

Rudolf Hrbek

EINE NEUE POLITISCHE INFRASTRUKTUR?
ZUM PROBLEM TRANSNATIONALER
KOOPERATION UND KOALITION
POLITISCHER PARTEIEN IN DER EG

Inhalt

I. TRANSNATIONALE KOOPERATION UND KOALITION IM LICHT DER THEORIE	345
1. Das Konzept der multinationalen bzw. transnationalen Politik	346
2. Theorien regionaler Integration	347
a) der föderalistische Ansatz	348
b) der neo-föderalistische Ansatz	349
c) der Ansatz von Karl W. Deutsch	350
d) der neofunktionalistische Ansatz	353
e) der System theoretische Ansatz	355
II. GRÜNDE FÜR DAS FEHLEN KONKRETER UNTERSUCHUNGEN	357
III. GRÜNDE FÜR DIE INTENSIVIERUNG VON BESTREBUNGEN ZU TRANSNATIONALER KOOPERATION UND KOALITION	360
IV. BEDINGUNGEN UND HINDERNISSE FÜR PARTEIENKOOPERATION UND -KOALITION	366
1. Nationales versus EG-Kräftefeld	366
2. Interaktionsstil und Entscheidungsverfahren	369
3. Homogenität und Kohärenz der beteiligten Parteien	370
4. Bisherige Erfahrungen	372
5. Der Stellenwert spezifischer Rollen	375
6. Die Einschätzung möglicher Wirkungen von Parteienkooperation und -koalition	376

V. TRANSNATIONALE PARTEIENKOALITION UND DAS KÜNFTIGE EUROPÄISCHE PARLAMENT	379
VI. GEGENSTÄNDE KÜNFTIGER UNTERSUCHUNGEN	384
VII. ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK	387

I. Transnationale Kooperation und Koalition im Lichte der Theorie

Zusammenarbeit politischer Parteien über Staatsgrenzen hinweg ist als Phänomen nicht unbekannt und fügt sich in das Bild grenzüberschreitender Kontakte und Kommunikationsströme, die von verschiedenen Kräften und Organisationen getragen werden. Man kennt die fast schon traditionellen „Internationalen“ einzelner richtungsmäßig festgelegter Parteien(gruppierungen), ohne ihnen in der Regel eine besondere Bedeutung bei der Formulierung verbindlicher bzw. verbindlich werdender Programme und insbesondere konkreter Politiken zuzuschreiben. Man kennt ähnliche Vereinigungen für verschiedene Interessengruppen: sowohl politisch bedeutsame, wie etwa Gewerkschaften, Bauern- und Unternehmerorganisationen, als auch unter diesem Aspekt marginale und weitgehend unbedeutende bzw. dann auch ganz und gar unpolitische Verbände. Schließlich ist auf transnationale Verbindungen etwa in Form von Städte- oder Hochschulpartnerschaften hinzuweisen. Insgesamt ergibt sich das Bild einer zunehmenden Zahl und Dichte transnationaler Kontakte und Kommunikationsströme in z. T. institutionalisierter Form bis hin zu festgefügt transnationalen Koalitionen.

Dieses Phänomen sowie einzelne Vorgänge und Elemente von Kontakt, Kommunikation, Kooperation und Koalition haben zunehmend auch das Interesse der Wissenschaft auf sich gezogen.

1. Das Konzept der multinationalen bzw. transnationalen Politik

Karl Kaiser hat zur „Erforschung und theoretischen Erfassung der grenzüberschreitenden Interaktionsprozesse, die in unserer heutigen Welt ständig an Bedeutung zuzunehmen scheinen“ den von ihm als Idealtypus verstandenen Begriff der „Multinationalen Politik“ entwickelt und vorgelegt¹. Er definiert: „Hierunter sind jene Formen der Politik zu verstehen, bei denen gesellschaftliche und innenpolitische Prozesse eines oder mehrerer nationalstaatlicher Systeme mit den nach außen gerichteten Aktivitäten von nationalstaatlichen Akteuren oder internationalen Organisationen Interaktionssysteme bilden“². Element und zentrales Merkmal dieses Typus ist die Berücksichtigung all der Vorgänge im internationalen Bereich, die über die traditionellen zwischenstaatlichen Beziehungen hinausgehen und deren Träger eben nicht ausschließlich die Regierungen (sozusagen als Inhaber der formellen auswärtigen Gewalt) sind; „Multinationale Politik“ hat es vielmehr mit verschiedenen „Eliten außerhalb der Regierungsinstitutionen“ zu tun.

Das wird insbesondere an der „transnationalen Politik“, einer besonderen Spielart der „multinationalen Politik“, deutlich. Hier weist Kaiser auf die Existenz „transnationaler Gesellschaft“ hin, die dann vorliegt, „wenn zwischen Gesellschaften verschiedener nationalstaatlicher Systeme *in bestimmten Sachbereichen* soziale Interaktion stattfindet. Sofern hierbei Eliten Entscheidungen treffen, so sind dies soziale, wirtschaftliche und politische Eliten außerhalb der Regierungsinstitutionen“³. Kaiser unterstreicht zu Recht, daß diese transnationale Gesellschaft funktionell zu verstehen ist, „das heißt, daß sie begrenzt wird von den Sachbereichen, die

¹ Karl Kaiser: Transnationale Politik; Zu einer Theorie der multinationalen Politik. In: Die anachronistische Souveränität; Zum Verhältnis von Innen- und Außenpolitik. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 1/1969 (Hrsg.: E. O. Czempel), S. 80-109. Hier S. 88.

² Kaiser, a.a.O., S. 89/90.

³ Kaiser, a.a.O., S. 94 (Hervorhebung vom Verfasser R. H.).

Gegenstand transnationaler Interaktion sind". Oder anders ausgedrückt: Die Akteure sind in der Regel auf einen bestimmten Sach- und Interessenbereich beschränkt, sie werden tätig, um spezifische Sachinteressen zu fördern. Ihre Tätigkeit führt zu transnationaler Politik, die „locker" definiert wird „als jene politischen Prozesse zwischen nationalstaatlichen Regierungen und/oder zwischen transnationaler Gesellschaft und Regierung(en), deren Anstoß von Interaktionen in der transnationalen Gesellschaft gegeben wurde"⁴.

Zu solchen Interaktionen ist nicht zuletzt auch die Zusammenarbeit politischer Parteien zu zählen, wobei es sich um lockere ad-hoc-Kontakte, unterschiedlich intensive horizontale (transnationale) Kommunikation, aber auch um streng formalisierte Verbindungen mit fester Organisations- und Verfahrensstruktur handeln kann. Allerdings ist der Gegenstand der (Interaktions-)Tätigkeit von Parteien in diesem Rahmen nicht auf einen bestimmten einzelnen Sach- und Interessenbereich beschränkt; insofern unterscheiden sie sich doch ganz wesentlich von Interessenverbänden. Die pauschale Gegenüberstellung von einerseits Regierungsinstitutionen und andererseits Eliten außerhalb dieser Institutionen verlangt demzufolge nach weiterer Differenzierung. Parteienaktivität im transnationalen Bereich ist zweifellos auf einer anderen Stufe zu plazieren und zu interpretieren als entsprechende Interaktionen auf Verbandsebene; erstere impliziert - etwa durch Personalunion hinsichtlich Partei- und Regierungsamt - ein viel höheres Maß an Verbindlichkeit, ist per se offizieller und kann gewissermaßen im engeren Umkreis des formellen Entscheidungsgefüges angesiedelt werden.

2. *Theorien regionaler Integration*

Dieses Phänomen transnationaler Interaktion und Kooperation wird nicht nur in einem ganz allgemeinen Sinn wie bei Karl Kaiser und seinem Konzept der multinationalen bzw.

⁴ Kaiser, a.a.O., S. 95.

transnationalen Politik wissenschaftlich zur Kenntnis genommen und in erstem Zugriff analysiert. Auch die verschiedenen Ansätze zur Theorie regionaler Integration schreiben diesem Phänomen - das dann auf den Bereich der jeweiligen regionalen Gemeinschaft sozusagen geographisch beschränkt bleibt — einen bestimmten Stellenwert zu. Das gilt insbesondere auch für Interaktionen politischer Parteien.

Den Ansätzen ist im wesentlichen gemeinsam, daß sie das Faktum transnationaler Kooperation und Koalitionsbildung als Indikator für Integrationsfortschritt sehen: Parteien (oder andere Gruppen und Organisationen) geben durch ihr Verhalten zu erkennen, daß der Integrationsprozeß fortschreitet. Zum zweiten erwartet man von diesbezüglichen Parteiaktivitäten integrationsfördernde Wirkungen: Transnationale Kooperation von Parteien stellt ein zusätzliches Aktionsfeld dar, von dem Impulse für den Prozeß der Gemeinschaftsbildung ausgehen.

a) Der föderalistische Ansatz

Der föderalistische Ansatz⁵ ist auf die Formalstruktur des angestrebten Ergebnisses eines Integrationsprozesses, die sich in Institutionengefüge und Verfahrensweise manifestiert, fixiert. Als Ergebnis und Ziel von Integration wird die am

⁵ In der wissenschaftlichen Literatur werden eine Vielzahl von Autoren (und Politikern) diesem Ansatz zugeordnet. Vgl. etwa die Darstellungen bei Charles Pentland: *International Theory and European Integration*. London 1973, S. 147-186; bei Reginald J. Harrison: *Europe in Question; Theories of Regional International Integration*. London 1974, S. 42-74. Ernst B. Haas teilt die Föderalismus-Theoretiker in zwei Gruppen: die „Aktivisten“ („an ideological group concerned with developing a theory of action designed to realize a regional federation“) und die Theoretiker („a group concerned with tracing and observing patterns of federal integration“); vgl. Haas: *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*. In: Lindberg/Scheingold (Eds.): *Regional Integration: Theory and Research*. *International Organization* Bd. XXIV, Nr. 4, Herbst 1970, S. 607-646, hier S. 624/25. Nach unserer Definition werden zum föderalistischen Ansatz lediglich die Aktivisten gezählt. Dazu wären etwa zu rechnen: H. Brugmans: *La Pensee Politique du Federalisme*. Leyden 1969; oder auch W. Hallstein: *Der unvollendete Bundesstaat*. Düsseldorf 1969.

Nationalstaat orientierte föderative Ordnung postuliert. Diese unverkennbar normative Position, die damit begründet wird, daß nur eine den Nationalstaat transzendierende, im übrigen aber seiner Struktur entsprechende föderative staatliche Ordnung zur Problemlösung (z. B. Bedürfnisbefriedigung) geeignet ist, ignoriert fast völlig den Prozeßcharakter von Integration, damit aber auch die vielfältigen Interaktionen im Vorfeld des klar definierten Endziels.

In dieser Betrachtungsweise erhält Parteienkooperation bzw. die möglichst stabile und organisierte Parteienkoalition erst und nur auf der Stufe des Endziels von Integration einen gewissen Stellenwert: Zwar wird der Endzustand in den Kategorien von formalen staatlichen Institutionen und formalisierten Entscheidungsverfahren definiert, man wird aber Parteienkooperation, besser: -koalition, als Elemente der politischen Infrastruktur dieses neuen Regierungssystems auffassen dürfen. Die Existenz „bundesweiter“ einheitlicher Parteiorganisation wäre gemäß dieser Betrachtungsweise Indikator für die Realität des Integrationsziels.

b) Der neo-föderalistische Ansatz⁶

Gegenüber diesem Konzept versteht der von Carl. J. Friedrich⁷ entwickelte und vertretene Ansatz, der als neo-föderalistischer bezeichnet werden soll, Föderalismus weniger als Struktur sondern als Prozeß. Integration ist hier ein zentripetal verlaufender Föderalisierungsprozeß. Seine Basis und Voraussetzung ist ein Konsensus zwischen den Prozeßbeteiligten, der sich im Vorhandensein von Bundesgeist, Bundestreue und Bundeshöflichkeit - in diesen „Verhaltensaspekten eines gut arbeitenden Föderalismus“⁸ - manifestiert und zum Tragen kommt. Den Föderalisierungs- oder eben Inte-

⁶ Gemäß der von Haas vorgenommenen Unterscheidung (vgl. Anm. 5) wären hierunter die Theoretiker der Föderalismus-Theorie zu subsumieren.

