

# Durch politischen Wettbewerb zu mehr Akzeptanz? Die potenzielle Rolle von Europarteien in der Perspektive der agonistischen Theorie

Ingo Take\*

Die steigende Relevanz der Europäischen Union, die spätestens seit dem Ausbruch der Eurokrise auch den europäischen Wählern deutlich vor Augen geführt wird, lässt die Frage nach der Legitimität europäischen Regierens immer drängender werden. In der Debatte über die demokratische Qualität der Europäischen Union beziehungsweise ihre legitimatorischen Defizite wird immer wieder darauf verwiesen, dass es der Union an einem einheitlichen Volk fehle, das sich durch eine gemeinsame Kultur, eine gemeinsame Sprache sowie geteilte Erfahrungen manifestiert und sich mit der Europäischen Union als politischem System identifiziert.<sup>1</sup> Ohne ein auf derartige Gemeinsamkeiten gegründetes Zusammengehörigkeitsgefühl fehle die Bereitschaft der EU-Bürgerinnen, ihre Partizipationsrechte wahrzunehmen, wodurch das Prinzip der Volksherrschaft ins Leere liefe.<sup>2</sup> In der Tat sind die historisch-kulturellen und sprachlichen Unterschiede innerhalb der Europäischen Union nicht zu leugnen und scheinen zurzeit wieder an Bedeutung zu gewinnen. Demgegenüber lässt sich unter Rückgriff auf agonistische Demokratiemodelle aber auch die These vertreten, dass diese Unterschiede, sofern sie zum Thema der politischen Auseinandersetzung gemacht werden, in produktiver Weise für die Herausbildung eines Gemeinschaftsgefühls genutzt und in ein pluralistisches Modell demokratischer Ordnung übersetzt werden können. Dazu müsste der politische Prozess allerdings so gestaltet sein, dass er offen für die vielfältigen Auffassungen von Freiheit und Gerechtigkeit ist, das heißt, es bedarf Institutionen, die die differierenden Vorstellungen hinsichtlich solcher Prinzipien zum Ausdruck bringen und sich für sie im politischen Wettbewerb einsetzen.

Zu den potenziell geeigneten Institutionen zählen europäische Parteien<sup>3</sup>, sofern es ihnen gelingt, die in und zwischen den Mitgliedsländern divergierenden Vorstellungen gesellschaftlicher Ordnung auf europäischer Ebene zu repräsentieren und diese in der Auseinandersetzung mit konkurrierenden Akteuren so weit wie möglich umzusetzen. In unabhängigen und starken Europarteien können sich die liberalen, konservativen, sozialdemokratischen, nationalistischen und alternativen Vorstellungen einer gesellschaftlichen Ordnung bündeln und miteinander in Wettbewerb treten, ohne von nationalen politischen Agenden dominiert zu werden. Damit könnte auch das von Simon Hix konstatierte Problem

---

\* PD Dr. Ingo Take, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bremen.

Der Autor dankt Dirk Jörke und Thorsten Hüller für ihre kritisch-konstruktiven Kommentare zu einer früheren Fassung dieses Beitrags.

Um einer geschlechtersensiblen Schreibweise gerecht zu werden, wird im Folgenden unsystematisch zwischen weiblicher und männlicher Schreibweise gewechselt.

- 1 Peter Graf Kielmansegg: Integration und Demokratie, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen 1996, S. 47-71.
- 2 Viktoria Kaina: Wir in Europa. Kollektive Identität und Demokratie in der Europäischen Union, Wiesbaden 2009.
- 3 Die Begriffe Europarteien und europäische Parteien werden im Folgenden synonym verwendet. Die Begriffe bezeichnen transnationale Parteien, die über Mitgliedsparteien in den Staaten der Europäischen Union verfügen.

gemildert werden: „What is missing is the substantive content of democracy: a battle for control of political power and the policy agenda at the European level, between rival groups of leaders with rival policy platforms [...]“.<sup>4</sup>

In diesem Beitrag wird die These vertreten, dass europäische Parteien unter bestimmten Voraussetzungen einen substanziellen Beitrag zur Erhöhung der Identifikation der EU-Bürger mit dem politischen System der Union leisten können und dies positive Auswirkungen auf die demokratische Praxis in der Europäischen Union hat. Um diese These zu stützen, wird zunächst an Chantal Mouffe anschließend argumentiert, dass agonistische Konflikte ein konstitutives Merkmal legitimer politischer Ordnungen sind. In einem zweiten Schritt wird dargelegt, inwiefern insbesondere europäische Parteien geeignet sein könnten, diese Konflikte zu initiieren und auszutragen und so die Relevanz und Akzeptanz der Europäischen Union aus Sicht ihrer Bürger zu steigern. Diese Darstellung dient dann als Folie, um aufzuzeigen, welche institutionellen Reformen unternommen werden müssten, um den Europarteien diese Funktion auch zu ermöglichen. Abschließend wird noch der Versuch unternommen, die Wahrscheinlichkeit entsprechender Reformen abzuschätzen.

### **Mouffes Konzeption des agonistischen Pluralismus**

Die Bedeutung europäischer Parteien wird in diesem Beitrag mit dem konfliktiven und diskursiven Charakter legitimer politischer Ordnungen begründet. Dazu wird zunächst auf die Arbeiten Chantal Mouffes zurückgegriffen.<sup>5</sup> Mouffe sieht in der Akzeptanz des Pluralismus das konstitutive Merkmal moderner liberaler Demokratien. Unter Pluralismus versteht sie „das Ende einer substanziellen Idee vom guten Leben“.<sup>6</sup> Stattdessen existiere eine Vielfalt von Konzeptionen politischer Ordnung, die jeweils für sich beanspruchen, das gute Leben zu ermöglichen, und zwischen denen idealerweise ein Wettbewerb um öffentliche Zustimmung geführt wird, der wiederum den Kern politischer Praxis ausmacht.<sup>7</sup> Aus dieser Perspektive fungiert Differenz als Ermöglichungsbedingung von Pluralismus und Konflikte stellen keine Störungen politischer Prozesse dar, die auszuräumen sind. Sie verhindern auch nicht die vollständige Realisierung allgemeinwohlorientierter Ziele oder die Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter, weil dies voraussetzen würde, dass alle nach den gleichen Zielen und Gütern streben, was nicht der Fall ist.<sup>8</sup> Vielmehr gefährde die Hoffnung auf die Etablierung einer endgültigen politischen Ordnung das Politische, gekennzeichnet durch die permanente Konkurrenz zwischen verschiedenen Konzeptionen guten Lebens, und damit auch die Demokratie selbst.<sup>9</sup> Dementsprechend hält Mouffe eine auf Konsens und Versöhnung zielende demokratische Politik nicht nur für konzeptionell

4 Simon Hix: *What's wrong with the European Union & How to fix it*, Cambridge 2008, S. 85.

5 Chantal Mouffe: *Das demokratische Paradox*, Wien/Berlin 2000; Chantal Mouffe: *Über das Politische. Wider die kosmopolitische Illusion*, Frankfurt am Main 2007; Chantal Mouffe: *Agonistik. Die Welt politisch denken*, Bonn 2015.

6 Mouffe: *Das demokratische Paradox*, 2000, S. 34.

7 Siehe auch die Pluralismuskonzeption von Ernst Fraenkel: *Der Doppelstaat*, Frankfurt am Main 1974, S. 189.

8 Mouffe: *Das demokratische Paradox*, 2000, S. 46-47; vgl. auch Regina Kreide: *Eine Verteidigung der Deliberation und der Differenz*, in: Hubertus Buchstein (Hrsg.): *Die Versprechen der Demokratie*, Baden-Baden 2013, S. 347-354, hier S. 348.

9 Mouffe: *Das demokratische Paradox*, 2000, S. 35, 37, 48.

fälsch, sondern auch für politisch gefährlich.<sup>10</sup> Stattdessen basierten moderne Demokratien auf der „Permanenz von Konflikt“, wodurch die Dynamiken des demokratischen Prozesses am Leben gehalten werden.<sup>11</sup> Dieser konflikthafte Charakter moderner Demokratien solle deshalb begrüßt und befördert werden.<sup>12</sup> Dies gilt allerdings nur, wenn es gelingt, „Antagonismus“ (Kampf zwischen Feinden) in „Agonismus“ (Auseinandersetzungen zwischen Gegnern) zu transformieren, das heißt, Feindschaft zu domestizieren.<sup>13</sup> Domestizierung meint hier, dass die im Wettstreit liegenden Parteien die Legitimität ihrer Konkurrentinnen auch dann achten, wenn sie erkennen, dass es für einen Konflikt keine rationale Lösung gibt. Was sie zu Gegnern anstatt zu Feinden macht, ist die wechselseitige Anerkennung als Mitglieder derselben politischen Gemeinschaft.<sup>14</sup> Kennzeichnend für den „agonistischen Pluralismus“ ist, dass demokratische Politik nicht auf die Überwindung der Opposition zwischen einem ‚Wir‘ und einem ‚Sie‘ zielt – was unmöglich wäre – sondern auf deren Neufassung in einer Art und Weise, die mit der pluralistischen Demokratie kompatibel ist.<sup>15</sup> Entsprechend bedarf es der Schaffung eines institutionellen Rahmens, der den Konfliktaustrag in Form einer agonistischen Konfrontation zwischen Gegnern ermöglicht, statt einen antagonistischen Kampf zwischen Feinden zu fördern.<sup>16</sup> Dazu muss der Gegner als jemand konstruiert werden, dessen Ideen es zwar zu bekämpfen gilt, dem das Recht, seine Ideen zu verteidigen, jedoch nicht abgesprochen werden darf.<sup>17</sup> Konstitutiv für eine derart „gezähmte“ antagonistische Beziehung, in der Konflikte als legitim gelten und nicht die politische Gemeinschaft zerstören, ist eine „gemeinsame Bindung an ethisch-politische Prinzipien liberaler Demokratie“ wie Freiheit und Gleichheit<sup>18</sup> sowie ein Konsens über „die für die Demokratie konstitutiven Institutionen“.<sup>19</sup> Letztere müssen den Raum dafür schaffen, dass die Meinungsverschiedenheiten über die Bedeutung der ethisch-politischen Prinzipien und die Art und Weise ihrer Verwirklichung in konstruktiver Weise ausgetragen werden können. Denn nur so ist gewährleistet, dass den Bürgerinnen unterschiedliche Identifikationsmöglichkeiten offenstehen, die letztlich konstitutiv für demokratische Politik sind.<sup>20</sup>

Um eine derartige demokratische Praxis zu ermöglichen, bedarf es einer lebendigen agonistischen Sphäre, in der Identitäten, Moral und Diskurse umstritten sind und deren Dynamik aus dem öffentlichen Wettstreit miteinander konkurrierender, nach Hegemonie strebender politischer Projekte erwächst.<sup>21</sup> Nur eine solche Sphäre bietet die Möglichkeit, bisher unterdrückte Ordnungsvorstellungen durch die Artikulation kontrahegemonialer Verfahrensweisen zu reaktivieren und auf diese Weise eine andere Form von Hegemonie zu installieren.<sup>22</sup> Um dies mit Hilfe einer demokratischen Politik leisten zu können, bedarf

10 Mouffe: *Über das Politische*, 2007, S. 8; kritisch dazu: Stefan Rummens: *Democracy as a Non-Hegemonic Struggle? Disambiguating Chantal Mouffe's Agonistic Model of Politics*, in: *Constellations* 3/2009, S. 377-391, hier S. 377.

