

Professor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer

Die neue EU-Parteienfinanzierung*

Gesetze über Parteien sind im Parteienstaat der Bundesrepublik Teil der materiellen Verfassung. Entsprechend heftig werden selbst kleinere Mängel und Gesetzesänderungen diskutiert. Von der neuen europäischen Parteienverordnung (ABIEU Nr. L 297 v. 15. 11. 2003, S. 1) hat die Öffentlichkeit dagegen noch kaum Notiz genommen, obwohl nun von Brüssel her wichtige Grundsätze des deutschen Parteienrechts unterlaufen zu werden drohen. Bei der Diskussion um die europäische Verfassung darf deshalb die europäische Parteienverordnung nicht ausgeklammert werden.

I. Vorbemerkung

Das Europäische Parlament beschloss am 19. 6. 2003 die Finanzierung von europäischen Parteibünden¹. Am 29. 9. 2003 gab der Rat auch formell seine Zustimmung², die er bereits zuvor informell signalisiert hatte³. Die „Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung“, so ihre offizielle Bezeichnung, trat drei Monate nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft⁴, die Bestimmungen über die öffentliche Finanzierung, die den Hauptteil ausmachen (Art. 4–12

der Verordnung), wurden dagegen erst am „Tag der Eröffnung der ersten Sitzungsperiode nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2004“ (Art. 13 der Verord-

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Kommunal- und Haushaltsrecht, und Verfassungslehre an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. – Dieser Beitrag beruht auf der Studie „Die EU-Verordnung über die Parteienfinanzierung“ von von Arnim und Schurig, die in deutscher und englischer Sprache soeben im LIT Verlag (Münster, 2004) erschienen ist.

- 1 Die Abstimmung erfolgte mit 345 Ja-, 102 Nein-Stimmen und 34 Enthaltungen. 145 Abgeordnete nahmen an der Abstimmung nicht teil.
- 2 Die Entscheidung wurde mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Die Vertreter Dänemarks, Italiens und Österreichs stimmten dagegen.
- 3 Bereits im Vorfeld der Abstimmung im Europäischen Parlament hatten sich der Rat und das Europäische Parlament auf einen Kompromissvorschlag geeinigt, der dann am 19. 6. 2003 vom Parlament abgesegnet wurde. Im Rat hatten am 16. 6. 2003 ebenfalls nur Dänemark, Italien und Österreich dagegen gestimmt. Diese drei Mitglieder wollten die für eine Anerkennung als politische Partei auf europäischer Ebene notwendige Mindestanzahl an Ländern von einem Viertel der Mitgliedstaaten auf drei Länder senken. Die (informellen) Verhandlungen mit dem Rat hatten auf Seiten des Parlaments der Berichterstatter Jo Leinen (Sozialdemokratische Partei Europas [SPE]), die frühere Berichterstatterin Ursula Schleicher (Europäische Volkspartei [EVP]) und Andrew Duff (Liberaler und Demokratische Partei Europas [LIBE]) geführt.
- 4 Die Verordnung vom 4. 11. 2003 ist in ABIEU Nr. L 297 v. 15. 11. 2003, S. 1, veröffentlicht.

nung) wirksam; das war der 20. 7. 2004. Nun fließen die ersten Gelder, und dies, obwohl etwa die deutschen Parteien für die Europawahlen bereits seit langem Staatsgeld aus dem Bundeshaushalt bekommen⁵. Für das zweite Halbjahr 2004 waren 6,5 Mio. Euro im Haushalt des Europäischen Parlaments vorgesehen⁶, eine Summe, die aber, wie schon jetzt abzusehen ist, rasch steigen wird (s. unter IV 1). Die Subvention kommt den großen Parteibünden zugute.

II. Ausgangslage und Überblick über die Regelung

1. Vorgeschichte: Rechtswidrige Finanzierung aus Fraktionsmitteln

Bisher erfolgte die Finanzierung von europäischen Parteibünden und teilweise auch von nationalen Wahlkämpfen aus Mitteln der Fraktionen des Europäischen Parlaments, die ebenfalls, und zwar in großem Umfang, aus dem EU-Haushalt alimentiert werden⁷. Doch das ist rechtswidrig. Das haben der *EuGH* und der Europäische Rechnungshof klar gestellt. Das Urteil des *Gerichtshofs* erging bereits 1984⁸; der Rechnungshof hat entsprechende Zahlungen 1989 moniert⁹ und dann noch einmal sehr nachdrücklich in einem Sonderbericht vom Juni 2000¹⁰.

Dass es – nach vielen gescheiterten Versuchen – schließlich zum Erlass einer Parteienverordnung kam, lag daran, dass man nun versucht, die bisherigen Zahlungen zu legalisieren, um sie beibehalten und schließlich massiv ausweiten zu können. Gleichwohl wird die mittelbare öffentliche Finanzierung über die Fraktionen teilweise beibehalten. Es brannte den Befürwortern einer europäischen Parteienfinanzierung offenbar derart auf den Nägeln, dass sie sich schon vor Jahren einführen wollten, obwohl die nunmehr in Art. 191 II EG enthaltene Ermächtigung für die Einführung einer öffentlichen Finanzierung erst mit dem In-Kraft-Treten des Nizza-Vertrags, also seit dem 1. 2. 2003, vorliegt¹¹.

2. Art. 191 EG

Die primärrechtliche Grundlage der Verordnung bildet Art. 191 EG, der folgenden Wortlaut hat:

(1) Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen.

(2) Der Rat legt gemäß dem Verfahren des Art. 251 die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und insbesondere die Vorschriften über ihre Finanzierung fest.

Die Existenz des Art. 138 a EGV, des Vorgängers von Art. 191 EG, geht auf eine Initiative der Begünstigten selbst zurück: Die Vorsitzenden der Fraktionen der Europäischen Sozialisten, der EVP und der Liberalen, die Vorsitzenden der drei zugehörigen Parteibünde und der Präsident des Europäischen Parlaments forderten in einem gemeinsamen Schreiben vom 1. 7. 1991 an Rat, Kommission und Europäisches Parlament, eine entsprechende Vorschrift in den Vertrag von Maastricht aufzunehmen. Die Regierungskonferenz von Maastricht folgte dieser Anregung. Dieselben Kräfte dominierten auch den Erlass der Verordnung.

