



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

## **FCE 4/99**

### **EUROPA VOR DER WAHL: RECHTLICHER STATUS UND POLITISCHE ROLLE DER PARTEIEN IM ENTSCHEIDUNGSPROZEß DER EU**

PROF. DR. MARTIN MORLOK

(Vortrag im Rahmen des FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ des Walter Hallstein-Institutes der Humboldt-Universität zu Berlin, gehalten am 10. Juni 1999, erste Version, Juli 1999; Version mit Fußnoten folgt im Herbst 1999)

## 1 I. Einführung

Die Formulierung meines Themas – "Rechtlicher Status und politische Rolle der Parteien im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union" – ist nicht eindeutig: Sind nur die "europäischen politischen Parteien" gemeint, also die "Parteien auf europäischer Ebene", wie Art. 191 des Vertrages formuliert, oder zielt die Fragestellung auf die politischen Parteien in den Mitgliedstaaten oder umfaßt das Thema beides? Ich möchte dies jetzt offen lassen und mich zunächst mit dem Gegenstand selbst beschäftigen, um dann ggf. am Ende nochmals auf die hier eröffnete Alternative zurückzukommen.

- 2 Die ehrenvolle Einladung zu einem Vortrag im Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, für welche ich herzlich danke, ist aber wohl mit der Erwartung verknüpft, man möge jedenfalls auch über die europäischen politischen Parteien sprechen.
- 3 Dem ersten Blick mag sich dies als eine leichte Übung darstellen. Politische Parteien und ihre Funktionsweisen sind wohl bekannt, wir verfügen über einen erheblichen Bestand an sozialwissenschaftlichem, rechtsdogmatischem und auch verfassungstheoretischem Wissen darüber. Nicht ganz so gut sieht es aus mit der europäischen politischen Ordnung, aber hier auch hier gibt es trotz aller Unsicherheiten einen umfänglichen Bestand anerkannten Wissens, dazu zählt auch der Konsens darüber, in welchen Punkten Dissens herrscht. Fügt man diese beiden bekannten Elemente zusammen zu den "europäischen politischen Parteien" oder den "politischen Parteien auf europäischer Ebene", so wissen wir über diese Kombination, anders als die schlichte Zusammenfügung erwarten läßt, überraschend wenig. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung damit beginnt in diesen Jahren erst.
- 4 Zur Klärung des Status und der Rolle der Parteien im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union möchte ich mich zunächst den Parteien im Rahmen des politischen Prozesses der einzelnen Mitgliedsstaaten zuwenden, um die Funktionsvoraussetzungen und selbstverständlich gewordenen Präsuppositionen eines Parteiwesens ins Gedächtnis zu rufen (II.). Vor diesem Hintergrund sollen in meinem zweiten Teil das Aktionsfeld der europäischen Parteien und ihre Eigenarten skizziert werden (III.). Danach sollen – drittens – einige Erträge dieses Vergleichs festgehalten werden (IV.), um zum Schluß über einige Konsequenzen für die Ausge-

staltung eines europäischen Parteienrechts nachzudenken (V.).

## II. Wesentliche Züge der politischen Parteien in den Mitgliedstaaten der EU

- 5 Die Parteien in den Mitgliedstaaten der Union, aber auch in sonstigen politischen Ordnung ähnlichen Zuschnitts und ähnlicher gesellschaftlicher Entwicklung, haben eine Reihe von wesentlichen gemeinsamen Zügen angenommen. Rolle und Status der politischen Parteien auf staatlicher Ebene sollen im folgenden im Blick auf *vier Beziehungsfelder* skizziert werden.

### 1. Funktion und Zielbereich

- 6 a) Die Hauptfunktion der politischen Parteien besteht darin, die Institutionen der politischen Herrschaft demokratisch zu beeinflussen, ja wesentlich zu bestimmen. Demokratie heißt nachgerade Beeinflußbarkeit. Sie sind Organe institutionalisierter Einflußnahme auf den politischen Entscheidungsprozeß. *Der Zielbereich* ihrer Aktivitäten liegt also in diesen staatlichen Institutionen der Entscheidungsherstellung. Dies geht freilich nicht ohne weiteres, setzt vielmehr eine demokratische Strukturierung des Staatswesens voraus. Auf institutioneller Ebene bedarf es ausgeformter *Inputstrukturen* des Staatsapparates, um sich in geregelter Form beeinflussen zu lassen. Als wesentliche Rezeptionsstruktur des Staates haben sich mit umfänglichen Befugnissen ausgestattete Parlamente entwickelt, die durch Wahlen besetzt werden. Politischen Parteien haben sich als notwendige Elemente demokratischer Ordnungen erwiesen, in denen Parlamente wesentliche Entscheidungsbefugnisse haben. Wenn die demokratische Bestimmung der Politik durch Parlamente vermittelt ist, dann braucht es auch politische Parteien und ein entwickeltes Parteiwesen.
- 7 b) Diese Prozesse der Einflußnahme auf die Entscheidungsfindung des Staates sind im demokratischen Verfassungsstaat rechtlich reguliert und gesichert. Normativer Leitgedanke ist die Volkssouveränität. Die Beeinflussung des Staates durch die Parteien und die dahinterstehenden gesellschaftlichen Kräfte wird rechtlich gewährleistet durch die *Freiheit* der Parteien; diese richtet sich in erster Linie gegen staatliche Eingriffe, damit nicht durch Manipulationen und Einflußnahme auf den parteipolitischen Prozeß es zu einer Selbstbeeinflussung des Staatsapparates kommt. Nur eine Fremdbeeinflussung kann Legitimation verschaffen. Genau betrachtet, ist die Legitimation der staatlichen Politik eine Funktion ihrer inhaltlichen Beeinflußbarkeit.