⁷ Carl J. Friedrich: Trends of Federalism in Theory and Practice. New York 1968; ders.: Europe: An Emergent Nation? New York 1969 (deutsch: Europa - Nation im Werden? Bonn 1972).

⁸ Friedrich: Europa . . . , S. 31.

grationsprozeß sieht Friedrich dadurch gekennzeichnet, daß es sich um „einen fortwährenden Vorgang, bei dem es sich um die wechselseitigen Beziehungen und die Anpassung zwischen eindeutig verschiedenen Teilgemeinschaften und einer alle umfassenden Gemeinschaft geht“, handelt. Und weiter: „Wesentlich für ein solches Verständnis des Föderalismus ist, daß ein Bund als eine Vereinigung von Gruppen angesehen wird, die durch ein oder mehrere gemeinsame Ziele verbunden sind, die aber für andere Zwecke ihre Eigenart beibehalten“⁹.

Mit diesem Konzept präsentiert Friedrich einen Rahmen, innerhalb dessen verschiedenste Elemente und Vorgänge und Entwicklungen eines Integrationsprozesses untersucht werden können. Er selbst demonstriert das in einem größeren Forschungsprojekt¹¹, in dem von verschiedenen Autoren transnationale Interaktionen gesellschaftlicher Gruppen und Kräfte¹² - allerdings keine Parteien! - untersucht werden, ohne daß es etwa möglich wäre, den genauen Beitrag solcher Interaktionen und Aktivitäten für diesen Integrationsfortschritt anzugeben. Friedrich beantwortet die Frage, ob Europa denn nun eine „Nation im Werden“ sei, unter Hinweis auf die Einzelanalysen positiv, unterstreicht aber: „Der Prozeß der Verwirklichung ist in einem föderalen Gebilde zugegebenermaßen langsam ..“,“¹³.

c) Der Ansatz von Karl W. Deutsch

Karl W. Deutsch ist Begründer und Hauptvertreter¹⁴ eines kommunikations- und lerntheoretischen Ansatzes der Inte-

⁹ Friedrich: Europa .. ., S. 32.

¹⁰ Friedrich: Europa .. ., S. 33.

¹¹ Carl J. Friedrich (Hrsg.): Politische Dimensionen der europäischen Gemeinschaftsbildung. Köln/Opladen 1968.

¹² Die Verschwisterungen deutscher und französischer Gemeinden (R.-R. Grauhan), Rapport sur la Communauté Universitaire Européenne (D. Sidjanski), La Cooperation industrielle en Europa (H. Schwamm), Der Arbeitnehmer und Europa. Integrationstendenzen und -strukturen Im Sozialbereich des Gemeinsamen Marktes (H. V. Schierwater), Wirtschaftsverbände im Prozeß der europäischen Integration (K.-H. Neunreither).

¹⁴ Friedrich: Europa .. ., S. 262.

grationstheorie¹⁵. Dabei wird Integration im wesentlichen als gesellschaftlicher Lernprozeß verstanden, dessen Träger Eliten und die Masse der Bevölkerung sind. Integration¹⁶, also die Bildung politischer Gemeinschaften im internationalen Bereich, strebt vier Ziele an: Friedenserhaltung, Erlangung von mehr Macht und Möglichkeiten für allgemeine Zwecke, Durchführung spezifischer Aufgaben, Erwerb eines neuen Selbstverständnisses und einer neuen Rollenidentität. Damit diese Ziele verwirklicht, Integrationserfolge erreicht werden, müssen vier Hintergrundbedingungen erfüllt sein: gegenseitige Relevanz der Einheiten, Vereinbarkeit von Werten und Zustandekommen gemeinsamer, d. h. auf Gegenseitigkeit beruhender, „Belohnungen“; Response-Fähigkeit, also gegenseitiges Verständnis; ein bestimmtes Maß gemeinsamer Identität bzw. Loyalität. An anderer Stelle werden - als Voraussetzungen - u. a. genannt: „Das Vorhandensein wesentlicher, die gemeinsamen Grenzen der zu integrierenden Territorien und die Schranken zwischen den hauptsächlich gesellschaftlichen Schichten zu ihnen überspannenden Kanäle für die gesellschaftliche Kommunikation“, „eine Vergrößerung der politischen Elite ... in der zu bildenden größeren Gemeinschaft“. Dazu kommen als politische Voraussetzungen Wille und Fähigkeit einer Mehrheit der politisch relevanten Schichten in allen beteiligten Einheiten, „gemeinsame

¹⁴ Hier ist insbesondere seine zusammen mit Kollegen verfaßte Studie „Political Community and the North Atlantic Area; International Organisation in the Light of Historical Experience“, Princeton 1957 sowie seine Vorstudie „Political Community at the International Level; Problems of Definition and Measurement“, Princeton 1954, zu nennen. Ein vorläufiges Resümee seiner Arbeiten zum Thema Integration findet sich in seinem Buch „The Analysis of International Relations“, Englewood Cliffs 1968 (deutsch: Analyse internationaler Beziehungen. Frankfurt 1968), auf das sich auch die hier niedergelegte Darstellung bezieht.

¹⁵ Diese Attribute zur Charakterisierung seines Ansatzes sind am häufigsten; vgl. etwa Haas, a.a.O., S. 626/27 („The Communications Approach“) oder E. Senghaas-Knobloch: Frieden durch Integration und Assoziation; Literaturbericht und Problemstudien. Stuttgart 1969, S. 189-191 („Das lerntheoretische Modell“). Pentland, a.a.O., S. 29 (-63) spricht demgegenüber von „pluralist approach“.

¹⁶ Vgl. zum folgenden Deutsch: Analyse ..., Kap. 18, S. 272-89.

Regierungsinstitutionen zu akzeptieren und zu unterstützen, ihnen und der Erhaltung der vorhandenen Gemeinschaft ihre umfassende politische Loyalität zu geben und diese gemeinsamen Institutionen im Geiste angemessener gegenseitiger Achtung und Aufgeschlossenheit für die Ansichten und Bedürfnisse aller beteiligten Einheiten zu betreiben".

Der Integrationsvorgang selbst, den er mit dem Geschehen auf einem „Montageband" vergleicht, weist bestimmte Stadien auf: Der Integrationsvorgang beginnt meist in einer Kernregion, bestehend aus einer oder aus einigen politischen Einheiten, die entwickelter, stärker und in gewisser Weise fortgeschrittener und attraktiver sind als die übrigen. Deren Regierungen und Eliten übernehmen die Rolle des aktiven Führers im Integrationsprozeß. Krieg zwischen den potentiellen Partnern wird als illegitim angesehen; es entwickelt sich eine psychologische no-war-Gemeinschaft. Politische Trennlinien innerhalb der entstehenden Gemeinschaft werden schwächer bzw. sie überschreiten nationale Grenzen, was an transnationaler Koalitionsbildung und Gruppierung von Parteien und wirtschaftlichen Interessen deutlich wird. Diese Gruppierungen vertreten eine neue Politik und werden mit wesentlichen innovatorischen Zielen und Unternehmungen, die als wichtig und attraktiv gelten, identifiziert. Einen zentralen Stellenwert für den Integrationsvorgang schreibt Deutsch dem sogenannten Abhebepunkt (take-off-point) zu. Dieser ist dann gegeben, wenn Integration nicht mehr nur eine Sache von Propheten oder weitverstreuten und machtlosen Parteigängern ist, sondern eine größere und stärker koordinierte Bewegung mit einigem Gewicht hinter sich hat. Ist ein Vorschlag für Integration vorher Theorie, ist er danach eine reale Kraft.

Um diesen entscheidenden Punkt zu erreichen, müssen wichtige Interessengruppen und eine große Zahl der Bevölkerung das Hauptanliegen der Integration als außerordentlich wichtig, ja, als im gegebenen Zeitpunkt als ausschlaggebend ansehen. Das erfolgt — wie die von Deutsch analysierten historischen Beispiele ergaben - in einem dreistufigen gesellschaftlichen Lernprozeß, bei dem mit früheren Gewohnheiten ge-

brachen wird. Dabei muß erstens die gemeinsame Erwartung eines neuen und besseren Lebens entstehen, zweitens dieses zunächst nur latent vorhandene Bewußtsein durch eine von außen kommende Herausforderung aktiviert und aktualisiert werden, und schließlich drittens eine neue Generation auftreten, die auf der Basis einer als gesichert angesehenen Gemeinsamkeit von Interesse und Perspektive weitere politische Schritte unternimmt. Wenn Deutsch mit Nachdruck darauf hinweist, es komme darauf an, daß relevante Eliten und Bevölkerungen lernen, ihre hauptsächlichen politischen Anliegen mit dem Gemeinschaftsbildungsprozeß zu verbinden, zeigt sich deutlich, daß Integration für ihn in erster Linie ein gesellschaftlicher Lernprozeß ist.

Es ist offenkundig, daß Parteienkooperation und -koalition in diesem Lernprozeß eine wichtige Doppelrolle spielt: als *movens* und als Indikator von Integration(-sfortschritt).

d) Der neofunktionalistische Ansatz

Den Prozeßcharakter von Integration unterstreicht auch der neofunktionalistische Ansatz, dessen Hauptvertreter Ernst B. Haas Integration als denjenigen Prozeß definiert, „in dessen Verlauf politische Akteure unterschiedlicher nationaler Verwurzelung ihre Loyalitäten, Erwartungen und politische Aktivitäten auf eine neue Instanz hin umorientieren, deren Institutionen Hoheitsgewalt über die vorher bestehenden Nationalstaaten innehaben oder beanspruchen“¹⁷. Merkmale des Integrationsprozesses sind also einmal die Herausbildung von Gemeinschaftsinstitutionen, sodann die Veränderungen von Loyalität, Erwartung und Verhalten der Akteure, wobei beides in wechselseitigem Bedingungs- und Beziehungsverhältnis steht. Entscheidungen zur Fortentwicklung im institutionellen Sektor bedürfen vorheriger Einstellungsänderungen: Die Bereitschaft zu einzelnen Schritten in diesem Feld

¹⁷ E. B. Haas: *The Uniting of Europe; Political, Social and Economic Forces, 1950-57*. Stanford 1958, S. 16 (Übersetzung der Definition nach H. Schneider: *Zur politischen Theorie der Gemeinschaft*. In: *Integration* 1/1969, S. 28/29).

muß vorhanden sein; neue (institutionelle) Entscheidungsstrukturen präsentieren sich den politischen Akteuren als neue Konstellation, auf die sie zu reagieren haben, als jeweils neuer Rahmen, auf den sie sich einstellen müssen.

Haas' Konzept ist eindeutig eliten-orientiert: Schlüsselgruppen sind gewissermaßen allein für den Integrationserfolg verantwortlich. Insofern müssen konkrete Analysen, die auf diesem Ansatz basieren, Parteien und Parteienverhalten besondere Aufmerksamkeit schenken¹⁸. Transnationale Kooperation und Koalition politischer Parteien ist in dieser Sicht wiederum Indikator für Integrationsfortschritt: Entsprechende Formen der Parteienaktivität zeigen an, daß sich Parteien damit Einwirkungsmöglichkeiten verschaffen wollen; indem sie sich in dieser Weise der neuen Struktur anpassen, werten sie sie zugleich auf, verschaffen ihr Legitimität. Indem Parteien durch Formalisierung ihrer Beziehungen und durch Organisation eine zusätzliche Aktivitätsebene schaffen, ermöglichen sie, daß von dort auf den Integrationsprozeß neue Impulse ausgehen.

Das Konzept des Neofunktionalismus ist kritisiert und modifiziert worden; Haas selbst signalisierte das Erfordernis einer Überprüfung und Weiterentwicklung des ursprünglichen Ansatzes¹⁹ und präsentierte - neben anderen Autoren, auf die in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden kann und muß²⁰ - einen revidierten Ansatz²¹. Darin nennt er mögliche Ziele des Integrationsprozesses - während sein

¹⁸ Das unternimmt Haas in seiner umfangreichen Studie.