Art. 191 II 2 EG wurde erst durch den Vertrag von Nizza in den EG-Vertrag eingefügt. Art. 251 EG betrifft das so genannte Mitentscheidungsverfahren, nach welchem Ministerrat und Parlament übereinstimmen müssen, wobei der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet¹². Vor Einfügung des Absatzes 2 hätte eine Parteienverordnung allenfalls nach Art. 308 EG – und damit nur durch einstimmigen Beschluss des Rats – erlassen werden können. An der mangelnden

Einstimmigkeit im Rat war ein erster Versuch, eine entsprechende Verordnung zu erlassen, zwei Jahre zuvor gescheitert.

3. Inhalt der Verordnung

Die Verordnung enthält in Art. 2 eine Definition der „politischen Parteien auf europäischer Ebene“. Der Begriff setzt sich aus zwei Unterbegriffen zusammen, nämlich aus „politischen Parteien“ und „Bündnissen politischer Parteien“.

Die politische Partei wird als „eine Vereinigung von Bürgern“ definiert, „die politische Ziele verfolgt und die nach der Rechtsordnung mindestens eines Mitgliedstaats anerkannt oder in Übereinstimmung mit dieser Rechtsordnung gebildet wurde“. Als „Bündnis politischer Parteien“ bezeichnet Art. 2 der Verordnung „eine strukturierte Zusammenarbeit mindestens zweier politischer Parteien“. Beide werden als Teilformen von „politischen Parteien auf europäischer Ebene“, also wiederum als „Parteien“ bezeichnet. Das überrascht schon deshalb, weil die Verordnung selbst ausdrücklich nur „Vereinigungen von Bürgern“ „Parteien“ nennt.

Der Begriff „Bündnis politischer Parteien“ ist offenbar auf die derzeit bestehenden Organisationen gemünzt, die auch die treibenden Kräfte waren bei der Schaffung nicht nur der Verordnung selbst, sondern auch ihrer primärrechtlichen Grundlage, also des Art. 191 EG bzw. seines Vorgängers, des früheren Art. 138 a EGV¹³.

Zusätzlich nennt Art. 3 der Verordnung vier „Voraussetzungen“, die eine politische Partei auf europäischer Ebene erfüllen muss, um an der öffentlichen Finanzierung teilzuhaben:

- a) Sie muss in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Sitz hat, Rechtspersönlichkeit besitzen.
- b) Sie muss ferner ein doppeltes Quorum überwinden, indem sie in einer bestimmten Zahl von Mitgliedstaaten ein bestimmtes Maß an Wahlerfolgen erreicht. Sie muss nämlich entweder
 - „in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten durch Mitglieder des Europäischen Parlaments oder in den nationalen Par-

5 Deutsche Parteien erhalten Subventionen von derzeit 133 Mio. Euro im Jahr (Art. 18 II PartG) als Beteiligung des Staates am Gesamtaufwand der Parteien, zu dem auch die Bestreitung des Europawahlkampfes gehört.

6 Bericht über den Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2004 v. 10. 10. 2003, A5-0350/2003, S. 8. Ein früherer Ansatz hatte für 2004 noch 4,2 Mio. Euro vorgesehen (Entwurf eines Berichts über den Entwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2004 v. 25. 9. 2003, PE 331.948, S. 8).

7 Zur Rolle der Fraktionen bei der bisherigen Finanzierung der europäischen Parteibünde s. auch Europäisches Parlament (Hrsg.), Statut et financement des partis politiques européens, Document de travail, Luxemburg 2003, S. 49 ff.

8 *EuGH*, Slg. 1986, 1339 (1369 ff.) = DVBl 1986, 995 – Les Verts/Europäisches Parlament.

9 Europäischer Rechnungshof, Jahresbericht 1989 zusammen mit den Antworten der Organe, ABIEG Nr. C 313 v. 12. 12. 1990, S. 1 (23 f.).

10 Europäischer Rechnungshof, Sonderbericht über die Ausgaben der Fraktionen des Europäischen Parlaments, zusammen mit den Antworten des Europäischen Parlaments, ABIEG Nr. C 181 v. 28. 6. 2000, S. 1 (9).

11 Das Europäische Parlament hatte im so genannten *Schleicher*-Bericht von 2001 die Verabschiedung einer Parteienverordnung auf der zweifelhaften Rechtsgrundlage der Vertragslücken-Schließungsklausel des Art. 308 EG gefordert. Noch im *Tsatsos*-Bericht des Jahres 1996 war diese Rechtsgrundlage als nicht ausreichend angesehen worden. Auch die Kommission hatte Bedenken geäußert. Dazu Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Satzung und die Finanzierung europäischer politischer Parteien v. 3. 5. 2001, A5-0167/2001.

12 Dänemark, Italien und Österreich bilden zusammen keine qualifizierte Minderheit, weshalb der Ministerrat der Verordnung trotz des Neins dieser drei Staaten zustimmen konnte (s. o. Fußn. 2).

13 Die Regierungskonferenz von Maastricht hatte einen Artikel zunächst in dem neu geschaffenen Teil über die Unionsbürgerschaft aufgenommen, ihn aber zuletzt als Art. 138 a EGV in die Vorschriften über das Europäische Parlament eingefügt.

- lamenten oder regionalen Parlamenten oder in Regionalversammlungen vertreten“ sein oder
- „in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten bei der letzten Wahl zum Europäischen Parlament mindestens 3% der abgegebenen Stimmen in jedem dieser Mitgliedstaaten“ erreicht haben.
- Eine dieser beiden Voraussetzungen muss also – bei 25 Mitgliedstaaten – in mindestens sieben Staaten vorliegen.
- c) Sie muss „insbesondere in ihrem Programm und in ihrer Tätigkeit die Grundsätze (achten), auf denen die Europäische Union beruht, das heißt die Grundsätze der Freiheit und der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit“.
 - d) Schließlich muss sie „an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilgenommen oder die Absicht bekundet (haben), dies zu tun“.

Sind diese vier Voraussetzungen erfüllt, erhält die Partei nach Vorlage der entsprechenden Unterlagen (einschließlich der Satzung und der Stellung eines entsprechenden Antrags) öffentliche Mittel (Art. 4 der Verordnung). Der Gesamtumfang der öffentlichen Mittel ist nicht in der Verordnung bestimmt, sondern wird allein im Haushaltsplan festgelegt (Art. 9 I der Verordnung). Für das (zweite Halb-)Jahr 2004 waren, wie schon erwähnt, 6,5 Mio. Euro im Haushaltsplan vorgesehen.

