

Teil 3: Zusammenfassung

1.1 Art. 191 EGV schreibt "politischen Parteien auf europäischer Ebene" bestimmte Funktionen zu und ermächtigt Parlament und Rat, den Status dieser Parteien und ihre Finanzierung aus dem EU-Haushalt zu regeln. Auf dieser Grundlage wurde im Jahre 2003 die europäische Parteienverordnung erlassen, deren Finanzierungsvorschriften am 20. Juli 2004 in Kraft getreten sind (siehe S. 9 ff.).

1.2 Als "politische Partei auf europäischer Ebene" definiert die Verordnung eine "politische Partei" (Vereinigung von Bürgern) oder ein "Bündnis politischer Parteien" (strukturierte Zusammenarbeit mindestens zweier politischer Parteien), welche(s) in mindestens einem Viertel der 25 Mitgliedstaaten erfolgreich ist. Wer in sieben Ländern zumindest bei den Regionalwahlen Abgeordnete in die Volksvertretung entsenden kann, bekommt EU-Geld. Jedenfalls wird er an einem Topf beteiligt, der 15 Prozent der gesamten öffentlichen Mittel umfasst. Den Löwenanteil von 85 Prozent teilen dagegen diejenigen unter sich auf, die zusätzlich bei Europawahlen erfolgreich sind (siehe S. 14 ff.).

1.3 Dies sind die derzeit bestehenden Bündnisse politischer Parteien, auf die die Verordnung offenbar gemünzt ist: die "Sozialdemokratische Partei Europas" (SPE) als Zusammenschluss der sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien, die "Europäische Volkspartei" (EVP) als Organisation des bürgerlich-konservativen Lagers, die "Liberalen und Demokratischen Partei Europas" (LIBE) als Zusammenschluss der liberalen Parteien, die "Europäische Freie Allianz" (EFA) als Föderation regionalistisch orientierter Parteien und die "Europäische Grüne Partei" (EGP) als Dachorganisation der Grünen Parteien. Hinzu kommt die Partei der Europäischen Linken (EL) als Zusammenschluss der nicht sozialistischen Linken, die sich noch vor der Europawahl konstituiert hat (siehe S. 18 ff.).

1.4 Die vorgesehene öffentliche Finanzierung europäischer Parteienbündnisse widerspricht den in der Bundesrepublik Deutschland entwickelten verfassungsrechtlichen Anforderungen eklatant. Die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Beurteilungsgrundsätze binden europäische Organe zwar nicht. Sie sind aber keinesfalls bedeutungslos, weil sie, zumindest in Deutschland, politische Wirkung entfalten können. Zudem fließen sie in die Entwicklung europarechtlicher Grundsätze mit

ein (siehe S. 27 f.). Dasselbe gilt für die Grundsätze, die der Europarat aufgestellt hat (siehe S. 28 f.).

1.5 Die Finanzierung widerspricht dem primären Europarecht, und zwar sowohl Art. 191 EGV als auch den Grundsätzen der Gleichheit und der Bürgernähe, die auch nach EU-Recht verbindlich sind. Alle diese rechtlichen Anforderungen laufen auf zwei demokratische Grundprinzipien hinaus:

- die Gewährleistung einer gewissen Bürgernähe (bzw. "Staats"ferne) der Parteien und
- die Gewährleistung von Gleichheit zur Sicherung der Offenheit und Fairness des politischen Wettbewerbs.

Die Verordnung verletzt beide Fundamentalsätze mehrfach:

1.6 Die Klassifizierung der Parteibündnisse als "politische Parteien" widerspricht dem Parteibegriff. In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union stellen die Mitgliedschaft natürlicher Personen sowie die Aufstellung von Kandidaten bei Wahlen unabdingbare Voraussetzungen für die Anerkennung als politische Partei dar. Dieser einheitliche Parteienbegriff, der ein Minimum an Bürgernähe der Parteien sichern soll, hat auch europarechtliche Relevanz. Die Parteibündnisse erfüllen in ihrer jetzigen Form beide Begriffselemente nicht. In den Statuten aller europäischen Parteibündnisse wird natürlichen Personen, wenn überhaupt, nur eine Nebenrolle zugewiesen. Die Aufstellung von Kandidaten bei Europawahlen wird von den nationalen Parteien wahrgenommen. Den Parteibündnissen fehlt somit genau das, was politische Parteien im Kern ausmacht. Die Parteibündnisse sind deshalb keine Parteien im Sinne des Art. 191 EGV. Die Verordnung entbehrt damit von vornherein der europarechtlichen Grundlage.