## 2. *Parteienkonkurrenz um die Möglichkeit der Einflußnahme*

- 8 a) Wahlen, vor allem zum Parlament, bilden den zentralen Mechanismus zur Erlangung von Einflußmöglichkeiten auf die staatlichen Entscheidungen. Diese Wahlen stellen einen von den Parteien getragenen Wettbewerb um die Zustimmung der Bürger dar. Das Verhältnis der Parteien zueinander ist bestimmt von dieser Konkurrenz. Die Funktionsfähigkeit des über die Parteien laufenden politischen Prozesses setzt Offenheit der Konkurrenz und Fairneß der Wettbewerbsbedingungen voraus.
- 9 b) Die Sicherung eines solchen funktionsfähigen Parteienwettbewerbs ist eine wesentliche Aufgabe des Parteienrechts: Parteienrecht stellt sich insofern dar als Wettbewerbsrecht. Es hat die Aufgabe, für alle Parteien *Chancengleichheit* herzustellen. Eine charakterisierende Besonderheit des demokratisch verfaßten Prozesses der Einflußnahme auf die staatliche Entscheidungsbildung ist diese Unterwerfung unter den Gleichheitssatz. Die egalitäre Ausprägung der institutionalisierten Einflußnahmen auf den Staat hebt diese ab von den anderen, zweifellos ebenfalls existierenden Wegen der Einflußnahme auf den politischen Entscheidungsprozeß, die zusammenfassend als Lobbyismus bezeichnet werden können. Um auch neu entstandenen Bedürfnissen eine faire Wettbewerbschance bereitzuhalten, bedarf es auch der rechtlichen Gewährleistung der Gründungsfreiheit für Parteien, sozusagen der Marktzutrittsfreiheit.

## 3. *Die gesellschaftliche Basis der Parteien und ihre Rolle als Interessenvermittler*

- 10 a) Das dritte Beziehungsfeld, in dem Parteien zu analysieren sind, ist das zu ihrer gesellschaftlichen Basis. Wenn Parteien den Staatsapparat beeinflussen, so bedarf es auch der Inhalte, die in diesen Zielbereich transportiert werden. Parteien fungieren als Vermittler von Interessen und Überzeugungen in den politischen Entscheidungsgang hinein. Sie unterscheiden sich voneinander durch unterschiedliche gesellschaftliche Bezugsgruppen, deren Interessen und Überzeugungen sie repräsentieren. Für die Parteien in den europäischen Staaten hat dies auf breiter vergleichender Basis und der historischen Entwicklung *Stein Rokkan* herausgearbeitet. Die Parteienlandschaft eines Staates ist Ausdruck der gesellschaftlichen Verwerfungen und der damit einhergehenden Interessenstrukturen; man denke etwa an Gegensätze, wie die zwischen Kapital und Arbeit, zwischen Stadt und Land oder zwischen den Konfessionen. Sie bildeten Kristallisationspunkte für die Parteientwicklungen, die sich bis heute deutlich abzeichnen. Man spricht von "Cleavage-Strukturen". Zwar ist mit der Ausbildung sogenann-

ter Volksparteien, von "catch-all-parties", die sich nicht auf eine eng begrenzte clientèle begrenzen, dieser gesellschaftliche Interessenbezug unschärfer geworden, aber gleichwohl noch deutlich genug erkennbar. Die öffentlichen Stellungnahmen, die die verschiedenen Interessenverbände im Wahlkampf, aber auch als ständige Begleitung des politischen Prozesses abgeben, lassen deutlich Affinitäten zwischen Parteien und bestimmten Interessengruppen sichtbar werden.

- 11 b) Die rechtliche Regulierung dieser gesellschaftlichen Radizierung der Parteien umfaßt mehreres. Zum einen soll das Gebot zur *Öffentlichkeit* des Parteigeschehens dem Bürger erkennbar werden lassen, welche Interessen vermutlich die Politik einer Partei bestimmen. Das deutsche Verfassungsrecht hat in Art. 21 I 4 GG den Parteien die Veröffentlichung ihrer finanziellen Umstände zur Pflicht gemacht. Dem liegt die naheliegende Überlegung zugrunde, daß Einflußnahmen auf eine Partei sich auch in finanziellen Zuwendungen niederschlagen. Zugleich soll die Offenlegung der Finanzen auch der Ausdifferenzierung der Politik gegenüber der Wirtschaft dienen.
- 12 Der Gesellschaftsbezug der Parteien wird vom Recht auch in Form der Gründungsfreiheit gesichert. Neu entstandene Bedürfnisse oder neu gewichtete Interessen sollen in der Parteienkonkurrenz sich artikulieren können. Das Musterbeispiel für solche neu entstandenen Interessen, die mangels hinreichender Resonanz in bestehenden Parteien sich zu einer neuen Partei konstituierten, bilden die Grünen. Daß auch neuen und damit anfangs notwendigerweise kleinen Parteien gleiche Wettbewerbschancen gesichert werden, ist gleichfalls eine Aufgabe des Rechts. Die Garantien der Freiheit, der Gleichheit und der Öffentlichkeit wirken funktional zusammen und bilden den von *Konrad Hesse* beschriebenen dreifältigen Rechtsstatus der Parteien, nämlich den Status der Freiheit, der Gleichheit und der Öffentlichkeit.
- 13 Die gesellschaftliche Verankerung der Parteien betrifft nicht zuletzt ihre Finanzierung. Um die gesellschaftliche Verankerung der Parteien zu sichern, schreibt das deutsche Recht – auf Intervention des Bundesverfassungsgerichts hin – vor, daß die Parteien finanziell von Zuwendungen ihrer Mitglieder und von Spenden abhängig bleiben, damit sie im Kontakt zu gesellschaftlichen Bedürfnissen bleiben und nicht Organisationen werden, die ein davon abgehobenes Eigenleben führen und sich stärker dem Staatsapparat denn den Bürgern verpflichtet fühlen. Als Institutionen der Transformation gesellschaftlicher Wünsche in politischen Entschei-

dungen müssen sie auf beiden Seiten angebunden sein. Die staatlichen Zuwendungen dürfen deswegen im Sinne einer relativen Obergrenze nicht höher sein als die selbst erwirtschafteten Einnahmen (§ 18 V PartG).

- 14 Zur Sicherung der Chancengleichheit für alle Interessen, auch die nicht finanzstarken, mag sogar ein Mindestmaß an staatlicher Parteienfinanzierung geboten sein.

#### ***4. Die interne Willensbildung in den politischen Parteien***

- 15 Das letzte zu betrachtende Verhältnis ist dasjenige der Parteien zu ihren Mitgliedern. Die Erfüllung der Parteifunktion, nämlich den Transport von Interessen und Überzeugungen von den Bürgern hin in die staatlichen Entscheidungsgremien, verlangt eine bestimmte Organisationsstruktur der Parteien und eine bestimmte Gestaltung ihres internen Vorgehens. Die Parteien müssen offen sein für die Rezeption und die chancengleiche Verarbeitung der in ihnen artikulierten politischen Wünsche. Der interne Wettbewerb muß chancengleich sein. Diese parteiinternen Voraussetzungen für die Erfüllung der Parteifunktion sollen durch das Gebot zur innerparteilichen Demokratie gesichert werden. Dabei spielen nicht zuletzt individuelle Mitgliedschaftsrechte eine zentrale Rolle. Auch die Ausrichtung auf individuelle Bürger als Parteimitglieder dient diesem Zweck der Sensibilität gegenüber den Bedürfnissen der Bevölkerung und ihrer chancengleichen Einbringung in den politischen Prozeß.