Die „Aufteilung der Mittel“ regelt Art. 10 der Verordnung:

- Ein kleiner Teil von 15% wird zu gleichen Teilen auf alle nach der Verordnung berechtigten Parteien auf europäischer Ebene aufgeteilt.
- Der Löwenanteil von 85% ist allein für diejenigen nach der Verordnung berechtigten Parteien reserviert, die im Europäischen Parlament durch Abgeordnete vertreten sind, wobei die Aufteilung im Verhältnis zur Zahl der Abgeordneten erfolgt.

Damit regelt Art. 10 der Verordnung – entgegen seiner Überschrift – nicht nur die Verteilung der Mittel, sondern enthält hinsichtlich des Löwenanteils eine weitere Zugangsvoraussetzung: An den 85% wird nur beteiligt, wer Abgeordnete ins Europäische Parlament entsendet. Dadurch wird die Bedeutung der meisten der in Art. 3 der Verordnung genannten Voraussetzungen für die Teilhabe an der öffentlichen Finanzierung erheblich relativiert. Wer in sieben Mitgliedstaaten „in den nationalen Parlamenten oder regionalen Parlamenten oder in Regionalversammlungen vertreten“ ist oder „bei der letzten Wahl zum Europäischen Parlament mindestens 3% der abgegebenen Stimmen“ erhalten hat, ohne aber Abgeordnete ins Europäische Parlament zu entsenden, wird nur an den 15% beteiligt, bleibt von den 85% dagegen ausgeschlossen.

Schließlich soll ein Minimum an privater Finanzierung garantiert werden: Politische Parteien auf europäischer Ebene dürfen maximal 75% ihres Budgets aus dem EU-Haushalt finanziert bekommen (Art. 10 II der Verordnung). Andererseits dürfen die Beiträge politischer Parteien, die Mitglieder eines Parteibündnisses sind, 40% des Jahresbudgets dieses Bündnisses nicht übersteigen (Art. 6 der Verordnung).

Dem Anspruch auf öffentliche Finanzierung sollen als Kehrseite bestimmte Auflagen und Pflichten entsprechen:

- Europaparteien, die öffentliche Mittel in Anspruch nehmen, müssen die Mittel, die sie „auf Grund dieser Verordnung aus dem Gesamthaushalt der Europäischen Union“ erhalten, ihrem Programm gemäß verwenden (Art. 8 der Verordnung).
- „Finanzierungen“, die Europaparteien aus dem Gesamthaushalt der EU „oder aus anderen Quellen erhalten, dürfen nicht der unmittelbaren oder mittelbaren Finanzierung anderer politischer Parteien und insbesondere nationaler politischer Parteien dienen“ (Art. 7 der Verordnung).
- Einnahmen und Ausgaben sowie Vermögen und Schulden sind jährlich zu veröffentlichen (Art. 6 lit. a der Verordnung).
- Ein Verzeichnis der Spender und ihrer jeweiligen Spenden über 500 Euro ist vorzulegen (Art. 6 lit. b der Verordnung).

- Die Annahme bestimmter Spenden, nämlich von anonymen Spenden, von Spenden von Fraktionen des Europäischen Parlaments oder von öffentlichen Unternehmen sowie von Spenden über 12 000 Euro ist verboten (Art. 6 lit. c der Verordnung).
- Die gewährten öffentlichen Mittel unterliegen der Finanzkontrolle gemäß den Haushaltsbestimmungen der EU. „Darüber hinaus wird die Kontrolle auf der Grundlage einer jährlichen Prüfung durch einen externen und unabhängigen Rechnungsprüfer durchgeführt. Die Prüfungsbescheinigung wird dem Europäischen Parlament binnen sechs Monaten nach Ablauf des entsprechenden Geschäftsjahres übermittelt“ (Art. 9 III der Verordnung).
- Schließlich sind „auf Grund der Anwendung dieser Verordnung ... Mittel, die politische Parteien auf europäischer Ebene zu Unrecht aus dem Gesamthaushalt der EU erhalten haben sollten, in diesen Haushalt zurückzuzahlen“ (Art. 9 IV der Verordnung).

III. Parteibünde: Die berechtigten Acht

Die Regelung ist ursprünglich unübersehbar auf die drei Parteienbünde¹⁴ gemünzt, die die Einführung der EU-Finanzierung seit langem betrieben haben und aus den entsprechenden Fraktionen des Europäischen Parlaments hervorgegangen sind: die „Sozialdemokratische Partei Europas“ (SPE)¹⁵ als Zusammenschluss der sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien, die „Europäische Volkspartei“ (EVP)¹⁶ als Organisation des bürgerlich-konservativen Lagers und die „Liberale und Demokratische Partei Europas“ (LIBE)¹⁷ als Zusammenschluss der liberalen Parteien.

Hinzugekommen sind fünf weitere Parteibünde: die „Europäische Grüne Partei“ (EGP) als Dachorganisation der grünen Parteien¹⁸, die „Europäische Freie Allianz“ (EFA) als Föderation regionalistisch orientierter Parteien, die Partei der Europäischen Linken (EL) als Zusammenschluss der nicht-sozialdemokratischen Linken¹⁹, die Union für ein Europa der Nationen (UEN), die überwiegend aus europaskeptischen Parteien besteht und die Partei der Demokraten und der Unterschiede (PDE). Diese acht Parteibünde erhalten jetzt Geld aus dem EU-Topf. Ihre Mitgliedsparteien haben zusammen 586 Abgeordnete im Europäischen Parlament.

Mitglieder dieser Parteibünde sind vor allem nationale Parteien, Fraktionen und Abgeordnete des Europäischen Parlaments und zahlreiche Funktionsträger von Mitgliedsparteien, nicht (oder nur in unwesentlichem Umfang) aber natürliche Personen.

