

Schriften zum Europäischen Recht

Band 166

**Die europäischen Parteien
und ihre Finanzierung durch
die Europäische Union**

Von

Tobias Schweitzer



Duncker & Humblot · Berlin

TOBIAS SCHWEITZER

Die europäischen Parteien und ihre Finanzierung
durch die Europäische Union

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera · Detlef Merten

Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann

Band 166

Die europäischen Parteien und ihre Finanzierung durch die Europäische Union

Von

Tobias Schweitzer



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz
hat diese Arbeit im Wintersemester 2013/2014
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen
Druck: Buch Bücher de GmbH, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 978-3-428-14439-6 (Print)
ISBN 978-3-428-54439-4 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84439-5 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften der Johannes Gutenberg-Universität Mainz im Wintersemester 2013/2014 als Dissertation angenommen.

Mein herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Uwe Volkmann, für die Betreuung dieser Arbeit und die schnelle Erstellung des Erstgutachtens. Darüber hinaus möchte ich ihm für das gute Arbeitsklima und den Freiraum danken, den ich in meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl erfahren durfte. Ebenso gilt mein Dank Herrn Prof. Dr. Hanno Kube für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Des Weiteren möchte ich mich bei meinen Kollegen am Lehrstuhl, Herrn Karsten Adler, Herrn Thorsten Wörner und Herrn Richard Yamato, für die angenehme Zusammenarbeit und das herzliche Klima bedanken. Dies gilt auch und in besonderem Maße unserer Sekretärin, Frau Stephanie Averbeck-Rauch, die mit unermesslicher Geduld und Herzlichkeit uns Mitarbeitern immer zur Seite stand. Danken möchte ich auch meinen Kolleginnen und Kollegen des Fachbereichs sowie allen anderen, die mich im Laufe der Jahre auf vielfältigste Art und Weise unterstützt und so zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben. Ich danke den Herausgebern Herrn Prof. Dr. Siegfried Magiera, Herrn Prof. Dr. Detlef Merten, Herrn Prof. Dr. Matthias Niedobitek und Herrn Prof. Dr. Karl-Peter Sommermann für die Aufnahme dieser Arbeit in die Schriften zum Europäischen Recht.

Schließlich möchte ich mich bei meinen Eltern bedanken, ohne die diese Arbeit nicht möglich gewesen wäre. Alles zu nennen, was sie im Laufe meines Studiums, Referendariats und meiner Promotion für mich getan haben, würde den Rahmen sprengen. Ihnen gilt mein besonderer Dank und ist diese Dissertation gewidmet.

Mainz, im April 2014

Tobias Schweitzer

Inhaltsverzeichnis

§1 Einleitung	17
§2 Historische Entwicklung europäischer Parteien, ihrer Finanzierung und Regulierung	20
A. Zur historischen Entwicklung europäischer Parteien, ihrer derzeitigen Organisation und Einnahmen	20
I. Die Entwicklung einzelner europäischer Parteien	20
1. Europäische Volkspartei (EVP)	20
2. Sozialdemokratische Partei Europas (SPE)	22
3. Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE)	24
4. Europäische Grüne Partei (EGP)	25
5. Europäische Freie Allianz (EFA)	27
6. Europäische Linke (EL)	27
7. Allianz der Europäischen Konservativen und Reformisten (AECR) ...	28
8. Europäische Demokratische Partei (EDP)	28
9. EUDemokraten (EUD)	29
10. Europäische Christliche Politische Bewegung (ECPB)	30
11. Europäische Allianz für Freiheit (EAF)	30
12. Allianz der Europäischen nationaler Bewegungen (AENB)	30
13. Bewegung für ein Europa der Freiheit und Demokratie (MELD)	30
II. Transnationale Parteien	31
1. Newropeans	31
2. Europa – Demokratie – Esperanto (E-D-E)	31
3. Vereintes Europa	31
4. Libertas	32
III. Entwicklung des europäischen Parteiensystems	32
B. Entwicklung der Parteienfinanzierung	37
I. Finanzierung aus Fraktionsmitteln	37
II. Geschichte des Art. 138a EGV/ Art. 191 EGV/Art. 10 Abs. 4 EUV	38
III. Verfahren der Verordnungsgebung	41
C. Tatsächliche Entwicklung der Finanzhilfen der Union sowie der Einnahmen der Europaparteien	50