### **III. Prägende Züge der politischen Parteien im institutionellen**

#### **Zusammenhang der EU**

- 16 Nach dieser Vergegenwärtigung wesentlicher Züge der Parteien in demokratischen Staaten und also auch in den Mitgliedstaaten der EU geht es jetzt um die Bedingungen, unter denen die Parteien im institutionellen Zusammenhang der EU handeln, und um die Erscheinungsformen der Parteien, die sich dementsprechend herausgebildet haben.

#### ***1. Funktion und Zielbereich***

- 17 Auch wenn man die Grundfunktion der Parteien für den europäischen Bereich ebenso wie für den nationalen bestimmt, so sind doch erhebliche Unterschiede auf der über den nationalen politischen Institutionen errichteten neuen Ebene der Politik gegenüber der nationalen Ebene festzuhalten. Die europäischen politischen Institutionen haben zu einem nicht unerheblichen Teil einen anderen Zuschnitt und eine andere Funktionsweise als diejenigen auf der Ebene der Mitgliedstaaten, daraus resultiert auch eine andere Logik des europäischen politischen Ent-

scheidungsganges. Das wirkt sich auf die Parteien, welche die europäische Politik bestimmen wollen, aus.

- 18 a) Die Parteien, wie wir sie aus dem staatlichen Bereich kennen, zielen eben auf *staatliche Institutionen*. Dies führt auf die Frage, ist vernünftigerweise von den politischen Parteien zu erwarten, auch im Geflecht der supranationalen Institutionen der europäischen Einigung eine ähnliche Rolle zu spielen wie in den Staaten?
- 19 Bezeichnenderweise verleihen nach der Konzeption des deutschen Parteiengesetzes politische Aktivitäten auf der nichtstaatlichen Ebene der kommunalen Selbstverwaltung nicht das Siegel der politischen Parteien, siehe § 2 I 1 PartG. Parteien sind also auf den Zielbereich staatlicher Institutionen fixiert.
- 20 Dies soll aber keineswegs zu einer Diskussion um die Staatsqualität der EU oder der EG führen. Richtig ist, daß herkömmlicherweise die Existenz der Institutionen staatlicher Herrschaft das Bezugsproblem für die politischen Parteien bildet. Der Staat ist eine in geschichtlicher Evolution entstandene Erscheinungsform politischer Herrschaft, die nicht auf einem bestimmten Entwicklungsschritt eingefroren werden darf. Das wäre durchaus unhistorisch! Um für weitere Entwicklungsprozesse aufnahmefähig zu sein, müssen die konzeptionellen Instrumente in höherer Abstraktionslage angesiedelt werden. Parteien zielen nicht auf die Beeinflussung des Staates, sondern auf die Beeinflussung eines funktionierenden politischen Systems, ihr Bezugsproblem ist die inhaltliche Bestimmung von Institutionen politischer Herrschaft.
- 21 Bei dieser Gelegenheit gesagt: Gleiches gilt auch für das gesamte Arsenal einer *Verfassung*. Auch hier ist nicht der Staat, gar der Nationalstaat in seiner europäischen Form, das auslösende Problem, sondern die Gefährdungen und die Möglichkeiten effektiver institutionalisierter politischer Herrschaft.
- 22 Die Institutionen der europäischen Einigung bilden nun aber ohne Frage ein politisches System in dem Sinne, daß sie in geordneter Weise verbindliche Entscheidungen herstellen, die regelmäßig auch Gehorsam finden. Damit stellt sich in gleicher Weise wie bei den staat-

lichen politischen Entscheidungsinstitutionen das Problem ihrer Legitimation und das heißt anders formuliert, das Problem ihrer demokratischen Beeinflussung. Die – möglicherweise fehlende - Staatsqualität wirft also kein Argument ab zur Bestimmung von Funktion und Status der Parteien auf europäischer Ebene.

- 23 b) Entscheidende Unterschiede zu den Staaten sind aber im *Zielbereich* der Parteien auf europäischer Ebene festzustellen. Dem Parlament kommt hier als Einwirkungsstruktur eine vergleichsweise deutlich geringere Bedeutung zu. Die europäische Politik ist nicht rein parlamentszentriert, sondern hat auch eine deutliche gouvernementale Komponente. Die europäische Politik wird bekanntlich über zwei Stränge legitimiert: Neben dem parlamentarischen Entscheidungsgang gibt es denjenigen über die nationalen Regierungen und den Ministerrat, dazwischen hat die Kommission eine in Veränderung begriffene Zwischenstellung. Damit fehlen institutionelle Voraussetzungen im Zielbereich der politischen Parteien auf europäischer Ebene verglichen mit dem Vollbild der Parteiendemokratie in den Mitgliedstaaten. Das hat Rückwirkungen auf die Parteien, ihre Arbeitsweise, ihre Struktur. Ein, wie sollte es anders sein, gewagter historischer Vergleich mag diesen Befund bekräftigen: Die Rolle der Parteien im Konstitutionalismus war auch deutlich schwächer als nach der vollständigen Parlamentarisierung.
- 24 c) Am Rande kann schließlich noch eine weitere Erscheinung erwähnt werden: Die Polyzentrität der europäischen Politik. Neben den europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union gibt es die beratende Versammlung des Europarates und auch hier das Ministerkomitee, gibt es die westeuropäische Union, gibt es den interparlamentarisch beratenden Beneluxrat und den nordischen Rat nebst nordischem Ministerrat. In diesen internationalen und supranationalen Organisationen ist die Arbeit der Versammlungen parlamentsähnlich organisiert und regelmäßig auch nach Fraktionen gegliedert gemäß der unterschiedlichen parteipolitischen Zuneigung ihrer Mitglieder. Auch wenn das Gewicht dieser Versammlungen nicht überschätzt werden darf, so ist doch die Zersplitterung dieser Organisationen verglichen mit dem Monopol des Parlaments auf nationaler Ebene ein Faktor, der die Beschreitung des parteipolitischen Weges der politischen Einflußnahme weniger wahrscheinlich, weil wenig erfolgsträchtig macht.