IV. Kritik: Mehr Geld – weniger Kontrolle

1. Gesamtvolumen der öffentlichen Mittel

Von den für das verbleibende Jahr 2004 im Haushaltsplan bereitgestellten 6,5 Mio. Euro hat das Präsidium des Europäischen Parlaments den genannten acht Parteibünden am

- 14 Wir sprechen im Folgenden statt von „Parteibündnissen“ – kürzer – von „Parteibünden“.
- 15 Die SPE wurde im November 1992 in Den Haag gegründet und ging aus dem 1974 entstandenen „Bund der Sozialdemokratischen Parteien der Europäischen Gemeinschaft“ hervor. Ausf. zur Geschichte der SPE Hix, A History of the PES 1957–1994, 1994, S. 27 (auch abzurufen auf den Internetseiten der SPE: <http://www.eurosocialists.org>); Jasmut, Die politischen Parteien und die europäische Integration, 1995, S. 187 ff.
- 16 Die EVP wurde 1976 in Brüssel gegründet. Ausf. zur EVP Grabitz/Läuffer, Das Europäische Parlament, 1980, S. 299 ff.; Jasmut (o. Fußn. 15), S. 196 ff.; Jansen, in: Gabriel (Hrsg.), Festschr. f. Hans Buchheim zum 70. Geburtstag, 1992, S. 241 (245 ff.).
- 17 Die LIBE ging 1993 aus der 1976 gegründeten „Föderation liberaler und demokratischer Parteien der Europäischen Gemeinschaft“ hervor. Ausf. zur LIBE Jasmut (o. Fußn. 15), S. 205 ff.
- 18 Die frühere EFGP ist 1993 aus der 1983 gegründeten „European Green Coordination“ hervorgegangen. Dazu Jasmut (o. Fußn. 15), S. 214 ff.; Dietz, Similar but Different? The European Greens Compared to other Transnational Party Federations in Europe, Party Politics 2000, S. 190 ff. – Anfang 2004 wurde daraus die EGP. Der Gründungskongress fand am 21. 2. 2004 in Rom statt.
- 19 Der Gründungsauftrag der Partei der Europäischen Linken wurde am 11. 1. 2004 von elf Parteien mit dem Ziel unterzeichnet, noch vor den Europawahlen eine neue Partei auf europäischer Ebene zu gründen.

13. 10. 2004 4,647 Mio. Euro zugebilligt. Dieser Betrag dürfte bald steigen, da die Parteien im Europäischen Parlament selbst über das Volumen entscheiden. Was sie sich bewilligen, steht – anders als zum Beispiel in Deutschland, wo die genaue Höhe im Parteiengesetz niedergelegt ist²⁰ – nicht in der Verordnung. Dann nämlich müsste der Ministerrat, in dem die Regierungen der 25 Mitgliedstaaten der EU sitzen, jeder Erhöhung mit qualifizierter Mehrheit zustimmen (Art. 191 II, 251 EG), und das Ergebnis müsste im Amtsblatt veröffentlicht werden. Der Betrag wird vielmehr nur in den Haushaltsplan des Europäischen Parlaments eingestellt, wo er leicht in der Vielzahl der Titel untergeht. Die ohnehin segmentierte, schwach ausgeprägte Kontrolle des Parlaments durch die Öffentlichkeit²¹ wird dadurch weiter geschwächt. Formal muss der Rat zwar auch dem Haushalt zustimmen. Es besteht aber ein Gentlemen's Agreement, wonach der Einzelplan des Parlaments als dessen alleinige Angelegenheit behandelt wird und der Rat ihn unbeanstandet passieren lässt²². So dürften die Europa-Parteien der Versuchung, die der Selbstbewilligungsmodus bietet, alsbald erliegen, und das ist anscheinend auch so beabsichtigt: Wir müssen halt „klein anfangen“, ließ *Martin Schulz*, Chef der sozialdemokratischen Fraktion im Europaparlament, bereits verlauten²³. Die Summe werde schnell auf 100 Mio. Euro wachsen, soll der Parlamentsberichterstatter und SPD-Europaabgeordnete, *Jo Leinen*, ergänzt haben²⁴. Und das ist wohl noch lange nicht das „Ende der Fahnenstange“. Eine „absolute Obergrenze“, wie sie das *BVerfG* für die staatliche Parteienfinanzierung durchgesetzt hat²⁵, gibt es in Brüssel nicht. So droht genau die Gefahr, der das *BVerfG* entgegenwirken wollte: dass nämlich der Bürger den Eindruck gewinnt, „die Parteien ‚bedienen‘ sich aus der Staatskasse“ mit allen negativen Folgen für das Ansehen der Parteien und ihre Funktionserfüllung²⁶.

Es könnte sich damit auf EU-Ebene wiederholen, was wir aus der Entstehungsgeschichte der Staatsfinanzierung in Deutschland kennen. Auch hier fing es 1959 mit 5 Mio. DM klein an. Die Subvention stieg rasch auf 38 Mio. DM im Jahr 1964, und sollte nach einem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen ab 1966 über 90 Mio. DM jährlich betragen²⁷. In Reaktion auf diese Explosion zog das *BVerfG* 1966²⁸ und in späteren Urteilen Grenzen. Doch da ließ sich nur noch das weitere Wachstum abbremsen, das Volumen aber nicht mehr zurückführen.

2. Parteibegriff

In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union stellen die Mitgliedschaft natürlicher Personen sowie die Aufstellung von Kandidaten bei Wahlen unabdingbare Voraussetzungen für die Anerkennung einer Organisation als politische Partei dar²⁹. Dadurch soll ein Minimum an Bürgernähe der Parteien gesichert werden. Die Parteibünde erfüllen in ihrer jetzigen Form beide Begriffselemente nicht. In den Statuten aller europäischen Parteibünde wird natürlichen Personen, wenn überhaupt, nur eine Nebenrolle zugewiesen. Die Aufstellung von Kandidaten bei Europawahlen wird von den nationalen Parteien wahrgenommen, und das dürfte auch so bleiben, solange jeder der 25 Mitgliedstaaten sein eigenes Wahlrecht behält. Art. 3 lit. b der Verordnung verlangt von Parteien auf europäischer Ebene zwar, dass sie „an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilgenommen oder die Absicht bekundet (haben), dies zu tun“. Es ist aber nicht ersichtlich, wie Parteibünde dies – glaubwürdig – tun sollen. Denn gleichzeitig ist ihnen verboten, ihre Mittel zur direkten oder indirekten Finanzierung ihrer Tochterparteien zu verwenden (Art. 7 der Verordnung), in deren Händen die Wahlen liegen. Denn die für Wahlkämpfe aufgewendeten Mittel

von Parteibünden kämen zwangsläufig ihren nationalen Mitgliedsparteien zugute, was aber gerade verboten ist.

