessen Delegierte von den Individualmitgliedern gewählt werden, zwar offiziell das höchste Organ ist, ihm *in praxis* jedoch nur eine akklamatorische Funktion zukommt. So sind die Delegierten u.a. von der Wahl des Parteivorsitzenden, bei der nur die Fraktionsmitglieder Stimmrecht besitzen, ausgeschlossen.<sup>311</sup>

Zu den Parteitagen der Labour Party entsenden die Mitglieder nur 30 Prozent der Delegierten, während der gleiche Anteil von der Parlamentsfraktion gestellt wird und die übrigen 40 Prozent Gewerkschaftsvertreter sind.<sup>312</sup> Daher repräsentiert der Parteitag, obwohl er das souveräne Organ der Partei ist, die Mitglieder nicht nach dem Grundsatz der Gleichheit. Bereits bei anderen nordeuropäischen Linksparteien waren traditionelle Bande zu Gewerkschaften auszumachen. Die entsprechende britische Partei stellt unter ihnen allerdings insofern einen Sonderfall dar, als „bis heute die weitaus meisten Mitglieder von Labour keine

---

Jede Teilorganisation erhält jedoch weiterhin mindestens 25 Delegierte auf Bundesebene sowie einen Delegierten für angefangene 10.000 ordentliche Mitglieder. Vgl.: ÖVP Statut § 23.

<sup>306</sup> Vgl.: Mommsen-Reindl 1981: 459; O'Regan 1999: 66f.

<sup>307</sup> Vgl.: Lahme 1981: 58; Miller 1991: 69f.; Rubart 1978: 125.

<sup>308</sup> Monath 1998: 99.

<sup>309</sup> Vgl.: Hidén 1985: 49; Pesonen/Rantala 1978: 145ff.; Wagner 1981: 151-170. Die SKP ist Teil des „Volksdemokratischen Verbands Finnlands“, dem neben einzelnen Bürgern die SKP als Kollektivmitglied angehört. 1990 vereinigten sich die Kommunisten mit der Volksdemokratischen Vereinigung Finnlands zum Linksbündnis (Vasemmistoliitto – VAS). Bei den Parlamentswahlen am 16.03.2003 erhielt das Bündnis 9,9% der Stimmen und erreichte damit 19 Mandate (von 200). Vgl.: Finnish Parliament 2003: 3; Vasemmistoliitto: Homepage.

<sup>310</sup> Hartmann 1978: 259f.

<sup>311</sup> Vgl.: Andrews 1999: 1162; Dadder 1980: 146; Hartmann 1978: 244; Jennings/Ritter 1970: 408; Smith 1990: 321f.; Wende 1981: 237, 245.

<sup>312</sup> Vgl.: Monath 1998: 82 (Fn 254). Dies hat historische Ursachen: 1889 wurde das „Labour Representation Committee“, das sich 1906 in Labour Party umbenannte, als „parlamentarische Vertretung der Gewerkschaften [gegründet]. Die politische Linie und auch die Organisationsform der neuen Labour-Party war ein Mittelweg zwischen dem mehr politischen Flügel der Gewerkschaften und der sozialistischen Bewegung einerseits und den ausgesprochenen Fachgewerkschaften andererseits. Diesen Charakter hat sie im wesentlichen bis heute [1961] beibehalten.“ Bandholz 1961: 19; vgl. auch: Pelling 1954: 203ff.; Potter 1961: 293ff.; Pulch 1987: 21. 1992 waren noch 11% der Gewerkschaften, die 53% der Gesamtheit der britischen Gewerkschaftsmitglieder repräsentierten, mit der Labour Party assoziiert. Vgl.: Fisher 1996: 68.

Individualmitglieder“<sup>313</sup> sondern über ihre Mitgliedschaft in einer der Partei angehörenden Gewerkschaft „angeschlossene Mitglieder“ („affiliated members“) sind.<sup>314</sup> (Vgl. zu der Verwendung dieses Begriffs durch die ELDR: III.3.2.2.) Diese Konstruktion ergibt sich daraus, daß zahlreiche Gewerkschaften bis Mitte der neunziger Jahre ihre „Fonds für politische Zwecke“ vollständig an die Labour Party abführten und z.B. die TGWU (Transport and General Workers Union) erst zu den Wahlen von 1997 den Betrag auf 50 Prozent reduzierte.<sup>315</sup> Dabei werden die einzelnen Gewerkschaften in der Partei nicht mit der Zahl ihrer tatsächlichen Mitglieder geführt; ihre Stimmenanzahl richtet sich vielmehr nach der Höhe der überwiesenen Mitgliedsbeiträge. Dies führt dazu, daß die Gewerkschaften durch ihre Zahlungen selbst über ihren Einfluß auf dem Parteitag bestimmen und sich im wahrsten Sinne des Wortes „Stimmen kaufen“<sup>316</sup> können. Zu den Parteitagern entsenden die Gewerkschaftsmitglieder keine Delegierten, sondern werden durch den jeweiligen Gewerkschaftsführer *en bloc* repräsentiert. Naturgemäß sicherte dieses „block voting“<sup>317</sup>-Verfahren den Führern der großen Gewerkschaften eine beherrschende Stellung auf den Parteitagern. Im Kontext von „New Labour“ strebt Blair „eine staatliche Parteienfinanzierung an, um von den Gewerkschaften unabhängig zu werden“.<sup>318</sup> Der 2000 verabschiedete „Political Parties, Elections and Referendum Act“<sup>319</sup> schreibt in diesem Zusammenhang bereits die Registrierung von Spenden vor, die 10.000 Pfund in England (5.000 £ für Schottland) übersteigen. Mehrere Gewerkschaften<sup>320</sup> reagierten darauf mit der gemeinsamen Kampagne „Reclaim the Party“.<sup>321</sup>

Nach dem Vorbild ihrer britischen Schwesterpartei bildet die Labour Party die einzige Ausnahme von dem Grundsatz der Individualmitgliedschaft für Parteien in *Irland*. Hier ist die kollektive Mitgliedschaft mehrerer Gewerkschaften zugelassen, im Gegensatz zu ihrem britischen Pendant wurde deren Einfluß jedoch satzungsmäßig stark eingeschränkt.<sup>322</sup>

In den EU-Mitgliedstaaten ist zwischen drei Mitgliedschaftstypen der politischen Parteien zu differenzieren: Die allermeisten kennen ausschließlich die Individualmitgliedschaft. Eine zweite Gruppe besteht auch aus Kollektiven, die jedoch der Legitimationsvermittlung durch die Parteiendemokratien keinen Abbruch tun, weil lediglich die Individualmitglieder stimmberechtigt sind (Schwedische Sozialdemokraten), das geringe Stimmengewicht der Kollektivmitglieder praktisch keine Entscheidungen beeinflussen kann (Dänische Sozialdemokraten, irische Labour Party) bzw. die Partei nur Teil eines Zusammenschlusses ist und für sich betrachtet am Rande der Bedeutungslosigkeit operiert (Finnische Kommunisten).

<sup>313</sup> Monath 1998: 81. In der Labour Party stehen den ca. 400.000 Individualmitgliedern (die Hälfte des Spitzenwertes von 1952) ca. 5,3 Mio. angegliederte Gewerkschaftsmitglieder gegenüber. Vgl.: Andrews 1999: 1165

<sup>314</sup> Vgl.: Birch 1983: 111; Hartmann 1978: 256ff.; Monath 81f.; Pulch 1987: 24ff.; Smith 1990: 322; Sontheimer 1972: 68.

<sup>315</sup> Vgl.: Ingle 2000: 146.

<sup>316</sup> Mitte der fünfziger Jahre bezahlten die Gewerkschaften 90-95% des gesamten Parteibudgets. Nach: McKenzie 1955: 504. Aktuelle Zahlen gibt die Labour Party auch auf Anfrage nicht heraus.

<sup>317</sup> McKenzie 1955: 504: „It should be noted that block voting is not prescribed in the constitution or standing orders of the Labour Party. It is merely a customary practice; there is no party regulation which prevents any of the organizations affiliated to the party from splitting their vote in any way they choose.“ Bis in die neunziger Jahre sicherte dieses Verfahren 90% der Stimmen den Gewerkschaften, 1992 wurde es auf 70% reduziert und soll langfristig auf 50% gesenkt werden. Vgl.: Fisher 1996: 69.

<sup>318</sup> Heemskerk 2002.

<sup>319</sup> Ludlam/Taylor/Allender 2002: 156ff.

<sup>320</sup> Dies waren u.a. die Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF), Rail, Maritime and Transport (RMT) und die Transport and General Workers Union (TGWU).

<sup>321</sup> Woodley 2003.

<sup>322</sup> „So entspricht die Delegiertenzahl der Gewerkschaften bei weitem nicht dem Verhältnis der durch sie vermittelten Mitgliederzahl (ca. 200.000) zur Anzahl der Individualmitglieder (ca. 8.000), da sie nur 25% der Delegierten entsenden; zudem ist kein korporatives Mitglied zum Erwerb eines Parteiamentes befähigt, solange es nicht auch Individualmitglied ist, und von den insgesamt 45 Vorstandsmitgliedern dürfen nicht mehr als 2 Gewerkschaftsfunktionäre sein.“ Monath 1998: 84. Vgl. die Gegenüberstellung von Mitgliedern zu Delegierten in der irischen Labour Party in: Lagoni 1973: 105; Murphy 1978: 296.

Anders verhält es sich (trotz eingeleiteter Reformen) mit der britischen Labour Party: Sie verletzt den Gleichheitsgrundsatz, weil in ihr die Stimmen der Vertreter von Kollektiven ein weitaus größeres Gewicht haben als diejenigen der Individuen. Anstatt von einzelnen Gruppen dominiert zu werden, müßte sie aber gerade als große Volkspartei zum gesellschaftlichen Interessenausgleich beitragen, um demokratische Legitimation vermitteln zu können. (I.2.4., 6) Allerdings wird diese Funktion dem Parteiensystem des Vereinigten Königreichs gar nicht zugesprochen. (I.3.5.)

Alle anderen Parteien in den untersuchten Ländern hingegen erfüllen auch die zweite Voraussetzung für die Vermittlung demokratischer Legitimation, weil sie die gleichberechtigte Partizipation aller Entscheidungsbetroffenen an der Entscheidungsbildung gewährleisten.

### 3.3. Innerparteiliche Organisation und Personalrekrutierung

Die normativen Grundlagen und die soeben untersuchte Gleichheit aller Menschen einer politischen Ordnung (hier: der nationalen Parteien) sind zwar die Voraussetzungen für die demokratische Legitimation von Herrschaftssystemen. Diese wird jedoch dauerhaft erst durch die Anwendung festgeschriebener Verfahren gewährleistet. (I.1.3.) Für die politischen Parteien in den nationalen Demokratien der EU-Mitgliedstaaten bedeutet dies, daß aufgrund der innerparteilichen Organisation die demokratische Partizipation aller Mitglieder an Entscheidungen sichergestellt sein muß. Von herausragender Bedeutung für die Legitimation der EU-Mitgliedstaaten wird dies dadurch, daß – außer in Großbritannien – die Rekrutierung des politischen Führungspersonals eine der beiden Hauptfunktionen politischer Parteien ist. (I.2.4.)

Dementsprechend schreiben auch die nationalen Rechtsnormen der EU-Staaten, die politische Parteien in der Verfassung oder einfachgesetzlich behandeln, ihnen stets eine innere Organisationsform vor, die demokratischen Grundsätzen entspricht. Dies wurde vom Gesetzgeber auf zwei verschiedenen Wegen vorgenommen: direkt oder implizit.