## 2. *Parteienkonkurrenz und Wahlen*



- 25** Die geringere Bedeutung des Europäischen Parlaments schlägt sich nieder in einer geringeren Bedeutung der Wahlen zum Europäischen Parlament und entsprechend auch in einer reduzierten Bedeutung der politischen Parteien. Ebenso gilt auch, daß die Parteiaktivitäten letztlich nur begrenzt auf den spezifisch europäischen politischen Prozeß zielen. Die derzeitige Endphase des Europawahlkampfes macht dies auf zweierlei Weise deutlich, zum einen ist die vergleichsweise geringe Intensität dieses Wahlkampfes Ausdruck eines reduzierten parteipolitischen Wettbewerbs um Mandate im Europäischen Parlament, zum anderen steht der Europawahlkampf deutlich unter dem Einfluß der nationalen politischen Themen, paradigmatisch dafür stehe die Plakatierung der F.D.P. zum Europawahlkampf "gelbe Karte für Rotgrün"!
- 26** Diese reduzierte Bedeutung des Parlaments, der Wahlen und eben auch der Parteien ist die Konsequenz der deutlich ausgeprägten gouvernementalen Komponente des europäischen politischen Entscheidungsprozesses. Das ist hier gar nicht zu kritisieren, sondern schlicht festzustellen. Für das Parteiwesen ist auch wesentlich, daß dabei der Wettbewerbsstil der Politik tendenziell schwächer ausgeprägt ist, daß nicht die Erringung von Mehrheiten im Mittelpunkt steht und die sich dem anschließende Entscheidung mit Mehrheit, vielmehr ist häufig eine konsensuelle Entscheidungsfindung notwendig und dementsprechend dominiert ein konsensorientierter politischer Stil. All dies macht eine lebhaftere Parteitätigkeit nicht eben wahrscheinlicher.
- 27** Die Politik in den europäischen Institutionen und die mit Blick derzeit betriebene Politik ist nur partiell einem Wettbewerbsmodell darauf verpflichtet, zum guten Teil folgt sie einem Konsensmodell, auch wegen der förmlichen Notwendigkeit einstimmiger Entscheidungen in weiten Bereichen.
- 28** Zwei weitere Umstände fördern die Intensität des Wettbewerbs zwischen den Parteien nicht eben und lassen damit die Rolle der Parteien weniger konturiert erscheinen. Zum einen läßt sich immer noch beobachten, daß sich häufig die Europapolitiker aller Parteien einiger sind als die Europapolitiker und die Nicht-Europapolitiker ein und derselben Partei. In europapolitischen Fragen gibt es also eine Frontverkehrung, so daß eine Europakoalition quer zu den parteipolitischen Frontlinien gebildet wird. Dies erschwert, auch in der öffentlichen Wahrnehmung, die parteipolitische Strukturierung der Europapolitik, dies ist vor allen Dingen aber

auch Ausdruck einer tatsächlich *reduzierten Parteipolitisierung* der Europapolitik.

- 29** Dazu mag auch der institutionelle Faktor beitragen, daß die Wahlen zum Europäischen Parlament nur in abgeschwächtem Maße dem Gleichheitssatz verpflichtet sind. Die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments ist die für eine frühe Phase von Zusammenschlüssen von großen und kleinen Partnern typische, in der die kleinen Partner bevorzugt werden, um ihnen nicht vornherein die Mitarbeit unter der Gefahr einer permanenten Majorisierung unattraktiv werden zu lassen. Nach Art. 189 I EGV gelten die Abgeordneten denn auch als Vertreter "der Völker" und nicht als Vertreter der Bürger der Gemeinschaft. Auch die nach wie vor bestehende Unterschiedlichkeit des Wahlrechts stellt ein Hindernis für die europaweite Ausbildung parteipolitischer Aktivitäten dar; das einheitliche Verfahren für die Wahl ist nach wie vor nur Postulat, das auch in dieser Form nicht der Gleichheit der Wahl verpflichtet ist, siehe Art. 190 IV EGV.

### **3. *Der gesellschaftliche Bezug der europäischen politischen Parteien***

- 30** Auch hinsichtlich der Orientierung der europäischen Parteitätigkeit auf gesellschaftliche Interessenstrukturen sind Unterschiede zu den nationalen Parteien festzustellen.
- 31** a) Die nicht parlamentarisch institutionalisierten Inputstrukturen sind verständlicherweise weniger gut beobachtbar, so daß Aussagen darüber auf Einschätzungen, ja Spekulationen beruhen. Es hat aber den Anschein, daß die Einflußnahme auf die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene – gemessen am nationalen Maß – eine relativ starke Bedeutung der Interessenvermittlung auf anderen Wegen als demjenigen der Parteien und ihr parlamentarisches Wirken kennt. Zum einen gibt es den Weg über die nationalen politischen Parteien, um Entscheidungen des europäischen politischen Systems zu beeinflussen. Europäische Politik wird dann durchaus über Parteien gemacht, aber eben nicht über spezifisch europäische Parteien, sie bedient sich der langen Vermittlungskette über die nationalen Regierungen und den Rat. Daneben tritt, wie auch bei nationalen politischen Entscheidungen, die direkte Einflußnahme auf die nationale Regierung im Wege des Lobbyismus. Diesen Lobbyismus gibt es schließlich dann auch auf der europäischen Ebene, also Einwirkungen von Interessenvertretern auf die Brüsseler Exekutivinstanzen, auch auf die Europaabgeordneten. Insgesamt führt diese Mehrzahl von Beeinflussungswegen zu einer Reduzierung der Bedeutung der Wahlen und der ordentlichen politischen Einflußnahme.