11 Mouffe: *Das demokratische Paradox*, 2000, S. 47.

12 Mouffe: *Über das Politische*, 2007, S. 43.

13 Ebenda, S. 29.

14 Ebenda, S. 30.

15 Mouffe: *Das demokratische Paradox*, 2000, S. 103; Mouffe: *Agonistik*, 2015, S. 207-208.

16 Mouffe: *Agonistik*, 2015, S. 12.

17 Ebenda, S. 29.

18 Mouffe: *Über das Politische*, 2007, S. 29.

19 Ebenda, S. 43; auch dieser Gedanke findet sich bereits bei Fraenkel: *Der Doppelstaat*, 1974, S. 199.

20 Mouffe: *Agonistik*, 2015, S. 30.

21 Mouffe: *Über das Politische*, 2007, S. 9-10.

22 Ebenda, S. 27.

es kollektiver Identitäten, welche die durch die bisher dominierende politische Ordnung Benachteiligten repräsentieren und deren Forderungen artikulieren.<sup>23</sup> Die Notwendigkeit von Repräsentation als wichtigem Bestandteil einer pluralistischen demokratischen Gesellschaft begründet Mouffe damit, dass Identitäten immer das Resultat diskursiver Konstruktionen sind und somit jede Geltendmachung einer politischen Identität innerhalb des Prozesses der Repräsentation stattfindet.<sup>24</sup> Wenn Mouffe von repräsentativen Institutionen spricht, die bei der Institutionalisierung der konflikthafter Dimension des Pluralismus eine bedeutsame Rolle spielen, weil sie der gesellschaftlichen Vielfalt Ausdruck verleihen, so lässt sich dies nicht allein als Hinweis auf das parlamentarische System allgemein lesen. Vielmehr bilden sie auch ein Indiz für die potenzielle Rolle von Parteien, deren vornehmliche Funktion darin besteht, die Vielfalt der in der Bevölkerung vorzufindenden Identitäten, Bedürfnisse und Interessen gegenüber dem politischen System zu repräsentieren. In ihrem Buch „Agonistik“ plädiert Mouffe sogar explizit für konzentrierte außerparlamentarische und parlamentarische Bemühungen zur Etablierung einer antihegemonialen Offensive gegen den Neoliberalismus<sup>25</sup> und nennt dabei neben Attac und dem Weltsozialforum auch fortschrittliche politische Parteien und die Gewerkschaften.<sup>26</sup>

In den Worten von Mouffe zielt Politik „[...] auf die Schaffung von Einheit im Kontext von Konflikt und Diversität“.<sup>27</sup> Unter dem gemeinsamen Dach der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und des weiteren Primärrechts der Europäischen Union herrscht ein „unauslöschlicher Wertpluralismus“, weshalb die Bedeutung und Implementierung dieser Prinzipien zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen umstritten ist. Parteien käme hier die Aufgabe zu, deren unterschiedliche Identitäten „so zu konstruieren, dass die demokratische Konfrontation daraus Energie bezieht“, aber nicht, „sie durch Konsens zu überwinden“.<sup>28</sup> So gibt es liberal-konservative, sozialdemokratische, neoliberale, radikaldemokratische und zahlreiche andere Interpretationen des Gemeinwohls beziehungsweise sozialer Gerechtigkeit, denen üblicherweise Parteien versuchen, Geltung zu verschaffen. Um derartige Divergenzen sollte sich die Auseinandersetzung zwischen Links und Rechts drehen, weshalb Mouffe vorschlägt, diese Kategorien nicht als altmodisch zu diffamieren, sondern sie im Gegenteil neu zu definieren.<sup>29</sup> Die Unterscheidung zwischen Links und Rechts sei – auch weitgehend losgelöst von ihrem traditionellen Inhalt und variabel – für das Funktionieren eines agonistischen pluralistischen demokratischen Systems deshalb so bedeutsam, weil nur Politik, die einen parteilichen Charakter hat, in der Lage ist, kollektive Formen der Identifikation zu ermöglichen und „Leidenschaften für demokratische Entwürfe [zu] mobilisieren“.<sup>30</sup> Fehlt die Konfiguration einer Opposition entlang der Trennlinie zwischen Links und Rechts als Ermöglichungsbedingung legitimen Konflikts oder wird sie geschwächt, haben die Leidenschaften kein demokratisches Ventil und die agonistische Dynamik des Pluralismus geht verloren. Dann wird auch die Transformation vom Antagonismus zum Agonismus behindert, mit potenziell

23 Mouffe: *Das demokratische Paradox*, 2000, S. 36.

24 Mouffe: *Agonistik*, 2015, S. 185.

25 Ebenda, S. 186-187.

26 Ebenda, S. 202.

27 Mouffe: *Das demokratische Paradox*, 2000, S. 103.

28 Mouffe: *Über das Politische*, 2007, S. 12.

29 Mouffe: *Das demokratische Paradox*, 2000, S. 212.

30 Mouffe: *Über das Politische*, 2007, S. 13.

schädlichen Folgen für die Demokratie.<sup>31</sup> Mouffe sieht einige Entwicklungen in genau diese Richtung weisen.

So habe das Verschwimmen der Links/Rechts-Unterscheidung in den liberal-demokratischen Gesellschaften dazu geführt, dass soziale Verhältnisse nicht mehr eindeutig politisiert werden und damit diese betreffende Entscheidungen unter einem geringeren Rechtfertigungsdruck stehen. Eine weitere Konsequenz der Auflösung grundlegender Unterschiede zwischen Links und Rechts bestehe im nachlassenden Interesse der Menschen an Politik, was sich an der abnehmenden Wahlbeteiligung in Europa zeige.<sup>32</sup> Zudem nehme der vorherrschende Konsens der Mitte und die Hegemonie des neoliberalen Modells über immer mehr Lebensbereiche den Bürgern in Europa „die Chance, sich im Rahmen einer antagonistischen Debatte Gehör zu verschaffen und zwischen echten Alternativen zu wählen“, und führe in der Konsequenz zu einer „Krise der Repräsentation“.<sup>33</sup> Explizit erwähnt Mouffe hier die jugendliche Bevölkerung, aber auch die Arbeiterschaft, die dadurch, dass die sozialistischen beziehungsweise sozialdemokratischen Parteien in Europa in den letzten Jahren immer weiter in die Mitte gerückt sind, ihre politische Heimat verloren hat. Dies machen sich populistische, rechtsgerichtete Parteien zunutze, indem sie ein neues ‚Wir-Gefühl‘ in Abgrenzung zu Immigranten oder Muslimen zu vermitteln versuchen.<sup>34</sup>

Wenn den Wählerinnen aber die Möglichkeit fehlt, sich mit einer ausreichend differenzierten Bandbreite demokratischer politischer Identitäten zu identifizieren,<sup>35</sup> wird die dadurch entstehende Leerstelle möglicherweise auch von alternativen Formen der Identifikation gefüllt, die sich als weniger kompatibel mit dem existierenden demokratischen System erweisen. So birgt die zunehmende Dominanz „moralistischer Diskurse“ beziehungsweise ein „Anwachsen der verschiedenen Arten des religiösen Fundamentalismus“<sup>36</sup> oder auch von regionalen, nationalen sowie ethnischen Formen der Identifikation<sup>37</sup> die Gefahr, dass demokratische Modelle der Konfrontation abgelöst werden durch solche zwischen nationalistischen, religiösen oder ethnischen Identifikationsformen. Derartige essentialistische Identitäten bergen die Gefahr von – auch gewaltsamen – Auseinandersetzungen über nicht verhandelbare moralische Werte<sup>38</sup> und kennzeichnen einen Antagonismus, der mit demokratischen Mitteln kaum noch einzuhegen ist. Der Erfolg radikaler rechtsgerichteter Parteien in vielen Ländern Europas ist laut Mouffe ein Beispiel für die nicht intendierten Konsequenzen, die ein auf Konsens ausgerichtetes politisches System erzeugt, das nicht ausreichend Raum für konfligierende Weltbilder bietet. Zugewinne für rechte Parteien seien insbesondere in jenen Ländern zu konstatieren, in denen die Unterschiede zwischen den etablierten demokratischen Parteien immer weiter abnehmen, neue Kräfte den herrschenden Konsens mit populistischer Rhetorik angreifen und sich als Anti-Establishment-Kräfte gerieren, die den Willen des ‚Volkes‘ verkörpern und damit insbesondere die von den politischen Eliten vernachlässigten Modernisierungsverlierer ansprechen.<sup>39</sup> Dabei kommt ihnen zugute, dass der vorherrschende politische Diskurs suggeriert, die Kernelemente des

31 Ebenda, S. 157.

32 Mouffe: *Agonistik*, 2015, S. 205.

33 Ebenda, S. 176.

34 Ebenda, S. 180-181.

35 Mouffe: *Über das Politische*, 2007, S. 91.

36 Mouffe: *Das demokratische Paradox*, 2000, S. 113.

37 Mouffe: *Agonistik*, 2015, S. 206-207.

38 Ebenda, S. 30.

39 Ebenda, S. 205. Für die Beispiele Österreich, Belgien und Frankreich siehe Mouffe: *Über das Politische*, 2007, S. 89-90.

Neoliberalismus wie Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung seien für das Funktionieren des Marktes weiterhin notwendig und damit alternativlos. So wird nicht nur Gestaltungsmacht negiert, sondern auch die Möglichkeit der Mobilisierung für politische Projekte unterlaufen. Hinzu komme, dass jegliche Kritik am vorherrschenden neoliberalen Paradigma als Ausdruck eines antieuropäischen Angriffs auf die Existenz der Europäischen Union diskreditiert wird. Wenn die Möglichkeit legitimer Kritik an der derzeitigen neoliberalen Politik der Europäischen Union jedoch grundsätzlich negiert wird, kann dies die Flucht der Bürger in europaskeptische Einstellungen fördern. Dahinter steht die Befürchtung, dass mehr europäische Integration die neoliberale Hegemonie weiter verstärkt.<sup>40</sup> Vor diesem Hintergrund legt das agonistische Demokratiemodell nahe, eine Alternative zum Neoliberalismus zu formulieren. Während die jüngste Banken- und Finanzkrise die Verteidiger des Neoliberalismus zu einer Rechtfertigung ihrer Position und substanzialen Reformvorschlägen zwingt, haben dessen Kritiker die Aufgabe, seine strukturelle Reformunfähigkeit zu belegen und Alternativen zu entwickeln, die bei der Bevölkerung auf Resonanz stoßen. Es bedarf demnach einer Politisierung des europäischen Projekts, welche die Bürger motiviert, in eine agonistische Konfrontation zwischen unterschiedlichen Auffassungen über die Aufgaben der Europäischen Union, ihre Kompetenzen und ihre Ziele einzutreten.<sup>41</sup> Diese Politisierung, so die hier vertretene Auffassung, kann am besten durch den Konflikt zwischen genuin europäischen Parteien realisiert werden, die sich dadurch letztlich auch von den nationalen Diskursen befreien könnten.