Das Gebot zur innerparteilichen Demokratie ist in vier Ländern normativ verankert. Das *deutsche* Grundgesetz schreibt hinsichtlich der politischen Parteien in Art. 21 Abs. 1 S. 3 vor: „Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen.“ Darüber hinaus schützt das sogenannte „Parteienprivileg“ u.a. Parteimitglieder vor Benachteiligungen infolge politischer Betätigung.<sup>323</sup> In Anlehnung an die deutsche Konzeption verlangt auch die *portugiesische* Verfassung in Art. 10 Abs. 2 und Art. 51 Abs. 1, daß die innere Struktur der Parteien demokratischen Grundsätzen zu genügen habe.<sup>324</sup> Dieses Postulat findet sich ein drittes Mal in Art. 6 S. 3 der Verfassung von *Spanien*, das als Konkretisierung dieses Grundsatzes in seinem Parteiengesetz (Art. 4) eine Willensbildung von unten nach oben fordert, wobei das oberste Organ der Parteitag sein muß, dessen Delegierte letztlich die Entscheidungen fällen.<sup>325</sup> Wie erwähnt nimmt die *finnische* Verfassung von Parteien keine unmittelbare Notiz, das Parteiengesetz statuiert jedoch die innerparteiliche Organisationsform nach demokratischen Grundsätzen.<sup>326</sup>

Implizit ist die demokratische Organisation der politischen Parteien auch in allen anderen Untersuchungsländern außer in Großbritannien anerkannt. Entweder wird die Bedeutung der Parteien als „Zwischenglieder bei der Ausübung der Volkssouveränität“<sup>327</sup> in Verfassungsbestimmungen postuliert oder resultiert indirekt aus dem Verhältniswahlrecht. (I.2.5.)

---

<sup>323</sup> Vgl.: Bendel 1998: 462.

<sup>324</sup> Vgl.: Sousa 1990: 615; Tsatsos 1988: 5.

<sup>325</sup> Vgl.: Monath 1998: 93; Puente Egido 1990: 666ff.

<sup>326</sup> Vgl.: Hidén 1985: 49; Pesonen/Rantala 1978: 146ff; Wagner 1981: 157, 160, 163, 168, 170.

<sup>327</sup> Monath 1998: 78.

In *Griechenland* impliziert die Verfassung ersteres, indem sie statuiert, daß „die Parteien dem freien Funktionieren der demokratischen Staatsordnung zu dienen haben“ (Art. 29 Abs. 1),<sup>328</sup> auch wenn sie – ebenso wie ihr *französisches* Pendant – keine ausdrückliche gesetzliche Anforderung an die innerparteiliche Struktur enthält. Aus Art. 4 S. 3 der Verfassung von Frankreich, in dem den Parteien die Beachtung der Grundsätze der Volkssouveränität und der Demokratie vorgeschrieben wird, ist abzuleiten, daß auch hier die innere Struktur demokratischen Anforderungen genügen muß.<sup>329</sup>

Die Verpflichtung zur Beachtung demokratischer Verfahren zur innerparteilichen Willensbildung wird in zwei EU-Mitgliedsländern aus dem Vereinsrecht abgeleitet: Entsprechend der fehlenden rechtlichen Ausgestaltung der Parteienstellung existiert in den *Niederlanden* keinerlei spezifische normative Regelung, die eine demokratische Ordnung absichert. Allerdings ist „ein genügendes Maß an innerparteilicher Demokratie“<sup>330</sup> durch die Vorschriften gemäß NBW Art. 27 gewährleistet.<sup>331</sup> Ebenso haben alle *dänischen* Parteien aufgrund ihrer vereinsrechtlichen Stellung eine demokratische Organisationsform aufzuweisen.<sup>332</sup>

Mit Ausnahme vom Vereinigten Königreich und Österreich, deren Parteien nicht durchweg der Gleichheit verpflichtet sind bzw. waren, bilden die politischen Parteien in allen weiteren Untersuchungsländern funktional und normativ die Verbindungsglieder zwischen den Bürgern und dem Staat. Um dessen demokratische Organisationsform nicht zu unterminieren, müssen sie nach einhelligem (Selbst-)Verständnis ebenfalls derartigen Anforderungen hinsichtlich ihrer Binnenstruktur genügen. Entsprechende Charakteristika sind in den internen Entscheidungsprozessen der Parteien in *Belgien*,<sup>333</sup> *Italien*,<sup>334</sup> *Luxemburg*,<sup>335</sup> *Schweden*<sup>336</sup> und *Irland*<sup>337</sup> nachweisbar. Auf der „grünen Insel“ ist die Ausübung der Volkssouveränität durch die Parteien trotz der Kollektivmitgliedschaft in der Labour Party gewährleistet, da diese – wie alle übrigen irischen Parteien – regionale Untergliederungen besitzt und sich die Willensbildung durch gewählte Delegierte vom Individualmitglied bis hin zum nationalen Parteitag als höchstem Organ vollzieht; die Labour Party wird mitunter sogar als die irische Partei bezeichnet, die „dem Ziel innerparteilicher Demokratie wohl am nächsten“<sup>338</sup> kommt.

Nicht vorgeschrieben ist die demokratische Organisationsform politischer Parteien in *Großbritannien*. Bei seiner diesbezüglichen Untersuchung insbesondere der Labour Party kommt Monath zu dem Schluß, „daß die britischen Parteien durch die Ausgestaltung der

<sup>328</sup> Vgl.: Katsoulis 1978: 223f.; Papadimitriou 1990: 279f.; Tsatsos 1988: 5. Zur Kritik hinsichtlich oligarchischer Tendenzen in den griechischen Parteien vgl.: Kassaras 1983: 36f.; Kerameus/Kozyris 1988: 29; Papadimitriou 1990: 275.

<sup>329</sup> Vgl.: Fromont 1990: 234; Kempf 1975: 148; Tsatsos 1988: 5; Tsatsos/Morlok 1982: 13.

<sup>330</sup> Monath 1998: 89.

<sup>331</sup> Vgl.: Elzinga 1990: 532.

<sup>332</sup> Vgl.: Monath 1998: 75; Thomas 1999: 287f.

<sup>333</sup> Vgl.: Suetens 1990: 56f.; Tsatsos 1988: 4.

<sup>334</sup> Die Herleitung des Grundsatzes der innerparteilichen Demokratie ist in Italien umstritten: Während sich eine Minderheit unmittelbar auf die Forderung in Verf. Art. 49 nach Mitwirkung an der Politik „in demokratischer Weise beruft“, lehnt die ganz herrschende Ansicht dies aus historischen (Freiheit vor staatlicher Kontrolle), systematischen (Vergleich zu Verf. Art. 39 Abs. 3, der für die Gewerkschaften ausdrücklich eine demokratische innere Struktur fordert) und teleologischen Gründen (Zweck von Verf. Art. 49 ist es lediglich, die demokratische Methode für die nach außen gerichtete Arbeit vorzuschreiben) ab und leitet den Grundsatz innerparteilicher Demokratie von der Funktion der Parteien ab, die Volkssouveränität wirksam zu machen. Vgl.: Lanchester 1990: 408; Monath 1998: 86; Tsatsos 1988: 5.

<sup>335</sup> Vgl.: Dadder 1980: 201, 203; Monath 1998: 87f.; Tsatsos 1988: 5.

<sup>336</sup> Vgl.: Monath 1998: 98f.; Stjernquist 1977: 324. In Schweden zwang Verf. § 7 des dritten Kapitels („Der Reichstag“) mit der Vorgabe, daß „die Mandate auf die Parteien verteilt werden“, politisch engagierte Bürger in die Organisationsform der Parteien und schloß Einzelbewerber aus, bis 1994 in die Verfassung vom 28.02.1974 die Möglichkeit eingeführt wurde, „besondere Personenstimmen abzugeben.“ Verf. Kap. 3 § 1 Abs. 1, angefügt durch Gesetz Nr. 1469/1994.

<sup>337</sup> Vgl.: Berg-Schlosser 1978: 156ff.; Dadder 1980: 162, 166; Kelly 1990: 357; Monath 1998: 83f.; Ward 1999: 537f.

<sup>338</sup> Berg-Schlosser 1978: 158.

Kompetenzen des Parteitages bzw. die Zusammensetzung dieses Organs aufgrund der Möglichkeit einer Kollektivmitgliedschaft sich aus dem Grundsatz der Volkssouveränität ergebende wesentliche Anforderungen an die Ausgestaltung einer innerparteilichen Demokratie nicht erfüllen.<sup>339</sup> Es müssen jedoch mehrere Aspekte berücksichtigt werden: Erstens ist die britische Parteienlandschaft „von gewachsener gefestigter Stabilität gekennzeichnet“,<sup>340</sup> die in Europa ihresgleichen sucht. Zweitens: „In all three main parties the responsibility for selecting candidates rests with the local party branches“,<sup>341</sup> wo die Gewerkschaften kein Stimmrecht genießen. Drittens verfügen die Parlamentarier innerhalb ihrer Partei über ein größeres Gewicht als ihre Kollegen in den anderen 14 Ländern. Viertens kommt den programmatischen Entscheidungen der Unterhausfraktionen eine, den kontinentaleuropäischen Parteitagsbeschlüssen nicht nachstehende, Position hinsichtlich der innerparteilichen Willensbildung zu. Und *last but not least* ist das Regierungssystem des Vereinigten Königreichs (außer in Nordirland) nicht auf die Existenz politischer Parteien angewiesen. Vor dem Hintergrund dieser Argumente und den Erkenntnissen über die normativen Grundlagen und die Mitgliedertypen ist dem britischen Parteiensystem eine „Sonderstellung“<sup>342</sup> zuzuschreiben.

Problematisch ist die Situation vielmehr in *Österreich*: Daß die Binnenstruktur der politischen Parteien korrespondierend zu ihrer zentralen Funktion im Staat<sup>343</sup> demokratischen Grundsätzen genügen muß, ist dort nicht anerkannt. Trotz der in der Alpenrepublik explizit festgeschriebenen Parteifunktionen im Staatsapparat (I.3.2.) wurde auf eine diesbezügliche Regelung in dem Bundesverfassungsgesetz bewußt verzichtet und auch das österreichische Parteiengesetz „sieht dazu nur ein minimales Verfahren in Form der Satzungshinterlegung“<sup>344</sup> beim Innenministerium vor. Wie oben ausgeführt, haben sich die politischen Parteien in Österreich jedoch auch ohne rechtliche Vorschriften mittlerweile nach demokratischen Grundsätzen organisiert. (I.3.2.)

Somit sind die Parteiensysteme der 15er-EU hinsichtlich der binnendemokratischen Organisation entsprechend der oben vorgenommenen Gruppierung ihrer Mitgliedertypen einzuteilen: Nach (unterschiedlichen) Vorschriften in den Verfassungen oder indirekt über das Verhältniswahlrecht müssen die Parteien in 13 Staaten demokratisch organisiert sein. Dies gilt nicht für die Binnenstrukturen der britischen Labour Party und (zumindest nicht normativ zwingend) das Parteiensystem Österreichs. Dabei muß erstere aufgrund der Sonderstellung der dortigen Parteien, der Nominierung von Parlamentskandidaten auf der lokalen Ebene und der Dominanz der Unterhausfraktion gegenüber dem nationalen Parteitag diesen Anforderungen nicht Genüge leisten. Letztere hingegen müssen insbesondere aufgrund ihrer Personalrekrutierungsfunktion demokratische Organisationsmerkmale aufweisen.

Insgesamt erfüllt der ganz überwiegende Teil der untersuchten Parteiensysteme die oben festgehaltenen Voraussetzungen von (vor allem Volks)Parteien zur Vermittlung demokratischer Legitimation. (I.2.4.) Sofern dies beabsichtigt ist, sind sogar alle Parteiensysteme für die Wahrnehmung ihrer Hauptfunktion, der Personalrekrutierung, unter Legitimationsaspekten nutzbringend organisiert.

---

<sup>339</sup> Monath 1998: 82.

<sup>340</sup> Pulch 1987: 19.

<sup>341</sup> Birch 1998: 119.

<sup>342</sup> Tsatsos 1988: 4.

<sup>343</sup> „Zu den Aufgaben der politischen Parteien gehört die Mitwirkung an der politischen Willensbildung.“ Österreich PartG § 1 Abs. 2.

<sup>344</sup> Adamovich/Funk/Holzinger 1997: 154 (Rn 11.021). „Zu den offenen Fragen gehören u[.]a[.] die Gestaltung der inneren Organisation und der Entscheidungsprozesse (Stichwort: parteiinterne Demokratie), das Verhältnis zwischen Parteimitgliedern und Parteiorganisation sowie vor allem die Bindung der Programme und der tatsächlichen Tätigkeiten von politischen Parteien an die Grundwerte der Verfassung.“ Adamovich/Funk 1985: 119.