- 32 b) Noch fehlt es weitgehend in Europa an einer Entsprechung von gesellschaftlichen Interessenstrukturen – Cleavage-Strukturen – und Parteibildungen. Erst ganz allmählich bilden sich gemeineuropäische Interessenstrukturen und gemeineuropäische Interessenvertreter heraus. Nach wie vor ist der dominierende Modus der Interessenvermittlung, daß eine Interessengruppierung versucht, die nationale Regierung für sich zu gewinnen. Spanien vertritt dann auf der europäischen Bühne etwa Agrarinteressen, dem widerspricht ein anderes Land, das sich eher für Industrieinteressen stark macht. Der eigentlichen Logik des Parteiwesens nach müßte es zur allmählichen Herausbildung von Parteigruppierungen kommen, welche Interessen über die Staatsgrenzen hinweg repräsentieren; man könnte also an eine europäische Agrarpartei denken, aber auch an eine südeuropäische Agrarpartei oder an eine Partei, die sich in besonderer Weise den Interessen der Industrie annimmt. Die hinter uns liegende Debatte um die Einführung des Euro wurde bemerkenswert interessenneutral geführt, es ging pro oder kontra D-Mark respektive Euro, nicht aber wurde öffentlich darüber diskutiert, welche Gruppierung voraussichtlich vom Euro gewinne und wer eher mit Verlusten rechnen müsse. Diese an der Oberfläche liegende Interessenneutralität ist durchaus ein Zeichen für die Unterentwicklung der politischen Mechanismen der Europapolitik. Eine Parteipolitisierung kann hier Abhilfe bringen.

#### **4. Die interne Willensbildung in den europäischen politischen Parteien**

- 33 Parteien haben Mitglieder, auch für die europäischen Parteien gilt es, einen Blick auf ihr Verhältnis zu den Mitgliedern und die Form der Mitgliedschaft zu richten. Ohne an dieser Stelle über den Begriff der europäischen politischen Partei räsonieren zu wollen, ohne also einigen der Kandidaten für das Prädikat "europäische politische Partei" dieses wegen ihrer Struktur zu verweigern, kann jedenfalls festgestellt werden, daß die europäischen politischen Parteien anders als die nationalen Parteien strukturiert sind. In der Regel gibt es keine individuelle Mitgliedschaft, sondern nur Parteien als Mitglieder. In der EVP gibt es zwar die Möglichkeit, daß einzelne Bürger den Mitgliedschaftsstatus erlangen, aber dies ist durchaus derjenige eines innerparteilichen Minderbruders, nämlich ohne Stimmrecht. Die europäischen Parteien sind also, jedenfalls derzeit, nur Assoziationen von Parteien. Die innerparteiliche Willensbildung unterscheidet sich damit grundlegend von derjenigen in den nationalen Parteien, die Durchlässigkeit von der Basis der einzelnen Bürger her ist drastisch reduziert – weil genötigt, lange Umwegketten der Willensbildung und Einflußnahme zu gehen. Die Erfüllung der Parteifunk-

tion erscheint von daher, stellt man alleine auf die so genannten europäischen politischen Parteien ab, weniger wahrscheinlich, weniger effektiv im Sinne einer Vermittlung der politischen Wünsche der Bürger an die politischen Entscheidungsgremien.

#### **IV. Unterschiedliche Politikstile und Parteiformationen im heterogenen Mehrebenensystem**

34 Versuchen wir im folgenden Ergebnisse dieses Vergleichs der Handlungsbedingungen auf mitgliedschaftsstaatlicher und europäischer Ebene zu formulieren.

##### ***1. Begrenzte Rolle der europäischen politischen Parteien***

35 Über den Nationalstaaten hat sich ein – durchaus dem Grundsatz der Demokratie verpflichtetes – europäisches politisches System entwickelt. Dessen Institutionen sind aber in wesentlichen Punkten anders zugeschnitten als die nationalen politischen Institutionen und die Politik folgt dort auch anderen Spielregeln. Angesichts dieses Befundes nimmt es nicht Wunder, daß die europäischen Parteien bei der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene eine vergleichsweise begrenzte Rolle spielen.

36 Das Parteiwesen ist eine in mehreren Hinsichten voraussetzungsvolle Errungenschaft. Es lebt von institutionalisierten Inputstrukturen, nach der bisherigen Erfahrung vor allen Dingen parlamentsförmigen Inputstrukturen. Ein starker Stimulus zur Parteientwicklung und zur Maßgeblichkeit der Parteiarbeit war auch die Zusammenarbeit von Abgeordneten in einem Parlament, das wesentliche Befugnisse hatte. Ein funktionierendes Parteiwesen baut weiter darauf auf, daß die verschiedenen Interessen in das politische System zu einem guten Teil über sie dem politischen Prozeß vermittelt werden, nicht aber über andere Wege der persönlichen Einflußnahme. Schließlich zählen auch politikulturelle Faktoren zu den Erfolgsbedingungen eines Parteiwesens: Die Bevölkerung wie die politischen Akteure müssen die handlungsleitende Erwartung haben, daß die Parteipolitik wesentlich ist zur Präformierung und Durchsetzung politischer Interessen. Die Öffentlichkeit beobachtet demgemäß die Positionen der verschiedenen Parteien und orientiert sich an ihnen.

37 Viele dieser Voraussetzungen, keineswegs alle, fehlen bislang auf der europäischen Ebene, so daß den Parteien dort bislang nur eine recht begrenzte Rolle zukommt.