1.7 Ohne Bürger als Mitglieder und die Aufstellung von Kandidaten bei Europawahlen können die Parteibündnisse auch die ihnen durch Art. 191 EGV zugewiesenen Funktionen nicht erfüllen. Sie können weder den "politischen Willen der Bürger" zum Ausdruck bringen noch ein "europäisches Bewusstsein" herausbilden, wie dies Art. 191 verlangt. Beides kann nach demokratischen Grundsätzen, zu denen sich auch die Europäische Union bekennt (Art. 6 Abs. 1 EUV), nur von unten nach oben erfolgen und nicht, wie von der Verordnung vorgesehen, von oben

nach unten. Damit können Parteibündnisse erst recht nicht als "Parteien auf europäischer Ebene" im Sinne des Art. 191 EGV anerkannt werden (siehe S. 44 ff.).

1.8 Die vorgesehene öffentliche Finanzierung der Parteibündnisse verstärkt die Bürgerferne noch. Sie nimmt den Parteibündnissen den Anreiz, sich um natürliche Mitglieder und eine Verwurzelung in der gesellschaftlichen Sphäre zu bemühen. Die von der Verordnung vorgeschriebenen 25 Prozent Eigenmittel werden de facto aus Beiträgen der Fraktionen des Europäischen Parlaments, aus Zuwendungen der nationalen Mitgliedsparteien und aus "Parteisteuern" von Abgeordneten stammen, also wiederum zu einem Großteil aus öffentlichen Mitteln. Damit ist eine Finanzierung von bis 100 Prozent aus öffentlichen Mitteln vorprogrammiert. Das ist mit dem Grundsatz der Bürgernähe nicht vereinbar (siehe S. 32 ff.).

1.9 Das Gesamtvolumen der öffentlichen Mittel wird nicht in der Verordnung festgelegt, sondern lediglich im jährlichen Haushaltsplan. Dadurch wird einer übermäßigen Erhöhung der Mittel Vorschub geleistet, da jede Kontrolle des in eigener Sache entscheidenden Parlaments fehlt. Erhöhungen gehen leicht in der Vielzahl von Haushaltstiteln unter. Die ohnehin segmentierte, schwach ausgeprägte öffentliche Kontrolle wird weiter geschwächt. Der Rat muss dem Haushalt zwar 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 lässt. Es ist deshalb zu erwarten, dass die für das Jahr 2004 vorgesehenen 6,5 Millionen Euro bald sprunghaft ansteigen werden. Im Gespräch sind bereits jetzt 100 Millionen Euro pro Jahr. Das absehbare unkontrollierte Hochschießen der öffentlichen Mittel, zu dessen Verhinderung das deutsche Bundesverfassungsgericht die "absolute Obergrenze" entwickelt hat, widerspricht ebenfalls dem Grundsatz der Bürgernähe (siehe S. 47 ff. und S.85).

1.10 Echte politische Parteien im Sinne von Vereinigungen von Bürgern (siehe S. 22), die dem Parteibegriff des Art. 191 EGV genügen (S. 31 ff.) und die dort definierten Funktionen erfüllen würden (S. 39 f.), existieren auf europäischer Ebene nicht und bekommen auch keine realistische Chance, sich zu entwickeln. Denn sie werden von der öffentlichen Finanzierung faktisch ausgeschlossen. Da es für sie keinen Sinn macht, sich an Regionalwahlen zu beteiligen, müssten sie in sieben Staa-

ten mindestens drei Prozent der Stimmen bei der Europawahl erringen, um auch nur an dem 15 Prozent-Anteil teilzuhaben. Das sind prohibitive Voraussetzungen (siehe S. 59 f., 64 f. und 73).