Den Parteibünden fehlt somit genau das, was politische Parteien im Kern ausmacht. Sie erfüllen die in Europa anerkannten Mindestanforderungen des Parteibegriffs nicht. Es ist deshalb fraglich, ob sie überhaupt als *Parteien* auf europäischer Ebene i. S. des Art. 191 EG angesehen werden können. Eine von den Vorsitzenden der etablierten Parteibünde und EP-Fractionen im Jahre 1991 vorgeschlagene Fassung des Art. 191 EG definierte als europäische Parteien noch „die föderativen Vereinigungen von nationalen Parteien“, die „im Europäischen Parlament eine einzige Fraktion“ bilden³⁰. Das war auf die etablierten Parteibünde selbst gemünzt. Doch genau diese Formulierung enthält der dann in Kraft gesetzte Art. 191 EG nicht. Er spricht von Parteien auf europäischer Ebene, ohne den Begriff, wie damals von den Parteibünden gewünscht, zu definieren. Seine Bestimmung muss sich deshalb an den Kriterien des Parteibegriffs orientieren, wie er in den Mitgliedstaaten kraft gemeinsamer Überlieferung gilt³¹, und dieser verlangt die genannten Mindestvoraussetzungen, die die etablierten Parteibünde eben nicht erfüllen.

3. Staatsanteil

Ein Mindestmaß an Bürgernähe will das deutsche Parteienrecht auch dadurch erreichen, dass die Staatsfinanzierung höchstens die Hälfte der Einnahmen der Parteien ausmachen darf („relative Obergrenze“)³². Dadurch sollen die Parteien auf finanzielle Zuwendungen der Bürger angewiesen bleiben. Dagegen brauchen sich Europa-Parteien nur zu 25% aus privaten Quellen zu finanzieren (Art. 10 II der Verordnung). Und diese niedrige „Eigenkapitalquote“ wird auch noch dadurch entwertet, dass Zuwendungen von Parteien, Fraktionen und „Parteisteuern“ von Abgeordneten als private Mittel gelten, auch wenn sie aus öffentlichen Kassen stammen. Damit erlaubt die Verordnung eine bis zu 100%ige Finanzierung aus öffentlichen Mitteln.

4. Parteifunktionen

Den Parteibünden fehlen somit die Voraussetzungen, die eine gewisse Bürgernähe gewährleisten und es den Parteien ermöglichen sollen, ihre demokratische Hauptfunktion zu er-

20 § 18 PartG.

21 von Arnim/Schurig (o. *-Fußn.), S. 25.

22 von Arnim/Schurig (o. *-Fußn.), S. 47 ff.

23 So im ARD-Fernsehmagazin „Report“ am 27. 10. 2003. Damals war Schulz noch stellvertretender Vorsitzender der SPE-Fraktion.

24 So (laut einer Mitteilung des EU-Abgeordneten *Hans-Peter Martin* vom 10. 5. 2004) die EU-Abgeordneten *Richard Corbett* und *Jo Leinen* in der Arbeitsgruppe der Sozialistischen Fraktion zum Konstitutionellen Ausschuss. Gegenüber der Presse behauptete *Leinen* zwar, er könne sich an eine solche Aussage „nicht erinnern“ („Stern“ v. 7. 10. 2004, S. 220). Doch dieses „Dementi dritter Klasse“ dürfte eher als Eingeständnis zu werten sein.

25 *BVerfGE* 85, 264 (290–292) = NJW 1992, 2545. Die absolute Obergrenze findet ihren konkreten Niederschlag in § 18 II PartG: „Das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf, beträgt 133 Mio. Euro (absolute Obergrenze).“

26 *BVerfGE* 85, 264 (290) = NJW 1992, 2545.

27 von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl. (1996), S. 77 f.

28 *BVerfGE* 20, 56 = NJW 1966, 1499.

29 von Arnim/Schurig (o. *-Fußn.), S. 33 m. w. Nachw.

30 Näheres bei von Arnim/Schurig (o. *-Fußn.), S. 33.

31 So z. B. auch *Bieber*, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), EU-/EG-Vertrag, 5. Aufl. (1997), Art. 138 a Rdnr. 8.

32 *BVerfGE* 20, 56 (102) = NJW 1966, 1499; *BVerfGE* 85, 264 (289 ff.) = NJW 1992, 2545. Die relative Obergrenze findet ihren gesetzlichen Niederschlag in § 18 V PartG: „Die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung darf bei einer Partei die Summe ihrer jährlichen selbst erwirtschafteten Einnahmen ... nicht überschreiten (relative Obergrenze).“

füllen: die Vermittlung der Willensbildung von unten nach oben. Die Parteibünde sind stattdessen abgehobene Kunstprodukte, weit weg vom Bürger, von dem sie durch die totale öffentliche Alimentation erst recht unabhängig werden. Ihre Bürgerferne setzt sie außer Stande, die von Art. 191 EG verlangte Funktion von Europaparteien, „den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen“, zu erfüllen. Damit fehlt der Verordnung auch aus diesem Grund die erforderliche vertragsrechtliche Grundlage.

Neben den Parteibünden nennt Art. 2 der Verordnung als mögliche Parteien auf europäischer Ebene (und damit als Empfänger von öffentlichen Mitteln) auch „Vereinigungen von Bürgern“, also wirkliche Parteien. Derartige Organisationen gibt es bisher allerdings nicht, obwohl sie den Parteibegriff voll erfüllen und besonders geeignet wären, „den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen“ und die anderen Funktionen zu erfüllen, die Art. 191 I EG von europäischen Parteien verlangt. Ob die Nennung von Bürgerparteien in der Verordnung in Wahrheit nur auf dem Papier steht, um zu verschleiern, dass allein die genannten Parteibünde in den Genuss der öffentlichen Mittel kommen sollten, wird die weitere Entwicklung zeigen. Dies dürfte auch davon abhängen, ob die (sogleich unter IV 5 zu behandelnden) prohibitiven Voraussetzungen für die Anerkennung solcher echten Europaparteien aufrechterhalten bleiben oder ob sie gelockert werden.

5. Zugang zu den öffentlichen Mitteln und ihre Verteilung

a) *Sieben-Staaten-Klausel.* Die etablierten Parteibünde haben die Hürden für den Zugang zum Europatopf sehr hoch gesetzt. Es ist nicht einzusehen, warum es sieben Länder sein sollen, in denen Europaparteien Erfolg haben müssen. Warum soll eine Partei, die in *einem* Mitgliedstaat die Schwelle überwindet und eine auf die Europäische Union bezogene Programmatik und Politik verfolgt, nicht an der öffentlichen Finanzierung teilhaben dürfen³³? Von den 732 Mitgliedern des Europäischen Parlaments gehören nur 586 Mitgliedsparteien den acht Parteibünden an, die an der EU-Parteienfinanzierung partizipieren. Die Gruppierungen von 146 Abgeordneten sind dagegen ausgeschlossen. Vor dem *BVerfG* hatte seinerzeit sogar ein einzelner parteiloser Bundestagskandidat – aus Gründen der Chancengleichheit im Wahlkampf – eine Beteiligung an der staatlichen Parteienfinanzierung erstritten, obwohl er nur 20% der im Wahlkreis abgegebenen gültigen Stimmen erlangt hatte und nicht in den Bundestag eingezogen war³⁴.