§ 3 Grundprobleme einer öffentlichen Finanzierung politischer Parteien auf europäischer Ebene	56
A. Zulässigkeit öffentlicher Finanzhilfen an europäische Parteien	56
B. Chancen und Gefahren einer öffentlichen Finanzierung von europäischen Parteien	58
I. Öffentliche Finanzierung und Parteifunktionen	58
1. Ausfüllung der „klassischen“ Parteifunktionen durch europäische Parteien	59
a) Vermittlungsfunktion	59
b) Elitenrekrutierungsfunktion	62
c) Reduktionsfunktion	63
d) Integrationsfunktion	65
e) Regierungsfunktion	67
f) Innovationsfunktion	67
g) Repräsentationsfunktion	68
h) Partizipationsfunktion	69
i) Zusammenfassung	70
2. Gründe der mangelnden Ausfüllung „klassischer“ Parteifunktionen	71
a) Europäische Parteien und das strukturelle Demokratiedefizit	71
b) Europäische Parteien und das institutionelle Demokratiedefizit	75
c) Zusammenfassendes Ergebnis	80
3. Spezifische Aufgaben europäischer Parteien	80
a) Koordinierungsaufgabe	81
b) Kommunikationsaufgabe	82
c) Bewertung dieser unionsspezifischen Parteifunktionen	82
4. Auswirkungen einer öffentlichen Finanzierung auf die Funktionserfüllung	83
a) Grundsätzliche Gefahren einer öffentlichen Finanzierung	83
b) Grundsätzliche Vorteile einer öffentlichen Finanzierung	87
c) Besonderheiten auf Unionsebene	91
II. Schlussfolgerungen	102
C. Pflicht zu einer öffentlichen Finanzierung	106
§ 4 Parteienrechtliche Grundprinzipien im Europarecht	109
A. Grundsatz der Parteienfreiheit	110
I. Parteienfreiheit in der Bundesrepublik Deutschland	110
1. Parteigründungsfreiheit	111
2. Parteienbetätigungsfreiheit	111
3. Staatsfreiheit der Parteien	112

II.	Die Parteienfreiheit in anderen Mitgliedstaaten der Union	114
III.	Parteienfreiheit auf der Ebene der Europäischen Union	117
1.	Partei Gründungsfreiheit	117
2.	Betätigungsfreiheit	119
3.	Staatsfreiheit/Unionsfreiheit der Parteien	120
B.	Prinzip der Chancengleichheit	122
I.	Chancengleichheit in der Bundesrepublik Deutschland	122
II.	Das Prinzip der Chancengleichheit in den Mitgliedstaaten der Union	124
III.	Das Prinzip der Chancengleichheit im europäischen Recht	127
C.	Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung	138
I.	Recht auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland	138
II.	Recht auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union	139
III.	Das Recht auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung im europäischen Recht	139
D.	Grundsatz der Öffentlichkeit	141
I.	Grundsatz der Öffentlichkeit in der Bundesrepublik Deutschland	141
II.	Grundsatz der Öffentlichkeit in anderen Mitgliedstaaten der EU	142
III.	Grundsatz der Öffentlichkeit im Recht der Europäischen Union	144
§ 5	Europarechtlicher Parteienbegriff als Voraussetzung einer Finanzierung	147
A.	Begriffsbestimmung des Art. 2 VO	152
I.	Politische Partei	153
II.	Bündnis politischer Parteien	153
1.	Grammatikalische Auslegung	154
2.	Historische Auslegung	155
3.	Rechtsvergleichende Auslegung	157
a)	Anwendbarkeit der rechtsvergleichenden Auslegung	157
b)	Rechtsvergleichung	158
c)	Übertragbarkeit des Prinzips der Bürgervereinigungen der Mitgliedstaaten	161
d)	Ergebnis	164
4.	Systematische Auslegung	165
5.	Teleologische Auslegung	167
6.	Schlussfolgerungen	174

B. Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 1 VO	177
I. Rechtspersönlichkeit	177
II. Transnationaler Erfolg	179
1. Transnationalität	180
a) Transnationalität als Voraussetzung des primärrechtlichen Parteienbegriffs	180
b) Vereinbarkeit der Voraussetzung der Transnationalität mit dem Primärrecht	186
c) Ausgestaltung der Transnationalität	190
d) Zusammenfassung	192
2. Erfolgsabhängiger Bezugspunkt	192
a) Mindestquorum bei Wahlen zum Europäischen Parlament nach Art. 3 Abs. 1 b) UAbs. 2 VO	193
b) Vertretung in Parlamenten auf europäischer, nationaler oder regionaler Ebene nach Art. 3 Abs. 1 b) UAbs. 1 VO	196
aa) Vereinbarkeit mit dem Primärrecht	196
bb) Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 1 b) UAbs. 1 VO	200
III. Beachten der Grundsätze, auf denen die Europäische Union beruht	204
1. Vereinbarkeit der Vorschrift mit dem Primärrecht	205
a) Zulässigkeit des Ausschlusses politischer Parteien von der öffentlichen Finanzierung	206
b) Bestimmtheit der Vorschrift	213
2. Anwendung der Vorschrift	214
a) Schutzgüter des Art. 3 Abs. 1 c) VO	217
aa) Freiheit	217
bb) Demokratie	218
cc) Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten	220
dd) Rechtsstaatlichkeit	222
b) Beachten der Schutzgüter	223
IV. Teilnahme an Wahlen zum Europäischen Parlament	227
V. Programm und Satzung	229
C. Zusammenfassung	230
§ 6 Grenzen und Verteilungskriterien der öffentlichen Mittel	232
A. Obergrenzen	233
I. Regelung der relativen Obergrenze	233
1. Europarechtliche Gebotenheit einer relativen Obergrenze	233
2. Erforderlicher Anteil der eigenen Finanzierung	235

3. Einnahmearten des privaten Finanzierungsanteils	240
4. Zusammenfassung	244
II. Fehlende absolute Obergrenze	245
B. Erfolgsabhängige öffentliche Finanzierung	250
I. Zugang zum erfolgsabhängigen Betrag	251
1. Regelung in den Mitgliedstaaten	252
2. Regelung auf europäischer Ebene	254
II. Verteilung des erfolgsabhängigen Betrages	259
C. Sockelbetrag	266
I. Zulässigkeit eines Sockelbetrages	266
1. Vereinbarkeit mit der Chancengleichheit politischer Parteien	267
2. Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der „Unionsfreiheit“ politischer Parteien	270
3. Vereinbarkeit mit dem Recht auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung der Unionsbürger	272
II. Verhältnis des Sockelbetrages zum erfolgsabhängigen Anteil	275
III. Zugang zum Sockelbetrag	278
§ 7 Verfahren zur Festsetzung der öffentlichen Mittel	279
A. Gewährung der öffentlichen Mittel	280
I. Festlegung der Mittel im Haushalt	280
II. Antragsverfahren	282
1. Aufforderung zur Einreichung eines Antrags	282
2. Form- und Fristerfordernisse bei Antragstellung	282
a) Frist	282
b) Form	284
3. Unvollständige oder unklare Anträge	284
III. Entscheidung über die öffentliche Finanzierung	287
IV. Unterrichtung der antragstellenden Parteien über die Gewährung der Finanzhilfe	288
V. Beschluss über die Gewährung der Finanzhilfe	288
VI. Vorfinanzierung (Erste Stufe der Auszahlung)	289
VII. Festlegung der endgültigen Finanzhilfe und Auszahlung des Restbetrages (Zweite Stufe der Auszahlung)	290
1. Festlegung der endgültigen Finanzhilfe	290
a) Prüfung durch das Präsidium	290

b) Ermittlung des endgültigen Gesamtbetrages	292
c) Festlegung des Betrages der endgültigen Finanzhilfe	293
2. Zuschussfähige Ausgaben	293
a) Allgemeine Kriterien der Zuschussfähigkeit	293
b) Besondere zuschussfähige Ausgaben	296
c) Ausschluss der Zuschussfähigkeit	298
3. Auszahlung des Restbetrages	299
VIII.Übertragung auf das nachfolgende Haushaltsjahr	299
IX. Kontrollen und Rechnungsprüfung	301
X. Aussetzung, Kürzung und Beendigung der Finanzhilfe	301
1. Aussetzung und Kürzung der Finanzhilfe	302
a) Formelle Voraussetzungen der Aussetzung bzw. Kürzung	302
b) Materielle Aussetzungs- und Kürzungsgründe	302
c) Rechtsfolgen	304
2. Einstellung der Finanzhilfe	304
a) Materielle Einstellungsgründe	304
b) Formelle Voraussetzungen der Einstellung	308
c) Rechtsfolge	309
XI. Einziehungsverfahren	310
XII. Sanktionsverfahren	310
XIII.Rechtsschutz	312
B. Nachprüfung der Parteieigenschaften nach Art. 5 VO	314
I. Nachprüfung nach Art. 5 Abs. 1 VO	314
II. Nachprüfung nach Art. 5 Abs. 2 VO	314
§ 8 Zusammenfassung	320
Literaturverzeichnis	325
Sachverzeichnis	346