¹⁹ Vgl. das „Author's Preface, 1968“ für die 2. Auflage seiner Studie, sowie seinen Aufsatz "The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America", in: *Journal of Common Market Studies*, 1967, S. 315 ff. (ein Teil dieses Beitrags erschien in deutscher Übersetzung unter dem Titel „Die Einigung Europas“ in: *Erfolge und Krisen der Integration*, zusammengestellt und eingeleitet von B. Kohler, Köln 1970, S. 38-66).

²⁰ Vgl. etwa die Beiträge von J. S. Nye (*Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model*) und Philippe C. Schmitter (*A Revised Theory of Regional Integration*) in: Lindberg/Scheingold, a.a.O., S. 796 ff. und 836 ff.

²¹ In seinem bereits zitierten Aufsatz in Lindberg/Scheingold, a.a.O., S. 630 ff.

Augenmerk früher fast ausschließlich auf dem Prozeß lag -, nämlich „regional State“, „regional commune“ und „asymmetrical regional overlap“.

Sein Problem ist nun, die Verbindung zwischen einzelnen Faktoren (den unabhängigen Variablen) - etwa Einstellungen, Transaktionen, Interaktionen -, sowie zwischen ihnen und dem Ergebnis des Integrationsprozesses (der abhängigen Variable) aufzuzeigen. Eine Vielzahl gesellschaftlicher und politischer Prozesse - von Haas „action-paths“ genannt - ermöglicht den Transfer von Autorität und Legitimität, was für Haas gleichbedeutend mit Integration ist. Zu solchen Prozessen sind die in unserem Zusammenhang relevanten Parteienaktivitäten zu zählen: Parteienkooperation und -koalition wäre demnach als ein „Aktionsweg“ hin zu Integration zu begreifen.

e) Der systemtheoretische Ansatz

Im systemtheoretischen Ansatz, wie ihn Lindberg/Scheingold²² vertreten, wird die Europäische Gemeinschaft als politisches System aufgefaßt, das durch zwei Dimensionen geprägt wird: die Sachbereiche, Probleme und Funktionen, die Gemeinschaftsangelegenheit sind, für die die Gemeinschaft Kompetenzen hat („functional scope“); das Entscheidungsgefüge mit institutioneller Struktur und Verfahrensweisen, das zur Wahrnehmung dieser in Gemeinschaftskompetenz liegenden Funktionen zur Verfügung steht („institutional capacity“). Integration wird als Systemwachstum definiert und besteht nach obigem Verständnis in Funktions- und Zuständigkeitsausweitung einerseits, Ausbau der Entscheidungsstruktur andererseits²³.

Damit Integration erfolgt, müssen von außen - auf der input-Seite - Forderungen („demands“) an das System herangetragen, sowie Unterstützung („support“) hierfür und das

²² Leon N. Lindberg/Stuart A. Scheingold: *Europe's Would-Be Policy; Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs 1970.

²³ Lindberg/Scheingold, a.a.O., S. 99.

System bereitgestellt werden ; schließlich ist das geeignete und erforderliche Führungspersonal („leadership resources“) zur Verfügung zu stellen. Auf der output-Seite werden dann Entscheidungen sichtbar, die - entsprechend dem Systemmodell - auf System- und input-Seite zurückwirken²⁴.

Parteienkooperation und -koalition ist als ein Element der input-Struktur zu verstehen. Sie ermöglichen Interessenaggregation und -artikulation als Voraussetzung für die Präsentation von demands und sind selbst Ausdruck, Manifestation und Ergebnis solcher Aggregationsprozesse. Sie stellen weiterhin ein zusätzliches und qualitativ gewiß relevantes Unterstützungspotential dar, sind dabei zugleich Ausdruck vorhandener Unterstützung, insofern Integrations-Indikator. Schließlich können in ihrem Rahmen zusätzliches Führungspersonal rekrutiert, besondere und gewissermaßen spezialisierte Integrations-Eliten zur Verfügung gestellt werden. Je nachdem, wie eng das System selbst definiert wird - hier kommt das leidige Problem der Systemgrenze zum Tragen -, kann Parteienkooperation und -koalition, anders ausgedrückt: die Infrastruktur eines Parteiengefüges auf Gemeinschaftsebene, als Systemelement und insofern Integrations-Attribut verstanden werden. In jedem Fall hat die uns hier interessierende Parteienaktivität auch in diesem Ansatz ihren Stellenwert, und zwar wiederum in doppelter Weise als movens und Indikator von Integration, was den Aspekt der Legitimitätsbeschaffung einschließt.

II. Gründe für das Fehlen konkreter Untersuchungen

Angesichts dieses wissenschaftlichen, zunächst theoretischen Interesses an Parteienkooperation und -koalition fällt auf, daß dieses Phänomen bisher empirisch so gut wie überhaupt noch nicht zu analysieren versucht wurde²⁵.

Weder liegen Deskriptionen im Sinne von Bestandsaufnahmen konkreter Vorgänge vor, noch existieren tiefergehende Analysen. Wenn Parteienzusammenarbeit Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen war, dann beschränkten sich diese auf Vorgänge und Entwicklungen innerhalb des Europäischen Parlaments²⁶. Für diesen Befund können eine Reihe von Faktoren verantwortlich gemacht werden:

- Politische Aktivitäten im Kontext von Integrationsprozessen wurden überwiegend als Elemente und Phänomene traditioneller Außenpolitik eingestuft. Analysen im Bereich des außenpolitischen Entscheidungsprozesses bewegten sich aber in traditionellen Bahnen: Sie konzentrierten sich auf zwischenstaatliche Beziehungen, also klassische außenpolitische Aktivitäten.

²⁵ H. Vredeling (The Common Market of Political Parties. In: Government and Opposition, Bd. 6, Nr. 4, Herbst 1971, befaßt sich mit der Frage europäischer Parteienbildung, konstatiert aber ein starkes Widerstreben der nationalen Parteien. In der von der Association des Instituts d'Etudes Europeennes herausgegebenen Studie „Les Partis Politiques et l'Integration Europeenne" (Colloque de Bruges, Annuaire 1969-70, Genf) werden lediglich allererste Tendenzen registriert (S. 10-17).

²⁶ Hier ist insbesondere die grundlegende Studie von Guy van Oudenhove: The Political Parties in the European Parliament, Leyden 1965 zu nennen. Eine neue umfangreichere Arbeit, die im übrigen explizit an Oudenhoves Werk anknüpft, ist John Fitzmaurice: The Party Groups in the European Parliament, Westmead 1975.

- Umgekehrt hat die Substanz der Gemeinschaftspolitik in der Europäischen Gemeinschaft wenig mit Außenpolitik im klassischen Sinn zu tun. EG-Politik ist vielmehr in anderen Bereichen staatlicher Tätigkeit anzusiedeln, insbesondere im sozioökonomischen Bereich. Diese Bereiche wurden indessen im Kontext des nationalen politischen Systems betrachtet, aus nationaler Perspektive heraus erörtert. Daß gerade auch solche Politikbereiche einen ganz spezifischen „europäischen“ Aspekt haben, wurde fast nirgends angemessen berücksichtigt oder einer Erörterung zugrunde gelegt, geschweige denn, daß solchen Politikbereichen europapolitische Relevanz zugeschrieben wurde. Das nationale politische System blieb trotz E(W)G-Existenz und -Fortschritt der zentrale Bezugsrahmen: Diesem Befund für die praktische Politik entsprach die Behandlung in der Wissenschaft. Ganz sicher gilt das für den Parteiensektor.
- Während der ersten Dekade der EWG-Entwicklung blieb die Gemeinschaftspolitik eindeutig auf das Ziel wirtschaftlichen Wachstums fixiert. Die Integrationspolitik war zwar gesellschaftspolitisch keineswegs irrelevant²⁷, aber die einzelnen Schritte und Maßnahmen des Integrationsprozesses erfolgten, ohne daß fundamentale gesellschaftspolitische Konflikte ausgebrochen wären. Integration erschien meist als Anwendung bestimmter Techniken, als „Produkt organisierter Wissensbildung“ anstatt von Willensbildung und Willensentscheidung, an der die verschiedenen politischen Kräfte beteiligt wären. Dominiert ein solches Verständnis von Integration im E(W)G-Bereich, dann wird verständlich, daß sich politische Parteien keineswegs herausgefordert fühlten und nach Engagement strebten. Die Strategie des Inkrementalismus erschien ausreichend zur Erreichung der Ziele des Rom-Vertrags; Parteienaktivitäten - insbesondere im transnationalen Bereich - erschienen in diesem Licht gleichsam überflüssig.

²⁷ Vgl. hierzu und zum folgenden H. Schneider: Gesellschaftspolitische Dimensionen der europäischen Integration. In: EA 5/1972, S. 65-78.

- Das Europäische Parlament bot sich als Objekt wissenschaftlicher Analysen geradezu an. Es hat eine vergleichsweise einfache Struktur und eng begrenzte Aufgaben, war also relativ leicht durchschaubar. Zudem erregten Entstehung und Entwicklung supranationaler politischer Fraktionen in besonderem Maße wissenschaftliches Interesse; die Analyse von Parteienkooperation wurde auf die Analyse des Parteienverhaltens (bzw. Fraktionsverhaltens) im Europäischen Parlament reduziert²⁸.
- Parteienkooperation und -koalition außerhalb des EP steckte de facto erst in den Anfängen, wenn man damit den speziellen EG-Bereich meint und von gewissermaßen traditionellen, aber auch recht unverbindlichen Formen internationaler Parteienkontakte absieht. Insofern fehlte der wissenschaftlichen Detailanalyse konkreter Gegenstand und Anschauungsmaterial.

Das eben gezeichnete Bild, das die Situation der 60er Jahre korrekt spiegelt, bedarf für die 70er Jahre, speziell die Zeit seit 1974, der Korrektur. In diesen letzten Jahren ist eine verstärkte Aktivität politischer Parteien im EG-Bereich zu mehr, intensiverer und auch formalisierter, also in feste Organisations- und Verfahrensform gebrachter Kooperation und Koalition zu verzeichnen. Das wird in den verschiedenen Beiträgen dieses Bandes im einzelnen anschaulich beschrieben.

Der zunehmenden Bedeutung von Parteienkooperation und -koalition in der praktischen Politik korrespondiert bislang noch nicht eine entsprechende Bedeutung dieses Politikbereichs als Gegenstand wissenschaftlicher oder auch systematischer politisch-publizistischer Bemühungen. Der hier vorliegende Band stellt den Versuch einer Bestandsaufnahme dar; andere und weiter und tiefer gehende Untersuchungen werden folgen²⁹.

²⁸ Vgl. Anm. 25. In beiden Arbeiten weitere Literatur-Nachweise.

²⁹ Norbert Gresch arbeitet am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen an einer Dissertation zum Thema „Transnationale Koalitionsbildungen von politischen Parteien im Bereich der Europäischen Gemeinschaft“, die 1976 abgeschlossen sein wird.

III. Gründe für die Intensivierung von Bestrebungen zu transnationaler Kooperation und Koalition

Die in letzter Zeit feststellbaren verstärkten Bemühungen verschiedener Parteien um transnationale Kooperation und Koalition kommen nicht von ungefähr. Vielmehr reflektieren sie Entwicklungen innerhalb der EG und im Zusammenhang mit dem dort ablaufenden Integrationsprozeß, auf die die Parteien reagieren, auf die sie sich mit solchen Aktivitäten bewußt und gezielt einzustellen versuchen.

1. Es war weiter oben darauf hingewiesen worden, daß in der ersten Dekade der EWG die Gemeinschaftspolitik auf das Ziel wirtschaftlichen Wachstums fixiert war. Die Gipfelkonferenz von Den Haag im Dezember 1969 markiert hier einen Wendepunkt. Mit der von den sechs Staats- und Regierungschefs bekundeten Absicht, eine Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) anzustreben, sowie die außenpolitische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu intensivieren, war der Integrationsprozeß in eine neue Etappe eingetreten. Die aufgrund dieser Gipfelerklärungen und -beschlüsse in Gang gesetzten Bemühungen zeigten, daß die Gemeinschaftsbildung der EG-Staaten ein qualitativ neues Stadium erreicht hatte.