### **Alternative Konzeptionen agonistischer Demokratie**

Auch andere Vertreter einer agonistischen Konzeption von Demokratie betrachten Konflikte als wertvollen und unverzichtbaren Teil des politischen Lebens sowie als zentrale Triebkraft des politischen Prozesses und der Politisierung gesellschaftlicher Problemlagen.<sup>42</sup> Demnach sind politischer Konflikt und Uneinigkeit dem politischen Leben endemisch und können auch nicht durch Appelle an Rationalität und angeblich geteilte Intuitionen über Gerechtigkeit gelöst werden.<sup>43</sup> Die Unausweichlichkeit agonistischer Konflikte ergibt sich daraus, dass die zentralen Fragen demokratischer Gesellschaften nicht durch wissenschaftliches Wissen oder Evidenz zu beantworten, sondern durch Unsicherheit gekennzeichnet sind.<sup>44</sup> Auch Winfried Thaa weist darauf hin, dass sich Politik durch eine Vielzahl alternativer Optionen auszeichnet und keinesfalls mit der Suche nach der einen richtigen Lösung gleichzusetzen ist.<sup>45</sup> Deshalb zählt auch er die Repräsentation von gesellschaftlichen Konflikten innerhalb des politischen Systems und eben nicht deren Lösung zu

40 Mouffe: *Agonistik*, 2015, S. 96.

41 Ebenda, S. 92.

42 Friedbert W. Rüb/Holger Straßheim: Politische Evidenz – Rechtfertigung durch Verobjektivierung?, in: Anna Geis/Frank Nullmeier/Christopher Daase (Hrsg.): *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen*, Leviathan Sonderband 27/2012, S. 377-397; John S. Brady: *No contest? Assessing the agonistic critiques of Jürgen Habermas's theory of the public sphere*, in: *Philosophy & Social Criticism* 3/2004, S. 331-354; Monique Deveaux: *Agonism and pluralism*, in: *Philosophy & Social Criticism* 4/1999, S. 1-22.

43 Ebenda, S. 4; Rosemary E. Shinko: *Agonistic Peace: A Postmodern Reading*, in: *Millennium* 3/2008, S. 473-491, hier S. 478-479.

44 Rüb/Straßheim: *Politische Evidenz*, 2012, S. 394.

45 Winfried Thaa: *Weder Ethnos noch Betroffenheit: Repräsentationsbeziehungen konstituieren einen handlungsfähigen Demos*, in: Hubertus Buchstein (Hrsg.): *Die Versprechen der Demokratie*, Baden-Baden 2013, S. 105-124, hier S. 113.

den herausragenden Leistungen moderner Demokratien.<sup>46</sup> Die in diesen Konflikten formulierten politischen Alternativen bilden die Basis der Urteilsbildung und Entscheidungsfindung seitens der Bürger und geben ihnen damit erst ihre Entscheidungsmacht und motivieren sie zur politischen Teilnahme.<sup>47</sup> Folglich bedarf es fortlaufender politischer Kontroversen und daher sind auch lediglich vorläufige Entscheidungen zu erwarten, die immer wieder revidiert werden müssen.<sup>48</sup>

Statt also darauf zu drängen, dass Menschen ihre moralischen, religiösen und kulturellen Sichtweisen für sich behalten, schlagen Anhänger des agonistischen Demokratiemodells vor, danach zu streben, politische Praktiken zu entwickeln und auszuweiten, welche es den Bürgern ermöglichen, ihren differierenden Weltansichten Ausdruck zu verleihen.<sup>49</sup> Agonismus erfordere nämlich weder die Schaffung einer einheitlichen, auf gemeinsamen Moralvorstellungen, Überzeugungen oder Institutionen gegründeten, ethischen oder politischen Gemeinschaft noch werde eine solche angestrebt.<sup>50</sup> Stattdessen betont das Konzept der agonistischen Demokratie in besonderer Weise die Unterschiede im öffentlichen Leben und stellt damit nicht nur statische Vorstellungen von Identitäten infrage, sondern weist gleichzeitig auf die Möglichkeit des Wandels beziehungsweise der Modifizierung kollektiver Identitäten durch demokratische Prozesse der Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Identitäten hin. In dieser Perspektive verringert sich die Bedeutung existierender vorpoltischer Loyalitäten und Zugehörigkeiten, während gleichzeitig komplexeren, sich immer wieder wandelnden, überlappenden Formen von Identität Rechnung getragen wird.<sup>51</sup>

Um derartige Wandlungsprozesse zu ermöglichen, bedarf es der Kultivierung oppositioneller beziehungsweise antagonistischer aber respektvoller zivilgesellschaftlicher und politischer Beziehungen und Praktiken. Stefan Zotti betont in diesem Zusammenhang die Bedeutung politischer Parteien, wenn er konstatiert, dass die parlamentarische Demokratie westlicher Prägung vom Wettbewerb und der friedlichen Konfliktaustragung zwischen politischen Parteien lebt, die auf die Beeinflussung und Gestaltung von Politik zielt.<sup>52</sup> Jürgen Mittag und Eva Bräth argumentieren im Anschluss an Martin Lipset und Stein Rokkan,<sup>53</sup> dass in demokratietheoretischer Perspektive „Demokratie als Herrschafts- und Gesellschaftsform auch im Hinblick auf die Europäische Union durch bestimmte soziokulturelle und sozioökonomische Konfliktlinien geprägt ist, [die sich] nicht zuletzt in politischen Gemeinsamkeiten und Unterschieden der Parteien abzeichnen“.<sup>54</sup> Diese wiederum beziehen sich bei der Formulierung politischer Alternativen auf die von ihnen identifizierten gesell-

46 Ebenda, S. 118.

47 Jens Borchert: Das demokratische Versprechen, der demokratische Zweifel und die drei Dimensionen politischer Gleichheit, in: Hubertus Buchstein (Hrsg.): Die Versprechen der Demokratie, Baden-Baden 2013, S. 229-248, hier S. 233.

48 Rüb/Straßheim: Politische Evidenz, 2012, S. 394.

49 Deveaux: Agonism and pluralism, 1999, S. 2.

50 Ebenda, S. 5.

51 Ebenda, S. 14-15.

52 Stefan Zotti: Politische Parteien auf europäischer Ebene. Grundzüge der politischen und rechtlichen Entwicklung des europäischen Parteiensystems, Baden-Baden 2010, S. 19.

53 Seymour M. Lipset/Stein Rokkan: Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments, in: Seymour M. Lipset/Stein Rokkan (Hrsg.): Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives, New York 1967, S. 1-64.

54 Jürgen Mittag/Eva Bräth: Parteienzusammenarbeit in Europa: Entwicklungslinien und Perspektiven, in: Jürgen Mittag (Hrsg.): Politische Parteien und europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa, Essen 2006, S. 699-721, hier S. 712.

schaftlichen Konflikte.<sup>55</sup> Die Beobachtung, dass die traditionellen gesellschaftlichen Konfliktlinien zum größten Teil an Bedeutung verloren haben, impliziert nicht, dass es keine die Gesellschaft mobilisierenden politischen Konflikte mehr gibt. Die Aufgabe der europäischen Parteien besteht folglich darin, transnational relevante Konflikte und Probleme zu identifizieren, dazu Position zu beziehen und die Bürgerinnen für die von ihnen jeweils angebotenen Lösungsmodelle zu mobilisieren.<sup>56</sup> Auch der institutionelle Bias der Europäischen Union in Richtung der negativen Integration in Form des Abbaus von Handelsbeschränkungen jeglicher Art – auch zu Lasten der sozialen Sicherungssysteme, der industriellen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, der Bildung, des Gesundheitswesens oder auch der öffentlichen Infrastruktur in den Mitgliedsländern – könnte von den Europarteien problematisiert und damit auf die öffentliche Agenda gebracht werden. Beides läuft auf eine stärkere Politisierung der Europapolitik hinaus, die – das zeigen die bisherigen Erfahrungen mit den Europawahlkämpfen nationaler Parteien – offensichtlich auf genuin europäische Parteien angewiesen ist, um mobilisierend zu wirken.<sup>57</sup> Grenzüberschreitend relevante Konflikte und Probleme, die zur Politisierung taugen und die sich durch europäische Parteien formulieren, rahmen, diskutieren und in politische Entscheidungsvorlagen übersetzen lassen, gibt es eigentlich genug; zu denken ist nur an die Regulierung der Banken, den Umgang mit Flüchtlingen, den Ausbau des Datenschutzes, eine gemeinsame Verteidigungspolitik oder auch die Bekämpfung des Klimawandels.

Der skizzierte Zusammenhang zwischen gesellschaftlichen Konflikten und Problemen und deren Transformation in politische Optionen durch Parteien legt nahe, dass „ein Demos überhaupt nur dort [entsteht], wo politische Alternativen durch Repräsentation in einem gemeinsamen Handlungsraum sichtbar und, über welche Zwischenschritte auch immer, für die Bürger entscheidbar werden“.<sup>58</sup> In dieser Perspektive ist die Entstehung eines Demos unabhängig vom Vorhandensein eines auf gemeinsame Kultur, Erinnerung, Sprache und Abstammung gegründeten Volkes.

Demnach ist die Europäische Union in dem Maße demokratisierungsfähig, in dem es den Europarteien gelingt, europaweit relevante gesellschaftliche Differenzen und Konflikte in unterschiedliche politische Alternativen zu übersetzen, zum Gegenstand der öffentlichen Auseinandersetzung zu machen und die europäischen Wählerinnen dazu zu motivieren, zwischen den verschiedenen Optionen in einer Wahl zu entscheiden.<sup>59</sup> Europarteien sind potenziell dafür prädestiniert, das heterogene Europa der vielen politischen Gemeinschaften angemessen zu repräsentieren und die vielfältigen Problemsichten in konkurrierende politische Optionen zu übersetzen, um auf diese Weise die Bürger für europäische Belange zu interessieren und zu mobilisieren. Dabei lässt sich auf ihre meinungsbildende und informierende Funktion, ihr Bemühen um die öffentliche Unterstützung ihrer Ziele, ihre integrative und Interessen aggregierende Funktion sowie ihr Bemühen um die Durchsetzung dieser Interessen und Ziele im Rahmen des legislativen Prozesses verweisen.

Die geschilderten agonistischen Theorieansätze zur Konzeptualisierung einer legitimen politischen Ordnung sowie deren Wesensmerkmale und Voraussetzungen lassen sich in

55 Thaa: *Weder Ethnos noch Betroffenheit*, 2013, S. 119.

56 Siehe bereits im Jahre 1964 Murray Forsyth: *Die politischen Parteien im Europäischen Parlament*, in: *Europa-Archiv* 15/1964, S. 558-568.

57 Vgl. Martin Morlok: *Unionsweite Rechtspersönlichkeit der Europarteien*, in: Thomas Poguntke/Martin Morlok/Heike Merten (Hrsg.): *Auf dem Weg zu einer europäischen Parteiendemokratie*, Baden-Baden 2013, S. 29-44, hier S. 30.