1.11 Die in der Verordnung definierten Kriterien dehnen die bestehende Ungleichheit des europäischen Wahlrechts auch auf die öffentliche Parteienfinanzierung aus, ohne dass dafür eine Notwendigkeit bestünde. Eine Stimme aus Luxemburg hat nicht nur sechzehn mal so viel Gewicht bei der Verteilung der Mandate wie eine Stimme aus Deutschland, sondern wird den betroffenen Parteien auf europäischer Ebene auch sechzehn mal so viel öffentliche Mittel einbringen (S. 62 f., 74, 79 f.). Das ist mit dem Gleichheitssatz nicht vereinbar. Und eine primärrechtliche Außerkraftsetzung des Gleichheitssatzes, wie sie für das Wahlrecht ausnahmsweise besteht, gibt es für die Parteienfinanzierung nicht (siehe S. 69 ff.).

1.12 Auch nationale Sperrklauseln bei den Wahlen zum Europäischen Parlament führen zu Ungleichheiten. In Staaten ohne Sperrklausel kann ein Mandat teilweise bereits mit rund 30.000 Stimmen erreicht werden. In Deutschland sind dafür rund 1,6 Mio. und damit 53 mal so viele Stimmen erforderlich (siehe S. 61 f.). Dies widerspricht ebenfalls dem Gleichheitssatz (siehe S. 54 ff. und 69 ff.).

1.13 Die Reservierung von 85 Prozent der Mittel für die im Europäischen Parlament vertretenen Parteien und die Gleichverteilung der restlichen 15 Prozent begünstigt die Etablierten übermäßig. Auch das widerspricht dem Gleichheitssatz. Die Offenhaltung des politischen Wettbewerbs erfordert eine stärkere Berücksichtigung möglicher Herausfordererparteien (siehe S. 61 ff.).

1.14 Eine mit dem Gleichheitssatz vereinbare Alternative wäre die alleinige Orientierung des Zugangs zu den öffentlichen Mitteln und der Mittelverteilung an den bei der Europawahl errungenen Stimmen. Dieses Verfahren würde verhindern, dass Parteien, die in großen Staaten oder in Staaten mit Sperrklausel kandidieren, krass benachteiligt werden. 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 sie die Höhe der öffentlichen Mittel von Europaparteien beeinflussen sollen (siehe S. 65 ff.).

1.15 Die Kontrolle der Zugangskriterien durch das Präsidium überträgt die Entscheidung einem politischen Gremium. Das begründet die Gefahr, dass die etablierten politischen Kräfte unliebsame Konkurrenten mit vorgeschobenen Gründen ausschließen (siehe S. 80 ff.).

1.16 Zu begrüßen ist aus deutscher Sicht das Verbot, Spenden über 12.000 Euro anzunehmen. Auch die Publikationspflicht für Spenden über 500 Euro erscheint als Fortschritt, wenn die Verordnung in diesem Fall auch den Eindruck vermittelt, sie ließe die Stückelung von Spenden zu, sodass die Obergrenze leicht umgangen werden kann (siehe S. 84 f.).

1.17 Die Kontrollen sind zu schwach ausgeprägt. Wirksame Sanktionen fehlen fast völlig. Lediglich die Rückzahlung unrechtmäßig erhaltener Mittel ist in der Verordnung vorgesehen. Fehlerhafte Angaben im Rechenschaftsbericht, das Nicht-Deklarieren von größeren Spenden, selbst die Annahme verbotener Spenden bleibt ohne rechtliche Konsequenz. Weder sind derartige Spenden abzuführen, noch sind Strafvorschriften vorgesehen (siehe S. 85 ff.). Der Europäische Gerichtshof könnte die Verordnung aber noch stoppen (siehe S. 88 f.).

1.18 Dass eine rechtlich und politisch derart mangelhafte öffentliche Parteienfinanzierung auf EU-Ebene eingeführt wurde, dürfte vor allem drei Motiven der Akteure entspringen, die dem Begriff der politischen Klasse immanent sind (siehe S. 23 ff.):

- an öffentliche Gelder heranzukommen und zu diesem Zweck den EU-Haushalt anzuzapfen,
- den Parteienwettbewerb zu ihren Gunsten zu manipulieren, um unliebsame Konkurrenten zu behindern, und
- Kontrollen des in eigener Sache entscheidenden Parlaments möglichst auszuschalten.