In jedem Fall erscheint es überzogen, den Erfolg in *sieben* Mitgliedstaaten zu verlangen. Dänemark, Italien und Österreich hatten im Rat für die Herabsetzung des Siebener-Quorums auf drei plädiert, waren aber überstimmt worden³⁵. *Jo Leinen* hat dafür als Begründung angeführt: Eine niedrigere Schwelle erlaube, dass sich *Umberto Bossi* mit der Lega Nord in Italien und *Jörg Haider* mit der FPÖ in Kärnten zusammen mit der *Schill*-Partei in Hamburg zu einer europäischen Partei zusammenschließen³⁶. Diese Argumentation ad personam mag zwar politisch nachvollziehbar sein, rechtlich aber ist sie unhaltbar. Falls bestimmte Parteien nicht den demokratisch-rechtsstaatlichen Grundsätzen genügen, müssen sie bereits aus diesem Grunde ausgeschlossen werden. Das sieht die Verordnung auch ausdrücklich vor (Art. 3 lit. c). Genügen die genannten Parteien aber den demokratisch-rechtsstaatlichen Anforderungen, darf man sie nicht benachteiligen, und schon gar nicht darf man ihretwegen die Kriterien so verschärfen, dass auch viele andere Parteien massiv benachteiligt werden. In Wahrheit dürfte die genannte Begründung nur vorgeschoben sein. Es geht den Verfassern der Verordnung offenbar darum, mögliche Konkurrenten von vornherein auszuschalten. Das ist mit dem Gleichheitssatz, der auch europarechtlich gilt (Art. 6 EU), aber schwerlich vereinbar.

b) *Prohibitiven Bedingungen für kleine und neue Parteien.* Auch die Erfolgskriterien in jedem der sieben Mitgliedstaaten sind sehr streng. Um am 15%-Anteil beteiligt zu werden, muss die Partei in mindestens sieben Staaten bei Europawahlen mindestens je 3% der Wählerstimmen erlangt haben. Die

Beteiligung am 85%-Anteil verlangt EU-Abgeordnete in sieben Staaten. Zwar gibt es noch die Möglichkeit, bei nationalen oder regionalen Wahlen zu kandidieren, und dort Erfolg zu haben, dürfte meist sehr viel leichter sein als bei Europawahlen. Denn besonders bei Regionalwahlen sind oft absolut und auch relativ weniger Stimmen erforderlich als bei Europawahlen. Zudem bestehen in jedem Mitgliedstaat in der Regel viele Möglichkeiten, an Regionalwahlen teilzunehmen, räumlich und zeitlich. Dagegen gibt es alle fünf Jahre nur eine Europawahl. Aber abgesehen davon, dass durch Erfolge bei Regionalwahlen nur der Weg zum 15%-Anteil eröffnet wird, kommt für wirkliche Europaparteien eine Beteiligung an regionalen oder nationalen Wahlen gar nicht in Betracht. Für eine Europapartei aus Bürgern macht es keinen Sinn, sich an regionalen Wahlen zu beteiligen. Es geht ihr ja nicht um irgendwelche Regionalpolitik, sondern um Europapolitik (und dafür werden Europaparteien ja auch von der EU subventioniert). Sie, nur um der Finanzierung willen, darauf zu verweisen, an Regional- oder Nationalwahlen teilzunehmen, obwohl es dort nicht um Europapolitik geht (oder höchstens nur sehr *mittelbar*), widerspricht dem ganzen Sinn der Veranstaltung. Geld aus der Europakasse bekommen echte Europaparteien, realistisch gesehen, also nur, wenn sie bei Europawahlen in sieben Mitgliedstaaten mindestens 3% der Stimmen erhalten. Das ist für kleine und neue Parteien praktisch nicht zu schaffen. Damit bleiben die demokratischen Grundsätze der Gleichheit und Offenheit des politischen Wettbewerbs auf der Strecke. Die europäische Parteienlandschaft droht zu versteinern, und das dürfte auch Rückwirkungen auf die nationalen Parteien haben.

Wie übertrieben hoch die Schwellen sind, zeigt auch ein Vergleich mit Deutschland: Bei uns bekommen Parteien schon dann Geld vom Staat, wenn sie bei Europawahlen mindestens 0,5% der Wählerstimmen erhalten (§ 18 IV PartG) und nicht 3% oder 5% wie in Europa. Zudem muss dieser Prozentsatz nur in *einem* Staat, nämlich Deutschland, erreicht werden und nicht in sieben Staaten³⁷. In der EU ist die Hürde also bis zu zehnmal so hoch wie in Deutschland (5% statt 0,5%), und das in siebenmal so viel Staaten. Das Quorum ist also 10 mal 7, das heißt, 70 mal so hoch wie in Deutschland.

c) *Verteilung der öffentlichen Mittel.* Die Verteilung der 85% ist aus zwei Gründen hoch problematisch. Erstens werden diejenigen Europaparteien von vornherein davon ausgeschlossen, die keine Abgeordneten im Brüsseler Parlament haben. Die dadurch errichtete Schwelle ist viel zu hoch. Zweitens ist auch der Schlüssel, nach dem das Geld unter die Berechtigten verteilt wird, unangemessen. Die Verteilung entsprechend der Zahl der Mandate im Europäischen Parlament benachteiligt solche Parteien massiv, die in großen Ländern oder in Ländern mit Sperrklauseln antreten. Eine Stimme aus Luxemburg hat bei der Verteilung der Mandate 16 mal so viel Gewicht wie eine Stimme aus Deutschland.

33 So auch *Lange/Schütz*, EuGRZ 1996, 299 (300). Ebenso *Morlok*, Constitutional Framework, in: *Johnson/Zervakis* (eds.), European Political Parties between Cooperation and Integration, 2002, S. 29 (38).

34 *BVerfGE* 41, 399 = NJW 1976, 1193. Seitdem werden Bundestagskandidaten, die mindestens 10% der Wahlkreisstimmen erlangt haben, an der Staatsfinanzierung beteiligt (§ 49 b BWahlG).