58 Thaa: *Weder Ethnos noch Betroffenheit*, 2013, S. 119.

59 Ebenda, S. 119-120.

drei Thesen zusammenfassen. Erstens sind Parteien in besonderer Weise geeignet, dem konflikthafter beziehungsweise diskursiven Charakter dieser Ordnungen gerecht zu werden. Zweitens vermag die organisierte Auseinandersetzung über Fragen des guten Lebens, durch kollektive Akteure einen Beitrag zur Akzeptanz dieser Ordnungen als legitim zu leisten. Darüber hinaus vertritt dieser Beitrag die These, dass, drittens, europäische Parteien – mehr als die Regierungen im Europäischen Rat oder die großen Fraktionen im Europäischen Parlament (mit ihrer Kompromissorientierung) – geeignet sein sollten, die Interessen von Minderheiten in den europäischen politischen Prozess einzuspeisen. Dies hätte vor dem Hintergrund der kulturellen Heterogenität der Europäischen Union eine zusätzliche legitimierende Funktion.<sup>60</sup>

### Die (bisherige) Funktion und Rolle von Europarteien

Die These, dass ein über europäische Parteien ausgetragener Wettbewerb um alternative politische Konzepte vermutlich besser geeignet ist, das Interesse der Bürger für europäische Themen zu erhöhen, sie zu mehr Teilhabe zu motivieren und damit eine verstärkte Identifikation mit der Europäischen Union zu schaffen, gründet sich nicht allein auf den konfliktiven Charakter der Politik, der hier als konstitutiv für legitime politische Ordnungen betrachtet wird, sondern auch auf die Funktionen, die Parteien zugeschrieben werden. Die Funktion von Parteien besteht darin, „gesellschaftliche Vorstellungen, Forderungen und Konflikte aufzugreifen, diese in Form generalisierender Handlungs- und Aktionsprogramme zu bündeln“<sup>61</sup> und gegenüber dem politischen System zu artikulieren (Aggregations- und Transmissionsfunktion).<sup>62</sup> Dabei sind die gesellschaftlichen Bedürfnisse, Präferenzen und Meinungen von den Parteien so zu artikulieren, dass sie in konkurrierender Weise an vorherrschende „politische Prinzipien wie Freiheit, Gleichheit oder Gerechtigkeit und gesellschaftliche Werte wie Wohlstand, Sicherheit, Solidarität“ anschlussfähig und – je nach weltanschaulichen Prämissen – als unterschiedliche „Versionen des Allgemeinwohls“<sup>63</sup> zu identifizieren sind. Darüber hinaus soll das Wiederwahlinteresse der Mandatsträgerinnen sicherstellen, dass sie im Sinne der sie wählenden Bürger handeln. Gleichzeitig gewährleistet die Existenz politischer Konkurrenten, „dass jede Vernachlässigung politischer Anliegen und jede Verselbstständigung des Repräsentanten öffentlich thematisiert und skandalisiert wird“<sup>64</sup>. Schließlich haben Parteien auch die Aufgabe, Eliten und Personal für die Übernahme öffentlicher Ämter zu rekrutieren, auszubilden und zu nominieren (Selektierungs-, Elitenbildungs- und Wahlfunktion) sowie die Bürgerinnen über Öffentlichkeitsarbeit und die Ermöglichung der aktiven Teilnahme in das politische System einzubinden und für die Beteiligung an Wahlen zu mobilisieren (Sozialisierungs- und Mobilisierungsfunktion).

60 Vgl. Maximilian Mayer: Multiplikatoren für Identifikation und Identität? Europäische Parteiorganisationen und die Konstruktion der europäischen Identität, in: Jürgen Mittag (Hrsg.): Politische Parteien und europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa, Essen 2006, S. 389-403, hier S. 399.

61 Jürgen Mittag: Chance oder Chimäre? Die grenzüberschreitende Interaktion politischer Parteien in Europa, in: Jürgen Mittag (Hrsg.): Politische Parteien und europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa, Essen 2006, S. 13-60, hier S. 15-16.

62 Mit Bezug auf Europarteien siehe: Thomas Poguntke/Christine Pütz: Parteien in der Europäischen Union: Zu den Entwicklungschancen der Europarteien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/2006, S. 334-353.

63 Thaa: Weder Ethnos noch Betroffenheit, 2013, S. 118.

64 Borchert: Das demokratische Versprechen, 2013, S. 233.

Diesen Funktionsbeschreibungen können die europäischen Parteien so lange nicht vollumfänglich gerecht werden, wie die strukturellen Rahmenbedingungen der Europäischen Union sie in ihren Kompetenzen und Aufgaben beschränken. Hinzu kommt, dass die Europarteien bisher lediglich als Zusammenschlüsse beziehungsweise Dachorganisationen nationaler Parteien fungieren und weder über einen eigenen organisatorischen Unterbau auf regionaler und lokaler Ebene verfügen noch über eine nennenswerte Zahl von Individualmitgliedern. Damit fehlt ihnen ein direkter Zugang zu den Bürgern und die Möglichkeit, gesellschaftliche Trends und Konflikte frühzeitig zu erkennen, um darauf reagieren zu können. Ebenfalls problematisch ist das Fehlen eines genuin europäischen Programms, das auf die Beeinflussung der Europäischen Union als supranationale Instanz zur Realisierung ihrer Prinzipien und Normen sowie zur Bearbeitung von Problemen mit einer europäischen Dimension zielt. Was die Europarteien bisher auszeichnet ist, dass sie jeweils „einen gewissen Grad an inhaltlicher und programmatischer Kohärenz“ aufweisen, die Verbindung zwischen den nationalen Parteien und den Fraktionen im Europäischen Parlament stärken,<sup>65</sup> ihre Aktivitäten auf die europäische Politikgestaltung fokussieren und zumindest über lockere Verbindungen zu den Abgeordneten des Europäischen Parlaments verfügen.<sup>66</sup>

Auch wenn die europäischen Parteien damit noch keinen genuin transnationalen Charakter aufweisen, gibt es doch vermehrt Hinweise, dass sie sich allmählich zu einem eigenständigen Akteur innerhalb der Europäischen Union entwickeln.<sup>67</sup> Erste Schritte des bisherigen Entwicklungsprozesses waren die Einführung der Direktwahl zum Europäischen Parlament 1979 und die Verankerung der politischen Parteien auf europäischer Ebene durch den Vertrag von Maastricht (1992), wodurch ihnen eine erste formale Legitimation und Garantie für ihr unabhängiges Wirken zugesprochen wurden.<sup>68</sup> Eine Art von Verfassungsauftrag erhielten sie dann mit dem Vertrag von Amsterdam 1999 in Art. 191 der damaligen Fassung des Vertrags über die Europäischen Gemeinschaften: „Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen.“<sup>69</sup> Der Vertrag von Nizza legte dann 2003 die rechtliche Grundlage für eine höhere Eigenständigkeit der europäischen Parteien,

65 So konstatiert die Verordnung Nr. 1141/2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen in den Abs. 4 und 5, dass „[w]ährlich transnational angelegten europäischen politischen Parteien bei Artikulierung der Bürgermeinungen auf europäischer Ebene und damit bei der Überbrückung der Kluft zwischen der Politik auf nationaler Ebene und der auf Unionsebene eine Schlüsselrolle zukommt.“ Weiter spricht sie sich dafür aus, dass europäische politische Parteien in ihren Bemühungen unterstützt und bestärkt werden sollten, eine enge Verbindung zwischen der europäischen Zivilgesellschaft und den Unionsorganen, insbesondere dem Europäischen Parlament, herzustellen. Vgl. Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 317 vom 4. November 2014, S. 1-27.

66 Jürgen Mittag/Janosch Steuwer: Politische Parteien in der EU, Wien 2010, S. 19, 120.

67 Vgl. Jo Leinen/Fabian Pescher: Von Parteienbündnissen zu ‚echten Parteien‘ auf europäischer Ebene? Hintergrund, Gegenstand und Folgen der neuen Regeln für Europäische Parteien, in: *integration* 3/2014, S. 228-246.

68 Zotti: Politische Parteien auf europäischer Ebene, 2010, S. 53; Simon Hix: Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen 2003, S. 151-180, hier S. 161.

69 Eine fast wortgleiche Formulierung findet sich seit 2009 in Art. 10 Abs. 4 des Vertrags über die Europäische Union (EUV).

die im Februar 2004 in einer Verordnung<sup>70</sup> näher ausgeführt und im Oktober 2014 in einer weiteren Verordnung<sup>71</sup> bestätigt wurde. Letztere legt die Kriterien fest, die europäische Parteien erfüllen müssen, damit die Verordnung auf sie Anwendung findet: So müssen sie für die offizielle Registrierung einen Sitz in einem Mitgliedstaat haben. In mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten müssen sie durch Mitglieder des Europäischen Parlaments, von nationalen oder regionalen Parlamenten oder regionalen Versammlungen vertreten sein oder in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten bei der letzten Wahl zum Europäischen Parlament mindestens drei Prozent der abgegebenen Stimmen in jedem dieser Mitgliedstaaten erhalten haben. Ihr Programm und ihre Tätigkeiten müssen im Einklang mit den Werten, auf die sich die Union gemäß Art. 2 EUV gründet, stehen und sie müssen an der Wahl zum Europäischen Parlament teilgenommen oder öffentlich die Absicht bekundet haben, an der nächsten Wahl teilnehmen zu wollen. Schließlich dürfen sie keine Gewinnzwecke verfolgen.<sup>72</sup> Mit der in diesem Statut erfolgten Festlegung ihrer rechtlichen Grundlagen und der Ausweitung ihrer finanziellen Möglichkeiten ist das Handlungspotenzial der europäischen Parteien deutlich erhöht worden.<sup>73</sup> Bemerkenswert ist außerdem, dass in der Neuregelung des Primärrechts durch das Vertragswerk von Lissabon das Europäische Parlament nicht länger als ein Organ von „Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“, sondern als Organ von „Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ beschrieben wird. Eine solche Formulierung deutet laut Mittag auf eine Stärkung des Prinzips der transnationalen Repräsentation hin.<sup>74</sup> Im Zuge der jüngsten krisenhaften Entwicklungen werden Europarteien gar als Schlüssel dafür bezeichnet, den Stimmen der Bürger auf europäischer Ebene Ausdruck zu verleihen.<sup>75</sup> Bisher erfüllen sie diese Erwartungen allerdings noch nicht und es bleibt auch erklärungsbedürftig, warum ihnen dies angesichts der abnehmenden Zustimmungsraten nationaler Parteien (Mitglieder- und Stimmenverluste) in zahlreichen EU-Staaten gelingen sollte.

### **Zum Zusammenhang zwischen Europarteien und dem Legitimitätsdefizit der Europäischen Union**

Warum werden hier also ausgerechnet Parteien als Träger einer Stärkung der demokratischen Praxis innerhalb der Europäischen Union konzipiert, die in der Konsequenz gar die mangelnde Identifikation der Bürger Europas mit der Union mildern soll, wo doch gleichzeitig das Phänomen der Parteienverdrossenheit in den Mitgliedstaaten grassiert? Die bisher dominierende Skepsis gegenüber der Bedeutung der (Euro-)Parteien führen Mittag und

70 Art. 3 Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 297 vom 15. November 2003, S. 1-4.

71 Art. 3 Verordnung Nr. 1141/2014.

72 Art. 3 Verordnung Nr. 1141/2014. In der genannten Verordnung wird unter Art. 6 festgelegt, dass eine Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen (die „Behörde“) zum Zweck der Eintragung, Kontrolle und Sanktionierung von europäischen politischen Parteien und europäischen politischen Stiftungen eingerichtet wird.