### 3.4. Willensbildung und Programmformulierung

Im bisherigen Verlauf dieses Kapitels sind die Grundlagen und – unter organisatorischen Aspekten – die Durchführung der bedeutsamsten Funktionsdeterminante von Parteien untersucht worden: die demokratische Auswahl des politischen Führungspersonals. Für programmatische Vorschriften gegenüber den ihnen angehörenden Amts- und Mandatsträgern sind die Parteien allerdings nach nahezu einhelliger Ansicht nicht ausreichend repräsentativ. In gerade diese Richtung zielt jedoch die Einordnung der Programmformulierung als zweite Hauptfunktion politischer Parteien. (I.2.4.) Dahinter steht ihre Aufgabe, dem Volkswillen in den Staatsorganen Geltung zu verschaffen und damit zur Anerkennung des politischen Systems durch die Bevölkerung beizutragen. Um die diesbezügliche Befähigung der Parteien einschätzen zu können ist nun der Frage nachzugehen, ob und wie die nationalen Rechtsordnungen die dortigen Parteien zur Herausbildung des Volkswillens und dessen Übertragung auf die staatliche Ebene anhalten.

In vier Ländern kommt den politischen Parteien dabei gemäß der Verfassung eine herausragende Funktion zu. Um eine Verbindung zwischen dem Volk als Träger der Staatsgewalt und den die Staatsgewalt ausübenden Organen herzustellen, sollen in Deutschland, Griechenland, Portugal und Spanien die Parteien an der Bildung des politischen Willens des Volkes ausdrücklich mitwirken und ihn in die staatlichen Institutionen transferieren. Der *deutsche* Verfassungsgeber hat die außerordentliche Bedeutung der politischen Parteien in diesem Prozeß dadurch unterstrichen, daß er den Parteienartikel mit dem Satz eröffnete: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“.<sup>345</sup> In *Griechenland* wird insbesondere darauf abgestellt, daß die Parteien dem von ihnen mitgeformten Volkswillen in Wahrnehmung der ihnen zugesprochenen herausragenden Bedeutung bei der Parlamentswahl und Regierungsbildung im Parlament Geltung verschaffen sollen.<sup>346</sup> Die Funktion der *portugiesischen* Parteien, den Volkswillen auszudrücken und auf der Staatsebene umzusetzen, ist in der dortigen Verfassung auch durch ihren Zugang zu den Medien konstitutionell verfestigt.<sup>347</sup> Ebenso wird in *Spanien* die Volkssouveränität dadurch wirksam, daß die Parteien die politische Beteiligung des Volkes ermöglichen, indem sie gemäß Verf. Art. 6 an der Bildung und Äußerung des Volkswillens mitwirken und diesem in den Staatsorganen Geltung verschaffen.<sup>348</sup>

Die im Verfassungsrecht der vier genannten Staaten vorgenommene Einordnung der politischen Parteien entspricht der einfachrechtlichen Ausgestaltung in *Österreich*. Die funktionelle Regelung in § 1 des dortigen Parteiengesetzes ist mit derjenigen des GG Art. 21 weitgehend identisch: Die Parteien sollen – trotz der benannten normativen Mängel in den Bereichen der Mitgliedschaftstypologie und der innerparteilichen Demokratie – als wesentliche Bestandteile der demokratischen Ordnung in der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie „an der politischen Willensbildung“<sup>349</sup> mitwirken.

Außer im Vereinigten Königreich ist in allen übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union – auch ohne normative Verankerung – die funktionalrechtliche Unabdingbarkeit politischer Parteien anerkannt. Ihnen kommt die gleiche Vermittlerfunktion wie in den fünf soeben behandelten Staaten zu: Sie sollen die von ihnen mitgeformte Meinung des Souveräns kanalisieren und auf wenige entscheidungsfähige Alternativen reduzieren, so Lösungsmöglichkeiten für die gesellschaftlichen Probleme bieten und diese in den parlamentarischen Demokratien umsetzen.

<sup>345</sup> GG Art. 21 Abs. 1 S. 1.

<sup>346</sup> Vgl.: Griechenland Verf. Art. 37 Abs. 2, Art. 54 Abs. 3; Kerameus/Kozyris 1988: 28; Papadimitriou 1990: 274.

<sup>347</sup> Vgl.: Black 1999: 905; Portugal Verf. Art. 10 Abs. 2, Art. 40 Abs. 3; Sousa 1990: 609f.; Sousa 1993: 311f.

<sup>348</sup> Vgl.: Puente Egido 1990: 655.

<sup>349</sup> Ermacora 1977: 193.

In *Belgien* wird in diesem Zusammenhang sogar positiv bewertet, daß die Parteien keine verfassungs- bzw. einfachgesetzliche Ausgestaltung erfahren haben, da so „eine unbeschränkte Freiheit von jeglicher staatlicher Reglementierung die Erfüllung der Transmissionsfunktion wesentlich erleichtert.“<sup>350</sup> Um dem in Art. 50 der Verfassung festgelegten Grundsatz der Volksrepräsentation Geltung zu verschaffen, projizieren die *niederländischen* Parteien den Volkswillen durch die Parlamentswahl auf die staatliche Ebene.<sup>351</sup> Ebenso beteiligen sich die Parteien in *Luxemburg* durch ihre Verwurzelung in der Gesellschaft an der Volkswillensbildung und üben „eine Mittlerrolle zwischen der Gesellschaft und den Staatsorganen“<sup>352</sup> aus.

In gleicher Weise wird auch in *Italien* in funktionalrechtlicher Hinsicht ein enger Zusammenhang der Verfassungsbestimmungen über die Parteien (Art. 49) mit den Prinzipien der Volkssouveränität (Art. 1 S. 2) und der Repräsentation (Art. 67) gesehen: Die Parteien sollen als „Instrumente zur Verwirklichung der Souveränität“<sup>353</sup> die Mitwirkung der Bürger an der Politik ermöglichen, indem sie die politischen Interessen artikulieren und über die Parlamentswahl auf die staatliche Ebene transferieren.<sup>354</sup> Dazu ist dort das Recht aller Bürger, „sich frei zu Parteien zusammenschließen, um [...] bei der Bestimmung der nationalen Politik mitzuwirken“<sup>355</sup> unbestritten.

Desgleichen ist in *Dänemark* die demokratierechtliche Funktion der Parteien – den Volkswillen mit zu prägen, Interessen zu kanalisieren und diese über den Wahlakt des Souveräns auf die Staatsebene zu übertragen – allgemein anerkannt.<sup>356</sup> Auch in *Schweden* ist es Aufgabe der Parteien, nicht zuletzt über ihren starken Einfluß auf die Presse,<sup>357</sup> aktiv Einfluß auf die Volkswillensbildung zu nehmen.

Im Nachbarstaat *Finnland* wird aus dem Grundsatz der Volkssouveränität<sup>358</sup> die demokratierechtliche Funktion der Parteien im Rahmen der Ausübung der Souveränität durch das Volk rechtlich abgeleitet. Darüber hinaus ist durch das Monopol der Parteien bei der Kandidatennominierung und im Wahlkampf allgemein anerkannt, daß sie den Volkswillen auf die Staatsebene transferieren und ihm im Parlament und der Regierung Geltung verschaffen sollen.<sup>359</sup>

In *Irland* ist die Stellung der Parteien zwar rechtlich nicht bestimmt, ihre Unabdingbarkeit jedoch unbestritten. Da die dortige Verfassung vornehmlich Elemente einer mittelbaren Demokratie enthält wird wie in Finnland argumentiert, daß das Volk, will es seiner verfassungsrechtlich in Art. 6 Abs. 1 bestimmten Rolle als Souverän gerecht werden, auf Parteien als Vermittler angewiesen ist. Über ihre Nebenorganisationen und die ihnen nahestehende Presse nehmen in Irland die Parteien erheblichen Einfluß auf die politische Willensbildung, die im Wahlakt auf die staatliche Ebene transportiert wird.<sup>360</sup>

Für die *französische* Verfassung war zu erfahren, daß Artikel 4 die Parteien in ähnlicher Weise wie das deutsche Grundgesetz behandelt. (I.3.1.) Ihnen ist jedoch nicht die Aufgabe der Volkswillensbildung überantwortet worden. Auch wenn den französischen Parteien lediglich „Hilfsfunktionen“<sup>361</sup> bei Wahlen zugeschrieben werden, ist unbestritten, daß sie eine Vermittlerrolle zwischen Volk und Staat ausüben. Dies hat der Gesetzgeber insbesondere dadurch unterstrichen, daß die politischen Parteien in systematischer Hinsicht von der Verfas-

---

<sup>350</sup> Monath 1998: 73; vgl. auch: Tsatsos 1988: 4.

<sup>351</sup> Vgl.: Elzinga 1990: 519; Monath 1998: 88f.; Tsatsos 1988: 4.

<sup>352</sup> Wivenes 1990: 455.

<sup>353</sup> Trappe 1969: 161.

<sup>354</sup> Vgl.: Cassandro 1969: 50; Lanchester 1990: 389f.; Trappe 1969: 161f.

<sup>355</sup> Italien Verf. Art. 49.

<sup>356</sup> Vgl.: Miller 1991: 50; Monath 1998: 74f.; Thomas 1999: 288; Vesterdorf 1990: 101f.

<sup>357</sup> Vgl.: Kunz 1978: 197.

<sup>358</sup> Vgl.: Finnland Verf. § 2.

<sup>359</sup> Vgl.: Farrell 1999: 359f.; Hidén 1985: 48; Monath 1998: 95.

<sup>360</sup> Vgl.: Berg-Schlosser 1978: 155; Chubb 1971: 88; Monath 1998: 83; Kelly 1990: 355f.

<sup>361</sup> Monath 1998: 76.

sung im Rahmen der Volkssouveränität behandelt werden. Sie sollen funktional gesehen die vorhandenen Meinungen aufnehmen und kanalisieren, Lösungsmöglichkeiten erarbeiten und diese über ihre Abgeordneten auf die staatliche Ebene transferieren.<sup>362</sup> Die Teilhabe an der Willensbildung ist seit dem 11. März 1988 auch auf einfachgesetzlicher Ebene in dem *loi ordinaire* anerkannt.<sup>363</sup> Dennoch demonstriert gerade der Vergleich mit dem Grundgesetz die starke Position des französischen Präsidenten und die gleichzeitige Herabsetzung der „Bedeutung der parlamentarischen Bühne, auf der die Parteien handeln können“.<sup>364</sup>

Aus dem nicht zuletzt in *Großbritannien* konstitutiven Prinzip der Volkssouveränität resultiert für die dortigen Parteien, daß sie – analog zur Argumentationslinie in den Benelux-Ländern, Italien und den nordischen EU-Mitgliedern – „die Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk durch den Wahlakt mittels vorheriger Kanalisierung der gesellschaftlichen Meinungen und der Mitwirkung beim eigentlichen Wahlakt ermöglichen sollen.“<sup>365</sup> Korrespondierend zur britischen Doktrin der Parlamentsouveränität besitzen die dortigen Parteien eine „herausragende Stellung auf der Ebene der Staatswillensbildung.“<sup>366</sup> Dies ergibt sich auch aus der oben erörterten Funktion der britischen Parteien, (I.3.2.) in denen „das politische Gewicht [...] stets bei der Parlamentsfraktion bzw. deren Führungsspitze“<sup>367</sup> liegt.

Die funktionalrechtliche Unabdingbarkeit der Parteien, den politischen Willen des Volkes zu bilden und auf die staatliche Ebene zu transferieren, ist folglich in allen EU-Mitgliedsländern verfassungs- bzw. einfachrechtlich verankert oder aber zumindest allgemein anerkannt. Im Gegensatz zu den übrigen 15 Untersuchungsländern legt dabei das britische Rechtssystem den Schwerpunkt nicht auf die Parteien, sondern auf die Parlamentsfraktionen.

Da die Willensbildung durch die demokratische Entscheidung über programmatische Ziele erfolgt, ist der Programmformulierung unter den Parteifunktionen nicht nur theoretisch, (I.2.4.) sondern auch empirisch nachweisbar ein hoher Stellenwert einzuräumen. Dabei tragen die Parteien zur Legitimation der Nationalstaaten bei, indem sie einen Interessenausgleich unter den engagierten Bürgern organisieren und (meistens auch) eine breite Wählerschaft anzusprechen streben. In Programmen reduzieren sie die unterschiedlichen Interessen auf wenige Alternativen, die den Bürgern als Grundlage für Wahlentscheidungen vorgelegt werden.

Der Öffentlichkeit präsentieren die Parteien ihre Personal- und Sachvorschläge in allen EU-Mitgliedstaaten über die (Massen-)Medien. Ausdrücklich vorgesehen hat dies nur der portugiesische Verfassungsgeber, wengleich auch die anderen Parteiendemokratien auf dieses moderne Prinzip der Willensbildung und -vermittlung für die gleichberechtigte Information aller Bürger über die sie betreffenden Angelegenheiten angewiesen sind.