Eine WWU zu schaffen würde nämlich bedeuten, daß Konjunkturentwicklung und -Steuerung künftig Gemeinschaftsangelegenheit wird; mit der konkreten Konsequenz, daß etwa einheitliche Eckdaten für die ganze Gemeinschaft festgesetzt werden. Eine WWU würde weiterhin bedeuten, daß währungspolitische Instrumente nicht länger isoliert national angewandt werden. Insgesamt würde also die Errichtung ei-

ner WWU die Konsequenz haben, daß Entscheidungen über das wirtschafts- und währungspolitische Instrumentarium, von denen Entwicklungen der Geldwertstabilität, des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts, der Vollbeschäftigung und des Wachstums im Bereich von Investition und Distribution und nicht zuletzt auf dem Sektor gesellschaftspolitischer Reformvorhaben abhängen, der allein nationalen Entscheidungskompetenz entzogen wären. Damit waren aber Politikbereiche angesprochen, die im Zentrum parteipolitischen Handelns stehen, dessen eigentliche Substanz ausmachen.

Das Stichwort der gemeinsamen Regionalpolitik, eng mit dem der gemeinsamen Sozialpolitik verknüpft, implizierte die Inangriffnahme innergemeinschaftlicher Umverteilung, etwa mittels eines horizontalen Finanzausgleichs. Auch das hieß nichts anderes, als daß eine Entwicklung angelegt war, bei der die Gemeinschaft zum letztlich maßgebenden System der Verteilung von Werten und der Regulierung von gesellschaftspolitischen Konflikten werden sollte. Das mußte die Parteien auf den Plan rufen, sie ganz anders als in den Jahren vorher interessieren und zu neuen Formen des Engagements veranlassen.

Mit der ambitionösen Forderung der Pariser Gipfelkonferenz vom Oktober 1972 (an der die drei neuen Mitglieder bereits teilnahmen), die Gesamtheit der Beziehungen der Neun sei bis 1980 in eine „Europäische Union“ umzuwandeln, wird diese Perspektive von Gemeinschaftsentwicklung und -politik auf den Begriff gebracht. Damit wird deutlich, daß Integrationspolitik sicher nicht in erster Linie Außenpolitik ist, sondern daß es in umfassendem Sinn um europäische Innenpolitik geht¹⁰. Auch wenn Bemühungen zur Realisierung dieser Ziele erhebliche Rückschläge hinnehmen mußten: Den Parteien war signalisiert, daß das nationale politische System seinen Ausschließlichkeitscharakter als Rahmen politischen Handelns nicht länger würde aufrechterhalten können. Ihre Bemühungen um transnationale Kooperation und Koalition

sind der Versuch, sich auf diese neue Konstellation einzustellen.

2. Die ganz offensichtlich vorhandene und binnen kurzem gewachsene Bereitschaft politischer Parteien, zusätzliche Aktions- und Entscheidungsebenen außer- und überhalb des Nationalstaats zu suchen und zu organisieren, geht auch auf die Perzeption stetig zunehmender und intensiver werdender Interdependenz und Verflechtung in den internationalen Beziehungen zurück. Daraus resultiert die Auffassung, viele Probleme bedürften zu ihrer Lösung nicht mehr nur des nationalen Vorgehens, sondern seien mehr und mehr, vielleicht überhaupt nur, in größerem Rahmen zu bewältigen. Die EG wird dabei als solcher Rahmen bewertet, Integration und Gemeinschaftshandeln werden instrumental für angemessene Problemlösung verstanden.

Die Tatsache, daß Parteien durchaus unterschiedlicher, ja gegensätzlicher Ausrichtung in dieser generellen Einschätzung übereinstimmen, bedeutet allerdings keineswegs, zwischen ihnen würde auch Konsens in der Beurteilung von Dringlichkeit und Charakter der Probleme, von Notwendigkeit des Einsatzes bestimmter Instrumente und Politiken, sowie ihrer Eignung zur Problemlösung bestehen. Der Konsens bleibt zunächst formal und fördert lediglich Tendenzen verstärkter Interaktionen zwischen richtungsmäßig verwandten Parteien. Die Bereitschaft zur Schaffung neuer Aktionsebenen geht nicht zuletzt auf die Erwartung zurück, damit nationalen Interessen besser nützen zu können.

3. Die Kritik an der Verselbständigung von Ministerrat und Kommission der EG - anders gesagt: an ihrem Mangel ausreichender Legitimität - ist fast schon ein Gemeinplatz im Rahmen von Aussagen über EG-Politik geworden. Der Vorwurf der Verselbständigung meint, beiden Organen, die außerhalb des nationalen Rahmens angesiedelt sind, fehle die unmittelbare Verankerung in einer politisch-gesellschaftlichen Infrastruktur im gleichen Rahmen. Parteienkooperation und -koalition werden in diesem Zusammenhang als

Mittel aufgefaßt, dieses Vakuum wenigstens teilweise auszufüllen; sie erscheinen insofern als Elemente einer Demokratisierungsstrategie, wenn Demokratisierung mehr Rückkopplung, Kontrolle und Legitimitätszuwachs bedeutet.

4. Ein ähnliches Argument wird mit Blick auf das Europäische Parlament und die von ihm wahrgenommenen Funktionen vorgetragen. Auch an der Arbeit der verschiedenen Fraktionen wird moniert, ihr fehle die Verankerung. Transnationale Parteikoalitionen oder gemeinschaftsübergreifende Parteiorganisationen können als Parteienbasis der Fraktionsarbeit betrachtet werden, analog der Konstellation auf nationaler Ebene. Von ihnen ist darüber hinaus zu erwarten, daß sie die Rückkopplung der supranationalen Fraktionen und ihrer Aktivität im Europäischen Parlament zur Ebene des nationalen politischen Systems erleichtern bzw. überhaupt ermöglichen helfen. Mindestens in der Literatur wird übereinstimmend die Auffassung vertreten, diese Rückkopplung sei und bleibe ein Desiderat³¹.

5. Die Staats- und Regierungschefs der EG-Staaten haben auf ihrer Gipfelkonferenz in Paris Ende 1974 die erstmalige Abhaltung von Direktwahlen zum Europäischen Parlament im Jahre 1978 beschlossen; weiterhin wurde die einer Konkretisierung bedürftige Absichtserklärung abgegeben, dem EP größere Befugnisse zu übertragen. Auch wenn Dänemark und Großbritannien zur Frage der Abhaltung von Direktwahlen Vorbehalte angemeldet haben, scheinen Direktwahlen vor der Tür zu stehen³¹³. Das stellt einen zweifellos sehr

³¹ Vgl. etwa M.-E. Klee: Das Verhältnis der europäischen Parlamentsrierversammlungen zum Bundestag. In: Regionale Verflechtung der Bundesrepublik Deutschland; Empirische Analysen und theoretische Probleme, Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V., Bd. 33, München und Wien 1973, S. 231-46. Ihre Ausführungen, die Einschätzung einer Abgeordneten, können als repräsentativ gelten.

³¹³ Die Sitzung des Europäischen Rates in Rom im Dezember 1975 hat eine Bestätigung des Termins für die Abhaltung von Direktwahlen, nämlich das Jahr 1978, gebracht. Großbritannien und Dänemark hielten im wesentlichen an ihren Vorbehalten fest.

starken Impuls zu fest organisierter Parteienkooperation und -koalition dar³², denn die in einer Fraktionsgemeinschaft des EP verbundenen Parteien stehen vor der Situation, jeweils gemeinsame programmatische Plattformen zu erarbeiten, die den europäischen Stimmbürgern im dann fälligen Wahlkampf präsentiert werden. Wird der Direktwahlzeit-Plan eingehalten, stehen die Parteien eindeutig unter Zugzwang.

6. Ein Blick auf das Feld grenzüberschreitender Kontakte und Interaktionen innerhalb der EG zeigt, daß eine Vielzahl gesellschaftlicher Gruppen und Interessenverbände bereits seit langem über transnationale Organisationen verfügen. Solche Gruppen haben sich bereits in der Frühphase der EG-Gemeinschaftsbildung auf die neue Situation und Struktur eingestellt und sich eine ihrer Auffassung nach notwendige und nützliche zusätzliche Aktivitätsplattform geschaffen³³. Sie haben im Laufe der Jahre auch eine bestimmte Form in-zwischen gleichsam eingefahrener Kommunikation auf transnationaler Ebene entwickelt, die ihnen bessere, wirksame und ggf. reibungslose Abstimmung ihrer Interessen untereinander gestattet. Zugleich haben sich damit bestimmte Formen des Kontakts mit und der Einwirkung auf Gemeinschaftsorgane herausgebildet, damit aber die Chance, Entscheidungen zu verschiedenen Gemeinschaftspolitiken nachhaltig zu beeinflussen. Sicherlich bedarf dieser Komplex weiterer solider Detailuntersuchungen; insgesamt wird dem hier skizzierten Bild jedoch nicht widersprochen.

Für die Parteien folgt daraus - und das wird von ihnen durchaus so perzipiert - ein Nachholbedarf, wenn sie dieses Feld - also die transnationale politische Infrastruktur - nicht den verschiedenen Interessenverbänden und Gruppen allein überlassen wollen.

³² Vgl. dazu B. Kohler: Integration und Verflechtung durch europäische Wahlen? In: Regionale Verflechtung ... , a.a.O., S. 247-67, hier insbes. S. 254 ff.

³³ Diesem Befund entspricht, daß es hierzu auch eine Reihe wissenschaftlicher Untersuchungen gibt. Vgl. etwa die Arbeiten von Schwamm und Neunreither (s. unter Anm. 12), die Arbeit von J. Meynaud/D. Sidjanski: Groupes de Pression et Cooperation europeenne; Organisations professionnelles au plan regional europeen, Paris 1967.

7. Gelten die unter den Ziffern 1-6 aufgeführten Überlegungen als die die Bereitschaft und den Willen zu verstärkter transnationaler Kooperation und Koalition generell bei allen Parteien - wenn auch natürlich in abgestufter Intensität - fördernden Faktoren, werden bei einzelnen Parteien ganz spezifische Motive und Überlegungen hinzukommen, ggf. sogar dominieren.

Beispielsweise könnte eine in ihrem nationalen System kleine und schwache Partei von transnationaler Parteienkoalition, also organisatorischer Verknüpfung mit ihr verwandten Parteien, die in ihren jeweiligen politischen Systemen eine starke Position innehaben, eine Stärkung und Aufwertung erhoffen; sei es, daß sie an einem möglicherweise guten Image der Schwesterpartei zu ihrem eigenen Nutzen partizipiert, also mehr Respekt und Gefolgschaft erhält, sei es, daß ihr programmatische und materielle Ressourcen der Partner mit zur Verfügung stehen.

Eine größere und in ihrem nationalen System starke Partei könnte anstreben, qua transnationaler Koalition auf Partner-Parteien ideologisch-programmatisch einzuwirken, um auf den politischen Kurs im Nachbarland, soweit er von der Partner-Partei nachhaltig beeinflußt oder gar determiniert werden kann, in bestimmter Richtung zu wirken: Entwicklungen zu fördern, andere bewußt zu blockieren. Solche Erwägungen mögen auf den ersten Blick als vage, unfundierte Spekulationen erscheinen; sicherlich bedürfen sie empirischer Nachprüfung, werden aber auch in dieser allgemeinen Form kaum als völlig abwegig bezeichnet werden können.

IV. Bedingungen und Hindernisse für Parteienkooperation und -koalition

Im vorigen Abschnitt waren Determinanten zusammengetragen worden, auf die die grundsätzliche Neigung und Bereitschaft politischer Parteien zu mehr Kooperation und organisierter Koalition im EG-Rahmen zurückgeführt werden können. Damit waren gewissermaßen größerer Rahmen und grundlegende Voraussetzungen abgesteckt. Hier nun sollen Bedingungen ins Blickfeld gerückt und erörtert werden, die auf Kooperation und Koalition politischer Parteien fördernd, belastend oder hemmend wirken, wenn die grundsätzliche Entscheidung gefallen ist, auf dieses Ziel hinzuarbeiten. Hier sollen also Detailspekte in ihrer Relevanz für unseren Untersuchungsgegenstand berücksichtigt werden. Das geschieht nicht zuletzt mit dem Ziel, dem interessierten Leser Kriterien an die Hand zu geben, mit deren Hilfe er künftige Entwicklungen und Vorgänge im Bereich der Parteienkooperation und -koalition besser verstehen und beurteilen kann.