73 Leinen/Pescher: Von Parteienbündnissen zu ‚echten Parteien‘, 2014, S. 229.

74 Jürgen Mittag: Die Kandidatenkür zum Europäischen Parlament: Vom nationalen Hinterzimmer auf die europäische Bühne?, in: Thomas Poguntke/Martin Morlok/Heike Merten (Hrsg.): Auf dem Weg zu einer europäischen Parteiendemokratie, Baden-Baden 2013, S. 191-218, hier S. 214.

75 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, COM(2012) 499, S. 2.

Bräth auf die Orientierung an den existierenden nationalstaatlichen Modellen parlamentarischer Demokratie als Bewertungsmaßstab zurück.<sup>76</sup> Im Zuge der fortschreitenden Globalisierung werden diese aber zunehmend unterlaufen und erfahren Ergänzungen auf supranationaler Ebene, die notwendigerweise anderen Regeln, Verfahren und Funktionslogiken unterliegen. Insbesondere die Schwierigkeit der Gewährleistung des Kongruenzprinzips<sup>77</sup> durch demokratische Verfahren der Willensbildung und Entscheidungsfindung demonstriert, dass die europäischen Rahmenbedingungen die etablierten Demokratievorstellungen unterlaufen und folglich die Funktionslogik von Parteien beschränken. Da sich die Erwartungshaltung der Bevölkerung aber weiterhin am Prinzip der repräsentativen Demokratie und am parlamentarischen System orientiert, das auf die Vermittlungsfunktion der Parteien förmlich angewiesen ist, bedarf es einer Neukonzeptualisierung der Rolle von Parteien auf der supranationalen Ebene. Ihre vornehmliche Funktion bestünde hier darin, durch ihren Streit über europapolitische Themen und eine angemessene institutionelle Ausgestaltung der Europäischen Union zunächst erst einmal das Interesse der Bürgerinnen für europäische Belange zu wecken und sie zur Mitgestaltung europäischer Entscheidungen zu motivieren sowie ihnen direktere Partizipationsmöglichkeiten zu eröffnen. Weitere Effekte könnten darin bestehen, dass die Unionsbürger nicht nur ein tieferes Verständnis der politischen Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene sowie deren Auswirkungen auf nationaler und individueller Ebene gewinnen, sondern auch motiviert werden, politische Entscheidungsträgerinnen (die Repräsentanten der Europaparteien) zur Verantwortung zu ziehen. Dies ist zwar durch die Direktwahl zum Europäischen Parlament bereits jetzt möglich, wird aber aus Unkenntnis über die genannten Sachverhalte nicht in diesem Sinne genutzt. Erst wenn politische Entscheidungen erkennbar nach parteipolitischen Gesichtspunkten gefällt werden und sich entsprechend parteipolitisch zuordnen lassen, die Verantwortlichen also benennbar werden, wird auch der Wille, diese durch Wahlen zu sanktionieren, steigen. Um die Distanz zwischen den europäischen Institutionen und den EU-Bürgern zu verringern, bedarf es also einer Politisierung der Europäischen Union mit ihren Institutionen, Verfahren, Prinzipien und Normen, die von starken, unabhängigen und genuin europäischen Parteien getragen wird.

Die Argumentation, dass Europaparteien das Interesse der Unionsbürger für europäische Belange wecken und sie zur Mitgestaltung politischer Prozesse mobilisieren können, stützt sich unter anderem auf die in zahlreichen wissenschaftlichen Studien hervorgehobene Bedeutung von Parteien für die demokratische Qualität von Gemeinwesen. Erstens argumentiert Hans H. Klein mit Verweis auf die historische Gleichzeitigkeit der Entwicklung pluralistischer Gesellschaften, moderner Parteiensysteme, des Parlamentarismus und der Demokratie, „dass freiheitliche Demokratie und Parteiendemokratie einander bedingen“.<sup>78</sup> Folglich erfordere die Etablierung demokratischer Willensbildung und Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene „unausweichlich die Herausbildung trans- und supranationaler Parteiorganisationen“.<sup>79</sup> Zweitens zeigt die historische Erfahrung zudem, dass Parlamente nur dann in der Lage sind, auch außerhalb des institutionellen politischen Rahmens

76 Mittag/Bräth: Parteienzusammenarbeit in Europa, 2006, S. 714.

77 Das Kongruenzprinzip besagt, dass alle von einer Entscheidung Betroffenen auch an deren Zustandekommen beteiligt sein müssen. Es geht also um eine nachvollziehbare Verknüpfung zwischen gesellschaftlichen Anliegen und Entscheidungsprozessen auf der (supranationalen) politischen Ebene.

78 Hans H. Klein: Europäische Parteien in der europäischen Demokratie?, in: Thomas Poguntke/Martin Morlok/Heike Merten (Hrsg.): Auf dem Weg zu einer europäischen Parteiendemokratie, Baden-Baden 2013, S. 23-28, hier S. 23-24; vgl. bereits Hans Kelsen: Vom Wesen und Wert der Demokratie, Tübingen 1929, S. 19-20.

79 Klein: Europäische Parteien, 2013, S. 23-24.

Wirkung zu entfalten, wenn sie sich dabei auf politische Parteien stützen können, die sich frei und unabhängig in der gesellschaftlichen Sphäre bewegen und die dort vorfindbaren Interessen aufnehmen, zur Diskussion stellen, aggregieren und in politische Entscheidungsvorlagen transformieren.<sup>80</sup> Drittens „gelten Parteien [ungeachtet der allseits grassierenden Kritik an ihnen] par excellence als Instanzen, die den doppelten Anspruch von kollektiver Interessenrepräsentation und Entscheidungslegitimation durch Beteiligung erfüllen können“.<sup>81</sup> Bisher sind keine Akteure in Sicht, die für die Vermittlung zwischen gesellschaftlichen Interessen und politischen Institutionen geeigneter wären. Viertens gibt es, wie bereits ausgeführt, gute Gründe anzunehmen, dass ein stärker institutionalisierter Wettbewerb zwischen eigenständigeren Europarteien „die Transparenz politischer Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse erhöht, die Repräsentativität und Responsivität für den einzelnen Bürger wahrnehmbarer [gestaltet] und die Partizipationsmöglichkeiten“ ausweitet.<sup>82</sup> Fünftens nehmen die Europarteien eine Kommunikations- und Koordinationsfunktion wahr, indem sie die organisatorischen Strukturen für die Abstimmung mit und zwischen ihren nationalen Dependancen bereitstellen, Wahlprogramme, Wahlkampfmaterial und gemeinsame Wahlkampflogos erarbeiten sowie Wahlkampfveranstaltungen organisieren.<sup>83</sup> Dadurch dass sie die Vernetzung der parteipolitischen Eliten fördern, üben sie auch eine Inklusionsfunktion aus. Nicht zuletzt liefern sie ihren nationalen Dependancen europapolitische Expertise.<sup>84</sup> Sechstens wird hier davon ausgegangen, dass die Stärkung der Europarteien und ein über sie ausgetragener Wettbewerb um Konzeptionen politischer Ordnung, des guten Lebens oder auch konkreter politischer Handlungsoptionen die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit ermöglichen.<sup>85</sup> Entsprechend argumentiert auch Jürgen Habermas, dass eine europäische Öffentlichkeit Akteure wie etwa „Parteien [benötigt], die sich auf europäischer Ebene organisiert haben, sowie andere meinungsbildende, zugleich europaweit bekannte Organisationen“.<sup>86</sup> Folgt man dem agonistischen Demokratiemodell von Mouffe, führt die (durch die Parteien forcierte) Politisierung der Europäischen Union sogar zu einer höheren Identifikation ihrer Bürgerinnen mit dem europäischen Projekt.

Zusammengenommen lässt sich konstatieren, dass eine die Bürger zur Mitwirkung motivierende Union auf den Wettbewerb zwischen politischen Parteien angewiesen ist. Diese sollten sich zwar gemeinsam an bestimmte ethisch-politische Prinzipien liberaler Demokratie gebunden fühlen, aber ihre Meinungsverschiedenheiten über die Bedeutung dieser Prinzipien und die Art und Weise ihrer Verwirklichung in konstruktiver Weise miteinander austragen, unterschiedliche Ziele verfolgen und in ihrer Profilierung um die Zustimmung

80 Ebenda, S. 26.

81 Mittag/Bräth: Parteienzusammenarbeit in Europa, 2006, S. 713.

82 Mayer: Multiplikatoren für Identifikation und Identität?, 2006, S. 399; vgl. auch Hix: Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU, 2003, S. 153.

83 Poguntke/Pütz: Parteien in der Europäischen Union, 2006, S. 345, 348; Selen Ayirtman/Christine Pütz: Die Europarteien als transnationale Netzwerke: ihr Beitrag zum Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit, in: Michèle Knodt/Barbara Finke (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden 2005, S. 389-407, hier S. 401.

84 Klein: Europäische Parteien, 2013, S. 24.

85 Heike Merten: Die Finanzierung der Europarteien, in: Thomas Poguntke/Martin Morlok/Heike Merten (Hrsg.): Auf dem Weg zu einer europäischen Parteiendemokratie, Baden-Baden 2013, S. 45-68, hier S. 46; Ayirtman/Pütz: Die Europarteien als transnationale Netzwerke, 2005, S. 401.

86 Jürgen Habermas: Ach, Europa. Kleine Politische Schriften XI, Frankfurt am Main 2008, S. 107-108; siehe auch Gunter Jasmund: Die politischen Parteien und die europäische Integration. Der Beitrag der Parteien zur demokratischen Willensbildung in europäischen Angelegenheiten, Frankfurt am Main 1995, S. 45.

der Bürgerinnen konkurrieren. Ausgehend von der weiter oben skizzierten konstitutiven Bedeutung von Konflikten kommt den Parteien also eine wichtige Rolle bei der Legitimation politischer Ordnungen zu, indem sie die in ihnen herrschenden gesellschaftlichen und politischen Konfliktlinien artikulieren und alternative Lösungsansätze anbieten. Um dies in effektiver Weise leisten zu können, bedarf es aber offensichtlich einer Reform des bestehenden europäischen Parteiensystems (mit den von den nationalen Parteien dominierten Fraktionen im Europäischen Parlament) hin zu unabhängigeren, genuin europäischen Parteien mit erweiterten Kompetenzen, eigener Organisationsstruktur, ausreichenden finanziellen Mitteln und originär europäischen Programmen und Zielsetzungen.

