

Von Parteienbündnissen zu ‚echten Parteien‘ auf europäischer Ebene? Hintergrund, Gegenstand und Folgen der neuen Regeln für Europäische Parteien

*Jo Leinen und Fabian Pescher**

Parteien haben in jeder repräsentativen Demokratie, besonders aber in parlamentarischen Regierungssystemen, eine herausragende Bedeutung. Als Vermittler zwischen dem Volk und den politischen Institutionen sind sie unabdingbar für die Artikulation von Interessen aus der Gesellschaft. Zudem sind sie für die Rekrutierung von (parlamentarischem) Personal zuständig und wirken an der Willensbildung des Volkes mit.¹ Auf transnationaler Ebene existieren dem Namen nach seit einigen Jahren Europäische Parteien wie zum Beispiel die EVP (Europäische Volkspartei, seit 1976), die ALDE (Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa, seit 1976), die SPE (Sozialdemokratische Partei Europas, seit 1992) und die EGP (Europäische Grüne Partei, seit 2004), jedoch fehlten diesen bislang die notwendige rechtliche Verankerung, die Kompetenzen und die Mittel, um die klassischen Parteienfunktionen effektiv wahrnehmen zu können. Zudem wird die Entwicklung der Europäischen Parteien erheblich durch das Fehlen eines einheitlichen europäischen Wahlrechts für die Wahl zum Europäischen Parlament behindert. Solange die Entscheidung über die Aufstellung der Wahllisten genauso wie die Organisation der Wahlkämpfe im nationalen Kontext durch die nationalen Parteien stattfinden, können die Europäischen Parteien ihre Personalrekrutierungsfunktion nicht erfüllen und im Europawahlkampf kaum Themen setzen, die europaweit von Interesse sind und über die Grenzen der Mitgliedstaaten hinweg diskutiert werden.

Zwar wird angemerkt, man könne Europäische Parteien² aufgrund der Besonderheiten des europäischen Mehrebenensystems gegenüber einem Staat nicht am Idealtypus nationaler Parteien messen.³ Es ist aber festzustellen, dass die Europäischen Parteien ihren Auftrag aus Art. 10 Abs. 4 EUV,⁴ dazu beizutragen, „ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen“,⁵ noch nicht erfüllen können. Nach wie vor sind sie als europäische Dachverbände der nationalen Mitgliedspar-

* Jo Leinen, MdEP, Mitglied im Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments, Straßburg/Brüssel.

Fabian Pescher, Wissenschaftlicher Mitarbeiter von Jo Leinen, Straßburg/Brüssel.

- 1 Vgl. Uwe Jun: Typen und Funktionen von Parteien, in: Oskar Niedermayer (Hrsg.): Handbuch Parteienforschung, Wiesbaden 2013, S. 119-147, hier S. 121.
- 2 Im Folgenden sind mit ‚Europäischen Parteien‘ Parteien beziehungsweise Parteienfamilien auf europäischer Ebene gemeint.
- 3 Klaus Welle: Die europäischen Parteienverbände: Entstehung, Programmatik und Funktionen – am Beispiel der Europäischen Volkspartei (EVP) und der Fraktion, in: Erhard Busek/Waldemar Hummer (Hrsg.): Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung, Wien/Köln/Graz 2004, S. 207-308, hier S. 307-308.
- 4 Wenn nicht anders angegeben, bezieht sich die Nummerierung auf: Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 1-199.
- 5 Diese Bestimmung wurde durch den Vertrag von Amsterdam von 1992 als Art. 138a EGV erstmals in die europäischen Verträge aufgenommen. Vgl. Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrags von Amsterdam, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 340 vom 10. November 1997, S. 173-339.

teien zu charakterisieren, die vornehmlich eine Koordinierungsfunktion wahrnehmen. Die daraus resultierende Legitimationslücke wird als eine der Hauptursachen für das oft beklagte Demokratiedefizit der Europäischen Union angesehen.⁶ Nichtsdestotrotz ist seit der Jahrtausendwende eine sukzessive rechtliche und finanzielle Aufwertung der Europäischen Parteien zu verzeichnen. Mit dem 2001 unterzeichneten Vertrag von Nizza wurde in Art. 191 EGV⁷ (heute Art. 224 AEUV) erstmals eine Rechtsgrundlage für die Finanzierung Europäischer Parteien aus dem EU-Haushalt geschaffen, die schon im Jahr des Inkrafttretens des Vertrags durch die Verabschiedung der Verordnung Nr. 2004/2003⁸ umgesetzt wurde. Durch eine 2007 beschlossene Änderung der Verordnung⁹ wurde den Europäischen Parteien ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, die Finanzhilfen auch für Wahlkämpfe bei Europawahlen zu verwenden, insofern keine mittelbare oder unmittelbare Finanzierung nationaler Parteien oder Kandidaten erfolgt.¹⁰