1. Nationales versus EG-Kräftefeld

Die Bereitschaft politischer Parteien, Entwicklung und Ausbau transnationaler Kooperation und Koalition zu intensivieren, hängt sehr stark davon ab, ob das nationale politische Kräftefeld seinen Charakter als gewissermaßen alleiniger politischer Bezugsrahmen für konkretes Parteienhandeln verliert und der EG-Rahmen in dieser Hinsicht an Bedeutung gewinnt. In diesem Zusammenhang war bereits im vorigen Kapitel darauf hingewiesen worden, daß dem EG-Rahmen

von politischen Parteien - nicht von allen und nicht in gleichem Ausmaß - verstärkte Aufmerksamkeit geschenkt wird. Die Parteien erkennen - und sagen das auch-, daß eine ganze Reihe von Problemen und Aufgaben nicht länger im nationalen Rahmen lösbar sind. Diese Einsicht, diese Übereinstimmung im Formalen, bedeutet aber andererseits noch nicht automatisch einen Bedeutungsverlust des nationalen Rahmens. Problemlösung im EG-Rahmen erfolgt im Grunde immer noch im Stil intergouvernementaler Kooperation, also eines „Bargaining“ der beteiligten Akteure, nämlich der die Nationalstaaten und ihre Interessen vertretenden Regierungen. Das EG-System kann in dieser Hinsicht als ein Konkordanz-System³⁴ aufgefaßt werden. Wenn aber die nationalen Regierungen die zentralen Akteure in diesem System und seinem Entscheidungsprozeß sind, dann folgt daraus für die Parteien, sich vorrangig der Einflußnahme und Kontrolle dieser Akteure - jedes einzelnen - zu widmen, sich insofern auf das nationale politische Kräftefeld zu konzentrieren.

Auch die politische Öffentlichkeit sieht in diesem Kontext vorrangig Regierung und Regierungshandeln und beurteilt es vom Standpunkt nationaler Interessen und ihrer erfolgreichen Vertretung. Das bedeutet für Parteien, sich in diesem Rahmen zu betätigen und der Öffentlichkeit gegenüber zu profilieren und damit zu rechtfertigen. Die nationalen politischen Systeme sind eben immer noch die ausschlaggebenden Einheiten für Entscheidungen über die Verteilung von Werten. Die innerparteiliche Diskussion, die in Wahlkampagnen gesetzten Akzente bestätigen diesen Befund, daß europäische „Innenpolitik“ für die Parteien noch nicht Realität ist, mindestens nicht in dem Sinn, daß sie eine solche Perspektive gegenüber der Öffentlichkeit vertreten würden.

Krisenerscheinungen im nationalen und EG-Rahmen³⁵, wie

³⁴ Vgl. dazu Donald J. Puchala: Of Blind Men, Elephants and International Integration. In: *Journal of Common Market Studies* 1972, S. 267 ff.

³⁵ Zu solchen Krisenerscheinungen gehört auf EG-Ebene etwa die Verletzung von Gemeinschaftsregeln in nationalem Alleingang, also eine Art

sie seit einigen Jahren zu verzeichnen sind, verstärken den eben gezeichneten Trend. Spezifische Schwierigkeiten im sozialökonomischen Sektor einzelner EG-Mitgliedsstaaten absorbieren die gesamte Aufmerksamkeit der wichtigen politischen Akteure. Im gleichen Umfang, in dem sich die EG nicht schnell und überzeugend — also vom jeweils nationalen Interesse her gesehen: erfolgreich - als Rahmen und Instrument zur Problemlösung präsentiert, bleiben die Akteure - unter ihnen die Parteien - auf den nationalen Kontext fixiert. Die EG wird eher als Sündenbock für nationale Schwierigkeiten und Fehlentwicklungen bezeichnet.

Krisenerscheinungen in der EG - etwa das Nichteinhalten von Fristen bei Stufenplänen, die Verletzung von Gemeinschaftsregeln durch nationale Alleingänge, zunehmende Disparitäten bei zentralen ökonomischen Strukturdaten (Inflationsrate, Beschäftigtenquote, Zahlungsbilanz, Wachstum) — bewirken gleichfalls die Dominanz nationaler und dabei je unterschiedlicher Zielsetzungen mit der Folge sich verschärfender Disparitäten. Diese Auseinanderentwicklung, ablesbar wie gesagt an divergierenden nationalen Prioritäten, belastet nicht zuletzt Initiativen der Parteien zu mehr Kooperation und Koalition: Da es dabei keineswegs nur um organisatorische Fragen, sondern um konkrete Politiken und um eine möglichst gemeinsame Haltung dazu geht, sehen sich die Parteien mit den gleichen Problemen und Herausforderungen konfrontiert wie etwa der Ministerrat.

Theoretisch sind Krisen solcher Art möglicherweise geeignet, Kooperation und Koalitionsbildung zu fördern - gewissermaßen als „schöpferische“ Antwort auf solche Krisen³⁶: Die fast völlige Abstinenz der Parteien im Gefolge der

Renationalisierung, sowie die Nichteinhaltung von Stufenplänen (wenn etwa 1973 deutlich wird, daß der Übergang in die zweite Stufe der WWU nicht möglich ist und nicht einmal Übereinstimmung über die Substanz einer zweiten Stufe erzielt werden kann). Unter Krisenerscheinungen im nationalen Rahmen sind akute Probleme ökonomischer Art, die vielfach auf die Ölkrise zurückgehen, gemeint.

³⁶ In diesem Sinn äußert sich Gerda Zellentin: Krisen der europäischen Integration; Ursachen und Wirkungen. In: Integration 1/1970, S. 20-37; hier insbes. S. 36/37.

EWG-Krise von 1965/66 spricht zunächst für das Gegenteil, und die „Bewährungsprobe“ in der jetzigen „kritischen“ Phase der Gemeinschaftsbildung ist auch noch nicht bestanden.

2. *Interaktionsstil und Entscheidungsverfahren*

Auf dem Hintergrund der eben umrissenen Konstellation einer fortdauernden Dominanz des nationalen Bezugsrahmens verwundert die Feststellung nicht, daß Interaktionsstil und Entscheidungsverfahren von Parteienkooperation und -koalition ein ähnliches Bild bieten wie auf der Ebene der Regierungen. Anders gesagt: Die Parteienkritik am intergouvernementalen Prozedere der nationalen Regierungen auf EG-Ebene ist verbal und wenig glaubwürdig. Ihr entspricht nämlich keineswegs die Bereitschaft zu Organisationsstrukturen und Entscheidungsverfahren gänzlich anderer Qualität auf der Ebene des Parteienhandelns. Vielmehr zeigt sich auch hier das Beharren auf weitestgehender Autonomie und Souveränität der nationalen Parteiorganisation sowie die fehlende Bereitschaft, sich einem Mehrheitsvotum der in einem Bund zusammengeschlossenen Parteien zu unterwerfen. Die Forderung nach solchem Verfahren würde unter den jetzigen Umständen mit allergrößter Sicherheit jeden Ansatz zu mehr Kooperation und Koalition verschütten. Die beteiligten Parteien wären durch ein solches Verlangen einfach überfordert; sie müßten sich ihm verschließen, wollten sie nicht Gefahr laufen, ihre Position im nationalen politischen System zu schwächen. Dem Verlangen stattzugeben, also eine mögliche Majorisierung zu akzeptieren, könnte ja zur Folge haben, eine Position mittragen zu müssen, die als schädlich für spezifisch nationale Interessen und Ziele angesehen wird. Insbesondere in einer Periode gravierender Probleme für Nationalstaaten und regionale Gemeinschaft muß das Ansinnen einer einschneidenden Reduzierung von Autonomie einzelner Parteien als unrealistisch bezeichnet werden. Aber selbst in Zeiten „normaler“ wirtschaftlicher Verhält-

nisse und Entwicklungen könnte sich die Forderung nach Souveränitätsverzicht der Parteien als Überforderung derselben erweisen. Müssen nicht kleine Parteien bzw. die Parteien der kleinen Länder um der Sicherung ihrer Identität willen - die sie in ihrem nationalen Rahmen solange brauchen, solange nicht das Gefühl für neue, mindestens komplementäre, wenn nicht alternative Loyalitäten verbreitet und akzeptiert ist - auf ihrer Souveränität beharren? Werden nicht auch die Großen auf voller Autonomie bestehen, um nicht Gefahr zu laufen, von irgendeiner Mehrheit auf einen ihnen nicht genehmen Kurs verpflichtet, damit gleichsam von ihnen kompromittiert zu werden?

Was für die Gemeinschaft insgesamt noch ein Desiderat ist, nämlich einen Interaktionsstil und ein Entscheidungsverfahren zu finden und zu praktizieren, die von allen als angemessen — also nicht als Überforderung, ja, als Zumutung - angesehen werden und die zugleich geeignet sind, die Gemeinschaftsentwicklung zu fördern sowie für wichtige Probleme (Politiken) wirksame Gemeinschaftslösungen zu finden: Das ist auch für die Parteien noch ein Desiderat. Bislang haben die Parteien noch nicht vermocht, im Zusammenhang der Entwicklung ihrer Kooperation und Koalition qualitativ neue Formen zu präsentieren und zu erproben, die dann auch für die Gemeinschaftsbildung insgesamt Modell sein könnten. Theoretisch denkbar wäre eine solche Vorreiterfunktion durchaus, ob sie je wahrgenommen werden wird, bleibt abzuwarten.

3. Homogenität und Kohärenz der beteiligten Parteien

Die Feststellung, möglichst große Homogenität und Kohärenz von Parteien würden sich positiv auf deren Kooperation und Koalitionsbildung auswirken, mag als banale Selbstverständlichkeit empfunden werden. Im folgenden wird es sich darum handeln, diesen ganz allgemeinen Satz zu konkretisieren und auf die für unseren Zusammenhang wichtigen Aspekte und Elemente von Homogenität zu verweisen.

Die Frage der Homogenität stellt sich bereits für jede einzelne Partei. Die Existenz deutlich voneinander abgrenzbarer Parteiflügel erschwert potentiell ein einheitliches Auftreten nach außen sowie entsprechende Handlungsfähigkeit; wenn jede Entscheidung und Maßnahme zuvor auf ihre innerparteiliche Wirkung abgeklopft werden muß, kann das geradezu lähmend wirken. So würde es zweifellos eine starke Belastungsprobe für die innerparteiliche Einigkeit bedeuten, wenn ein Parteiflügel an mehr transnationaler Kooperation und schließlich Koalition gerade deshalb besonders interessiert ist, weil er in den künftigen „Koalitionspartnern“ Verbündete bei der Vertretung von Positionen sehen und erwarten kann, die ihn von anderen Flügeln im nationalen Kontext gerade trennen. Innerparteiliche Gegensätze und Positionsunterschiede werden die Fähigkeit der betreffenden Partei, sich mit Nachdruck für mehr Kooperation und Koalition zu engagieren, wesentlich beeinträchtigen; das gilt einmal, wenn die Gegensätze europapolitische Probleme im engeren Sinn betreffen; es gilt aber auch bei Divergenzen in wichtigen Politikbereichen, da diese in der jetzigen Phase der EG-Entwicklung fast automatisch von europapolitischer Relevanz sind.

Auf die Homogenität einer Koalition wird sich die Zahl der beteiligten Parteien auswirken. Hier gilt, was für die EG-Integration insgesamt gilt: je mehr Beteiligte, desto mehr Schwierigkeiten, einen gemeinsamen Nenner zu finden. Das gilt insbesondere dann, wenn aus ein und demselben Staat mehr als eine Partei für eine bestimmte Koalition in Frage kommt.