### **Institutionelle Beschränkungen der Europarteien**

Eine solche Reform hat gewisse institutionelle Beschränkungen der Gestaltungsfähigkeit der Europarteien zu überwinden. Diese liegen in der Tatsache begründet, dass die Rechtssetzungs- und Entscheidungskompetenz in der Europäischen Union bisher im Wesentlichen beim Ministerrat und dem Europäischen Parlament liegen (ergänzt durch das Initiativrecht der Kommission). Die Konzeption der primärrechtlichen Grundlagen durch Vertragsänderungen obliegt gar allein den Regierungen der Mitgliedstaaten. Die Europarteien können bisher weder die Aufstellung der Kandidaten für das Europäische Parlament vornehmen<sup>87</sup> noch besitzen sie die in nationalen Kontexten vorhandenen parlamentarischen Rechte oder direkte Verbindungen zu den Fraktionen im Europäischen Parlament.<sup>88</sup> Sie können deshalb auch nicht auf unmittelbarem Wege die Interessen der europäischen Bürgerinnen in den parlamentarischen Prozess einspeisen oder ihnen auch nur eine Plattform bieten, die ihnen in nennenswerter Weise Gehör verschafft. Des Weiteren ist zu konstatieren, dass die Konzeption und operative Durchführung der Europawahlkämpfe weiterhin in nicht unerheblichem Maße von den nationalen Parteien beeinflusst wird.<sup>89</sup> Allerdings bescheinigt Rudolf Hrbek allen Europarteien, „dass sie bei der Wahrnehmung der für politische Parteien wichtigen Funktion der Programmformulierung Fortschritte gemacht und damit ihre Qualität als Parteien [...] weiter entwickelt und gefestigt haben“.<sup>90</sup> Gleichzeitig gehen Jo Leinen und Fabian Pescher davon aus, dass der neu geschaffene rechtliche Rahmen für europäische Parteien deren Organisationsfähigkeit und Sichtbarkeit

87 Immerhin stellten verschiedene Europarteien 2014 erstmals eigene Spitzenkandidaten zur Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission auf. Sie beriefen sich dabei auf Art. 17 Abs. 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), der vorsieht, dass der Europäische Rat bei seinem Vorschlag für einen Kandidaten „das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament berücksichtigt“ und dieser anschließend vom Europäischen Parlament „mit der Mehrheit seiner Mitglieder“ gewählt wird. Tatsächlich gelang es dem Europäischen Parlament im Anschluss an die Wahl 2014, den Spitzenkandidaten, dessen Partei die meisten Stimmen gewonnen hatte, als Kommissionspräsident durchzusetzen. Zwar hat sich durch dieses neue Verfahren die Wahlbeteiligung nicht erhöht, aber immerhin konnten die europäischen Wähler erstmals nicht nur die Zusammensetzung der Legislative bestimmen, sondern auch Einfluss auf die Auswahl der Führung der Exekutive nehmen. Vgl. Thomas Christiansen: EU-Spitzenkandidaten – neue Impulse und ihre Folgen für das politische System der EU, in: *integration* 1/2015, S. 26-43, hier S. 27.

88 Andreas von Gehlen: Europäische Parteiendemokratie statt Demokratiedefizit? Demokratische Legitimation und die Rolle der europäischen Parteienkooperation, in: Jürgen Mittag (Hrsg.): Politische Parteien und europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa, Essen 2006, S. 145-163, hier S. 162; Ayirtman/Pütz: Die Europarteien als transnationale Netzwerke, 2005, S. 395.

89 Mittag/Steuwer: Politische Parteien in der EU, 2010, S. 63.

90 Rudolf Hrbek: Europawahl 2014: Kontinuität und neue Facetten, in: *integration* 3/2014, S. 205-227, hier S. 208.

deutlich erhöhen wird.<sup>91</sup> Zurzeit wird die öffentliche Wahrnehmung der Europapolitik allerdings noch überwiegend von nationalen Regierungen und Parteien dominiert und dementsprechend von den EU-Bürgern auch in erster Linie durch die nationale ‚Brille‘ wahrgenommen, während der Bekanntheitsgrad der Europarteien weiterhin eher gering ist.

Problematisch ist auch, dass die Wähler im Allgemeinen nicht wissen, wie die Europarteien im Europäischen Parlament abgestimmt haben. Vielmehr sind sie aufgrund des häufigen gemeinsamen Votums der beiden großen Parteien (Europäische Volkspartei und Sozialdemokratische Partei Europas) gar nicht in der Lage, diese mit ihrer Stimme für schlechte Politik zu bestrafen beziehungsweise für gute zu belohnen, „wie dies eigentlich der Sinn der Wahl sein sollte“.<sup>92</sup> Die Stimmengewinne der europaskeptischen beziehungsweise antieuropäischen Parteien erhöhen die Notwendigkeit der Zusammenarbeit der großen Europarteien zusätzlich. Um Mehrheiten zu organisieren, sind Kompromisse notwendig, die nicht selten den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen und die vorherrschenden gesellschaftlichen Konfliktlinien nicht mehr abbilden.<sup>93</sup> Dennoch lässt sich beobachten, dass die beiden großen Fraktionen im Europäischen Parlament insbesondere in ökonomischen und sozialen Fragen unterschiedlich abstimmen und so die Opposition rechts beziehungsweise links der Großen Koalition sichtbar machen.<sup>94</sup> Wenn die Europarteien also in Zukunft über den öffentlich ausgetragenen politischen Wettbewerb die Aufmerksamkeit der Unionsbürger gewinnen und sie zur Partizipation motivieren sollen, um die demokratische Praxis der Europäischen Union zu verbessern, müssen ihre parlamentarischen Rechte ausgeweitet werden.

Zu den genannten externen institutionellen Beschränkungen gesellen sich noch interne Strukturmängel. So macht Wojciech Gagatek die fehlende individuelle Mitgliedschaft und das Fehlen von Mehrheitsabstimmungen in den Europarteien für deren mangelnde innere Integration und ihre dürftige Verbindung zu den europäischen Bürgern verantwortlich.<sup>95</sup> Da der Gründungszweck der Europarteien in erster Linie in der Vernetzung der jeweiligen Parteifamilien lag, sind individuelle Mitglieder nur in sehr begrenztem Maße zugelassen. Damit fehlt europäischen Bürgern die Möglichkeit, über ein Engagement in einer Europartei direkten Einfluss auf deren Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zu nehmen und so an der Transmission der eigenen Interessen in politische Programme mitzuwirken. Darüber hinaus sind die Europarteien auf nationalstaatlicher Ebene auch nicht institutionell verankert und besitzen erst recht keine Weisungsbefugnis gegenüber ihren nationalen Mitgliedsparteien.<sup>96</sup> Stattdessen sind sie auf diese angewiesen, wollen sie mit der Bevölkerung in Dialog treten und europapolitisch relevante Inhalte vermitteln. Die nationalen Mitgliedsparteien haben wiederum kaum Anreize, sich auf die Europarteien einzulassen, etwa

91 Leinen/Pescher: Von Parteienbündnissen zu ‚echten Parteien‘, 2014, S. 241.

92 Hans Herbert von Arnim: Auf dem Weg zu einem einheitlichen Wahlverfahren, in: Thomas Poguntke/Martin Morlok/Heike Merten (Hrsg.): Auf dem Weg zu einer europäischen Parteiendemokratie, Baden-Baden 2013, S. 219-224, hier S. 221.

93 Vgl. Christiansen: EU-Spitzenkandidaten, 2015, S. 41.

94 Clemens zur Hausen: Der Beitrag der „Europarteien“ zur Demokratisierung der Europäischen Union, Marburg 2008, S. 146.

95 Wojciech Gagatek: Die Anpassung der Europarteien an ihr institutionelles Umfeld – ausgewählte Aspekte, in: Thomas Poguntke/Martin Morlok/Heike Merten (Hrsg.): Auf dem Weg zu einer europäischen Parteiendemokratie, Baden-Baden 2013, S. 93-110, hier S. 94; Jo Leinen: Die institutionelle Weiterentwicklung der EU als Bedingung für die weitere Genese der „Europaparteien“, in: Thomas Poguntke/Martin Morlok/Heike Merten (Hrsg.): Auf dem Weg zu einer europäischen Parteiendemokratie, Baden-Baden 2013, S. 167-174, hier S. 167; Mittag/Steuwer: Politische Parteien in der EU, 2010, S. 71.

96 Leinen: Die institutionelle Weiterentwicklung der EU, 2013, S. 171.

indem sie deren Wahlprogramme im Europawahlkampf übernehmen, da auch in den Wahlkämpfen um Sitze im Europäischen Parlament nationale Themen wahlentscheidend sind. Hier bedarf es also eigenständiger Europarteien mit einer demokratischen Organisationsstruktur und einer finanziellen Basis, die unabhängig von nationalen Parteien agieren können und über eigene Dependancen in den Mitgliedstaaten verfügen, die sie befähigen, für ihre Themen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene Aufmerksamkeit zu erzeugen.

Mit der bereits erwähnten Verordnung aus dem Jahre 2014<sup>97</sup> erhielten die europäischen Parteien immerhin erstmals eine europäische Rechtspersönlichkeit und damit in allen Mitgliedstaaten rechtliche Anerkennung und Handlungsfähigkeit, was einen ersten Schritt auf diesem Weg darstellt.<sup>98</sup> Des Weiteren wird ihnen in dieser Verordnung zugestanden, jährlich Finanzmittel aus dem Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union beantragen zu können. Finanzbeiträge oder Finanzhilfen aus diesem Gesamthaushaltsplan dürfen 85 Prozent der im Haushalt einer europäischen politischen Partei ausgewiesenen jährlichen erstattungsfähigen Ausgaben nicht überschreiten.<sup>99</sup> Zu den Ausgaben, die im Rahmen eines Finanzbeitrags erstattungsfähig sind, gehören Verwaltungsausgaben und Ausgaben in Zusammenhang mit technischer Unterstützung, Treffen, Forschung, grenzübergreifenden Veranstaltungen, Studien, Informationen und Veröffentlichungen sowie Wahlkämpfen.<sup>100</sup> Die verfügbaren Mittel für diejenigen europäischen politischen Parteien, die Beiträge oder Finanzhilfen erhalten,<sup>101</sup> werden jährlich nach folgendem Verteilungsschlüssel aufgeteilt: 15 Prozent werden unter den betreffenden europäischen politischen Parteien zu gleichen Teilen aufgeteilt; 85 Prozent werden im Verhältnis zum Anteil der betreffenden europäischen politischen Parteien an gewählten Mitgliedern des Europäischen Parlaments aufgeteilt.<sup>102</sup> Im Jahre 2013 erhielten die europäischen Parteien auf diesem Wege zusammen etwa 20,3 Millionen Euro vom Europäischen Parlament.<sup>103</sup> Darüber hinaus erhalten sie Spenden von nationalen Mitgliedsparteien und anderen Organisationen sowie Mitgliedsbeiträge.<sup>104</sup> Schließlich ist es ihnen inzwischen auch erlaubt, mit diesen Mitteln Wahlkampagnen zu finanzieren und so ihre eigene Sichtbarkeit und Mobilisierungsfähigkeit zu erhöhen.<sup>105</sup>

Ein weiteres Problem ergibt sich daraus, dass die Abgeordneten für das Europäische Parlament immer noch allein von den nationalen Mitgliedsparteien nominiert werden und auch die Wahlprogramme der europäischen Parteien bisher „lediglich einen mühsam zustande gekommenen inhaltlich-programmatischen Konsens der nationalen Parteien darstellen“.<sup>106</sup> Dies verbaut den Europarteien die Möglichkeit, sich mit eigenen Kandidaten und Programmen Profil und Gehör zu verschaffen,<sup>107</sup> das heißt, sie können ihre Artikulati-

97 Art. 12, 13 Verordnung Nr. 1141/2014.

98 Der den europäischen politischen Parteien verliehene europäische Rechtsstatus erlaubt es ihnen allerdings immer noch nicht, Kandidaten in nationalen Wahlen oder Wahlen zum Europäischen Parlament zu nominieren oder sich an Kampagnen für Referenden zu beteiligen, vgl. Verordnung Nr. 1141/2014, Art. 8.