35 S. o. Fußn. 2 und 3.

36 Näheres bei *von Arnim/Schurig* (o. *-Fußn.), S. 77 f.

37 Darüber hinaus reicht es für die Beteiligung an der Staatsfinanzierung in Deutschland aus, wenn eine Partei in einem der 16 Bundesländer mindestens 1% erreicht. Diese Grenze hat das *BVerfG* in seinem Urteil vom 26. 10. 2004 (NVwZ 2004, 1473) bestätigt und die Anhebung der Schwelle auf 1% in *drei* Ländern oder 5% in einem Land, die der Gesetzgeber mit Wirkung ab dem 1. 1. 2005 beschlossen hatte (§ 18 IV 3 PartG n.F.) für verfassungswidrig erklärt. Dieses Gesetz hätte kleinen Parteien fast ihre gesamte bisherige Staatsfinanzierung genommen. In seinem Urteil hat das Gericht die Bedeutung auch von kleinen Parteien für eine funktionierende Demokratie nachdrücklich hervorgehoben.

Darin liegt eine krasse Ungleichheit, die gegen den demokratischen Fundamentalsatz „One man – one vote“ verstößt, der grundsätzlich auch ein etwa gleich großes Stimmgewicht verlangt. Die Verordnung dehnt diese Ungleichheit des europäischen Wahlrechts nun auch auf die öffentliche Parteienfinanzierung aus. Eine Stimme in Luxemburg bringt den betroffenen Parteien auf europäischer Ebene somit auch 16 mal so viel öffentliche Mittel ein wie eine Stimme in Deutschland. Es lohnt sich also für Europaparteien, im Wahlkampf in kleinen Ländern sehr viel mehr Geld pro Wähler auszugeben als in großen. Zwischen Wahlrecht und Parteienfinanzierung besteht aber ein großer Unterschied: Die Ungleichheit wird bei der Wahl bewusst hingenommen, weil sonst eine Zustimmung kleiner Staaten zur Europäischen Union nicht hätte erreicht werden könne. Deshalb ist der Gleichheitssatz für das Wahlrecht primärrechtlich ausnahmsweise außer Kraft gesetzt. Sowohl im Direktwahlakt³⁸ als auch im EG-Vertrag³⁹ fehlt die Garantie der Wahlgleichheit. Für die Parteienfinanzierung gibt es eine derartige Notwendigkeit und eine darauf beruhende Außerkraftsetzung des Gleichheitssatzes dagegen nicht. Sie muss sich deshalb an dem – auch europarechtlich relevanten – Gleichheitssatz messen lassen⁴⁰, gegen den die Verteilung der öffentlichen Mittel nach der Zahl der Mandate im Europäischen Parlament eben verstößt.

Benachteiligt werden darüber hinaus auch solche Parteien, die in Mitgliedstaaten antreten, in denen Sperrklauseln beim Wahlrecht bestehen. In einem Staat mit Sperrklausel ist es schwerer, Abgeordnete ins Parlament zu bekommen, als in einem ähnlich großen Staat ohne Sperrklausel. Beide Unterschiede können sich potenzieren. So kann in einem kleinen Staat wie Luxemburg ein Mandat im Europaparlament mit rund 36 000 Stimmen erreicht werden. In Deutschland sind dafür rund 1,6 Millionen und damit 44 mal so viele Stimmen erforderlich⁴¹. Auch dies erscheint nicht hinnehmbar, zumal es eine faire, gleichheitsgemäße Verteilungsregel durchaus gibt (s. unter IV 6).

Das Anknüpfen der 15% an das Erlangen von 3% der Europawahlstimmen in sieben Mitgliedstaaten erscheint ebenfalls problematisch: 3% der abgegebenen Stimmen bei Wahlen in einem großen Wahlgebiet mit vielen Wahlberechtigten zu erlangen, ist sehr viel schwieriger als in einem kleinen. 3% etwa in der Bundesrepublik stellen mehr als das Siebenfache von 3% der Stimmen in den sieben kleinsten Mitgliedstaaten der erweiterten EU zusammen dar. Wird ein einheitlicher Prozentsatz der Stimmen verlangt, ist es somit für kleine oder neue Parteien in Deutschland oder anderen großen EU-Staaten sehr viel schwerer, an öffentliche Mittel zu kommen, als in kleinen. Auch das kollidiert mit dem Gleichheitssatz.

6. Vorschlag für ein gerechteres Modell

Die Unterschiede zwischen großen und kleinen Staaten, zwischen Staaten mit und ohne Sperrklauseln sowie die aus den Kriterien der Verordnung entstehenden Ungleichheiten sind nicht gerechtfertigt. Es gibt auch durchaus eine mit dem Gleichheitssatz vereinbare Alternative. Unser Alternativvorschlag geht dahin, den Zugang zu den öffentlichen Mitteln und ihre Verteilung an der bei der Europawahl errungenen (absoluten) Zahl von Stimmen zu orientieren⁴². Dieses Verfahren würde verhindern, dass Parteien, die in großen Staaten oder in Staaten mit Sperrklauseln kandidieren, krass benachteiligt werden⁴³. Das Anknüpfen ausschließlich an den Ergebnissen der Europawahl ist auch funktionsgerecht, da die Ergebnisse von National- und Regionalwahlen nichts mit Programm und Anliegen der Europaparteien zu tun haben und deshalb nicht einzusehen ist, warum von ihnen die Vergabe öffentlicher Mittel an Europaparteien abhängen soll.

7. Spenden

Das Verbot von Spenden über 12 000 Euro (Art. 6 lit. c der Verordnung) ist aus deutscher Sicht bemerkenswert, weil für Spenden an deutsche Parteien keinerlei Begrenzung besteht. Ebenso bemerkenswert ist, dass Spenden bereits ab einem Betrag über 500 Euro publiziert werden müssen (Art. 6 lit. b der Verordnung). In Deutschland erfasst die Publikationspflicht erst Spenden über 10 000 Euro (§ 25 III PartG). Andererseits fehlen aber rechtliche Sanktionen bei Verstößen gegen diese Vorschriften. Anders als in Deutschland müssen unzulässige oder nicht angegebene Spenden weder abgeführt werden, noch wird eine Buße in Höhe des Zwei- oder Dreifachen fällig, von einer Strafvorschrift (vergleichbar § 31 d PartG) ganz zu schweigen. Die Stückelung großer Spenden in Einzelbeträge, um sie vor der Öffentlichkeit zu verheimlichen, ist nach dem Wortlaut der Verordnung sogar ganz legal⁴⁴.