### 3.5. Politikgestaltung durch Regierungsparteien

Nach der – allgemein anerkannten – Definition von Max Weber streben politische Parteien danach, „ihren Leitern innerhalb eines Verbandes Macht [zuzuwenden und die] Durchsetzung von sachlichen Zielen“<sup>368</sup> zu erreichen. (I.2.2.) Sofern ihnen die jeweiligen Nationalstaaten entsprechende Funktionen zuschreiben und sie keine gravierenden Mängel in den bislang untersuchten Bereichen aufgewiesen haben, sind die Parteien der ehemals 15 EU-Mitgliedsländer hierzu nicht nur legitimiert, sondern sogar explizit angehalten.<sup>369</sup>

---

<sup>362</sup> Vgl.: Stefan 1969: 139ff.

<sup>363</sup> Vgl.: Fromont 1990: 226.

<sup>364</sup> Hänsch 1978: 159.

<sup>365</sup> Monath 1998: 80; vgl. auch: Ingle 2000: 2; Tsatsos 1988: 4.

<sup>366</sup> Monath 1998: 80; vgl. auch: Smith 1990: 309.

<sup>367</sup> Wende 1981: 237; vgl. auch: Hartmann 1978: 244; Smith 1990: 322.

<sup>368</sup> Weber 1976: 167.

<sup>369</sup> Vgl.: Stentzel 2002: 119f.

Die von Weber benannten und in den beiden vorstehenden Abschnitten behandelten Hauptfunktionen kann eine Partei in demokratischen Ländern allerdings in der Regel nur dann wahrnehmen, wenn sie (alleine oder in Koalition mit einer oder mehreren anderen) über die Mehrheit der parlamentarischen Mandate verfügt.<sup>370</sup> Da aus diesem Grund die Parteien nach ihrer Regierungs- und Oppositionszugehörigkeit zu unterscheiden sind, werden letztere vorübergehend (für I.3.6.) aufgespart und hier nur erstere hinsichtlich ihrer Möglichkeiten zur Politikgestaltung untersucht. Nachdem in diesem Kapitel bislang lediglich Funktionsdeterminanten der Parteien selber betrachtet worden sind, wird nun ihren eigenen bzw. den Möglichkeiten ihrer Fraktionen zur Politikgestaltung mittels der parlamentarischen Funktionen der Regierungsbildung und Gesetzgebung nachzugehen sein. (I.1.3.)

Zunächst ist jedoch auf zwei verschiedene funktionale Schwerpunkte der nationalstaatlichen Parteiensysteme in der Europäischen Union aufmerksam zu machen: Der Herausbildung des Volkswillens und dessen Transfer in die staatlichen Institutionen in 14 Mitgliedsländern steht die Regierungsfunktion in *Großbritannien* gegenüber, wo der Monarch den „Parteiführer zum Premier ernennen muß, dessen Partei bei den Wahlen die absolute Mehrheit im Unterhaus gewonnen hat.“<sup>371</sup> Das Parteiensystem des Vereinigten Königreichs ist weniger auf die Repräsentation des Volkswillens als auf die Ausübung der Staatsgewalt durch Vertreter des Souveräns ausgerichtet.<sup>372</sup> Demgegenüber sehen die Rechtsordnungen der übrigen Untersuchungsländer in der Willensbildung durch personelle und programmatische Entscheidungen die Hauptfunktion politischer Parteien. (I.3.4.)

Bei der *Regierungsbildung* schreibt die Verfassung *Griechenlands* den Parteien explizit die politisch bedeutendste Personalentscheidung im Staat zu.<sup>373</sup> Gemäß Artikel 37 Abs. 2 wird zum Ministerpräsidenten des Landes „der Vorsitzende der Partei ernannt, die im Parlament über die absolute Mehrheit der Sitze verfügt“ bzw. diese mittels einer Koalition erreicht. Gemäß der *portugiesischen* Verfassung wird der dortige Ministerpräsident „vom Präsidenten der Republik nach Anhörung der in der Versammlung der Republik vertretenen Parteien und bei Berücksichtigung des Wahlergebnisses ernannt.“<sup>374</sup> Auch wenn *de facto* die Regierungsbildung in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gewöhnlich nach vergleichbaren Verfahren erfolgt, bleibt die diesbezügliche Rolle der politischen Parteien in den anderen Verfassungsdokumenten unerwähnt. Dadurch wird die Stellung der Fraktionen gegenüber ihren Parteien tendenziell gestärkt, weil letztlich nur die Parlamentarier über die Zusammensetzung der Regierung entscheiden.

In den Republiken *Deutschland*,<sup>375</sup> *Finnland*,<sup>376</sup> *Frankreich*<sup>377</sup> und *Italien*<sup>378</sup> wird der Regierungschef auf Vorschlag der Staatspräsidenten von der absoluten Mehrheit der Abgeordneten gewählt. Anschließend benennt er die übrigen Kabinettsmitglieder. Das gleiche Verfahren findet in zwei konstitutionellen Monarchien Anwendung, wobei die Funktion des Staatspräsidenten in *Schweden* vom Reichstagspräsidenten übernommen wird,<sup>379</sup> während der *spanische* König dem dortigen Kongreß einen Kandidaten für das höchste Regierungsamt vorschlägt.<sup>380</sup>

---

<sup>370</sup> Vgl.: Stentzel 2002: 119.

<sup>371</sup> Meyn 1975: 36. Aus diesem Grund werden die Parteiführer auch von den Unterhausfraktionen gewählt. „An diesem Vorgang, der auch dem demokratischen Legitimationsprinzip entspricht, hat sich der Monarch bei der Ausübung seines Prärogativrechts grundsätzlich zu halten.“ Meyn 1975: 37.

<sup>372</sup> Vgl.: Monath 1998: 80; Smith 1990: 309.

<sup>373</sup> Vgl.: Monath 1998: 77f.; Tsatsos/Morlok 1982: 14.

<sup>374</sup> Portugal Art. 187 Abs. 1.

<sup>375</sup> Vgl.: GG Art. 63 Abs. 1, Art. 64 Abs. 1.

<sup>376</sup> Vgl.: Finnland Verf. § 61 Abs. 1.

<sup>377</sup> Vgl.: Frankreich Verf. Art. 8, 50.

<sup>378</sup> Vgl.: Italien Verf. Art. 92, 94.

<sup>379</sup> Vgl.: Schweden Verf. Kap. 6 §§ 1, 2.

<sup>380</sup> Vgl.: Spanien Verf. Art. 99 Abs. 1-3, Art. 100.

In zwei weiteren Staaten wird die Regierung nach dem grundsätzlich gleichen Verfahren gebildet, wenngleich einzelne Minister nicht gegen den Willen des Parlaments ihr Amt ausüben können: Dies ist erstens in *Dänemark* der Fall, wo der König das Vorschlagsrecht für den Premierminister besitzt.<sup>381</sup> Zweitens verfügt der *österreichische* Nationalrat über die Kompetenz zur Abstimmung über alle Regierungsmitglieder. Dadurch erlangen die Parlamentarier der Alpenrepublik, wo der Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundespräsidenten ernannt wird,<sup>382</sup> eine gewisse Kompensation für die ansonsten sehr weitreichenden Einflußmöglichkeiten der Parteien aufgrund deren rechtlich nicht bestimmter Binnenorganisation. (I.3.3.)

Eine Eigenart parlamentarischer Monarchien, deren Verfassungen in ihren wesentlichen Bestimmungen aus der Mitte des 19. Jahrhunderts stammen, findet sich bis heute in den Vorschriften der Benelux-Staaten zur Regierungsbildung. In diesen Ländern besitzt das Staatsoberhaupt noch weitgehende eigene Ermessungsmöglichkeiten bezüglich der Regierungsbildung, die allerdings üblicherweise nur in Konformität mit Wahlergebnissen ausgenutzt werden. Der König bzw. Großherzog ernennt die Mitglieder der Regierung auf Vorschlag eines Formateurs, nachdem sich eine Koalition konkretisiert hat. Dieser Ernennung folgt die Regierungserklärung des Ministerpräsidenten im Parlament, woraufhin er um das Vertrauen der Abgeordneten ersuchen muß. Die Verfassungen *Luxemburgs* und der *Niederlande* beschränken sich in diesem Zusammenhang auf die Bestimmung, daß der Monarch die Mitglieder der Regierung ernennt und entläßt.<sup>383</sup> Zusätzlich zu diesem auch in *Belgien* normierten Verfahren<sup>384</sup> regelt die dortige Verfassung zusätzlich Details der Entlassung einer Föderalregierung.<sup>385</sup>

Eine andersgeartete Besonderheit bei der Regierungsbildung weist die *irische* Verfassung auf: Der dortige Regierungschef („Taoiseach“) wird zwar – wie auch in den bisher behandelten Ländern – vom Staatsoberhaupt ernannt.<sup>386</sup> Anschließend kann er jedoch nur mit Zustimmung des Dáil Éireann (der Parlamentskammer, dessen Mitglieder Wahlkreise vertreten)<sup>387</sup> die Minister bestellen.<sup>388</sup> Hierin spiegelt sich die Verwandtschaft des irischen mit dem britischen Rechtssystem wider: Die Legitimation der Regierungsmitglieder durch die in Wahlkreisen direkt legitimierten Abgeordneten ist der Regierungsfunktion der Parteien durch die Ausübung der Staatsgewalt mittels der gewählten Vertreter des Souveräns im Vereinigten Königreich entlehnt.

Die politischen Systeme aller ehemals 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union schreiben also den Parlamenten die zentrale Personalentscheidung zu: Die Abgeordneten wählen mit absoluter Mehrheit den Regierungschef (und z.T. die gesamte Regierung).<sup>389</sup> Auf das verfassungsrechtlich mögliche Eingreifen der Benelux-Monarchen in dieses Verfahren

---

<sup>381</sup> Vgl.: Dänemark Verf. § 14 S. 1, § 15 Abs. 1.

<sup>382</sup> Vgl.: Österreich Verf. Art. 70 Abs. 1 S. 1, Art. 74 Abs. 1.

<sup>383</sup> Vgl.: Luxemburg Verf. Art. 77; Niederlande Verf. Art. 42 Abs. 2, Art. 43.

<sup>384</sup> Vgl.: Belgien Verf. Art. 96 Abs. 1.

<sup>385</sup> Vgl.: Belgien Verf. Art. 96 Abs. 2.

<sup>386</sup> Vgl.: Irland Verf. Art. 13 Abs. 1 S. 1.

<sup>387</sup> Vgl.: Irland Verf. Art. 16 Abs. 2.

<sup>388</sup> Vgl.: Irland Verf. Art. 13 Abs. 1 S. 2.

<sup>389</sup> Das Mehrheitsprinzip ist in allen 15 Untersuchungsländern u.a. für die Wahl der Regierung verfassungsrechtlich verankert. Vgl.: Belgien Verf. Art. 96; Dänemark Verf. Art. 14, Art. 15 Abs. 1; Deutschland GG Art. 63 Abs. 2; Finnland Verf. § 61 Abs. 1; Frankreich Verf. Art. 8, Art. 50; Griechenland Art. 37 Abs. 2; Großbritannien: “[...] the House of Lords, like the House of Commons, determines its own rules of procedure.” Jennings 1960: 66f. “The constitution of the House of Commons is in part determined by statute, though this is a modern innovation dating from 1832; the qualifications of its members and its methods of operation are determined by the House of Commons itself.” Jennings 1960: 70. Vgl. zu den diesbezüglichen Abstimmungsverfahren nach dem Mehrheitsprinzip: Bagehot 1971: 136; Irland Verf. Art. 13 Abs. 1 S. 1, Art. 13 Abs. 2; Italien Verf. Art. 92, 94; Luxemburg Verf. Art. 77; Niederlande Verf. Art. 42 Abs. 2, Art. 43; Österreich Verf. Art. 70 Abs. 1 S. 1, Art. 74 Abs. 1; Portugal Art. 166 e, Art. 190 Abs. 1, Art. 195 Abs. 4; Schweden Verf. Kap. 6 § 2 Abs. 2; Spanien Verf. Art. 99 Abs. 3.

wurde hingewiesen, wengleich auch diese Staaten parlamentarisch und nicht monarchisch organisiert sind.