99 Art. 17, Abs. 4 Verordnung Nr. 1141/2014.

100 Art. 17, Abs. 5 Ebenda.

101 Art. 18 Ebenda.

102 Art. 19 Ebenda.

103 Europäisches Parlament: Grants from the European Parliament to political parties at European level per party and per year, November 2014, abrufbar unter: [www.europarl.europa.eu/pdf/grants/Grant\\_amounts\\_parties\\_1\\_1\\_2014.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/grants/Grant_amounts_parties_1_1_2014.pdf) (letzter Zugriff: 17.2.2016).

104 Mittag/Steuer: Politische Parteien in der EU, 2010, S. 86.

105 Art. 21 Verordnung Nr. 1141/2014.

106 Mittag/Steuer: Politische Parteien in der EU, 2010, S. 107.

107 Vgl. Leinen: Die institutionelle Weiterentwicklung der EU, 2013, S. 171.

ons- und Rekrutierungsfunktion nur beschränkt wahrnehmen.<sup>108</sup> Dies ist vor allem deshalb problematisch, weil „[e]ine lebendige (Parteien-)Demokratie [...] von diesem Wettstreit der Parteien um die Unterstützung der von ihnen vorgeschlagenen politischen Programme und ihren Kandidaten [lebt]“.<sup>109</sup> Ohne die Möglichkeit für Europarteien, anlässlich von Wahlen europaweit für ihre Ziele und Programme zu werben, werden sie auch nicht ihre legitimitätsstiftenden Potenziale zur Geltung bringen können. Deshalb müssen genuine Europarteien auch mit den entsprechenden Rekrutierungs- und Auswahlrechten für eigene Kandidaten ausgestattet werden.<sup>110</sup>

Ebenfalls problematisch ist die Praxis, dass Europawahlprogramme in den Europarteien einstimmig angenommen werden müssen. Dies befördert die Tendenz, dass sich immer wieder der kleinste gemeinsame Nenner an Gemeinsamkeiten der nationalen Mitgliedsparteien herauskristallisiert. Dadurch werden die Besonderheiten und spezifischen Traditionen der Mitgliedsparteien sowie die jeweils relevanten europapolitischen Themen und Konflikte in den nationalen Diskursen vernachlässigt. Dies führte dazu, dass die meisten nationalen Parteien die Wahlprogramme der Europarteien im Wahlkampf zum Europäischen Parlament allenfalls selektiv nutzten. Erst seit 2004 deutet sich hier ein Wandel an.<sup>111</sup> Die Europarteien gehen nun dazu über, die nationalen Mitglieder sowie diesen nahestehende Interessengruppen (Gewerkschaften, Stiftungen etc.) in die Ausarbeitung eines gemeinsamen Wahlprogramms einzubeziehen. Dazu werden europaweite Treffen organisiert und Entwürfe der Wahlprogramme zur Diskussion gestellt.<sup>112</sup> Ob sich diese Vorgehensweise in der Zukunft verstetigt, bleibt abzuwarten. Allerdings konstatiert Hrbek auch für die Wahl von 2014, dass die Programminhalte weiterhin recht allgemein gehalten sind und stärker auf die Identifizierung von Problemen und die Formulierung politischer Forderungen abheben als auf konkrete und detaillierte programmatische Problemlösungsstrategien.<sup>113</sup> Insgesamt haben die europäischen Parteien ihre Arbeit an längerfristigen Strategien und Konzepten jedoch verstärkt.<sup>114</sup> Allerdings haben bisher weder die gesteigerten Aktivitäten noch die nicht zuletzt aufgrund der Finanz- und Schuldenkrise erhöhte Bedeutung europäischer Themen dazu geführt, dass die Europarteien als Agenda-Setter oder Vermittlungsinstanz zwischen den europäischen Institutionen und ihren Bürgern von der europäischen Öffentlichkeit wahrgenommen werden.<sup>115</sup> Immerhin „zeigen die europäischen Parteiorganisationen mit ihren Internetauftritten sowie Veröffentlichungen, Initiativen und Projekten zunehmend öffentliche Präsenz, auch wenn sie bisher noch nicht zu den neuralgischen Punkten des europaweiten Informationsflusses geworden sind“.<sup>116</sup> Zudem gibt es Anzeichen für „eine zunehmende Europäisierung der nationalen Programme“ durch die Europarteien<sup>117</sup> und deren wachsenden Einfluss auf die Arbeit des Europäischen Parlaments, des Rates sowie der Kommission.<sup>118</sup> Schließlich lässt sich ein Bedeutungszuwachs des politischen Wettbewerbs zwischen den Fraktionen konstatieren, die sich darum bemü-

108 Ayrtman/Pütz: Die Europarteien als transnationale Netzwerke, 2005, S. 395.

109 Zotti: Politische Parteien auf europäischer Ebene, 2010, S. 105.

110 Leinen/Pescher: Von Parteienbündnissen zu ‚echten Parteien‘, 2014, S. 243.

111 Gagatsek: Die Anpassung der Europarteien, 2013, S. 105-106.

112 Ebenda, S. 107; Mittag: Die Kandidatenkür zum Europäischen Parlament, 2013, S. 212.

113 Hrbek: Europawahl 2014, 2014, S. 208.

114 Mittag/Steuer: Politische Parteien in der EU, 2010, S. 115.

115 Vgl. Merten: Die Finanzierung der Europarteien, 2013, S. 66.

116 Mayer: Multiplikatoren für Identifikation und Identität?, 2006, S. 395.

117 Mittag/Steuer: Politische Parteien in der EU, 2010, S. 108.

118 Ebenda, S. 121.

hen, „die Programme ihrer jeweiligen Parteien zur Geltung zu bringen“.<sup>119</sup> An diese Ansätze muss angeknüpft werden, damit die Europarteien ihre Mittlerfunktion zwischen den EU-Institutionen und den Unionsbürgerinnen in Zukunft noch wesentlich effektiver wahrnehmen können.

## Reformvorschläge

Damit Europarteien die demokratische Praxis in der Europäischen Union durch einen echten politischen Wettbewerb um Konzepte des guten Lebens verbessern können, bedarf es – dem agonistischen Demokratiemodell folgend – ihrer rechtlichen, organisatorischen sowie finanziellen Stärkung. Zur rechtlichen Stärkung gehört zum einen die Ausweitung der parlamentarischen Rechte der Europarteien im Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union (zum Beispiel im Rahmen Interinstitutioneller Vereinbarungen zwischen Kommission und Parlament durch die Gewährung eines parlamentarischen Initiativrechts<sup>120</sup>), eine Senkung des Quorums für Misstrauensanträge gegen die Kommission von einer Zweidrittel- zu einer einfachen Mehrheit<sup>121</sup> oder durch geänderte Zustimmungsquoren in den einzelnen Lesungen von Gesetzesentwürfen, sodass die Ablehnung von Gesetzgebungsvorschlägen der Kommission nicht notwendigerweise einer absoluten Parlamentsmehrheit bedarf.<sup>122</sup> Zum anderen müssten die europäischen Parteien einen größeren Einfluss bei der Besetzung der Exekutive, das heißt der gesamten Kommission, sowie bei der Nominierung von Kandidaten für die Wahlen zum Europäischen Parlament erhalten, etwa durch die Einführung europaweiter Kandidatenlisten. Dies würde einerseits den nationalen Mitgliedsparteien einen Anreiz liefern, bei der Durchführung der Europawahlkämpfe mit Parteien aus anderen Mitgliedsländern zu kooperieren. Hinzu kommt, dass aus transnationalen Kandidatenlisten hervorgegangene Mandatsträger vermutlich stärker die europäische Dimension der Politik verkörpern als solche, die von nationalen Parteien nominiert wurden.<sup>123</sup> Drittens bedarf es einer uneingeschränkten rechtlichen, finanziellen und personellen Unabhängigkeit der Europarteien gegenüber den nationalen Parteien, um unbeeinflusst von diesen eigene Programme und Kampagnen für die Wahl zum Europäischen Parlament ausarbeiten zu können und so die eigene Sichtbarkeit zu erhöhen. Ergänzend wäre eine institutionelle Verankerung der Europarteien auf nationaler und regionaler Ebene mit mehr individuellen Mitgliedschaften notwendig, um die so erhöhte Sichtbarkeit auch zur Mobilisierung von Unterstützung nutzen zu können. Martin Morlok fordert darüber hinaus einen Parteistatus der Europarteien in allen Mitgliedstaaten, damit sie dort nach nationalem Recht als Parteien handeln können.<sup>124</sup> Die Realisierung dieser Bedingungen würde nicht nur für einen stärkeren Einfluss der Europarteien auf die Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union sorgen, sondern auch für eine stärkere Verbindung der Europarteien und ihrer Repräsentanten mit den EU-Bürgerinnen.

119 Thomas Jansen/Justus Schönlau: Der Parteienartikel als Impulsgeber? Die Entwicklung der Rechtsgrundlagen für die „Europäischen Politischen Parteien“, in: Jürgen Mittag (Hrsg.): Politische Parteien und europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa, Essen 2006, S. 515-534, hier S. 532.

120 Vgl. Art. 225 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

121 Vgl. Art. 234 AEUV.

122 Vgl. Art. 294 AEUV.

123 Leinen/Pescher: Von Parteienbündnissen zu ‚echten Parteien‘, 2014, S. 245.

124 Morlok: Unionsweite Rechtspersönlichkeit der Europarteien, 2013, S. 32.

Weitere Vorschläge zur rechtlichen Überwindung des „nationalen Test- und Nebenwahlcharakters“<sup>125</sup> der Europawahlen beinhalten die Einführung einheitlicher europäischer Parteilisten als einzige Listenform beziehungsweise die Schaffung eines einzigen supranationalen Wahlkreises<sup>126</sup> oder eines supranationalen Wahlrechts.<sup>127</sup> Eine solche Neufassung des Wahlrechts dürfte nicht nur die Sichtbarkeit der Europarteien erhöhen, die nun mithilfe von Wahlwerbespots, Broschüren, Flugblättern, Infoständen und anderem mehr einen europäischen Wahlkampf betreiben könnten, sondern würde auch eine europaweite, agonistische Konfliktstruktur schaffen, in deren Rahmen über die institutionelle Ordnung der Europäischen Union sowie über europapolitisch relevante Themen gestritten werden könnte. Darüber hinaus hätten die EU-Bürger die Möglichkeit, Kandidatinnen aus anderen Ländern zu wählen, was diesen eine besondere Legitimation verschaffen würde.<sup>128</sup> Bereits die Kandidatenauswahl für die transnationalen Listen würde eine vorgeschaltete Debatte über Schwerpunktthemen der Programme und Wahlkämpfe sowie über konkrete Vorhaben für die neue Legislaturperiode innerhalb der Europarteien notwendig machen und so potenziell das Interesse der Bevölkerung an der Europapolitik und ihren Institutionen erhöhen.<sup>129</sup> Die Kandidaten selbst könnten dann über ihre konkurrierenden programmatisch-inhaltlichen Vorstellungen miteinander in Wettstreit treten und so die Europawahl weiter politisieren und gleichzeitig einen transnationalen öffentlichen Raum schaffen, der letztlich die Voraussetzung für das Entstehen eines europäischen Demos bildet.<sup>130</sup> Schon die Aufstellung von Spitzenkandidaten hat der Europawahl 2014 eine transnationale Dimension verliehen.<sup>131</sup> So hat die Europäische Grüne Partei in einer für alle EU-Bürger offenen Online-Abstimmung über die Auswahl ihrer Spitzenkandidaten entscheiden lassen.<sup>132</sup> Eine solche „Europäisierung des Wahlkampfs“<sup>133</sup> könnte durch die Einführung der Direktwahl des Kommissionspräsidenten<sup>134</sup> sowie die Ermöglichung regionaler und sektoraler Referenden<sup>135</sup> ergänzt werden.