Für die Europäischen Parteien war diese Verordnung zweifelsohne ein entscheidender Durchbruch. Zum ersten Mal wurde eine rechtliche und finanzielle Basis für die Herausbildung integrierter politischer Familien auf europäischer Ebene geschaffen.¹¹ Jedoch kritisierte insbesondere das Europäische Parlament die Unzulänglichkeiten der Verordnung, die den Besonderheiten von politischen Parteien gegenüber anderen Nichtregierungsorganisationen nicht in vollem Maße gerecht wird.¹² In einer Entschließung von 2011 machte das Europäische Parlament von seinem indirekten Gesetzesinitiativrecht nach Art. 225 AEUV¹³ Gebrauch und forderte die Europäische Kommission auf, einen Entwurf für ein Statut für europäische politische Parteien vorzuschlagen.¹⁴ Die Europäische Kommission kam dieser Aufforderung im September 2012 nach.¹⁵ Nach intensiven Debatten innerhalb des Europäischen Parlaments und langwierigen und schwierigen Verhandlungen mit dem Rat konnte

6 Vgl. Harald Eberhard/Konrad Lachmayer: Europäische politische Parteien und deren Finanzierung als Aspekte des europäischen Demokratisierungsprozesses, in: Gerit Manssen (Hrsg): Die Finanzierung von politischen Parteien in Europa. Bestandsaufnahme und europäische Perspektive, Frankfurt am Main 2008, S. 215–253, hier S. 227.

7 Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), in: Amtsblatt der EG, Nr. C 321E vom 29. Dezember 2006, S. 1–324.

8 Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 297 vom 15. November 2003, S. 1–4.

9 Verordnung (EG) Nr. 1524/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2007 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 343 vom 27. Dezember 2007, S. 5–8. Im Folgenden wird auf die geänderte Fassung von Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 Bezug genommen.

10 Vgl. Art. 5 Verordnung (EG) Nr. 1524/2007 zur Änderung des Art. 8 Verordnung (EG) Nr. 2004/2003.

11 European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs: How to create a Transnational Party System, Brüssel 2010, S. 92.

12 Siehe hierzu insbesondere Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zu Europäischen Politischen Parteien (2005/2224(INI)). Berichterstatter: Jo Leinen, Brüssel, 23. März 2006, P6_TA(2006)0114; Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zur Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung (2010/2201(INI)). Berichterstatterin: Marietta Giannakou, Straßburg, 6. April 2011, P7_TA(2011)0143.

13 Art. 225 AEUV: „Das Europäische Parlament kann mit der Mehrheit seiner Mitglieder die Kommission auffordern, geeignete Vorschläge zu Fragen zu unterbreiten, die nach seiner Auffassung die Ausarbeitung eines Unionsakts zur Durchführung der Verträge erfordern. Legt die Kommission keinen Vorschlag vor, so teilt sie dem Europäischen Parlament die Gründe dafür mit.“

14 Entschließung des Europäischen Parlaments zu Europäischen Parteien, 2011, Ziff. 12.

15 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, COM (2012) 499.

wenige Wochen vor der Europawahl 2014 ein Kompromiss gefunden werden, der am 16. Mai 2014 vom Europäischen Parlament mit großer Mehrheit¹⁶ angenommen wurde. Im Folgenden werden die Hauptkritikpunkte an der Verordnung Nr. 2004/2003 sowie anschließend die Neuregelung aus dem Jahr 2014 dargestellt. Es folgt eine Einschätzung, inwiefern die Schwächen durch die Novelle beseitigt wurden und somit zu erwarten ist, dass Europäische Parteien besser zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit beitragen und als Übermittler des Bürgerwillens fungieren können. Abschließend wird ein Ausblick für die zukünftige Entwicklung Europäischer Parteien gegeben, wobei insbesondere auf die Notwendigkeit eines gemeinsamen europäischen Wahlrechts eingegangen wird.