Im Rahmen der Regierungsbildung weist als einzige Verfassung diejenige der Republik Griechenland den Parteien die zentrale Rolle explizit zu. Gleiches gilt faktisch jedoch auch in den übrigen 14 Ländern: In allen EU-Mitgliedstaaten schließen sich die von Parteien nominierten Abgeordneten nach ihrer Wahl (nahezu ausnahmslos) in Fraktionen zusammen. Verfügt eine von ihnen alleine über die absolute Mandatszahl, kann sie den Regierungschef bestimmen. Da dies zumeist keiner gelingt, bilden in der Regel mehrere Fraktionen eine Koalition und verständigen sich auf eine Regierung, in der Mitglieder der beteiligten Parteien vertreten sind. Weil die wahlrechtlichen Vorschriften aller Mitgliedstaaten über die Verteilung der Wählerstimmen demokratisch legitimiertes Regieren gewährleisten, (I.2.5.) kann die Bestimmung der Parlamente „als Legitimation durch Repräsentation beschrieben werden.“<sup>390</sup> Allerdings hat Karlheinz Nicolauß auf die (hinsichtlich der Europäischen Kommission erneut anzusprechende, II.2.2.) Frage hingewiesen, daß die angeblich so eindeutige *volonté générale* offen bleibt, „wenn nach einer Wahl mehrere Koalitionsmöglichkeiten bestehen.“<sup>391</sup>

Wie bereits mehrfach angesprochen, kommt politischen Parteien nach der Personalrekrutierung die Programmformulierung als zweite Hauptfunktion zu und damit wiederum die materielle Politikgestaltung. Diese erfolgt in erster Linie über die *Gesetzgebung* durch die Mehrheitsfraktion(en) und betrifft insbesondere „das Budgetrecht und das Recht, völkerrechtliche Verträge zu ratifizieren“.<sup>392</sup> Mit der Ausübung dieser zentralen Parlamentsfunktion (I.1.3.) erfolgt die Legitimation der Regierungssysteme in allen EU-Mitgliedsländern „durch Repräsentation des politischen Willens des Volkes“.<sup>393</sup> Dies ist für das im II. Teil dieser Arbeit nachzuzeichnende Ringen des Europäischen Parlaments um entsprechende Kompetenzen festzuhalten.

*Expressis verbis* hat diese Funktionen nur die schwedische Verfassung festgeschrieben. Über die allgemeine Willensbildung hinaus ist dort die programmatische Politikgestaltung durch die Regierungsparteien dadurch bestimmt, daß sie „für eine stetige Verbindung zwischen dem Volkswillen und dem von den Organen gebildeten Staatswillen sorgen, indem sie [...] auch zwischen den Wahlen den Kontakt zwischen beiden Ebenen aufrechterhalten.“<sup>394</sup> Unter der Regierungsfunktion der politischen Parteien ist aber auch in den anderen EU-Mitgliedstaaten die Fähigkeit zu verstehen, „ein Regierungsprogramm zu formulieren und dieses über die Bildung einer [absoluten] parlamentarischen Mehrheit und die Besetzung von Regierungsämtern in politische Entscheidungen umzusetzen.“<sup>395</sup>

Während die Funktionen der Personalrekrutierung (durch die Wahl der Regierung) und Programmformulierung (durch die Gesetzgebung) von den Regierungsparteien bzw. ihren Fraktionen wahrgenommen werden, fällt die dritte essentielle Parlamentskompetenz in den Aufgabenbereich der Opposition: die Kontrolle der Exekutiven.<sup>396</sup>

### 3.6. Kontrolle durch Oppositionsparteien

Englische Staatswissenschaftler haben im 17. Jahrhundert die Ansicht entwickelt, daß die Entscheidungsträger eines demokratisch legitimierten Systems ihre Herrschaft nicht alleine auf Wahlen stützen können, sondern eine permanente Rückbindung an den Souverän aufrechterhalten werden muß. (I.1.3.) Eine entsprechende Funktion nehmen in den westlichen

<sup>390</sup> Schüttemeyer 1998: 451.

<sup>391</sup> Nicolauß 2002: 26.

<sup>392</sup> Lenz/Ruchlak 2001: 162.

<sup>393</sup> Lenz/Ruchlak 2001: 162.

<sup>394</sup> Monath 1998: 98.

<sup>395</sup> Stentzel 2002: 119.

<sup>396</sup> Vgl.: Alemann 2001: 345; Herder 1995: 170; Holtmann 2000: 441; Lenz/Ruchlak 2001: 162.

Demokratien die als Repräsentanten gewählten Parlamentarier wahr, indem sie die Regierung kontrollieren.<sup>397</sup> Darüber hinaus werden in diesem Abschnitt die Judikative und – als moderne Kontrollinstrumente – die Medien anzusprechen sein.

Aufgrund ihres Verhältnisses zur Exekutiven wurden die Abgeordneten im vorherigen Abschnitt in zwei Gruppen geteilt: Während (in der Regel) die Mehrheit von ihnen die Regierung gewählt hat und diese durch die Gesetzgebung unterstützt, ist es (zumeist) die Funktion der Opposition, „Kritik, Kontrolle und Alternative innerhalb des bestehenden Herrschaftssystems“<sup>398</sup> auszuüben. Um diese Aufgaben wahrnehmen zu können, zielen die Kontrollmöglichkeiten parallel zur Herrschaftsausübung in zwei Richtungen: auf personelle und programmatische Entscheidungen.

In *personeller Hinsicht* ist die oberste Sanktionsmöglichkeit der Abgeordneten in allen parlamentarischen Demokratien das Institut des Mißtrauensvotums gegenüber der Exekutiven. Diese kann von der Mehrheit der Parlamentarier während einer Legislaturperiode aus ihrem Amt abgewählt werden. Die Verfassungsdokumente der EU-Mitgliedstaaten sehen dabei drei verschiedene Verfahren vor: Die Parlamente können entweder der gesamten Regierung kollektiv bzw. individuell dem Regierungschef (und mit ihm der Regierung insgesamt) oder auch einzelnen Ministern ihr Mißtrauen aussprechen.

Die meisten nationalen Parlamente verfügen nur über die Möglichkeit, der Regierung insgesamt das Mißtrauen aussprechen. Dies geschieht in *Belgien*<sup>399</sup> und *Deutschland*<sup>400</sup> unmittelbar durch die Wahl eines neuen Ministerpräsidenten bzw. Bundeskanzlers, d.h. die Entscheidung muß „konstruktiv“ sein. Dies gilt auch für *Österreich*, wo entsprechend der Zustimmungspflicht für alle Kabinettsmitglieder (I.3.5.) die Parlamentarier auch die Möglichkeit haben, einzelne Minister ihres Amtes zu entheben.<sup>401</sup>

In *Frankreich*,<sup>402</sup> *Irland*,<sup>403</sup> *Italien*,<sup>404</sup> *Portugal*<sup>405</sup> und *Spanien*<sup>406</sup> können die nationalen Parlamente den Regierungschef auch ohne die Wahl eines Nachfolgers abwählen. Dieser wird erst danach durch das Parlament oder infolge von Neuwahlen bestimmt.

In den nordischen Mitgliedsländern der EU verfügen die nationalen Parlamente ebenso wie in Österreich zudem über die Kompetenz, einzelnen Ministern ihr Mißtrauen auszusprechen. (Wenn sie dies gegenüber dem Ministerpräsidenten tun, ist die gesamte Regierung des Amtes enthoben.) Nicht zufällig besitzen gerade die Abgeordneten in Nordeuropa diese individuelle Kontrollmöglichkeit über die Exekutive: Das Demokratieverständnis in *Dänemark*,<sup>407</sup> *Finnland*<sup>408</sup> und *Schweden*<sup>409</sup> ist stärker als im Süden an der Einzelverantwortung des Menschen und transparenten Entscheidungen orientiert. Es wurde bereits erwähnt, daß die schwedische Verfassung in diesem Sinne den Parteien auch die Aufgabe zuschreibt, während der Legislaturperioden eine dauerhafte Verbindung zwischen dem Volkswillen und den Staatsorganen aufrechtzuerhalten. (I.3.5.) Auf der europäischen Ebene führte dieses Politikverständnis u.a. zur Formulierung des Subsidiaritätsprinzips. (II.1.5.)

Auch die Verfassung von *Griechenland* sieht die Möglichkeit zum Mißtrauensvotum gegenüber einzelnen Regierungsmitgliedern vor.<sup>410</sup> Darüber hinaus legt sie als einzige der 15

<sup>397</sup> Vgl.: Schüttemeyer 1998: 450.

<sup>398</sup> Schüttemeyer 1998: 442; vgl. auch: Stentzel 2002: 120.

<sup>399</sup> Vgl.: Belgien Verf. Art. 96 Abs. 2 S. 1.

<sup>400</sup> Vgl.: Deutschland GG Art. 67 Abs. 1 S. 1.

<sup>401</sup> Vgl.: Österreich Verf. Art. 74 Abs. 1.

<sup>402</sup> Vgl.: Frankreich Verf. Art. 49 S. 2.

<sup>403</sup> Vgl.: Irland Verf. Art. 28 Abs. 10, Art. 28 Abs. 11 S. 1.

<sup>404</sup> Vgl.: Italien Verf. Art. 94 S. 1, 2.

<sup>405</sup> Vgl.: Portugal Verf. Art. 195 Abs. 1 f.

<sup>406</sup> Vgl.: Spanien Verf. Art. 108, Art. 113 Abs. 1.

<sup>407</sup> Vgl.: Dänemark Verf. § 15 Abs. 1, § 15 Abs. 1, 2; Vesterdorf 1990: 141.

<sup>408</sup> Vgl.: Finnland Verf. Art. 64 Abs. 2.

<sup>409</sup> Vgl.: Schweden Verf. Kap. 6 § 5 S. 1.

<sup>410</sup> Vgl.: Griechenland Verf. Art. 84 Abs. 2.

untersuchten obersten Normen explizit die Mitwirkung der Parteien in wichtigen Institutionen der parlamentarischen Kontrolle und der gesetzgeberischen Tätigkeit fest.<sup>411</sup> Ohne einen direkten Bezug zu politischen Parteien herzustellen schreibt ansonsten nur die portugiesische Verfassung mit ähnlicher Zielrichtung vor, wie die Parlamentarier die „Wahrnehmung ihrer Kontrollaufgaben“<sup>412</sup> zu erfüllen haben.

In *Großbritannien* kann das Unterhaus ebenfalls mit der Mehrheit seiner Mitglieder dem Premierminister während einer Legislaturperiode das Mißtrauen aussprechen. Daraufhin muß er „entweder eine Auflösung des Parlaments mit anschließender Neuwahl verlangen oder das Kabinett muß zurücktreten.“<sup>413</sup> Die Bedeutung der parlamentarischen Kontrolle der Regierung ist darüber hinaus in dem „Ministers of the Crown Act“ aus dem Jahr 1937 dadurch unterstrichen worden, daß dem Oppositionsführer (stets der Vorsitzende der zweitgrößten Partei im Unterhaus) als Gegenspieler des Regierungschefs ein Gehalt zugebilligt wurde.<sup>414</sup>

*Luxemburg*<sup>415</sup> und die *Niederlande*<sup>416</sup> hingegen kennen den Mechanismus eines Mißtrauensvotums in der bisher beschriebenen Form nicht: Die Regierung kann zwar ihre Mehrheit verlieren, ist deswegen aber nicht sofort ihres Amtes enthoben. Dafür müßte sie gegenüber dem Monarchen zurücktreten, da sie nur ihm rechenschaftspflichtig ist. Eine Parlamentsniederlage ist deswegen rechtlich folgenlos, wenn die Regierung eine neue Mehrheit gewinnt oder minoritär weiterregieren kann. Politisch wurden in der Vergangenheit jedoch nach einem erfolgreichen Mißtrauensvotum von der Öffentlichkeit Neuwahlen erwartet.

Die Kompetenzen der nationalstaatlichen Parlamente im Bereich der Regierungsbildung und -kontrolle bringen die Fraktionen innerhalb der Parteiensysteme in eine einzigartige Stellung. (I.2.1.) Die Parteien selbst verfügen nicht über vergleichbar machtvolle Instrumente zur Kontrolle „ihrer“<sup>417</sup> Amts- und Mandatsträger: Die höchsten Normen aller EU-Mitgliedstaaten betonen die Freiheit der vom Volk gewählten Repräsentanten<sup>418</sup> und deren Verpflichtung gegenüber dem gesamten Volk;<sup>419</sup> die spanische Verfassung verbietet sogar explizit ein imperatives Mandat.<sup>420</sup> (I.2.4.)