Programmatische und politisch-ideologische Nähe oder gar Übereinstimmung von Parteien ist ein Faktor, der nicht hoch genug eingeschätzt werden kann. Hier geht es nicht allein um Fragen europapolitischer Programmatik im engeren Sinn (z. B. Direktwahl zum EP), sondern beispielsweise um so zentrale Fragen wie wirtschaftspolitische Orientierung (Ausmaß staatlicher Interventionen) und außenpolitische Grundhaltungen (z. B. Verhältnis zu den

USA). Auch der Frage der Beziehungen zu anderen politischen Kräften und Richtungen, d. h. der Bereitschaft zu Parteibündnissen zunächst im nationalen Kontext (z. B. vereinigte Linke in Frankreich, aber betonte Abgrenzung der SPD von der DKP in der Bundesrepublik Deutschland) kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu; das angeführte Beispiel kann sich ggf. hemmend auf erfolgreiche Parteienkoalition der Sozialdemokraten/ Sozialisten auswirken.

- Für die eben genannte Frage der politisch-ideologischen und programmatischen Nähe oder Übereinstimmung sind weitere Faktoren zu berücksichtigen. Etwa die Struktur von Mitgliedern und Wählern; die Affinität oder gar organisatorische Verknüpfung mit speziellen Interessenvereinigungen; traditionelle Einstellungen und Wertvorstellungen, die auf die Entwicklung der Partei, aber auch auf spezifische Merkmale der politischen Kultur des betreffenden Landes zurückgehen können; schließlich auch die Struktur der Parteieliten.
- Eine vergleichbare Stärke der einzelnen Parteien in ihrem jeweiligen nationalen System spielt als homogenitätsfordernder Faktor sicher kaum eine Rolle; man könnte vielleicht sogar sagen: im Gegenteil.

4. Bisherige Erfahrungen

Die gegenwärtigen Bemühungen politischer Parteien in der EG um engere Kooperation und formalisierte Koalition beginnen nicht beim Nullpunkt. Internationale Parteienkooperation hat Geschichte und Tradition, wenn man an die verschiedenen Internationalen denkt. Auch wenn die Interaktionen informell und letztlich unverbindlich waren, die Autonomie der einzelnen Parteien unangetastet ließen, wurden doch Erfahrungen gesammelt, die für intensivere Beziehungen nutzbar gemacht werden können und insofern förderlich sind.

Im Europäischen Parlament, genauer: in den politischen Fraktionen dieses Gremiums, finden wir seit Jahren Parteienkooperation neuer und anderer Qualität. Nicht nur die Abgeordneten, gerade auch die Angehörigen der Parteienbürokratie - seien sie Mitarbeiter in den Fraktionssekretariaten oder den Ausschüssen des EP, oder seien sie auf nationaler Ebene mit der Arbeit des EP befaßt - haben durch ihre Alltagsarbeit „gelernt“, sind auf „Europa“ und damit eben auch auf transnationale Interaktionen einschließlich ihrer organisatorischen Verfestigung sozialisiert. Sicherlich gilt das zunächst nur - und auch hier in sehr unterschiedlichem Ausmaß - für die Angehörigen der sechs E(W)G-Gründerstaaten. Die Angehörigen der drei Neuen haben hier deutlich erkennbaren Nachholbedarf. Es ist offensichtlich noch zu früh für ein einigermaßen abgesichertes Urteil darüber, ob diese Neulinge erfolgreich in die Fraktionsgemeinschaften integriert werden konnten und insofern verhältnismäßig rasch als „sozialisiert“ im obigen Sinn zu bezeichnen sind, oder ob ihre Mitwirkung und Aktivität eher zu Auflösungserscheinungen geführt hat.

In diesem Zusammenhang kann auf Entwicklungen innerhalb der Sozialistischen Fraktion im EP hingewiesen werden. Nachdem sich die britische Labour-Party im Anschluß an das EG-Referendum im Sommer 1975 entschlossen hat, die ihr zustehenden Mandate im EP zu beschicken³⁷ stellen die der Anti-Marketeer-Gruppe in der Partei zuzurechnenden Abgeordneten die bisher erreichte und allgemein als recht hoch eingeschätzte Homogenität der sozialistischen EP-Fraktion in Frage. In den Wandelgängen des EP (und sicher nicht nur dort!) lassen diese Abgeordneten keinen Zweifel daran, daß sie ihre grundsätzliche Ablehnung der EG konkret und massiv auch im EP weiter zu betreiben gedenken. Auch die dänischen Sozialdemokraten (Socialdemokratiet) bedeuten in

³⁷ Um des innerparteilichen Friedens willen achtete Labour peinlich genau auf eine ausgewogene Zusammensetzung ihrer EP-Delegation: Gegner und Befürworter der britischen EG-Mitgliedschaft halten sich die Waage.

diesem Zusammenhang eher eine Belastungsprobe für die Fraktionsolidarität, wie am Abstimmungsverhalten und der Argumentation in den beiden Fragen Direktwahl zum EP und Europäische Union abzulesen war³⁸. Die dabei manifestierten Positionen würden auch in einer künftigen transnationalen Parteikoalition zum Tragen kommen und die Handlungsfähigkeit der angestrebten Gruppierung von vorneherein beeinträchtigen, damit aber die eigentliche Intention des ganzen Vorhabens - als einheitliche und starke Parteienformation auf die Gestaltung der EG-Politik und -Entwicklung einzuwirken - in Frage stellen.

Wenn auf Erfahrungen im EP verwiesen wird, muß eine weitere Einschränkung gemacht werden. Was die Abgeordneten angeht, so sind es häufig nicht Vertreter der ersten politischen Garnitur; sie verlieren durch häufige Abwesenheit vom nationalen Parlament dort noch weiter an Gewicht, und sie vermögen es auch nicht, die in Luxemburg und Straßburg verfolgte Politik im nationalen Rahmen wirksam werden zu lassen. Insofern ist zu fragen, ob nicht die Falschen „europäische“ Erfahrungen gemacht haben und nicht diejenigen, die für Entscheidungen über mehr Kooperation und über Koalitionsbildung letztlich ausschlaggebend sind. Was in diesem Zusammenhang die Angehörigen der Parteibürokratie angeht, so ist man hier mangels Untersuchungen auf Vermutungen angewiesen, allenfalls gestützt auf subjektive Eindrücke.

Unsere Überlegungen wären unvollständig, würden wir nicht auch die einschlägigen Erfahrungen von Regierungschefs und Ministern in den EG-Organen berücksichtigen und uns dabei vergegenwärtigen, daß wir es bei ihnen häufig mit Exponenten der Parteiführung zu tun haben. Proeuropäische Sozialisierung kann nicht nur im Europäischen Parlament stattfinden, auch der bereits zum Alltag vieler Ressortchefs gehörende Ministerrat ist als Quelle für Erfahrungen (was

³⁸ Vgl. Argumentation und Abstimmungsverhalten der dänischen Sozialdemokraten am 14. 1. 1975 (Beratung über Direktwahl) und am 9./10. 7. 1975 (Beratung über Europäische Union).

immer das inhaltlich heißen mag!) angemessen zu berücksichtigen. Kompromiß- und Lernfähigkeit werden dort möglicherweise viel stärker gefordert und können daher dort besser entwickelt werden als im EP.

5. *Der Stellenwert spezifischer Rollen*

Die Wahrnehmung bestimmter Rollen im nationalen politischen System durch politische Parteien erfordert möglicherweise ein Verhalten, das eine transnationale Koalition stark belasten, die Koalitionsbildung erschweren kann.

Steht eine Partei in der Regierungsverantwortung, so ergibt sich daraus häufig eine Art Zwang zur Rücksichtnahme auf die Regierung eines anderen Mitgliedslands, auch wenn diese von einer konkurrierenden, politisch-ideologisch einem anderen Lager angehörenden Partei gestellt wird. Die Konfrontation aus politisch-ideologischen Gründen, die die Schwesterpartei jenes Landes - wo sie Opposition ist - ggf. fordern mag, kann dann nicht oder nicht im gewünschten Ausmaß erfolgen, auch wenn die gemeinsame programmatische Plattform der transnationalen Parteienkoalition dies erfordern würde. Da sich das Schwergewicht in der institutionellen Machtstruktur der EG eindeutig auf den Ministerrat verlagert bzw. sich dort weiter verstärkt hat, gibt es geradezu eine Art Sachzwang zur Rücksichtnahme zwischen den Regierungen.

Transnationale Koalition kann für eine in Opposition stehende Partei erstrebenswert sein, um damit eine zusätzliche Aktionsebene (= Oppositionsmöglichkeit) zu erhalten; für eine Regierungspartei, um einem bestimmten Kurs zusätzliche Unterstützung zu verschaffen. Wenn im Gefolge des Koordinations- und Abstimmungszwangs mit den jeweiligen Partnern dieser Impuls aus den eben erwähnten Gründen in den Hintergrund tritt, treten muß, entfällt eine mögliche Motivation zu transnationaler Koalition.

6. Die Einschätzung möglicher Wirkungen von Parteienkooperation und -koalition

Die Bereitschaft einzelner Parteien zu größeren Anstrengungen in Richtung auf mehr Kooperation und fest strukturierte Koalition wird nicht zuletzt auch davon abhängen, welche Auswirkungen sie von entsprechenden Aktivitäten und Organisationen sowohl für die eigene Partei als auch für andere Parteien und das Parteienspektrum insgesamt erwarten. Um Auswirkungen welcher Art es sich dabei handeln kann, soll beispielhaft verdeutlicht werden.

- Auf die klare Haltung der SPD in Sachen Abgrenzung gegenüber dem Kommunismus ist bereits weiter oben hingewiesen worden. Das Bündnis mit sozialistischen Parteien, die in dieser Frage eine entschieden andere Haltung einnehmen — wie die französischen Sozialisten —, kann die SPD in der Bundesrepublik ggf. in innenpolitische Schwierigkeiten und Verlegenheit bringen, da die Frage des Verhältnisses zu kommunistischen Parteien von so grundsätzlicher Bedeutung ist, daß sie letztlich in einer Programmplattform der transnationalen Parteienkoalition nicht ausgeklammert bleiben kann — immer vorausgesetzt, diese Koalition versteht sich als wirklich handlungsfähige Parteiformation neuer Qualität auf EG-Ebene.

Vorstellbar wäre andererseits auch die Absicht der SPD, mittels der transnationalen Koalition die französische Schwesterpartei zu einer Revision ihrer bisherigen Haltung, nämlich zu Abgrenzung von der kommunistischen Partei Frankreichs zu veranlassen.

In beiden Überlegungen geht es um Konzessionen an die jeweilige Schwesterpartei. Ob sie geleistet werden (können), hängt letztlich von der Einschätzung ihrer Wirkungen auf die eigene nationale Position ab. Würde in einer solch gravierenden Frage Unvereinbarkeit bleiben, müßte sich das notwendig negativ auf die Erfolgchancen transnationaler Koalitionsbildung bzw. auf die Handlungsfähigkeit einer Koalition bei der Politikgestaltung in der EG auswirken.

Was für die sozialdemokratisch-sozialistische Gruppierung gesagt wurde, gilt im Grunde auch für die Christdemokraten. Die italienische Democrazia Cristiana (D. C.) ist immer stärker mit dem Problem des „historischen Kompromisses“ mit der an Gewicht zunehmenden kommunistischen Partei konfrontiert. Eine solche Öffnung oder gar ein förmliches Bündnis würde die D.C. für die CDU und CSU der Bundesrepublik Deutschland unter heutigen Bedingungen koalitionsunfähig machen. Nun drängen gerade die Christdemokraten der Bundesrepublik Deutschland auf transnationale Parteikoalition, mindestens intensive Kooperation, wobei die italienischen Christdemokraten - allein ihrer Stärke und Tradition wegen - zu den wichtigsten Partnern gehören würden. Man geht sicher nicht fehl in der Annahme, daß eine solche Parteienkoalition von CDU und CSU als zusätzliches Mittel verstanden wird, den Kräften in der D.C. den Rücken zu stärken, die den „historischen Kompromiß“ kategorisch ablehnen. Mag in einer solcher Perspektive für CDU und CSU eine wichtige Motivation für transnationale Koalition liegen, um nämlich eine in ihren Augen auch für die Zukunft der EG verhängnisvolle Entwicklung zu verhindern; es bleibt zu fragen, ob nicht einzelne Flügel der D.C. wegen eben dieser Perspektive jedem Versuch zur Forcierung transnationaler Koalitionsbildung eher reserviert gegenüberstehen werden; weil ihnen die Verständigung einschließlich möglicher Machtteilung mit den Kommunisten als im nationalen italienischen Interesse unabdingbar erscheinen.