##### ***2. Zur Auslegung von Art. 191 EGV***

38 Auf dieser Grundlage wollen wir uns Art. 191 EGV zuwenden.

- 39 a) Der Parteienartikel des Gemeinschaftsvertrages ist Ausdruck der Erkenntnis, daß ohne politische Parteien in entwickelten Gesellschaften eine demokratische Politik nicht möglich ist. Art. 191 EGV ist damit eine Konsequenz der Aufnahme des Demokratieprinzips in Art. 6 I des Unionsvertrages in dem Sinne, daß die Parteien als notwendige Organisationen für eine demokratische Gestaltung der Politik auf europäischer Ebene anerkannt und rechtlich institutionalisiert werden. "Es genügt nicht, Vertragsartikel auf ein Papier zu schreiben und sie zu besiegeln, um eine Gemeinschaft von Menschen herzustellen. – Es ist notwendig, daß alle Menschen, die es angeht - ... -, sich mit den Gedanken des Vertrages erfüllen und ihnen nachleben". Wenn diese Einsicht von *Walter Hallstein* ernst genommen wird, so bedeutet dies bei realistischer Betrachtung für die demokratische Gestaltung der europäischen Politik die Aktivierung europäischer Parteien.
- 40 b) Art. 191 EGV steht systematisch zu Recht im Abschnitt des Vertrages über das europäische Parlament. Parteitätigkeit zielt wesentlich auf Parlamentsarbeit und empfängt aus ihr auch neue Anreize. Der Zielbereich für europäische politische Parteien ist mit dem europäischen Parlament fixiert. Im Rechtssinne können nur solche Gruppierungen als europäische politische Parteien verstanden werden, die an Wahlen zum Europäischen Parlament mit eigenen Kandidaten teilnehmen. Eine Beschäftigung mit europapolitischen Fragen alleine genügt nicht. Mit der Benennung des Europäischen Parlaments als einer wesentlichen Arena der europäischen Parteien wird auch deutlich, daß die Ausweitung der Rechte des Parlaments zu einer Bedeutungssteigerung der europäischen Parteien führen dürfte.
- 41 c) Im gegenwärtigen Zeitpunkt ist aber die Rolle der Parteien wie gesagt bescheiden. Der etwas vollmundige Wortlaut von Art. 191 EGV macht auf eine Besonderheit aufmerksam: Anders als bei der Parteientwicklung in den Staaten geht die rechtliche Anerkennung auf europäischer Ebene der tatsächlichen Bedeutung voraus! Ich darf an diesem Ort an *Heinrich Triepels* bekanntes vier-Phasen-Schema erinnern, wonach die Parteien zunächst staatlich bekämpft, dann ignoriert, schließlich legalisiert und endlich verfassungsmäßig inkorporiert wurden. Die europäischen politischen Parteien werden im Vorgriff auf tatsächlich ablaufende Prozesse ihrer Ausbildung bereits rechtlich anerkannt. Art. 191 EGV hat insofern einen ideologischen, oder sagen wir utopischen Überschuß, dem die Wirklichkeit erst gerecht werden muß, dem nach dem Telos dieser Norm die Wirklichkeit nachvollziehend gerecht werden soll.

- 42 Nimmt man die Entstehung der Parteien und ihre Funktion in den Einzelstaaten zum Maßstab, so ergibt sich auch eine bestimmte Lesart von Art. 191 Satz 1 EGV, wonach die Parteien auf europäischer Ebene wichtig sind "als Faktor der Integration in der Union". Integration soll nach diesem Verständnis geschehen durch effektive Vertretung von Interessen und Auffassungen, durch Einflußnahme auf den politischen Entscheidungsprozeß und weniger durch europafreundliche Propaganda. "Die Bürger der Union" werden dann und in dem Maße in diese Union integriert, als ihr "politischer Willen" in den europäischen Entscheidungsprozeß eingebracht wird.

### ***3. Maßgeblichkeit des institutionellen Rahmens für die Entwicklung des europäischen Parteiwesens***

- 43 a) Wenn demnach die institutionalisierten Formen der Einflußnahme auf die inhaltliche Bestimmung der Entscheidungsfindung des politischen Systems maßgeblich ist für die Entwicklung des Parteiwesens, so läßt dies fragen nach den Besonderheiten des institutionellen Rahmens der europäischen Politik. Ein Charakteristikum der Struktur der politischen Prozesses in Europa ist, daß es sich um ein *Mehrebenensystem* der Politik handelt. Diese Mehrstufigkeit ist eine in Deutschland bekannte Erscheinung, wird bei uns doch die Politik mindestens auf den beiden Ebenen der Länder und des Bundes betrieben, auf beiden Ebenen haben sich politische Prozesse ausgebildet, auf beiden Ebenen sind organisatorische Stufen der politischen Parteien ausdifferenziert und stellen die jeweils wichtigsten Akteure des politischen Prozesses dar.
- 44 Eine wesentliche Besonderheit des politischen Prozesses im gesamteuropäischen Maßstab liegt aber darin, daß wir es hier mit einem *heterogenen Mehrebenen-System* der Politik zu tun haben. Anders als in der föderalen Zweistufigkeit in Deutschland unterscheiden sich die politischen Institutionen auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union wesentlich in ihrem Zuschnitt und in den dort geltenden Spielregeln der Politik. Über der nationalen Ebene hat sich ein politisches System ausdifferenziert, das sich in wesentlichen Zügen unterscheidet von den politischen Systemen der Mitgliedstaaten. Kennzeichnend für die europäische Ebene ist insbesondere die gezeigte Doppelung der Einflußwege, nämlich über die nationalen Regierungen und den Rat einerseits, über das Europäische Parlament andererseits. Diese Heterogenität der Institutionen ist der entscheidende Grund dafür, daß die politischen

Prozesse und insbesondere auch die politischen Parteien auf den verschiedenen Ebenen nur mit großer Mühe zueinanderfinden, daß die Parteientwicklung auf europäischer Ebene Anschluß findet an die innerstaatlichen Parteien.

- 45 Auf absehbare Zeit wird es diese Heterogenität des Zuschnitts der demokratischen Inputstrukturen geben. Auf absehbare Zeit wird deswegen auf der europäischen Ebene die Rolle der Parteien eine deutlich andere sein als in den Einzelstaaten. Die auch bei einer Ausweitung seiner Befugnisse im Verhältnis zur dominanten Stellung der Parlamente in den nationalen politischen Ordnungen reduzierte Bedeutung des Europäischen Parlaments begründet die Prognose einer für sich genommen begrenzten Bedeutung der Parteien im europäischen politischen Prozeß. Die Fortentwicklung der europäischen Politik und ihre Demokratisierung legen es dann aber nahe, die beiden Ebenen der nationalen und des europäischen politischen Systems stärker miteinander zu verzahnen. Die beiden Einflußstränge auf die europäische Politik müssen in stärkeren Kontakt zueinander kommen, so daß über die nationalen Regierungen und über das Europäische Parlament die gleichen Impulse auf die europäische Politik ausgesendet werden. Dies bedeutet innerparteilich ein Ende der Sonderung der Europapolitik und personell auch der Europapolitiker; anders formuliert, auch die Europapolitik muß stärker von den jeweiligen Sachpolitiken her bestimmt werden. Institutionell ist dafür förderlich eine innerparteiliche Instanz der Aufmerksamkeit für die Europapolitik. In Betracht kommen hier innerparteiliche Äquivalente für das, was im staatlichen Bereich Art. 23 und Art. 45 GG im staatlichen Bereich darstellen. Wenn auf längere Sicht hin der demokratische Charakter der Europäischen Union auf zwei einander ergänzenden Einflußstrengen beruht, so liegt es im Interesse der demokratischen Effektivität diese beiden Einflußstrenge miteinander zu verbinden. Die politischen Parteien sind diejenigen Organisationen, die zu dieser Politikintegration in besonderem Maße geeignet sind.
- 46 b) Derzeit läßt sich eine Diskrepanz zwischen dem hohen Anspruch, den Art. 191 EGV formuliert, und den kärglichen Erscheinungen europäischer politischer Parteien nicht leugnen. Wenn die bisherige geschichtliche Erfahrung aus den Nationalstaaten auch für Europa zutrifft, dann verlangt die Intensivierung des demokratischen Charakters der europäischen politischen Ordnung eine Stärkung der Rolle der politischen Parteien und das heißt auch eine Fortentwicklung ihrer organisatorischen Formen. Angesichts dessen, daß Rolle und