Während der Legislaturperioden wird die Rückbindung der Gewählten an die innerparteiliche Willensbildung jedoch durch regelmäßige Sitzungen der Parteiorgane aufrechter-

---

<sup>411</sup> Vgl.: Griechenland Verf. Art. 68 Abs. 3, Art. 73 Abs. 4, Art. 76 Abs. 4; Monath 1998: 77f.; Tsatsos/Morlok 1982: 14.

<sup>412</sup> Portugal Verf. Art. 162.

<sup>413</sup> Meyn 1975: 39f.; vgl. auch: Jennings 1960: 18. Vgl. zu den Nachteilen eines Zweiparteiensystems im Bereich der parlamentarischen Kontrolle: Jennings 1960: 183f.

<sup>414</sup> Vgl.: Philipps/Jackson 1978: 28.

<sup>415</sup> Vgl.: Luxemburg Verf. Art. 78: „Die Mitglieder der Regierung sind verantwortlich.“ Verf. Art. 82 Abs. 1: „Die Kammer hat das Recht, die Mitglieder der Regierung anzuklagen.“

<sup>416</sup> Vgl.: Niederlande Verf. Art. 43: „Der Ministerpräsident und die übrigen Minister werden mit Königlichem Erlaß ernannt und entlassen.“

<sup>417</sup> Um „ihre“ Amts- und Mandatsträger handelt es sich nur bedingt, da die Parteien zwar die Vorauswahl getroffen haben. Letztlich aber bevollmächtigt das Volk durch den Wahlakt seine Repräsentanten.

<sup>418</sup> Am stärksten ist die Betonung des freien Mandats durch „die Klausel, die das ‚freie Gewissen‘ erwähnt, in Ländern, die – nicht zufälligerweise – evangelisch-lutherisch geprägt wurden (Dänemark Verf. Art. 56, Art. 38). Der Calvinismus neigt viel mehr zur Betonung der ‚Einsamkeit des Gewissens‘ als das Luthertum. Das Gewissen wurde daher in den angelsächsischen Ländern weit stärker sozialbedingt verstanden, und die Repräsentationsideen übersahen die interessenbedingten Komponenten des Gewissens weniger als in Mitteleuropa.“ Beyme 1984: 375. Diese konfessionelle Differenzierung wird im III. Teil hinsichtlich der europapolitischen Konzeptionen von mitte-rechts Parteien wieder aufzugreifen sein. (III.1.1.)

<sup>419</sup> Vgl.: Belgien Verf. Art. 42; Dänemark Verf. § 56; Deutschland GG Art. 38. Abs. 1; Finnland Verf. § 29; Frankreich Verf. Art. 26 S. 1; Griechenland Verf. Art. 52 S. 1; Italien Verf. Art. 67; Luxemburg Verf. Art. 50 S. 2; Niederlande Verf. Art. 67 Abs. 3; Österreich Verf. Art. 56 Abs. 1 und Portugal Verf. Art. 147. Gemäß Art. 15 Abs. 10 der Verf. von Irland regelt dies die Geschäftsordnung der Parlamentskammern. Die schwedische Verf. enthält keine entsprechende Bestimmung, schützt aber – wie die anderen Verfassungen der EU-Mitgliedsländer auch – gemäß § 8 die Abgeordneten vor Verfolgungen wegen ihrer Handlungen und Äußerungen bei der Ausübung ihres Mandats.

<sup>420</sup> Vgl.: Spanien Verf. Art. 67 Abs. 2.

halten. Auf Vorstands- und Ausschusssitzungen stehen Parteiangehörige im permanenten Meinungs Austausch, wobei das Wiederwahlinteresse<sup>421</sup> politische Entscheidungen grundsätzlich auch an den politischen Legitimationskreislauf bindet. Über diesen Weg findet eine indirekte Kontrolle der Abgeordneten durch ihre Parteien statt.

Damit ist der zweite Handlungsbereich der Exekutiven angesprochen, der ebenfalls der parlamentarischen Kontrolle unterliegt: die *programmatische Politikgestaltung*. Die Mitglieder der Regierung stimmen sich in der Regel mit ihren Parteien und Fraktionen über Gesetzesvorhaben ab und vergewissern sich der notwendigen Mehrheiten vor Parlamentsvoten. Die inhaltliche Kontrolle findet auf diesem Wege einerseits durch die Regierungsparteien aufgrund der Rückkoppelung der Exekutiven mit den sie tragenden Parteien statt. Legitimation gewinnen die Entscheidungen andererseits auch durch die Aufgabe der Oppositionsparteien, „die (noch) kaum berücksichtigten Interessen in einem erhöhten Maße zu artikulieren, um Konkurrenz herzustellen. [... D]ann steigt das Maß an Rechtfertigung und vitalisiert den Willensbildungsprozeß, insbesondere was die Rückkoppelung der getroffenen Entscheidungen betrifft.“<sup>422</sup> Aufgrund dieser Überlegungen bezeichnete der portugiesische Verfassungsgeber die politischen Parteien auch explizit als Konkurrenten.<sup>423</sup>

Wenngleich die Herrschaftsausübung fortlaufend kontrolliert wird, droht in der Verfassungsrealität die Legitimation aller Nationalstaaten der Europäischen Union durch eine Schwachstelle untergraben zu werden: „[D]er Hauptteil der Gesetzgebung [wird] nicht vom Parlament, sondern in den Ministerialverwaltungen erarbeitet“.<sup>424</sup> Die nicht unmittelbar zurechnungsfähige Macht hinter den Kulissen eines durch „hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums“<sup>425</sup> recht homogen sozialisierten und sicher versorgten Apparates und die Durchdringung der Parteien und Parlamente durch öffentliche Bedienstete (und *vice versa*) bewirken eine „gegenseitige Symbiose“.<sup>426</sup> Der hieraus resultierende Gegensatz zwischen dem Repräsentations- bzw. Legitimationsanspruch und der Wirklichkeit ist „deshalb nur über die Demokratisierung des Parteienstaates aufzulösen“<sup>427</sup> und unterstreicht damit einerseits die Bedeutung der Grundlagen demokratischer Willensbildung. (I.1.4.) Andererseits ist an dieser Stelle bereits eine Ursache des europäischen Demokratiedefizits benannt, der im Laufe dieser Arbeit noch mehrfach nachzugehen sein wird: Die Gründungsväter der EG konzipierten die Gemeinschaft bewußt als Einrichtung der politischen und administrativen Eliten ohne demokratische Legitimation. (II.1.1.)

Bei der Behandlung der nationalen Parteiensysteme in der EU ist ferner auf zwei weitere Kontrollinstanzen hinzuweisen, die bei der Untersuchung der europäischen Ebene aufgrund ihrer z.T. gegensätzlichen Bedeutung im Vergleich zu den Nationalstaaten hervorzuheben sein werden: Die *Judikative* und die Medien. (II.1.6.) Der Aufbau ersterer in den Mitgliedstaaten ist für die Beurteilung der nationalen Parteiendemokratie nicht weiter zu behandeln, während später dem maßgeblichen Einfluß der EuGH-Rechtsprechung auf den normativen Rahmen des europäischen Parteiensystems nachzugehen sein wird. (II.1.5.)

Anders verhält es sich mit den häufig als „vierte Gewalt“ titulierten *Medien*. Für die Meinungsbildung der Bürger in den westlichen Demokratien sind diese als „schlechthin konstituierend“<sup>428</sup> anerkannt. (I.3.4.) Damit will der moderne Verfassungsstaat die politischen

<sup>421</sup> Vgl.: Bienen/Freund/Rittberger 1999: 11.

<sup>422</sup> Stentzel 2002: 120f.

<sup>423</sup> Vgl.: Black 1999: 901; Portugal Verf. Art. 10 Abs. 2; Thomashausen 1981b: 176ff.

<sup>424</sup> Grams 1998: 112.

<sup>425</sup> Grams 1998: 257. Allerdings stellt Joachim Jens Hesse fest, daß „die parteipolitische Durchdringung des öffentlichen Dienstes [...] einer Relativierung [bedarf; da] der Staat in den letzten beiden Jahrzehnten an gesellschaftlicher Steuerungsfähigkeit verlor, hat sich auch die Bedeutung der Parteien in diesem System relativiert.“ Hesse 2004: 204.

<sup>426</sup> Arnim 1995: 343.

<sup>427</sup> Grams 1998: 112f.

<sup>428</sup> BVerfGE 7, 198 [207ff.].

Entscheidungen „dem Geheimnis der Kabinette entziehen und sie unter die Gewähr der Öffentlichkeit und des Volkswillens stellen.“<sup>429</sup> Zwar kommt den Medien eine große Macht zu, weshalb sie auch als „Gewalt“ bezeichnet werden – einer demokratischen Legitimation entbehren jedoch die allermeisten von ihnen. Daher muß ihre Rolle in Demokratien zwar kritisch gesehen werden, gleichzeitig eröffnen sie dem Bürger aber erst die Chance zur umfassenden Information über die öffentlichen Angelegenheiten. Dieser Aspekt sei für die später vorzunehmende Bestandsaufnahme der Europäischen Union hinsichtlich der Willensbildung der in ihr vereinigten Völker festgehalten. (II.1.3., 4.)

Insgesamt verfügen die Parlamentarier in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union über Sanktionsmöglichkeiten gegenüber der Exekutiven, mit denen sie diese effektiv kontrollieren können. Dabei ist zwischen zwei Formen zu differenzieren: In personeller Hinsicht erfordert das Institut des Mißtrauensvotums die dauerhafte Rückbindung der Regierungen an die Mehrheit der Parlamentarier. Verliert ein Regierungschef (oder in manchen Ländern auch einzelne Minister) diese Unterstützung, können alle nationalen Parlamente die Abwahl mit der gleichen (absoluten) Mehrheit durchführen, wie sie bei der Regierungsbestellung erforderlich war (bzw. in Luxemburg und den Niederlanden diesbezüglich politische Konsequenzen bewirken).

Für eine kontinuierliche programmatische Kontrolle, die letztlich auch über die Möglichkeit eines Mißtrauensvotums von den Parlamentariern ausgeübt werden kann, sorgt andererseits die Opposition, indem sie Alternativen zur Regierungsarbeit präsentiert. Der dadurch ausgeübte Druck auf die Entscheidungsträger legitimiert deren Handeln, weil somit die Interessenrepräsentation weiter Teile der Bevölkerung gewährleistet wird.

#### **4. Nationalstaatliche Ansätze der Parteiendemokratien zur Lösung des Legitimationsproblems**

Die dauerhafte Etablierung eines politischen Systems bedingt seine Anerkennung durch die in ihm lebenden Bürger. Voraussetzung dieses Zustands, der mit dem Begriff Legitimation gekennzeichnet wird, ist die rechtmäßige Herrschaftsausübung gemäß normierter Grundwerte und Verfahren. (I.1.1.) Die Parteiendemokratien der ehemals 15 EU-Mitgliedstaaten gelten als „allgemein akzeptiert und saturiert“<sup>430</sup> – sie haben ein beachtliches Legitimationsniveau (Einleitung 4.) erlangt und wurden als erste unabhängige Variable gesetzt.

Der Untersuchungsgang von Teil I dieser Arbeit diene dem Ziel herauszuarbeiten, warum politische Parteien Funktionen wahrnehmen können, die einen maßgeblichen Beitrag zur demokratischen Legitimation der europäischen Nationalstaaten (abhängige Variable) leisten. Diesbezüglich konnten überwiegend Gemeinsamkeiten, aber auch manche Unterschiede ausgemacht werden, auf denen die betrachteten Länder ihre Herrschaft begründet und stabilisiert haben. Als maßgeblich hat sich dafür in der (west-)europäisch-atlantischen Geschichte die auf Normen basierende, gleichberechtigte Partizipation aller Bürger an der Entscheidungsbildung herauskristallisiert. (I.1.2.)