Das Parteienstatut von 2003: gut, aber nicht gut genug

Keine europäische Rechtspersönlichkeit

Einer der Hauptkritikpunkte an der Verordnung Nr. 2004/2003 ist die Fokussierung auf finanzielle Fragen. In der Tat handelt es sich weniger um eine Regelung über den Status von Europäischen Parteien, als über ihre Finanzierung. So fehlen in der Verordnung Anforderungen an die interne demokratische Verfasstheit von Europäischen Parteien. Auch wird den Europäischen Parteien kein europäischer Rechtsstatus eingeräumt, was aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der infrage kommenden nationalen Rechtsformen zu einer rechtlichen und steuerlichen Ungleichbehandlung der Europäischen Parteien führte und ein Konvergieren im europäischen Parteiensystem behindert.¹⁷ In der Praxis halten sich die Divergenzen nur deshalb in Grenzen, da acht der 13 Europäischen Parteien mangels Alternativen und um in räumlicher Nähe zu den EU-Institutionen arbeiten zu können, formell als belgische Nichtregierungsorganisationen firmieren.¹⁸ Schwerer wiegt, dass die Anerkennung als Europäische Partei nach dem derzeitigen Regime nur durch die EU-Institutionen gewährt wird, nicht aber durch die Mitgliedstaaten. Zwar gibt es Kriterien, welche Bündnisse als Europäische Parteien im Sinne der Verordnung gelten, eine formelle Bestätigung der Erfüllung dieser Kriterien erfolgt aber nur durch die Gewährung von Finanzhilfen und hat keine darüber hinausgehende Rechtswirkung.¹⁹ Ohne volle rechtliche Anerkennung und Handlungsfähigkeit in allen Mitgliedstaaten ist es für Europäische Parteien jedoch schwer, als ernstzunehmender Akteur in Erscheinung zu treten und die heute noch größtenteils im nationalen Kontext stattfindenden politischen Debatten um eine europäische Dimension zu bereichern.

16 Annahme mit 539 (81 Prozent) Stimmen bei 103 (16 Prozent) Gegenstimmen und 20 (3 Prozent) Enthaltungen.

17 Vgl. Jo Leinen: Europäische Parteien: Aufbruch in eine neue demokratische EU, in: *integration* 3/2006, S. 229-235, hier S. 234; sowie Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments zu Europäischen Parteien, 2011, Erwägungsgründe M, O, P und AC sowie Ziff. 8.

18 Die Sitze der derzeit anerkannten Europäischen Parteien sind: „European Alliance for Freedom“ (Malta), „EU Democrats“ (Dänemark), „European Christian Political Movement“ (Niederlande), „European Alliance of National Movements“ (Frankreich), „Movement for a Europe of Liberties and Democracy“ (Frankreich). Die übrigen Europäischen Parteien sind in Brüssel als belgische Nichtregierungsorganisationen („Association Sans But Lucratif“, ASBL) registriert. Europäisches Parlament, Generaldirektion Finanzen: Grants from the European Parliament to political parties at European level per party and per year, Stand: März 2014, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/pdf/grants/Grant_amounts_parties_03_2014.pdf (letzter Zugriff: 8.6.2014).

19 Art. 3 und 4 Verordnung Nr. 2004/2003.

Voraussetzungen und Kontrolle

Ein Bündnis politischer Parteien²⁰ muss folgende fünf Kriterien erfüllen, um als Europäische Partei zu gelten und somit förderfähig zu sein: (1) Es muss seinen Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union haben. (2) Das Bündnis beziehungsweise seine Mitglieder müssen entweder in einem Viertel der Mitgliedstaaten durch Mitglieder im Europäischen Parlament, den nationalen Parlamenten, in regionalen Parlamenten oder regionalen Versammlungen vertreten sein oder in einem Viertel der Mitgliedstaaten bei der letzten Wahl zum Europäischen Parlament mindestens 3 Prozent der abgegebenen Stimmen erhalten haben. (3) Das Bündnis darf keine Gewinnziele verfolgen. (4) Es muss an einer Wahl zum Europäischen Parlament teilgenommen oder öffentlich die Absicht bekundet haben, bei der nächsten Wahl teilnehmen zu wollen. (5) Insbesondere das Programm und die Tätigkeiten des Bündnisses müssen im Einklang mit den Werten stehen, auf die sich die Europäische Union gemäß Art. 2 EUV gründet, also die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte.