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABIEU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AEN	Allianz für das Europa der Nationen
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Ausg.	Ausgabe
Bd.	Band
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGF	Beschluss des Präsidium des Europäischen Parlaments über die Gewährung einer Finanzhilfe
BRD	Bundesrepublik Deutschland
bspw.	beispielsweise
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BWahlG	Bundswahlgesetz
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe/n
Dok.	Dokument
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DV	Die Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAL	Europäische Antikapitalistische Linke
ebd.	ebenda
EC	European Community
ECOSY	European Community Organisation of Socialist Youth
ECPB	Europäische Christliche Politische Bewegung
E-D-E	Europa – Demokratie – Esperanto
EDP	Europäische Demokratische Partei
EFA	Europäische Freie Allianz

EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGP	Europäische Grüne Partei
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EL	Europäische Linke
ELD	Europäische Liberale Demokraten
ELDR	Partei der Europäischen Liberalen, Demokraten und Reformen
EMRK	Europäische Menschenrechts-Konvention
ENF	Europäische Nationale Front
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EUCD	Europäische Union Christlicher Demokraten
EUD	EUDemokraten – Allianz für ein Europa der Demokratien
EuG	Europäisches Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Union
EuWG	Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
e. V.	eingetragener Verein
EVP	Europäische Volkspartei
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
FLIDPEG	Föderation der Liberalen und Demokratischen Parteien der Europäischen Gemeinschaft
FN	Front Nationale
Fn.	Fußnote
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FS	Festschrift
FYEG	Federation of Young European Greens
GG	Grundgesetz
GO EP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments
GO-EVP	Geschäftsordnung der internationalen Vereinigung ohne Gewinnerzielungsabsicht „Europäische Volkspartei“
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GS	Gedächtnisschrift
GWP	Gesellschaft – Wirtschaft – Politik: Sozialwissenschaften für politische Bildung
h. M.	herrschende Meinung
HO	Haushaltsordnung
HO-DB	Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz

HStR	Handbuch des Staatsrechts
HVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
JCMS	Journal of Common Market Studies
Jg.	Jahrgang
JStVw	Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen Zeitung
LI	Liberales Internationale
LWU	Liberales Weltunion
LYMEC	Liberal and Radical Youth Movement of the European Union
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MER	Bewegung für Europäische Reform
Mio.	Millionen
MIP	Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht
MLEU	Mouvement Libéral pour l'Europe Unie
MüKo	Münchener Kommentar
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NEI	Nouvelles Equipes Internationales
NGL	Nordisch grün-linke Allianz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PartG	Parteiengesetz
PP	Party Politics
PPI	Pirate Party International
PVS	Politische Vierteljahresschrift
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
RTD	Revue trimestrielle de droit européen
S.	Satz; Seite
SAP	Sozialdemokratische Arbeiterpartei
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannt
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
std. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StWStP	Staatswissenschaften und Staatspraxis
SZ	Süddeutsche Zeitung
taz	die tageszeitung
u. a.	unter anderem
Uabs.	Unterabsatz
UEN	Union für ein Europa der Nationen

v.	vom
Var.	Variante
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung
	Verordnung
VO-DB	Beschluss des Präsidiums des Europäischen Parlaments vom 29. März 2004 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WEU	Westeuropäische Union
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZfS	Zeitschrift für Soziologie
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht

§ 1 Einleitung

Am 20. Juli 2004 trat die Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung¹ in Kraft. Damit entstand im Unionsrecht ein neues Rechtsgebiet, das dem deutschen Verfassungsjuristen schon hinlänglich bekannt ist: das Recht der öffentlichen Parteienfinanzierung. Was im nationalen Rahmen, insbesondere in Deutschland, recht schnell in Rechtsprechung, verfassungsrechtlicher Literatur, in den Medien und wohl auch an vielen Stammtischen zu regen und teilweise hitzigen Diskussionen und auch zu reichlich Kritik führte, findet auf der Ebene der Europäischen Union allerdings weit weniger Beachtung. Allenfalls die Politikfinanzierung insgesamt, und dabei im besonderen Maße die Diäten der Europaparlamentarier, schaffen es bisweilen auf die Titelseiten der deutschen und internationalen Presse. Die politischen Parteien auf europäischer Ebene, die europäischen Parteien, die Europaparteien, die Europarteien oder wie man sie auch nennen mag, führen hingegen ein Schattendasein. Wenn ihnen nunmehr zumindest in Ansätzen in der Rechtswissenschaft und in größerem Maße in der Politikwissenschaft etwas Beachtung geschenkt wird, so findet eine Auseinandersetzung mit ihrer Finanzierung durch die Europäische Union doch weiter nur rudimentär statt. Genau an diesem Punkt möchte die vorliegende Arbeit ansetzen.

Dabei verbindet eine Untersuchung des europäischen Parteienfinanzierungsrechts zwei Rechtsgebiete, Europarecht und Parteienrecht, auf denen seit jeher lebhaft gestritten wird. Zu beiden gab es in den letzten Jahrzehnten ein Füllhorn von Monographien, Dissertationen, Sammel- und Tagungsbänden und Aufsätzen. Man mag dabei schon seit längerer Zeit geneigt sein, von einem „Überfluss“ an Abhandlungen zu sprechen, dennoch scheint die Flut rechtswissenschaftlicher Literatur auf diesen Gebieten kein Ende zu nehmen. Und dies hat auch seinen Grund: Ihnen haftet der Makel oder – je nach Betrachtungsweise – der Reiz des Vorläufigen an. Verantwortlich hierfür sind aber regelmäßig nicht die Werke und ihre Verfasser, sondern dies ist stattdessen vielmehr den Rechtsgebieten geschuldet, mit denen sie sich befassen.

Deutlich wird dies vor allem am Beispiel des Unionsrechts. Die europäische Integration ist ein dynamischer Entwicklungsprozess², und dementsprechend ist auch das Europarecht von einer besonderen Dynamik geprägt. Seine Entwicklung zeichnet sich durch ständigen Wandel aus, in dem sich verändernde politische

¹ AbIEU Nr. L 297 vom 15.11.2003, S. 1 ff.

² Callies, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, Art. 1 EUV Rn. 9.

Absichten sowie sich verändernde politische Realitäten auch zu rechtlichen Neuordnungen führen; ein Rechtsgebiet im Fluss. Doch auch das Parteienrecht, insbesondere das deutsche, erweist sich als durchaus wandelbar. Seit Gründung der Bundesrepublik war es regelmäßig Reformen unterworfen: Einführung eines Parteiengesetzes, verfassungsgerichtliche Urteile, Änderungen des Parteiengesetzes als Folge dieser verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, Änderung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und infolgedessen auch wiederum eine Änderung des Parteiengesetzes; ein Spiel, das sich immer von neuem zu wiederholen scheint und sich gerade und vor allem am wohl größten Zankapfel des Parteienrechts verdeutlicht – der Parteienfinanzierung. Im europäischen Parteienfinanzierungsrecht spielen damit zwei Themengebiete eine Hauptrolle, die sich durch ihre besondere Dynamik sowie ihre Fähigkeit und ihren Zwang zur Veränderung auszeichnen. Europarecht und Parteienrecht sind – um das bereits erwähnte Bild wieder aufzugreifen – Rechtsgebiete im Fluss, die hier aufeinandertreffen und sich zusammenschließen. Struktur und Organisation einzelner Parteien sowie eines Parteiensystems insgesamt sind abhängig vom Aufbau des politischen Systems, in dem die Parteien wirken sollen³. Nichts ist aber auf europäischer Ebene so beständig wie der Wandel; jede Reform der europäischen Verträge brachte gleichzeitig auch Veränderungen, Umgestaltungen und Neuordnungen des Verfahrens europäischer Rechtssetzung, materieller Kompetenzen der Europäischen Union sowie institutioneller Zuständigkeiten ihrer Organe mit sich⁴. Alle diese sich verändernden Rahmenbedingungen beeinflussen dann auch die in ihm operierenden europäischen Parteien, was sich gleichsam auf das europäische Parteienrecht auswirken muss. Wenn aber schon das deutsche Parteienfinanzierungsrecht, das sich in einem vergleichsweise stabilen konstitutionellen Umfeld bewegt, sich immer wieder ändert, so muss dies erst recht und in noch größerem Maße für ein europäisches Parteienfinanzierungsrecht gelten. Infolgedessen sind dieser Arbeit dann aber in zeitlicher Hinsicht Grenzen gesetzt. Sie ist in der Erkenntnis entstanden, das europäische Parteienfinanzierungsrecht nur unter seinen jetzigen Gegebenheiten betrachten zu können. Sie ist, kann und will an vielen Punkten nicht mehr sein als eine Momentaufnahme.