8. Verfahren bei Festsetzung der öffentlichen Mittel

Die Verordnung verschärft die Gefahr der Kartellierung und des Gleichheitsverstößes noch dadurch, dass das Europäische Parlament auch für die Verwaltung der Zuschüsse zuständig ist. Es ermittelt die Empfangsberechtigten, setzt die Höhe der Zuwendung fest und zahlt diese aus. Insbesondere behält sich das Parlament die Prüfung vor, ob die Voraussetzungen für die Gewährung öffentlicher Mittel erfüllt sind. Wenn dies nicht der Fall ist, maßt sich das Parlament die Kompetenz an, den betreffenden Parteibund oder die betreffende Bürgerpartei von der Finanzierung auszuschließen (Art. 3–5 der Verordnung). Dazu gehört auch die Entscheidung zum Teil noch offener Fragen, zum Beispiel, was unter „Regionalversammlung“ zu verstehen ist⁴⁵. Von der Beantwortung dieser Frage kann es abhängen, ob eine Europapartei Chancen hat, an der öffentlichen Finanzierung beteiligt zu werden oder nicht.

Bei derartigen Entscheidungen über die Anerkennung oder Verweigerung des Status als europäische politische Partei und damit auch über den Anspruch auf öffentliche Mittel kann das Europäische Parlament leicht in den Verdacht politischer Motivation geraten. Damit ergibt sich genau die Gefahr, die in Deutschland Art. 21 II GG bannen will: dass die Etablierten unliebsame Konkurrenten mit vorgeschobenen Gründen ausschließen. Die Gefahr erhöht sich noch, wenn das Präsidium die Entscheidung trifft und nicht das – öffentlich verhandelnde – Parlamentsplenum. Auch das Einschal-

38 Art. 1 III des sog. Direktwahlakts (Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments) in der Fassung des Beschlusses des Rats v. 25. 6. 2002 und 23. 9. 2002 (ABIEG Nr. L 283 v. 21. 10. 2002, S. 1) lautet: „Die Wahl erfolgt allgemein, unmittelbar, frei und geheim.“ In der Begründung dazu heißt es: „In Absatz 3 werden mit Ausnahme der Gleichheit der Wahl die auch in Art. 28 II 2 und Art. 38 I 1 GG genannten Wahlgrundsätze aufgestellt. Der Grundsatz der gleichen Wahl fehlt, da die Zuweisung der Sitze im Europäischen Parlament an die einzelnen Mitgliedstaaten nach Art. 190 II EG nicht deren Bevölkerungsanteilen entspricht und daher das Stimmgewicht der Wähler sehr unterschiedlich ist.“

39 Art. 190 I EG: „Die Abgeordneten der Völker der in der Gemeinschaft vereinigten Staaten im Europäischen Parlament werden in allgemeiner, unmittelbarer Wahl gewählt.“

40 Näheres bei von Arnim/Schurig (o. * -Fußn.), S. 69 ff.

41 von Arnim/Schurig (o. * -Fußn.), S. 112 f.

42 Zu diesem Vorschlag im Einzelnen von Arnim/Schurig (o. * -Fußn.), S. 65 ff.

43 Um umgekehrt eine Benachteiligung von in kleineren Staaten antretenden Parteien zu vermeiden, weil die für die Beteiligung an der Finanzierung erforderliche Zahl von Stimmen in kleinen Staaten zu einem sehr hohen Prozentsatz führt, könnte die Stimmenzahl durch einen Höchstprozentsatz begrenzt werden.

44 von Arnim/Schurig (o. * -Fußn.), S. 84.

45 von Arnim/Schurig (o. * -Fußn.), S. 58.

ten eines „Ausschusses, dem unabhängige Persönlichkeiten angehören“ (Art. 5 II Unterabs. 2 der Verordnung), kann die Gefahr nicht bannen, schon deshalb, weil er nur angehört wird. Zwar kann gegen eine negative Entscheidung des Parlaments der *EuGH* angerufen werden. Bis er die Frage geklärt hat, kann es aber eventuell schon zu spät sein⁴⁶.

V. Zusammenfassung und Folgerungen

Die vorgesehene Regelung überzeugt nicht. In ihr kulminiert das Demokratiedefizit des europäischen Systems in zuge-spitzter Form, besonders die Bürgerferne und die fehlende politische Gleichheit. Kern der Regelung ist die Institutionalisierung und öffentliche Finanzierung eines schillernden Konstrukts: der „politischen Parteien auf europäischer Ebene“. Die Verordnung steht in krassem Widerspruch zu fast allen in Deutschland geltenden Standards für die Parteienfinanzierung, die das *BVerfG* in zahlreichen Urteilen entwickelt hat: sowohl die überkommenen Grundsätze für die begriffliche Bestimmung von Parteien als auch die Grundsätze für ihre Finanzierung. Das scheint Europapolitiker aber nicht zu stören. Denn in Brüssel haben deutsche Verfassungs-

richter nichts zu sagen. Wohl aber der *EuGH* – und auch der wird die Verordnung kaum durchgehen lassen. Denn die Grundsätze der Demokratie, der Chancengleichheit und der Bürgernähe entfalten auch europarechtliches Gewicht. Eine Klage ist bereits anhängig.

Bei Konkretisierung der Maßstäbe dürfte das deutsche Parteienrecht erheblichen Einfluss auf den *EuGH* ausüben. Denn die Bundesrepublik hat die längste Erfahrung in Europa. Hier erhielten die Parteien im Jahre 1959 erstmals Staatszuschüsse. Das war eine europäische Premiere. Zugleich besteht mit dem *BVerfG* eine Institution, die aus relativer Distanz zu den in eigener Sache entscheidenden Parteien in den Parlamenten vernünftige Beurteilungsgrundsätze entwickeln konnte⁴⁷, die sich übrigens vielfach mit den einschlägigen Entschlüssen des Europarats decken⁴⁸. ■

46 Auch *Lange/Schütz*, EuGRZ 1996, 299, verlangen, dass die Anerkennung als Europapartei „durch ein unabhängiges, interinstitutionelles Gremium oder den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften“ erfolgt. Ebenso *Jansen*, *Integration* 1995, 157 (163).

47 von *Arnim/Schurig* (o. *-Fußn.), S. 27 f.

48 von *Arnim/Schurig* (o. *-Fußn.), S. 28 f.