Die vollständige Beteiligung der (mündigen) Bevölkerung einer größeren Gebietskörperschaft an sämtlichen die Allgemeinheit betreffenden Entscheidungen ist nicht praktikabel. Ein Ausweg aus dieser nahezu einhellig akzeptierten Sachlage wurde unter Berücksichtigung der gleichberechtigten Partizipation aller Bürger im Repräsentationsprinzip gefunden. Demzufolge hat jeder Bürger sowohl die Möglichkeit, sich an der Wahl der Volksvertreter zu beteiligen, als auch selber für Ämter und Mandate zu kandidieren. Stellvertretend für die Bürger entscheiden – gewöhnlich mit Mehrheit – die Gewählten in Parlamenten. Dabei besit-

---

<sup>429</sup> Smend 1968: 66.

<sup>430</sup> Alemann 1973: 18 (hier für den pluralistischen Parteienstaat in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg).

zen diese in allen Mitgliedsländern der Europäischen Union hauptsächlich drei Funktionen: die Wahl und Kontrolle der Exekutiven sowie die Gesetzgebung. (I.1.3., I.3.5., 6.) „Diese Outputseite von Parlament, nämlich hoheitlichen Entscheidungen Geltung und Folgebereitschaft zu verschaffen, wird auf der Inputseite ergänzt durch die Artikulation von Interessen sowie die Herstellung von Öffentlichkeit.“<sup>431</sup> Dadurch leisten die Parlamente einen Beitrag zur politischen Kommunikation, indem sie die „politische Willensbildung durch öffentliche Diskussion und Information der Öffentlichkeit“<sup>432</sup> fördern.

Überwiegend in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts schlossen sich Abgeordnete und außerparlamentarisch Engagierte in den europäischen Nationalstaaten zu politischen Parteien zusammen. Diese „auf (formal) freier Werbung beruhende[n] Vergesellschaftungen [verfolgen den] Zweck, ihren Leitern innerhalb eines Verbandes Macht und ihren aktiven Teilnehmern dadurch (ideelle oder materielle) Chancen (der Durchsetzung von sachlichen Zielen oder der Erlangung von persönlichen Vorteilen oder beides) zuzuwenden.“<sup>433</sup> (I.2.2.)

Max Webers Definition rief keinen grundsätzlichen Widerspruch hervor; lediglich ergänzend machten Begriffsbestimmungen auch auf die dauerhafte Anlage<sup>434</sup> von Parteien oder deren Bekenntnis zum *bonum commune*<sup>435</sup> aufmerksam. Weber hingegen hat seine Sinndeutung aus der Perspektive der Parteien abgefaßt hat, so daß mit Blick auf deren Funktionen innerhalb von politischen Systemen die Herausbildung des Volkswillens und dessen Vermittlung in den Staatsorganen hervorzuheben sind. Darunter wurden in der innerparteilichen Organisationsanalyse (I.3.) „Teilbereiche [...] als Subsysteme erfaßt, denen für die Gesamtpartei eine spezielle Aufgabenrolle zufällt [und die] über den Funktionsbegriff eine Verbindung zu einem übergeordneten gesellschaftlichen und politischen Systemzusammenhang“<sup>436</sup> herstellen. Der übergeordnete Zusammenhang war dabei die Untersuchung der Legitimationsvermittlung aufgrund unterschiedlicher Determinanten der Volkswillensbildung durch die politischen Parteien.

Aus den diesbezüglichen Forschungserträgen sind nun nationalstaatliche Ansätze zur Lösung des Legitimationsproblems zu benennen. Ihnen werden zum besseren Verständnis von Gemeinsamkeiten und Unterschieden die Ergebnisse des historischen Rückblicks auf die Parteiengese vorangestellt. Anschließend sind die aus I.2.6. bekannten Funktionspaare der nationalen Parteiensysteme für die Beurteilung des Legitimationsniveaus in den einzelnen Mitgliedstaaten wieder aufzugreifen: die Grundvoraussetzungen legitimer Herrschaft (Begründung auf Normen und die gleichberechtigte Partizipation aller Mitglieder, untersucht anhand von Mitgliedschaftstypen), die beiden wichtigsten Funktionsdeterminanten politischer Parteien (Personalrekrutierung anhand der innerparteilichen Organisation und Programmformulierung anhand der Willensbildung) und schließlich die Ausübung der drei Parlamentsfunktionen durch die politischen Parteien (Wahl der Regierung und Gesetzgebung durch Regierungsparteien und Kontrolle durch Oppositionsparteien).

Die *historische Entwicklung* der Parteiensysteme erfolgte in 13 der ehemals 15 Mitgliedsländern der Europäischen Union hauptsächlich aufgrund von vier Phänomenen, die allesamt aus Legitimationskrisen der damaligen monarchischen Herrschaftsmodelle resultierten: Die Einrichtung von Parlamenten führte zunächst zur Fraktionsbildung durch gleichgesinnte Parlamentarier. Als infolge von Wahlrechtsreformen immer größere Teile der Bevölkerung Stimmrecht erhielten, bauten die Fraktionen wiederum außerparlamentarische Organisationsstrukturen auf und gründeten politische Parteien. Maßgeblich waren mit der Fraktionsbildung durch Parlamentarier und der Einführung des allgemeinen Wahlrechts also zwei

---

<sup>431</sup> Schüttemeyer 1998: 450f.

<sup>432</sup> Lenz/Ruchlak 2001: 162.

<sup>433</sup> Weber 1976: 167.

<sup>434</sup> Vgl.: Neumann 1995: 613; Schubert/Klein 2001: 217f.

<sup>435</sup> Vgl.: Neumann 1995: 613.

<sup>436</sup> Wiesendahl 1998: 75f.

funktionale Systemanforderungen. (I.2.1.) Darüber hinaus führten zwei externe Ursachen zu Parteigründungen: Als dritter Faktor war die Interessenvertretung bestimmter, vornehmlich gewerkschaftsnaher, Schichten in mehreren Ländern zu beobachten. (I.2.2.) Nicht aus dem Klassengegensatz von Arbeit und Kapital, sondern aufgrund nationaler Diskrepanzen entstanden schließlich während der Unabhängigkeitsbewegungen politische Parteien in Belgien (1830) und Irland (1922).

Infolge der erlangten staatlichen Unabhängigkeit bzw. der zunehmenden Berücksichtigung von Interessen der Arbeiterschaft verloren die beiden letzteren Faktoren noch vor dem Zweiten Weltkrieg ihre Wirkungsweise auf die Parteienentwicklung. (I.2.3.) Diese wurde hingegen auch langfristig von den zwei funktionalen Systemanforderungen geprägt, die in den meisten europäischen Ländern die maßgeblichen Impulse für Parteigründungen gegeben hatten: Einerseits nahmen die Fraktionen einen starken Einfluß auf ihre Parteien durch die wechselseitigen institutionellen und personellen Verflechtungen. (I.2.1.) Andererseits organisierten sich die Parteien entsprechend der (von einigen von ihnen mitbeschlossenen) wahlrechtlichen Vorschriften, um ihre Möglichkeiten zur Politikgestaltung zu optimieren. (I.2.5.)

Beide Faktoren hatten die Durchdringung der Staatssysteme durch die politischen Parteien zur Folge; die organisatorischen Vorteile von Fraktionsgemeinschaften und gemeinsamen Wahlkämpfen ließen den unabhängigen Abgeordneten zu einer seltenen Spezies werden. Um mit politischen Zielen um Wähler werben zu können, gaben sich die Parteien Programme. Durch die damit einhergegangene Nivellierung verschiedener Interessen zugunsten einer gewissen inhaltlichen Homogenität verlagerte sich der ursprünglich dem Parlament zugeordnete Interessenausgleich teilweise in die Parteien.

Dies ist hinsichtlich der Legitimation der europäischen Nationalstaaten relevant, weil die Parlamentarier fast ausnahmslos von den politischen Parteien rekrutiert werden. Um das Legitimationsniveau durch die Vorauswahl der Repräsentanten nicht abzusenken, müssen die Parteien deshalb intern den organisatorischen und verfahrenstechnischen Anforderungen entsprechend ihrer Funktionen im Staat genügen. (I.2.4.)

Da jede legitimierte Herrschaftsausübung rechtmäßig sein muß, (I.1.1.) setzte die Untersuchung der Determinanten demokratischer Legitimation durch die nationalen Parteien in der EU bei den *normativen Grundlagen* an. Die Rechtsordnungen der 15 betrachteten Staaten ließen sich dabei in vier Gruppen einteilen: Das britische Parteiensystem stellt als ältestes insofern einen Sonderfall dar, als es nur im "Ministers of the Crown Act" impliziert wird, darüber hinaus aber aufgrund des Mehrheitswahlrechts (außer in Nordirland) für die Funktionsfähigkeit des britischen Parlamentarismus nicht unabdingbar ist. Die verschiedenen Arten des Verhältniswahlrechts in den anderen Untersuchungsländern hingegen erfordern politische Parteien. Abgesehen von dieser wahlrechtlichen Implikation nehmen die Verfassungen der Benelux-Staaten, Dänemarks und Irlands darüber hinaus keine Notiz von Parteien. In neun EU-Ländern ist ihnen hingegen explizit eine Rolle im Staat zugeschrieben. Diese beschränkt sich bei den 1995 beigetretenen Mitgliedern auf eine funktionale Bedeutung bei Wahlen, während die Parteien in den übrigen sechs Ländern verfassungsrechtlich mit der Willensbildung (s.u.) beauftragt sind. (I.3.1.)

Die normative Grundlage politischer Parteien kann folglich in neun Mitgliedsländern der 15er-EU im Verfassungsrecht gefunden werden. Nach herrschender Meinung werden sie dort jedoch ebensowenig als Staatsorgane klassifiziert wie in den übrigen Staaten, wo sie wahl- und/oder einfachrechtlich impliziert sind. Dadurch haben alle untersuchten Parteiensysteme trotz ihrer unterschiedlich definierten Verbindungen zum Staat eine gemeinsame rechtliche Grundlage: Ihr Handeln ist an Normen gebunden, wodurch sie Legitimität erlangen und die erste Voraussetzung zur Vermittlung von Legitimation erfüllen.

Bevor den Implikationen der rechtlichen Unterschiede nachgegangen wird, ist die zweite Bedingung für Parteien zur Vermittlung demokratischer Legitimation zu erörtern: die Umsetzung des Gleichheitsgrundsatzes. Da in den 15 Nationalstaaten alle Staatsgewalt auf

dem Volk beruht, dessen Bürger grundsätzlich gleichberechtigt sind, (I.1.3.) müssen auch die Mitglieder einer Partei für die Legitimationsvermittlung die grundsätzlich gleichen Rechte genießen. Zu diesem Zweck sollten die politischen Parteien ihre *Mitgliedschaftstypen* so eingerichtet haben, daß sich in ihnen nur einzelne Bürger als Elemente des Souveräns – und keine Kollektive – artikulieren können.

Die Mitgliedschaft der Parteiensysteme in der Europäischen Union war in drei Typen zu unterteilen: Politische Parteien dürfen in den Gründungsmitgliedern der EG, den im Zuge der Süderweiterung beigetretenen Staaten und Finnland aufgrund rechtlicher Vorschriften nur aus Individualmitgliedern gebildet werden. Insbesondere durch den Parteienartikel des Grundgesetzes machte sich dabei der Einfluß der vergleichsweise älteren Parteiendemokratien auf die südeuropäischen Länder bemerkbar, die nach dem Ende der Diktaturen westeuropäische Konzeptionen übernahmen. (I.2.1., I.3.1.)

Das Prinzip der Individualmitgliedschaft gilt mit jeweils einer Ausnahme auch für drei weitere Länder, in denen jedoch linke Parteien ihre traditionellen Verbindungen zu Gewerkschaften weiterhin über deren Kollektivmitgliedschaften institutionalisiert haben. (Bei den dänischen und schwedischen Sozialdemokraten sind die Gestaltungsbefugnisse jedoch beinahe vollständig den Individualmitgliedern vorbehalten; die Kommunisten in Finnland sind für das dortige Parteiensystem ohnehin nur von geringer Relevanz.)

Als vierte Partei dieser Kategorie ist die britische Labour Party zu nennen, die gleich zu mehreren Gewerkschaften enge Verbindungen unterhält. Im Gegensatz zu den skandinavischen Sozialdemokraten ist darüber hinaus der gewerkschaftliche Einfluß bemerkenswert: Die Kollektivmitglieder geben "block votes" ab, deren Gewicht sich an der Höhe ihrer finanziellen Zuwendungen bemißt. Dadurch wird der Gleichheitsgrundsatz verletzt – die Individualmitglieder sind gegenüber den Gewerkschaftsvertretern diskriminiert. Dies wirkt sich auf die Legitimation der Labourabgeordneten jedoch nicht negativ aus, da die Gewerkschaften auf die Nominierungen in den Wahlkreisen keinen Einfluß haben und politische Parteien in Großbritannien nicht unabdingbar sind.