Aus diesen ersten Beobachtungen ergibt sich auch bereits ein Muster für den Gang der Untersuchung. Ihren Ausgang hat diese am historischen Verlauf zu nehmen, um zu zeigen, wie sich die europäischen Parteien und das europäische Parteiensystem einschließlich ihrer wirtschaftlichen Grundlagen sowie das europäische Parteienrecht bis zum heutigen Tage entwickelt haben (§ 2). Die öffentliche Subventionierung europäischer Parteien durch die Union ist wie zuvor angedeutet ein vergleichsweise neues Phänomen und steckt noch in den „Kinderschuhen“. Des-

³ Vgl. hierzu: Morlok, MIP 1999, 52 (57 ff.); Shirvani, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, S. 19 ff. m. w. N.

⁴ Zu den zuletzt durch den Vertrag von Lissabon erfolgten Veränderungen: Pache/Rösch, NVwZ 2008, 473 ff.; zum Vertrag von Nizza: Pache/Schorkopf, NJW 2001, 1377 ff.; zum Vertrag von Amsterdam: Hilf/Pache, NJW 1998, 705 ff.

halb liegt es nahe, sich im Fortgang mit der grundsätzlichen Frage auseinanderzusetzen, ob die Europäische Union überhaupt politische Parteien auf europäischer Ebene fördern darf, soll oder gar muss (§ 3). In einem dritten Schritt bliebe vielleicht doch die Suche nach einer gewissen Konstanz auch in einem europäischen Parteienfinanzierungsrecht: also nach universalen Grundsätzen, Prinzipien und Determinanten, die sich durch Stringenz und Dauerhaftigkeit auszeichnen und an denen sich konkrete Regelungen der Parteienfinanzierung möglicherweise messen ließen. Aber auch hier bleibt zu fragen, ob diese sich wirklich als so veränderungsresistent darstellen, wie es zunächst den Anschein erweckt (§ 4). Im Anschluss daran wird gefragt, ob die konkrete Ausgestaltung der Parteienfinanzierung durch die Verordnung sich dann auch in diesem hieraus erwachsenden Rahmen bewegt. Zu beginnen hat diese Auseinandersetzung mit den Voraussetzungen, die eine Organisation erfüllen muss, um an der Parteienfinanzierung teilzunehmen; „ob“ sie also überhaupt anspruchsberechtigt sind. Dazu muss man europäische Partei sein und die materiellen Anforderungen für eine Finanzhilfe erfüllen. Wie die Parteienverordnung diese ausgestaltet hat und ob dies auch in rechtmäßiger Weise geschah, ist Bestandteil des nächsten Kapitels (§ 5). Im nächsten Schritt hat sich eine Arbeit über eine öffentliche Parteienfinanzierung dann mit ihrem umstrittenstem Aspekt zu befassen: der Höhe und der Verteilung der öffentlichen Mittel: also dem „Wie“ und des „Wie viel“ (§ 6). Schlussendlich verbleibt ein Blick auf das Verfahren und die formellen Voraussetzungen europäischer Parteienfinanzierung (§ 7).

Aus diesem Gang der Untersuchung ergibt sich aber auch eine inhaltliche Beschränkung. Ihr Gegenstand sind die Finanzhilfen der Europäischen Union, also die Mittel, die sich zum System einer öffentlichen Parteienfinanzierung auf europäischer Ebene zählen lassen. Dagegen geht es nicht um die Finanzierung aus privaten oder eigenen Mitteln. Beiträge der Mitglieder, Spenden, Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung, Sponsoring oder sonstige Einnahmequellen, die sich Parteien in der Vergangenheit erschlossen haben oder in Zukunft noch erschließen werden, bleiben dabei, wie auch die speziell auf sie bezogene Rechenschaftspflicht aus Art. 6 VO, im Wesentlichen ausgeklammert, soweit sie nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer öffentlichen Finanzierung stehen.