Organisatorisch besteht für die Europarteien die Notwendigkeit, nationale und regionale Dependancen zu gründen, damit sie nicht nur auf der Unionsebene, sondern auch auf nationalstaatlicher und subnationaler Ebene mit eigenständigen Gliederungen agieren, auf sich aufmerksam machen und den Bezug zu den EU-Bürgerinnen pflegen können. Darüber hinaus müssen sich die Europarteien stärker um die Erhöhung der Zahl ihrer indivi-

125 Mittag: Die Kandidatenkür zum Europäischen Parlament, 2013, S. 213.

126 Leinen: Die institutionelle Weiterentwicklung der EU, 2013, S. 171; zur Hausen: Der Beitrag der „Europarteien“, 2008, S. 135-138.

127 Mittag: Die Kandidatenkür zum Europäischen Parlament, 2013, S. 213; Jonathan Bright/Diego Garzia/Joseph Lacey/Alexander Trechsel: Europe's voting space and the problem of second-order elections: A transnational proposal, in: *European Union Politics* 1/2016, S. 184-198.

128 Tapio Raunio: Party-Electoral Linkage, in: Karl Magnus Johansson/Peter Zervakis (Hrsg.): *European Political Parties between Cooperation and Integration*, Baden-Baden 2002, S. 163-189, hier S. 168. Mittag und Steuer geben in diesem Zusammenhang jedoch zu bedenken, dass dadurch die Bürgerferne zu den Abgeordneten noch weiter erhöht werden würde. Vgl. Mittag/Steuer: *Politische Parteien in der EU*, 2010, S. 219.

129 Vgl. auch Leinen: Die institutionelle Weiterentwicklung der EU, 2013, S. 174.

130 Hrbek: *Europawahl 2014*, 2014, S. 207.

131 Christiansen: *EU-Spitzenkandidaten*, 2015, S. 31.

132 Gert-Jan Put/Steven van Hecke/Corey Cunningham/Wouter Wolfs: The Choice of Spitzenkandidaten: A Comparative Analysis of the Europarties' Selection Procedures, in: *Politics and Governance* 1/2016, S. 9-22, hier S. 16.

133 Mittag: Die Kandidatenkür zum Europäischen Parlament, 2013, S. 213.

134 Michael Zürn: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt am Main 1998.

135 Heidrun Abromeit: *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*, Opladen 2002.

duellen Mitglieder bemühen. Nur so sind sie in der Lage, die wichtige Rolle als Vermittlungsinstanzen zwischen den europäischen Institutionen und der gesellschaftlichen Ebene wahrzunehmen.<sup>136</sup> Thomas Jansen und Justus Schönlau beobachten bereits eine Europäisierung des Parteiensystems, die sie organisatorisch unter anderem an der zunehmend institutionalisierten transnationalen Zusammenarbeit der Europarteien, veränderten Einstellungen und Verhaltensweisen der Führungsgruppen der nationalen Parteien und der Gründung transnationaler Kooperationsverbände für bestimmte Kategorien von Mitgliedern festmachen. So seien unter anderem europäische Vereinigungen von sozialdemokratischen beziehungsweise christdemokratischen Jugendlichen, Frauen, Arbeitnehmern und anderen Kategorien entstanden, die den Parteimitgliedern Partizipation, aber keine Stimmrechte gewähren und dazu beitragen sollen, die europäischen Parteien auf eine breitere gesellschaftliche Grundlage zu stellen und in der jeweiligen Mitgliedschaft zu verankern.<sup>137</sup> Laut Jürgen Mittag und Janosch Steuer besitzen sie „zumindest das Potenzial, die [...] Funktion einer Vermittlungsinstanz zwischen Parteien und Wählerschaft (parteiexterne Vermittlung) oder zumindest zwischen europäischer Parteielite und der Mitgliederbasis ihrer nationalen Mitgliederparteien (parteiinterne Vermittlung) zu erfüllen“.<sup>138</sup> Die 2007 etablierte Möglichkeit zur Schaffung von europäischen parteipolitischen Stiftungen birgt weiteres Potenzial, die kommunikativen Defizite zwischen den Bürgern der Europäischen Union und den politischen Institutionen zu mindern. Zum einen können sie Debatten über europapolitische Themen und den Prozess der europäischen Integration anstoßen und bereichern. Zum anderen sind sie geeignet, Seminare, Fortbildungsmaßnahmen, Konferenzen und Studien zu diesen Themen unter Mitwirkung einschlägiger Akteure, einschließlich Jugendorganisationen und sonstiger Vertreter der Zivilgesellschaft, zu organisieren und durchzuführen. Schließlich können sie eine Plattform für die Zusammenarbeit von nationalen politischen Stiftungen, Wissenschaftlern und anderen Akteuren auf europäischer Ebene schaffen.<sup>139</sup> Thomas Poguntke und Christine Pütz sehen außerdem in den regelmäßigen Treffen der nationalen Parteivorsitzenden der Europarteien im Vorfeld von EU-Gipfeln ein hohes Potenzial für deren Stärkung, sofern dort in zunehmendem Maße Entscheidungen unter Beteiligung hoher (Regierungs-)Repräsentanten getroffen werden.<sup>140</sup> In finanzieller Hinsicht ist es für die Europarteien wichtig, eine verlässliche und für ihre Aufgaben ausreichende Einnahmequelle zu sichern, die sie möglichst unabhängig von der Willkür der Mittelvergabe durch nationale oder europäische Institutionen macht. Dabei lässt sich laut Heike Merten auf die „derzeit gültige Parteienverordnung, die weitgehend eine Parteienfinanzierungsverordnung ist“, aufbauen.<sup>141</sup>

Welche Chancen auf Realisierung haben diese Reformvorschläge in näherer Zukunft? Ein Motiv, die skizzierten rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Besserstellungen der Europarteien in die Wege zu leiten, könnte die niedrige und zum Teil sogar weiterhin abnehmende Beteiligung an den Europawahlen sein, die sich zu einem immer ernsteren Legitimationsproblem auswächst. Einen weiteren Anstoß könnte die stetig zunehmende Bedeutung des Europäischen Parlaments liefern, die für ein wachsendes Bewusstsein der

136 Jansen/Schönlau: Der Parteienartikel als Impulsgeber?, 2006, S. 521; Ayirtman/Pütz: Die Europarteien als transnationale Netzwerke, 2005, S. 405.

137 Jansen/Schönlau: Der Parteienartikel als Impulsgeber?, 2006, S. 532.

138 Mittag/Steuer: Politische Parteien in der EU, 2010, S. 88.

139 Art. 2 Verordnung Nr. 1141/2014.

140 Poguntke/Pütz: Parteien in der Europäischen Union, 2006, S. 351.

141 Merten: Die Finanzierung der Europarteien, 2013, S. 66.

wichtigen Rolle dieses europäischen Organs nicht nur bei den Parlamentariern sorgt. Die potenzielle Relevanz europäischer Fragen und Problemstellungen und die Vielfalt möglicher Antworten darauf machen sich zudem auf nationaler Ebene immer stärker bemerkbar. Dort haben europapolitische Themen und die Wahlen zum Europäischen Parlament dazu geführt, dass sich Parteien gespalten (Frankreich, Großbritannien) oder zusammengeschlossen (Niederlande) haben oder gar neue Parteien gebildet wurden (Dänemark, Deutschland, Großbritannien). Darüber hinaus sind innerhalb einzelner nationaler Parteien Revolten ausgebrochen, Vorsitzende zurückgetreten und Wählerinnen abgewandert. Angemessene Antworten auf diese Entwicklungen wären eine Kompetenzverlagerung von den nationalen Parteien zu genuinen Europarteien oder zumindest eine Kompetenzerweiterung der Letztgenannten, eine stärkere Fokussierung auf die Konflikttaftigkeit politischer Vorstellungen über europapolitische Sachfragen und institutionelle Konzeptionen des EU-Systems sowie die Bereitschaft der nationalen Parteien, die jeweiligen Europarteien als ihre Repräsentanten im Europäischen Parlament anzuerkennen und zu behandeln. Nur so kann aus dem Nebeneinander nationaler und europäischer Parteienpolitik eine europäische Parteienregierung werden. Dass entsprechende Hoffnungen nicht völlig unberechtigt sind, wurde weiter oben bereits deutlich gemacht. Hinzu kommt, dass jede Stärkung der supranationalen Entscheidungskompetenzen die Einflussmöglichkeiten der Europarteien verbessert, sofern diese darauf entsprechend reagieren und sich neue Handlungsspielräume erschließen.<sup>142</sup> Insgesamt sollten diese Ausführungen gezeigt haben, dass Europarteien geeignete Kandidaten sein könnten, die Bürger der Europäischen Union für europäische Belange zu interessieren und sie vielleicht sogar zur Mitwirkung an europäischen Prozessen zu mobilisieren. Dazu müsste es ihnen aber stärker als bisher gelingen, differierende Positionen über die Bedeutung der ethisch-politischen Prinzipien der Europäischen Union und die Art und Weise ihrer Verwirklichung zu entwickeln und über diese in konstruktiver Weise zu streiten. Nur dadurch, so die agonistische Demokratiekonzeption von Mouffe, bieten sich den Unionsbürgerinnen unterschiedliche Identifikationsmöglichkeiten, für die sie dann im leidenschaftlichen Wettbewerb gegeneinander eintreten können.<sup>143</sup> Damit könnte der derzeit in Teilen der EU-Mitgliedstaaten grassierende EU-Verdrossenheit entgegengewirkt werden, was angesichts der gegenwärtigen Herausforderungen, vor denen die Europäische Union und ihre Bürger stehen, umso dringlicher erscheint. Die wissenschaftlichen sowie die politischen Diskussionen über die institutionelle Reform der Union sollten deshalb sowohl einen Kompetenzzuwachs der Europarteien als auch eine Strategie zur Verbesserung der demokratischen Praxis in der Europäischen Union berücksichtigen.

---

142 Poguntke/Pütz: Parteien in der Europäischen Union, 2006, S. 352-353.

143 Mouffe: Agonistik, 2015, S. 30.