Problematisch ist die Situation vielmehr in Österreich, das zu den neun EU-Ländern zählt, die politischen Parteien explizit eine Rolle im Staat zugeschrieben haben und deren Wahlsystem Parteien impliziert. (I.2.5., I.3.1.) Trotz der österreichischen Verfassungsvorgabe, daß alle Staatsgewalt von den gleichberechtigten Bürgern ausgehen soll und „die Mitwirkung an der politischen Willensbildung“ zu den gesetzlichen (PartG § 1 Abs. 2) Funktionen der politischen Parteien zählt, ist diesen nicht explizit eine binnendemokratische Organisationsform nach dem Gleichheitsgrundsatz vorgeschrieben. Hierdurch könnte die demokratische Legitimation des österreichischen Regierungssystems gemindert werden, wenn nicht mittlerweile alle größeren Parteien intern nach demokratischen Verfahren ihre Entscheidungen treffen (dies tat die ÖVP in den sechziger Jahren nicht).

Aufbauend auf der normativen Verankerung und der Gleichheit aller Menschen wird Legitimation erst durch die dauerhafte Anwendung festgeschriebener Verfahren gewährleistet. (I.1.3.) Für die Parteiensysteme stellt sich dabei die Frage nach den Funktionen, die ihnen in den Nationalstaaten zukommen. Abgesehen von Großbritannien (außer Nordirland), wo die Parlamentskandidaten ausschließlich in den Wahlkreisen nominiert werden, ist die *Personalrekrutierung* aufgrund der Nominierung von Parlamentskandidaten die vornehmliche Aufgabe der politischen Parteien. (I.2.4.) Da durch die Nominierung eine Vorauswahl für die Bürger stattfindet, müssen in diesen Verfahren die gleichen Wahlgrundsätze wie beim Urnengang selber angewandt werden. Folglich hat zur Vermittlung von Legitimation in den 14 Untersuchungsländern die *innerparteiliche Organisation demokratisch* zu sein.

Diese Anforderung erfüllen all jene Länder, für die bereits die Umsetzung des Gleichheitsgrundsatzes im Parteienrecht festzustellen war. Verfassungs- oder einfachrechtlich bzw. aufgrund wahlrechtlicher Implikationen sind die Parteien den gleichen verfahrenstechnischen Grundsätzen verpflichtet, die auch für die Staatsorganisation vorgeschrieben sind. Sie können

dadurch für ihre Hauptfunktion der Personalrekrutierung Legitimation vermitteln. Dies vermögen die österreichischen Parteien nur, wenn sie sich diesen Grundsatz selber vorschreiben, da für sie trotz ihrer zentralen Funktionen im Staat keine binnendemokratische Organisationsform rechtlich verpflichtend ist. (I.3.3.)

Nach der Rekrutierung des politischen Führungspersonals wird Parteien die *Programmformulierung* durch die *Willensbildung* des Volkes als zweite Hauptfunktion zugeschrieben. Die vorherrschende Meinung über politische Parteien ist jedoch, daß sie nicht ausreichend repräsentativ sind, um den ihnen zugehörigen Amts- und Mandatsträgern inhaltliche Vorgaben machen zu können. (I.2.4.) Dennoch zielt die zweite Parteienfunktion gerade in diese Richtung, da programmatische Entscheidungen zum einen den gesellschaftlichen Interessenausgleich (insbesondere in Volksparteien) ausdrücken und zum anderen aus praktischen Gründen den Wählern nur wenige Alternativen angeboten werden können. Zur Wahl stehen jedoch keine Programme, sondern im Namen von Parteien kandidierende Personen. Deren kontinuierliche Identifikation mit der Parteiprogrammatik soll aufgrund des ihnen zu unterstellenden Interesses an erneuten Nominierungen gewährleistet werden. (I.3.6.) Die Übertragung der von den Parteien herausgebildeten Programmatik auf die staatliche Ebene erfolgt schließlich durch die von den Bürgern gewählten Abgeordneten. Durch sie wird der Volkswille auf die staatliche Ebene transferiert und trägt zur Legitimation des Staates bei.

Diese Konzeption liegt allen Regierungssystemen der Europäischen Union zugrunde. Als erstes wurde dementsprechend im deutschen Grundgesetz festgeschrieben, daß Parteien „bei der politischen Willensbildung des Volkes“<sup>437</sup> mitwirken. Diese Formulierung übernahmen die Verfassungsväter der drei südeuropäischen Länder, die nach der Überwindung diktatorischer Regime der EG beitraten. Als fünftes Land hat Österreich diese Formulierung einfachrechtlich übernommen; die Willensbildung obliegt den dortigen Parteien, obwohl ihnen weder die Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes (bei der Mitgliedschaft) noch eine innerparteilich demokratische Organisationsform (u.a. für die Personalrekrutierung) vorgeschrieben ist. Wie oben erwähnt, (I.3.1.) lehnt sich der französische Parteienartikel ebenfalls am Grundgesetz an. Er schreibt jedoch anstelle der Willensbildung den Parteien nur die Mitwirkung an Wahlentscheidungen zu. (I.3.4.)

Ohne entsprechende normative Grundlagen argumentiert die Rechtsprechung auch in den anderen EU-Ländern vergleichbar: Das Volk als Souverän artikuliert seinen Willen in Parteien, die ihn über Wahlen auf die staatliche Ebene transferieren. (Dabei wird in einigen Ländern die Bedeutung des freien Informationszugangs hervorgehoben.) Auch wenn in Großbritannien der Schwerpunkt bei den Parlamentsfraktionen und nicht den Parteiorganisationen liegt, ist deren Unabdingbarkeit im Willensbildungsprozeß ebenfalls anerkannt: Sie stellen „eine systemnotwendige Verbindung zwischen Volk und Parlament dar“<sup>438</sup> und tragen durch diese Funktion wie auch in allen anderen Ländern der 15er-EU zur Legitimation der nationalen Regierungssysteme bei.

Wie bereits Max Webers Definition zu entnehmen war, bieten die Funktionen der Elitenrekrutierung und Willensbildung den politischen Parteien personelle und programmatische *Möglichkeiten zur Politikgestaltung*. Dabei üben die von den Parteien nominierten und vom (Wahl-)Bürger legitimierte Parlamentarier aller Untersuchungsländer im wesentlichen drei Funktionen aus, die sie in die beiden oben gekennzeichneten Gruppen teilen: Während die Angehörigen der Regierungsparteien in der Regel die Gesetzgebung vornehmen und die Exekutive bestellen, wird diese vornehmlich durch die Opposition kontrolliert. (I.2.6.)

Die *Bestellung der Exekutiven* erfolgt in allen untersuchten Ländern durch die absolute Mehrheit der Abgeordneten. Dabei wählen die meisten Parlamente lediglich den Regierungschef, der sein Kabinett (zumindest theoretisch) frei zusammenstellen kann. In Dänemark, Irland und Österreich muß er hingegen für die Ernennung der Minister die Parlamentarier um

---

<sup>437</sup> GG Art. 21 Abs. 1 S. 1.

<sup>438</sup> Tsatsos 1988: 4.

Zustimmung ersuchen. Hinsichtlich der Rolle politischer Parteien ist in diesem Rahmen das Vereinigte Königreich hervorzuheben, für dessen Parteiensystem der funktionale Schwerpunkt in der Regierungsbildung angelegt ist. Die Herausbildung des Volkswillens und dessen Transfer in die staatlichen Institutionen werden hingegen in den übrigen 14 Ländern betont. (I.3.5.) Zwei von ihnen schreiben den Parteien dennoch verfassungsrechtlich eine herausragende Funktion bei der Regierungsbildung zu: In Griechenland ist der Vorsitzende der stärksten Fraktion explizit mit der Regierungsbildung beauftragt, in Portugal müssen die Parteien vom Staatspräsidenten vor der Nominierung eines Regierungschefs angehört werden. Das Vorschlagsrecht für die oberste Exekutivfunktion liegt auch in den anderen EU-Mitgliedsländern beim Staatsoberhaupt bzw. in Schweden beim Parlamentspräsidenten.

Die Politikgestaltung durch die *Gesetzgebung* wird in allen 15 Staaten von der Mehrheit der Abgeordneten (z.B. für Verfassungsänderungen gelten höhere Anforderungen) wahrgenommen. Dadurch materialisiert sich schließlich der Volkswille in Entscheidungen, die in Staaten ohne legitimatorische Krisensymptome gemeinhin Akzeptanz finden. (I.3.5.)

Zusätzlich trägt die Opposition durch die Wahrnehmung der dritten Parlamentskompetenz zur Legitimation der europäischen Nationalstaaten bei: Indem sie die Regierung *kontrolliert* und politische Alternativen präsentiert, drängt sie zur Berücksichtigung der Interessen weiter Teile der Bevölkerung. Diese Funktion nimmt sie einerseits über die Öffentlichkeit bzw. die Medien wahr. Andererseits verfügt sie über normativ verankerte Kontrollinstrumente und kann juristische Entscheidungsüberprüfungen einleiten.

Als äußerstes Kontrollinstrument steht den Parlamentariern aller Mitgliedsländer der 15er-EU in unterschiedlichen Ausgestaltungen das Mißtrauensvotum zur Verfügung, wobei damit in Luxemburg und den Niederlanden die Regierung nicht unmittelbar ihres Amtes enthoben wird. Die Abgeordneten in Dänemark, Finnland, Österreich und Schweden können nicht nur, wie in den übrigen Ländern, der gesamten Regierung, sondern mit der Mehrheit ihrer Stimmen auch einzelnen Minister das Vertrauen entziehen. Zwar gehen gewöhnlich Verhandlungen zwischen Parteien über die Bildung einer neuen Regierung (insbes. bei einem konstruktiven Votum) bzw. die Abhaltung von Neuwahlen voraus. Eine diesbezügliche Behandlung der Parteien nimmt jedoch keine Verfassung vor, lediglich die griechische schreibt ihnen generell eine Kontrollfunktion zu. Dennoch ist allgemein anerkannt, daß jede demokratische Legitimation eine permanente Rückbindung der Exekutiven an den Souverän erfordert und die Funktionsdeterminante der Kontrolle in den westlichen Demokratien hauptsächlich von den Oppositionsparteien wahrgenommen wird. Die Parteien wiederum kontrollieren ihre Parlamentarier und sorgen für deren Rückbindung an die in ihnen organisierten Bürger aufgrund des unterstellten Interesses an einer erneuten Nominierung. (I.1.3., I.3.6.)

Zusammenfassend ist aus den Erkenntnissen dieses I. Teils festzuhalten, daß nach jahrhundertlangem Ringen mit den nationalstaatlichen Parteiendemokratien eine Lösung des Legitimationsproblems gefunden wurde, zu der keine überzeugenden Alternativen aufgezeigt werden.<sup>439</sup> Ihre Attraktivität liegt darin begründet, daß sie das Problem näherungsweise lösen konnte, indem die politischen Parteien (gemeinsam mit Interessengruppen und Medien) als intermediäre Einrichtungen eine Transmitterfunktion zwischen den Bürgern und den Entscheidungsträgern erlangten. Der von den Parteien dabei vermittelte Legitimationsertrag wiederum hängt von der Umsetzung der benannten Funktionsbedingungen ab.

Die große Anzahl in der EU universell gültiger Legitimationsfaktoren der nationalen Parteien und ihr relativ homogener Typus verweisen einerseits auf die günstigen Voraussetzungen für die Bildung transnationaler Parteienverbände.<sup>440</sup> Andererseits lassen die Differenzen bereits Schwierigkeiten bei der Integration mancher Parteien in europäische Zusammenschlüsse vermuten. Deren Untersuchung kann nicht unmittelbar anhand der nationalstaatlichen Funktionsdeterminanten politischer Parteien erfolgen, weil das Regierungssystem der

---

<sup>439</sup> Vgl.: Krippendorff 1962: 65.

<sup>440</sup> Vgl.: Stamm 1978: 253.

EU ganz offensichtlich nicht mit demjenigen seiner Mitgliedstaaten vergleichbar ist und somit die Parteiensysteme auf unterschiedliche Voraussetzungen treffen. Deshalb ist zuvor dem Ausmaß des demokratischen Defizits der EU und seinen Ursachen nachzugehen.