Kontrovers war, ob das Europäische Parlament als politische Institution für die Kontrolle der Einhaltung dieser Kriterien durch die Europäischen Parteien zuständig sein sollte, wie es die Verordnung von 2003 vorsieht.²¹ Auf der einen Seite liegt dies nahe, weil ein politisches Bündnis formell nur als Europäische Partei anerkannt werden kann, wenn ihr Antrag auf Finanzhilfen positiv beschieden wird. Da die Finanzierung aus dem Haushalt des Europäischen Parlaments erfolgt, können Entscheidungen über die Gewährung oder Einstellung von Finanzhilfen nur durch das Europäische Parlament getroffen werden. Auf der anderen Seite kann kritisiert werden, dass es zu Interessenskonflikten innerhalb des Parlaments kommen könnte, wenn gewählte Mandatsträger von bereits etablierten Parteien über die Finanzierung der politischen Konkurrenten entscheiden und deren Entwicklung damit behindern. Für die Überprüfung der quantitativ messbaren und rein formellen Anforderungen ist dies noch unproblematisch. Schwieriger ist die Sachlage in Bezug auf die Kontrolle der Einhaltung der Grundwerte der Union nach Art. 2 EUV. Tatsächlich wurde 2013 ein Antrag auf Überprüfung von zwei Europäischen Parteien gestellt, namentlich der „Europäischen Allianz für Freiheit“ und der „Europäischen Allianz nationaler Bewegungen“. Aufgrund fehlender belastbarer Beweise wurde das Verfahren jedoch durch den Ausschuss für konstitutionelle Fragen eingestellt, der gemäß der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments für die Vorprüfung zuständig ist.²²

Finanzierungsregeln und bürokratische Hürden

Die finanzielle Förderung erfolgt durch einen Verteilungsschlüssel auf dessen Grundlage die zur Verfügung stehenden Mittel an die förderfähigen Antragsteller ausgeschüttet werden.

20 Nach Art. 2 Abs. 2 Verordnung Nr. 2004/2003 definiert als „strukturierte Zusammenarbeit mindestens zweier politischer Parteien“.

21 Gemäß Art. 5 Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 stellt das Europäische Parlament auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder, die mindestens drei der im Parlament vertretenen Fraktionen angehören, mit der Mehrheit seiner Mitglieder in einem Beschluss fest, ob sich die Tätigkeiten und das Programm einer Europäischen Partei weiterhin im Einklang mit den Grundwerten der Union befinden. Vor seiner Entscheidung hört das Parlament die Vertreter der betreffenden Partei an und ersucht einen Ausschuss unabhängiger Persönlichkeiten um eine Stellungnahme. Der genannte Ausschuss besteht aus drei Mitgliedern, wobei je ein Mitglied durch das Europäische Parlament, den Rat und die Europäische Kommission benannt wird. Stellt das Parlament fest, dass die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt werden, wird die betreffende Partei von der Finanzierung ausgeschlossen.

22 Vgl. Art. 210 und Anlage VII, Ziff. XVII der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 116 vom 5. Mai 2011, S. 1-151; sowie Europäisches Parlament: Konferenz der Präsidenten. Protokoll der ordentlichen Sitzung vom Donnerstag, 10. Oktober 2013, PV CPG 10.10.2013.

Zur Sockelfinanzierung werden 15 Prozent der Gesamtsumme gleichmäßig unter den registrierten Parteien aufgeteilt. Die restlichen 85 Prozent werden proportional zur Anzahl der Abgeordneten im Europäischen Parlament zugeteilt, die der jeweiligen Partei angehören.²³ Somit profitieren alle förderfähigen Antragsteller von der Sockelfinanzierung. Das Gros der Finanzmittel fließt hingegen an die im Europäischen Parlament vertretenen Europäischen Parteien. Dass auch Bündnisse von der öffentlichen Hand mitfinanziert werden, die bisher noch gar nicht bei Europawahlen angetreten sind, geschweige denn den Einzug in selbiges geschafft haben und somit auf europäischer Ebene noch keine bekundete Unterstützung in der Bevölkerung aufweisen, erscheint durchaus problematisch.²⁴ Bei einer Verschärfung der Bedingungen würde jedoch nicht nur die Finanzierung, sondern gleichzeitig auch die Anerkennung als politische Partei entfallen und somit der Zugang zum Parteienwettbewerb erschwert werden.²⁵