Erscheinung der Parteien von den institutionellen Rahmenbedingungen der politischen Einflußnahme abhängen, könnte man nun sich über die Reihenfolge streiten, was zuerst zu geschehen habe:

- 47 - Sollen zuerst die institutionellen Voraussetzungen für Parteiaktivitäten verbessert werden, insbesondere die Befugnisse des Europäischen Parlaments erweitert werden, dies mit der Erwartung, daß das Parteiwesen dann nachwachsen werden und in dessen Gefolge eine gemeineuropäische politische Öffentlichkeit und eine gemeinsame politische Kultur entstehe?
- 48 - Sollen umgekehrt zuerst die europäischen Parteien als die wesentlichen Akteure eines europäischen politischen Prozesses entwickelt werden, dies in der Erwartung, daß sich diese dann ihr Arbeitsfeld schon selbst schaffen und dieses im Zugriff öffnen werden.
- 49 Mir scheint, diese Alternative verfehlt zu sein, statt dessen ist mit einer *Koevolution* von institutionellen Rahmenbedingungen der politischen Einflußnahme und der europäischen politischen Parteien zu rechnen. Institutionalisierte Formen der Einflußnahme werden wahrgenommen und üben einen Entwicklungsreiz auf darauf bezogene Organisationen aus, führen zu einer Anpassung der existierenden organisatorischen Formationen auf die sich bietenden Möglichkeiten, zugleich aber werden handlungsfähige Parteien politische Aktivitäten entfalten, um ihrer Aufgabe gerecht zu werden und sich zunächst informelle, später dann möglicherweise eben auch formalisierte Einflußmöglichkeiten schaffen.
- 50 Gerade im jetzigen Zustand der europäischen Einigung ist der dynamische Charakter des europäischen Integrationsprozesses zu betonen. So wie in den letzten Jahrzehnten die europäische Einigung vorangeschritten ist und ständig institutionelle Veränderungen mit sich gebracht hat – Sie wissen: Schon Art. 191 EGV wurde als Art. 138a EGV durch den Maastrichter Vertrag zusammen mit der Erweiterung der Gemeinschaft auf weitere Politikfelder eingeführt. Der Kompetenzzuwachs sollte von einer Stärkung der demokratischen Strukturen begleitet werden. - , so wird aus heutiger Sicht auch die Zukunft von weiteren Veränderungen, sprechen wir ruhig von Entwicklungen im Sinne einer Weiterentwicklung gekennzeichnet sein. Nicht der geringste Vorteil der politischen Parteien liegt darin, daß sie sich in Strukturen und Arbeitsweise als variabel erwiesen haben. In der Sprache der



Ökologie: Sie sind nischenfähig. Darauf kann auch bei der Fortentwicklung des europäischen politischen Systems gebaut werden. Dies verlangt aber Zurückhaltung in der Fixierung rechtlicher Vorgaben für die Parteien und ihre Aktivitäten. Nicht nur die Formen der europäischen politischen Einigung sind variabel, auch die europäischen Parteien sind entwicklungs offen. Diese Entwicklungsoffenheit darf nicht durch rechtliche Definitionen, die am nationalstaatlichen Status quo sich orientieren, gefesselt werden.

## **V. Zur Ausgestaltung des europäischen Parteienrechts**

### ***1. Notwendigkeit eines europäischen Parteienrechts***

51 Daraus lassen sich einige Folgerungen für die Ausgestaltung eines europäischen Parteienrechts ziehen. Ausgangspunkt ist, daß es auch auf europäischer Ebene ein Parteienrecht braucht! Es kann auf Dauer nicht mit der programmatischen Aussage in Art. 191 EGV sein Bewenden haben, vielmehr muß auch auf dem Gebiet der europäischen Politik der politische Prozeß rechtlich strukturiert werden und ebenso müssen auch den Parteien als den wesentlichen politischen Akteuren rechtliche Rahmenbedingungen vorgegeben werden. Das Parteienrecht hat insbesondere die Funktionserfüllung der Parteien zu sichern, dazu zählen, wie oben skizziert, die Gewährleistungen der Freiheit, der Gleichheit und der Öffentlichkeit der Parteien, aber auch die Sicherstellung eines demokratischen Prozesses innerhalb der Parteien. Dazu gehört etwa eine dezentrale Kandidatenaufstellung – im Gegensatz zu einer europäischen Einheitsliste. Die Ausgestaltung im einzelnen muß zunächst jedenfalls zurückhaltend erfolgen angesichts divergierender nationaler Traditionen. Die starke Tendenz zur Verrechtlichung, wie wir sie in Deutschland kennen, muß nicht Vorbild für das europäische Parteienrecht sein. Gerade die Verschiedenartigkeit der politischen Kulturen und der dazugehörigen rechtlichen Institute bietet eine Chance für die Herausbildung eines Parteienrechts im "europäischen Entwicklungszusammenhang" (Schmidt-Aßmann) Prozesse der Rezeption, des Transfers, aber auch des Reimports werden dabei eine Rolle spielen.

### ***2. Rechtliche Zurückhaltung zur Sicherung der Entwicklungsmöglichkeiten der europäischen Parteien***

52 So sehr die hochpolitische Materie der Parteien der rechtlichen Regulierung bedarf, um die gebotene Chancengleichheit und überhaupt einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten, um die Offenheit für die Interessen und Auffassungen der Bürger sicherzustellen, so sehr muß aber auch darauf bedacht genommen werden, daß die europäischen Institutionen noch in lebhafter

Fortentwicklung begriffen sind. Das Parteienrecht darf sich der Koevolution von institutionellem Rahmen und Parteiwesen nicht hinderlich in den Weg stellen. Im Zusammenhang mit der Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, der Einführung eines europäischen Wahlrechts und der seiner Egalisierung ist mit einer Bedeutungszunahme der europäischen Parteien und damit auch einer Veränderung ihrer organisatorischen Formen zu rechnen. Auch die Veränderung der Entscheidungsmechanismen hat Rückwirkungen auf die Handlungsmöglichkeiten der Parteien. Im Blick auf all diese Veränderungspotentiale scheint mir ein deutliches Maß an *Zurückhaltung* bei der Verrechtlichung der europäischen Parteien geboten zu sein. Daß dies nicht zu Lasten der Parteientwicklung gehen muß, zeigt die sonstige Geschichte der Parteien, die, wie vorher mit Triepel kurz angeklungen, auch ohne rechtliche Beförderung und Hätschelung, ja oft gegen rechtlichen Widerstand erfolgt ist.