Eine andere Konstellation läßt sich am Beispiel der Liberalen erläutern. In der Fraktion der Liberalen und Nahestehenden des EP sind zwei dänische Parteien mit Abgeordneten vertreten: Det Radikale Venstre (eine sozialliberale Partei, die in der Frage des dänischen EG-Beitritts gespalten war und die der NATO-Mitgliedschaft reserviert gegenübersteht) und Venstre, Danmarks liberale Parti (eine eher liberal-konservative Partei, die früher Agrarier-Partei war und hier auch heute noch den großen Teil ihrer Klientel hat). Beide Parteien sollen einer künftigen libera-

len Parteienkoalition angehören. Für beide stellt sich dabei die Frage, welche Positionen dort stärker dominieren werden: die eigene oder die des nationalen Konkurrenten. Die Einschätzung der programmatischen Ausrichtung einer künftigen transnationalen Parteiorganisation wird die Bereitschaft zum Engagement wesentlich beeinflussen.

V. Transnationale Parteienkoalition und das künftige Europäische Parlament

In diesem Abschnitt sollen zwei Fragen angeschnitten werden, die das Verhältnis zwischen Entwicklungen in der Position des EP und der Herausbildung transnationaler Parteienformationen betreffen: die Bedeutung solcher Parteiengruppierungen für die Funktionen eines durch direkte Wahlen bestellten und mit schrittweise größeren Befugnissen ausgestatteten Europäischen Parlaments einerseits, die Bedeutung dieser neuen Attribute des EP für Entstehung und Aktivität transnationaler Parteienkoalitionen andererseits.

Die geplante Abhaltung von Direktwahlen zum EP (in Verbindung mit einem Kompetenzzuwachs) stellt - darauf ist bereits weiter oben hingewiesen worden - einen starken Impuls für die Bemühungen von Parteien zu transnationaler Koalitionsbildung dar³⁹. Dieser Impuls wird um so spürbarer sein, wenn - wie geplant - ein gemeinsamer Wahltermin vorgeschrieben wird, der einen einheitlichen Wahlkampf im gesamten EG-Raum bedeutet, und wenn ggf. - was ab etwa 1980 ins Auge gefaßt ist - ein einheitliches Wahlrecht gelten wird. Da die Parteien im EP bereits jetzt in politischen Fraktionen vereinigt sind und die Fraktion als organisatorische Einheit für Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit unverzichtbar ist, liegt es nahe, daß sie dieser Fraktionsgemeinschaft die noch fehlende Infrastruktur und Basis in Form einer entsprechenden Parteienformation zu geben versuchen. Die Direktwahl wird - nach den jetzt vorliegenden Plänen - eine Vergrößerung der Zahl der Abgeordneten von gegen-

³⁹ Vgl. dazu insbes. B. Kohler: Integration und Verflechtung durch europäische Wahlen?, a.a.O.

wärtig 198 auf 355 zur Folge haben. Diese Vergrößerung nun eröffnet theoretisch die Möglichkeit zu weiterer Ausdifferenzierung im Fraktionsspektrum, wobei jede Fraktion zumindest potentiell auch den programmatisch-politischen Rahmen für entsprechende transnationale Parteienkoalitionen darstellt. Dabei könnten sich Gruppierungen bilden, die homogener sind als die bestehenden Fraktionen; ggf. könnten sie aus Abspaltungen von bestehenden Fraktionen entstehen. Die größere Homogenität einzelner Gruppen wäre aber zugleich verknüpft mit einer größeren Zersplitterung innerhalb des EP, was wiederum die Frage möglicher Kompromisse und Bündnisse aufwirft.

Die konservative Fraktion im EP, der neben den Briten momentan nur noch ein einziger dänischer Abgeordneter angehört⁴⁰, ist zweifellos eine sehr homogene Fraktion. Ob sie sich auch mit Blick auf die Direktwahlen veranlaßt sieht, eine eigene transnationale Parteienkoalition zu schaffen, ist offen. Bei so hoher Homogenität ist das fast überflüssig. Im Bereich des Möglichen liegt aber die sehr enge Kooperation mit den Christdemokraten, vielleicht gar die Bereitschaft zu transnationaler Koalition in diesem größeren Rahmen⁴¹; vielleicht auch nur die Fraktionsgemeinschaft mit der Folge, daß dann die Sozialisten nach der jetzigen Mandatszahl nicht länger stärkste Fraktion wären.

Dieser Hinweis zeigt, daß der Zwang zu Kompromiß und Bündnis — wenn auch ggf. zunächst nur in Form von ad-hoc-Konstellationen — langfristig durchaus die Konzentration im Fraktions- und Parteienspektrum fördern und Fusionen bewirken kann. Dieser Zwang ist insofern gegeben, als keine Gruppierung damit rechnen kann, sehr viel mehr als

⁴⁰ Er vertritt neben seiner eigenen Partei, den sog. Zentrumsdemokraten (diese Partei ist aus einer Abspaltung von der Sozialdemokratie kurz vor den Wahlen vom Dezember 1973 hervorgegangen), die Konservative Volkspartei.

⁴¹ So fand beispielsweise im September 1975 in Salzburg ein Treffen europäischer Spitzenpolitiker christdemokratischer und konservativer Provenienz statt.

etwa ein Drittel der Sitze auf sich zu vereinigen⁴². Der Kompromiß- und Bündniszwang setzt allerdings vermehrte Kompetenzen des EP voraus.

Bei einer Erweiterung der Befugnisse des EP wird dieses — anders als gegenwärtig - entsprechend stärker vor der Notwendigkeit stehen, zur Entscheidung konkreter politischer Sachfragen Mehrheiten zu bilden. Aber noch lange bevor sich im EP eine konkrete Entscheidungssituation ergibt, nämlich bei der Formulierung des Umfangs neuer erweiterter Kompetenzen, werden die Fraktionen und Parteien Aussagen inhaltlicher Art darüber machen müssen, wie sie sich bei allfälligen Entscheidungen über Sachprobleme verhalten werden. Der europäische Wähler wird hier bereits während Wahlkampagnen Antworten, mindestens allgemeine Hinweise erwarten, was von den Parteien die Formulierung programmatischer Positionen verlangt. Die Notwendigkeit, Mehrheiten zu bilden, will sich das EP nicht als handlungs- und entscheidungsunfähig erweisen und sich damit selbst ad absurdum führen, fördert einen Trend zu Kompromissen und Bündnissen. Da permanent wechselnde Bündnisse mit sich überschneidenden Koalitionsmustern auf die Dauer nicht tragfähig sind⁴³, liegt darin - mindestens längerfristig — ein Impuls zu dauerhaften transnationalen Parteienkoalitionen auf EG-Ebene.

Das den Direktwahlen zugrunde liegende Wahlsystem wird, wie Hochrechnungen zeigen⁴⁴, auf die Stärke der nationalen Gruppen nur einen geringen und auf die der politischen Fraktionen fast überhaupt keinen Einfluß haben. Allenfalls können sich die Anteile einer nationalen Partei in der entsprechenden politischen Fraktion des EP ändern; wenn zum Beispiel durch Verhältniswahl in Großbritannien die Libera-

⁴² Das gilt, wie entsprechende Berechnungen gezeigt haben, für alle verschiedenen denkbaren Wahlsysteme; vgl. dazu die materialreiche Arbeit von Lina Vido: Entwicklung und Zukunftsaussichten der Fraktionen des Europäischen Parlaments, Dossiers 2/1975 der Fraktion der Christdemokraten, Luxemburg, hier S. 75.

⁴³ Das demonstrieren und lehren die diesbezüglichen Erfahrungen im System der IV. Republik in Frankreich.

⁴⁴ Vgl. Anm. 41.

len stärker vertreten wären. Die Ausrichtung der transnationalen Gruppen - seien es EP-Fraktionen oder Parteienkoalitionen - wird davon im wesentlichen nicht tangiert.

Die Existenz einer transnationalen Parteienkoalition setzt voraus und bedeutet das Vorhandensein einer gemeinsamen Programmplattform. Es ist wohl keine Übertreibung zu behaupten, daß ohne eine solche Programmbasis die Handlungsfähigkeit einer EP-Fraktion kaum - wenn überhaupt - gesichert werden kann. Werden nicht rechtzeitig vor einer Kompetenzerweiterung des EP solche programmatischen Leitlinien verbindlich formuliert, besteht die Gefahr ständiger Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Fraktionen, sobald sie vor der Aufgabe stehen, zu einer konkreten Frage ein Votum abzugeben. Dieser Dissens müßte notwendig zu einer Lähmung und Handlungsunfähigkeit führen mit der wahrscheinlichen Folge von Desintegration und Renationalisierung auf Parteiebene, sowie einem gravierenden Funktionsverlust des EP, der im institutionellen Machtgefüge der EG dann ein Vakuum zur Folge hätte. Es sind u. a. auch solche Überlegungen, mit denen vor einer übereilten Weiterentwicklung der Position des EP gewarnt wird.

Folgt man dieser Argumentation, muß man der Ausbildung transnationaler Parteienkoalitionen zweifellos Priorität einräumen. Diese Koalitionen würden dem EP und seiner Arbeit zunächst auch mehr Legitimität verschaffen. Man muß in diesem Zusammenhang allerdings auch legitimationsmindernde Wirkungen als Möglichkeit sehen. Bereits die Koalitionsbildung setzt Kompromisse zwischen den beteiligten Parteien voraus. Die Identität nationaler parteipolitischer Positionen könnte dabei beeinträchtigt werden mit der Folge, daß sich Parteimitglieder, -anhänger und -wähler nicht mehr so angesprochen fühlen wie durch das deutlicheres Profil aufweisende nationale Parteiprogramm und die entsprechende Politik der betreffenden Partei. Ein solches „kompromißlerisches“ Programm würde dann kaum imstande sein, sie zu aktivieren und zu engagierter Zustimmung zu veranlassen. Der im EP dann folgende weitere Zwang zu Kompromissen würde den Verlust an politisch-programmatischem Profil noch

verstärken, damit aber auch die eben genannte Wirkung auf die Anhängerschaft der Parteien.

Einschränkend ist allerdings daran zu erinnern, daß die Bevölkerung in einer Reihe von EG-Mitgliedstaaten mit stark fragmentiertem Parteiensystem und dem dabei üblichen Zwang zu Kompromiß und/oder Ausklammern an das eben beschriebene Problemlösungs- und Konfliktschlichtungsmuster gewöhnt ist.

VI. Gegenstände künftiger Untersuchungen

Bemühungen um transnationale Koalitionsbildung politischer Parteien stehen, das geht aus allen Beiträgen dieses Bandes hervor, erst am Anfang, wenn man darunter mehr als nur die bisher üblichen, aber letztlich unverbindlichen Interaktionen politischer Parteien versteht, nämlich: Ausbildung fester Organisations- und Verfahrensstrukturen, eine verbindliche programmatische Basis und ein Entscheidungsverfahren, das die Formulierung ebenfalls verbindlicher Positionen zu Einzelfragen - umsetzbar etwa in gemeinsamen Wahlkampagnen und in der praktischen Arbeit im EP — vorsieht und ermöglicht. Der Forschung steht damit künftig ein breites Untersuchungsfeld offen.

In diesem Beitrag sind eine ganze Reihe von Einzelfragen genannt worden, die sich im Zusammenhang mit Parteienkooperation und -koalition stellen: Fragen, die das Bedingungsfeld solcher Aktivitäten betreffen und wo nach vielleicht schon kurzer Zeit mit Erfolg geprüft werden kann, ob und wie einzelne Bedingungen gewirkt haben. Fragen, die die Folgen von Kooperation und Koalition im Auge haben und zu denen später nähere Ausführungen gemacht, Antworten gegeben oder wenigstens versucht werden können, die auf konkrete Erfahrungen gestützt sind. Und schließlich Fragen, die dem Zusammenhang dieser Interaktionen mit Entwicklungen des EP gewidmet sind, bei denen bereits im Vorfeld der Abhaltung der ersten für 1978 vorgesehenen Direktwahlen tiefere Einsichten zu erwarten sind. All diese Fragen sollen hier nicht nochmals formuliert werden. Es sollen aber ein paar zusätzliche Gesichtspunkte und Fragestellungen genannt

werden, die ebenfalls ergiebige Forschungsarbeit versprechen.