### ***3. Notwendigkeit der Integration der beiden demokratischen Legitimationsstränge auch in den Parteien***

- 53** Die Konsequenz der oben entwickelten Notwendigkeit, die beiden Legitimationsstränge der europäischen Politik zusammenzuführen, liegt darin, europäische Parteien auch von Rechts wegen mit dem politischen Prozeß und den Parteien in den Mitgliedstaaten zu verbinden. Europäische Parteien müssen - um ihrer Effektivität willen - demzufolge auch in den politischen Systemen von Mitgliedstaaten aktiv sein. Sie dürfen keine europäischen Lufterscheitungen bleiben, sondern müssen radiziert sein in den wohl- etablierten Institutionen der nationalen Politik.

### ***4. Zum Begriff der europäischen politischen Parteien***

- 54** Damit ist schon ein Merkmal genannt, welches der Rechtsbegriff der europäischen politischen Partei enthalten sollte, nämlich die Tätigkeit auf beiden Ebenen, der nationalstaatlichen wie der europäischen. Anerkennung als europäische politische Partei sollte nur eine Organisation finden, die sich auch im nationalen Rahmen als Partei betätigt und auch als solche nach nationalem Recht qualifiziert wird. Der spezifisch europäische Charakter wird durch ein weiteres Merkmal gesichert, daß nämlich die Vertretung im Europäischen Parlament als Ziel der Parteiaktivität gilt, welches sich auch in der Teilnahme an Europawahlen niederschlagen muß. Die integrationspolitische Zielsetzung, die zugleich auch die Effektivität der Interessenwahrnehmung im europäischen Maßstab sichern soll, spricht dafür, daß europäische politische Parteien in mehreren Mitgliedstaaten vertreten sein müssen. Um der Identifizierbarkeit willen müssen sie ein ausformuliertes Programm haben, um der Rechtssicherheit und der rechtlichen

Gewährleistung von Handlungsmöglichkeiten im Binnenbereich willen brauchen sie eine schriftliche Satzung.

- 55** Parteien sind keine nicht weiter zu dekomponierenden letzten Größen. Demokratie hat den letzten Bezugspunkt in der Selbstbestimmungsmacht des Einzelnen. Demgemäß ist auch letzter Anknüpfungspunkt des Parteienrechts nicht die Partei als Organisation, sondern der einzelne Bürger als Parteimitglied und Wähler. Dies muß sich im Parteienrecht niederschlagen in Form der Gewährleistung einer binnendemokratischen Struktur und auch einer individuellen Mitgliedschaft. Freilich sollte das Recht auch in diesem Punkt keinen allzu weiten Sprung in die Zukunft machen, deswegen ist zwar die Möglichkeit individueller Mitgliedschaft zwingend zu verlangen, die bisherige dominierende Form korporativer Mitgliedschaft aber noch nicht zu verwerfen. Aus verschiedenen Bereichen ist geläufig, daß loosely coupled systems einen effektiven ersten Schritt zu einer weitergehenden Integrationsentwicklung darstellen können. Die bisherigen Parteienverbände können als solche lose Koppelungen verstanden werden. Allerdings sollte das Recht Anreize setzen, die Verbindungen auszubauen, etwa im Bereich der Finanzierung.. Nicht in den Rechtsbegriff der europäischen Parteien sollte das Erfordernis einer integrationsfreundlichen Programmatik aufgenommen werden; schon deswegen nicht, weil diese Anforderung kaum zu spezifizieren ist, aber auch deswegen nicht, weil die im europäischen politischen System vorgetragene Verneinung einer weitergehenden Integration oder auch die Ablehnung des bisherigen Standes der Integration eben Ausdruck europäischer Demokratie ist und funktional betrachtet die Äußerungsmöglichkeit für solche Auffassungen integrierend wirkt.
- 56** Die Frage der Rechtsgrundlage für ein europäisches Parteienstatut und für eine Finanzierung der europäischen politischen Parteien möchte ich jetzt nicht vertiefen, das sind sekundäre Fragen, die auch durch eine Änderung des Primärrechts beantwortet werden können; im Moment bietet sich Art. 190 IV EGV an. Eine Finanzierung auf *europäischer* Ebene sollte eingeführt werden, um einem Ungleichgewicht politischer Einflußnahme zufolge unterschiedlicher nationaler Finanzpotentiale zu begegnen.
- 57** Lassen Sie mich zum Abschluß aber noch einmal auf meine Eingangsfrage zurückkommen: Was meint, recht verstanden, die Formulierung "Rechtlicher Status und die politische Rolle

der Parteien im Entscheidungsprozeß der EU"? Nach meinen Überlegungen sind damit nicht nur diejenigen Parteien gemeint, die spezifisch auf der europäischen Ebene arbeiten, sondern notwendigerweise auch die Parteien, die sich im nationalen politischen Prozeß betätigen. Mittel- und langfristig kommt es für die Effektivität der europäischen Demokratie darauf an, daß die nationalen und supranationalen politischen Prozesse miteinander vernetzt werden, daß die Gegensätze zwischen europäischen und nationalen politischen Parteien verschwinden und dem Mehrebenensystem der politischen Institutionen auch politische Parteien mit einer internen Mehrzahl von Ebenen unter Einschluß der europäischen entsprechen und einer ebenso gestuften individuellen Mehrfachmitgliedschaft.

*Der Autor ist Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht an der FernUniversität - Gesamthochschule in Hagen,  
im Internet unter: <http://www.fernuni-hagen.de/law/home.html>*

*Der Vortrag und ein Bericht zum Vortrag von Marc-Oliver Pahl sind im Internet publiziert unter: <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/deutsch/fce/index.htm>*