1. Hier wäre zunächst die innere Struktur einer solchen Parteienkoalition, eines solchen Bundes, zu nennen. Folgenden Einzelfragen, die nicht Vollständigkeit anstreben, sondern nur mögliche Richtungen von Fragestellungen signalisieren sollen, könnte nachgegangen werden:

- Ist das Gewicht der beteiligten Parteien in etwa ausgewogen oder ist ein deutliches Gefälle zu konstatieren?
- Worauf beruht die Dominanz einzelner Partner in einer Koalition: auf organisatorischer Stärke und Überlegenheit, auf finanzieller Potenz, auf der Position im nationalen Bereich (Regierungspartei), auf dem Gewicht einzelner Persönlichkeiten?
- Spielen einzelne Parteien eventuell vorhandene Stärke und Überlegenheit, wie eben umrissen, bewußt aus und wie wirkt sich das auf das Verhalten der Partner und die Aktivität der Koalition aus?
- Pochen starke Parteien stärker als kleine auf ihre Autonomie und „Souveränität“, etwa um Identität und Profil zu erhalten?
- Wie stehen einzelne Flügel nationaler Parteien zur Koalition?
- Welche Sachprobleme und Politikbereiche sind bevorzugter Gegenstand gemeinsamer Aktivität, welche werden demgegenüber eher ausgeklammert?
- Welche Interaktionsmuster bilden sich heraus und läßt sich ein integrationsfördernder Lernprozeß nachweisen?
- Wie sind die organisatorischen und personellen Verbindungen zwischen der EP-Fraktion und der neugebildeten transnationalen Parteienkoalition? Strebt man weitestgehende Nähe oder gar Identität an oder will man die transnationale Parteiorganisation bewußt nicht nur auf die EP-Fraktion fixiert und ausgerichtet sehen, sondern gerade auch auf den Ministerrat *und* die politische Öffentlichkeit in den EG-Mitgliedstaaten?

- Welcher Art ist die Rolle parteigebundener Mitglieder der EG-Kommission an der Arbeit einer transnationalen Parteienformation? Lassen sich aus solcher Kommunikation — formalisiert oder informell — Auswirkungen auf die Arbeit in der EG-Kommission einerseits oder die Aktivitäten der Parteienformation andererseits nachweisen?

2. Neben Problemen der inneren Struktur von Parteienkoalitionen stellen sich Fragen im Bereich ihrer „außengerichteten“ Tätigkeit einschließlich deren Wirkung, sofern eine solch rigide Trennung von der Sache und dem Zusammenhang überhaupt möglich ist:

- Wie ist das Verhältnis zu den einzelnen nationalen Parteienorganisationen?
- Gibt es Versuche, mit transnationalen Koalitionen einzelner Interessenverbände und -Vereinigungen Bündnisse einzugehen oder wenigstens in Einzelfragen zu kooperieren? Wer ergreift bei solchen Interaktionen die Initiative? Lernen die beteiligten Akteure voneinander?
- Welche transnationalen Parteiformationen gehen auf der Ebene des EP oder im Rahmen des neuen „europäischen“ Parteienspektrums Bündnisse ein? Zeichnen sich analog zur nationalen Szene bestimmte „Koalitionen“ ab? Und: Wirken solche Koalitionen auf EG-Ebene auf einzelne nationale Systeme; etwa im Sinne einer Auflockerung bisheriger Fronten?
- Läßt sich eine Art politischer „Öffentlichkeitsarbeit“ der transnationalen Parteikoalitionen, etwa im Sinne von Basisarbeit, nachweisen?

3. Es war bereits eingangs betont worden, daß transnationale Aktivitäten und Organisationen keineswegs nur politische Parteien als Träger haben, daß vielmehr andere Vereinigungen bereits viel früher in diesem Rahmen tätig geworden sind und bereits als fest etablierte Elemente einer transnationalen politischen Infrastruktur angesehen werden können. Hier bieten sich Vergleich und Analysen des Verbandssektors mit dem der politischen Parteien geradezu an.

VII. Zusammenfassung und Ausblick

Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß transnationaler Kooperation und Koalition politischer Parteien ein bestimmter Stellenwert im und für den Integrationsprozeß im Bereich der Europäischen Gemeinschaft zuzuschreiben ist.

Darauf weisen einmal die verschiedenen Ansätze von Theorien regionaler Integration hin, ohne freilich angeben zu können, welches dieser Stellenwert denn nun genau sei. Hierfür wären auch ganz konkrete Untersuchungen erforderlich, die den in Theorieansätzen jeweils präsentierten analytischen Rahmen zur Beschreibung und Erklärung von Integrationsprozessen mit Substanz füllen. Mit einer primär beschreibenden Bestandsaufnahme dessen, was auf dem Tätigkeitsfeld transnationaler Kooperation und Koalition politischer Parteien faktisch vorgeht, ist immerhin ein notwendiger erster Schritt begonnen. Und bereits eine solche Bestandsaufnahme erlaubt erste Schlußfolgerungen zur Frage des Stellenwertes, wie die Einzelbeiträge ausweisen.

Zum zweiten wird man auf die grundsätzliche Bedeutung der hier erörterten Parteienaktivität für den Integrationsprozeß aus dem konkreten Verhalten der Parteien in den letzten Jahren schließen dürfen. Bemühungen zu intensiverer Kooperation und zur Errichtung festgefügtter und handlungsfähiger Organisationsstrukturen im transnationalen Bereich sind aussagekräftige Indikatoren, ohne daß sich jedoch hieraus genauere Aufschlüsse über den Stellenwert dieser Aktivitäten und Vorgänge ergeben würden.

Donald J. Puchala hat in einem interessanten Beitrag ver-

sucht⁴⁵, etwas genauere Erklärungen zu diesem Punkt zu geben. Er geht zunächst phänomenologisch vor und stellt zusammen, was sich in den innerwesteuropäischen Beziehungen während der Jahre 1945-1965 im wesentlichen abgespielt und herausgebildet hat, sowie, was für diese Beziehungen kennzeichnend war und ist. Dabei sondert er 6 Phänomene, also Elemente von Integration, heraus: Sicherheitsgemeinschaft, supranationale Organisation und Entscheidung, transnationale Koalitionsbildung und Interessenartikulation, großes Ausmaß von Transaktionsströmen in immer mehr Bereichen, Attitüdenwandel und schließlich Krisen.

Als nächstes versucht Puchala, zu einer Aussage über Zusammenhang und Zusammenwirken dieser verschiedenen Elemente und Aspekte von Integration zu gelangen, also die Frage nach zeitlicher Reihenfolge und Kausalität zu beantworten. Zu diesem Zweck analysiert er zunächst getrennt — z. T. mittels Quantifizierung, sofern entsprechendes Zahlenmaterial vorhanden ist (etwa bei Transaktionen in Einzelbereichen)⁴⁶ - die verschiedenen Aspekte von Integration, also z. B. Transaktionen oder - was für unseren Zusammenhang besonders wichtig ist - transnationale Koalitionsbildung. Gerade im letzteren Sektor wartet er mit eindrucksvollen Zahlen auf⁴⁷; der Parteienbereich bleibt hierbei allerdings unerwähnt, was sicher darauf zurückzuführen ist, daß sich hier so gut wie kaum etwas Nennenswertes abgespielt hat.

Die aus der Analyse gewonnenen Trendbeobachtungen versucht er dann zu einem einheitlichen Bild der europäischen Integration zusammenzufügen. Er kommt zu folgender Sequenz des westeuropäischen Integrationsprozesses: Transaktionen - Institutionen - Gemeinschaftsbildung („polity formation“) — Legitimierung und Unterstützung.

⁴⁵ Donald J. Puchala: Patterns in West European Integration. In: Journal of Common Market Studies, Bd. 9, Nr. 2 (Dez. 1970), S. 117-142.

⁴⁶ Hier soll nicht auf die grundsätzliche Problematik der Aussagefähigkeit solcher Daten eingegangen werden.

⁴⁷ Im Bereich der Sechs gab es 1945 ganze 2 regionale, also transnationale "Non-governmental Organizations" während es 1965 230 waren (vgl. die Übersicht bei Puchala, S. 128).

Für unseren Zusammenhang heißt das: Es ist - neben der von allem Anfang an zu konstatierenden Intensivierung der Transaktionsströme — ein deutlicher Trend zur Institutionalisierung festzustellen, wie die Herausbildung festerer und komplexerer organisatorischer Infrastruktur für die Politik der Gemeinschaft ausweist. Diese transnationale Infrastruktur entwickelt sich sowohl auf (inter)gouvernementaler als auch nichtgouvernementaler Ebene, wobei letztere nachzieht. Anders ausgedrückt: Nachdem supranationale Entscheidungsstrukturen entstanden und entsprechende Entscheidungen auf dieser neuen Ebene getroffen wurden, stellten sich die verschiedensten Organisationen und Interessen auf die neue Konstellation ein. Ihre Reaktion bestand in transnationaler Koalitionsbildung.

Was für Interessenverbände gilt, gilt zweifellos auch für politische Parteien. Allerdings reagieren diese, wie auch die Analysen des vorliegenden Bandes zeigen, später als Interessenverbände, was auf Charakter und Substanz der Gemeinschaftspolitik bis etwa 1969/70 zurückzuführen sein dürfte, wie in Abschnitt III dieses Beitrags im einzelnen dargelegt wurde.

Als Fazit ergibt sich, daß politische Parteien auf Grund ihrer bisherigen Aktivitäten auf dem Gebiet transnationaler Koalitionsbildung nicht als Vorreiter des Integrationsprozesses angesehen werden können. Was der Beitrag einzelner nationaler Parteien für die Integration auf dem ihnen jeweils zur Verfügung stehenden Aktionsfeld insgesamt ist, kann von dieser Fragestellung - bei durchaus vorhandenen Berührungen - getrennt werden; hier sind breiter angelegte Untersuchungen in Arbeit⁴⁸. Ob transnationale Koalitionsbildung und dann folgende Politik dieser neuen Formationen künftig einen höheren Stellenwert innerhalb des Integrationsprozesses zugeschrieben erhalten können, ist momentan

⁴⁸ Am Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen läuft unter der Leitung von Rudolf Hrbek und Rudolf Steiert ein Forschungsprojekt zum Thema „Der Beitrag politischer Parteien für den Integrationsprozeß im Bereich der EG“, das 1976 abgeschlossen sein wird; es sind insgesamt 11 Einzelbeiträge vorgesehen.

noch offen. Vergegenwärtigt man sich aber, worauf weiter oben in diesem Beitrag hingewiesen wurde, daß die Parteien zwar einerseits die eindeutig intergouvernementale Entscheidungsstruktur und entsprechende Verfahren in der EG (Ministerrat) kritisieren, andererseits bei den Bemühungen um transnationale Koalition - und bereits um intensivere Kooperation! - aber ähnliche Verhaltensmuster an den Tag legen und peinlichst genau darauf bedacht sind, ihre Autonomie als nationale Parteiorganisation sozusagen ohne Abstriche zu bewahren, dann wird sich an der von Puchala genannten Sequenz des Integrationsprozesses kaum etwas ändern. Transnationale Koalitionsbildung von politischen Parteien wird zwar auch künftig ein Element von Integration bleiben, aber kein prominentes. Der gegenwärtig feststellbare Trend zu noch mehr Gouvernentalisierung bei der Gestaltung von Gemeinschaftspolitik und -entwicklung weist in die gleiche Richtung⁴⁹.

Transnationale Kooperation und Koalition politischer Parteien dürfte zunächst weiterhin nur ein komplementärer Aspekt der Gemeinschaftsentwicklung sein - mit allen Konsequenzen dieses Befunds für die Legitimitätsproblematik. Ob die Abhaltung von Direktwahlen hier entscheidende neue Impulse geben und neue Perspektiven eröffnen kann, bleibt abzuwarten.

⁴⁹ Was sich im Bereich der Europäischen Politischen Zusammenarbeit herausgebildet hat, unterstreicht diesen Trend ebenfalls ganz deutlich.