Als weiteres Hindernis für die Entwicklung Europäischer Parteien zu handlungsfähigen politischen Akteuren sind die administrativen Hürden und Verfahren anzuführen. So erfolgt die Finanzierung von Parteien durch „Finanzhilfen“ im Sinne von Titel VI der Haushaltsordnung, die auf die Bedürfnisse von Nichtregierungsorganisationen zugeschnitten sind, welchen ein jährlicher Betriebskostenzuschuss gewährt wird, um Handlungen vorzunehmen, die „von allgemeinem europäischen Interesse oder Teil einer Politik der Europäischen Union sind“.²⁶ Zwar sind auch Parteien Nichtregierungsorganisationen im weiteren Sinne, jedoch erfüllen sie zugleich zentrale Aufgaben innerhalb des politischen Systems, die für eine funktionierende parlamentarische Demokratie von essenzieller Bedeutung sind. Diese Sonderrolle muss sich auch im Hinblick auf ihre Finanzierung widerspiegeln. So wird es Europäischen Parteien durch das strikte Gewinnverbot im Zusammenhang mit einer Förderung durch Finanzhilfen nach Titel VI der Haushaltsordnung praktisch unmöglich gemacht, ausreichend Rücklagen zur Sicherung einer soliden finanziellen Basis – insbesondere für Wahlkämpfe – zu bilden. Durch eine Ausnahmeregelung in Art. 125 Abs. 6 der Haushaltsordnung ist es Europäischen Parteien lediglich gestattet, bis zu 25 Prozent des in einem Haushaltsjahr erhaltenen Betriebskostenzuschusses auf das nächste Haushaltsjahr zu übertragen. Die Finanzmittel müssen allerdings innerhalb des ersten Quartals des jeweils folgenden Haushaltsjahres verwendet werden und eine Übertragung ist ausgeschlossen, wenn die Rücklagen einer Partei 100 Prozent ihrer durchschnittlichen jährlichen Einnahmen überschreiten. Deshalb ist diese Ausnahmeregelung alleine nicht dazu geeignet, Europäischen Parteien ausreichende finanzielle Flexibilität einzuräumen.²⁷

Da die Förderung durch jährlich gewährte Betriebskostenzuschüsse erfolgt, müssen Parteien auch jährlich einen Antrag auf Finanzierung stellen. Dem ersten Antrag sind neben Unterlagen, die bescheinigen, dass die Voraussetzungen für eine Finanzierung erfüllt sind,

23 Art. 10 Verordnung Nr. 2004/2003.

24 Ähnlich argumentiert die Europäische Kommission in ihrer Begründung für den Verordnungsvorschlag zum neuen Parteienstatut. In der Literatur wird teilweise auch die konträre Ansicht vertreten. Danach stellt schon die Ausgestaltung der Mittelzuweisung nach dem jetzigen Rechtsregime eine zu hohe Hürde für sich neu bildende Parteien dar. Vgl. Europäische Kommission: Verordnungsvorschlag für ein neues Parteienstatut, 2012, S. 6; und zur konträren Position beispielhaft Foroud Shirvani: Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, Tübingen 2010, S. 340.

25 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung zu Europäischen Parteien, 2011, Ziff. 6.

26 Vgl. Art. 121 Abs. 1 Lit. b Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates in: Amtsblatt der EU, Nr. L 298 vom 26. Oktober 2012, S. 1-92.

27 Europäisches Parlament: Entschließung zu Europäischen Parteien, 2011, Erwägungsgrund U.

ein politisches Programm sowie eine Satzung beizufügen, aus der hervorgeht, welche Organe und/oder natürlichen Personen die politische und finanzielle Leitung der jeweiligen Organisation wahrnehmen.²⁸ Während die Existenz eines politischen Programms und einer Satzung konstituierende Elemente einer politischen Partei sind, erscheint es unangemessen, dass Europäische Parteien darüber hinaus gemäß der Durchführungsverordnung zur Haushaltsordnung ein jährliches Arbeitsprogramm vorlegen müssen.²⁹ Im Gegensatz zur Förderung von Einzelmaßnahmen werden Betriebskostenzuschüsse für eine Vielzahl verschiedener Aktivitäten innerhalb eines Jahres an geförderte Nichtregierungsorganisationen ausgezahlt. Um sicherzustellen, dass die öffentlichen Mittel zweckgemäß eingesetzt werden und unsachgemäß verwendete Mittel zurückgefordert werden können, muss im Rahmen des Genehmigungsverfahrens sinnvollerweise ein Plan erstellt werden, für welche Aktivitäten die Fördermittel im Einzelnen ausgegeben werden dürfen. Für Europäische Parteien ergibt sich die Förderfähigkeit ihrer gesamten Aktivitäten aber schon aus der Tatsache, dass eine Vereinigung gemäß Verordnung 2004/2003 als Europäische Partei anerkannt ist und somit per Definition entsprechend der primärrechtlichen Bestimmung in Art. 10 Abs. 4 EUV dazu beiträgt, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen. Ohnehin dürfen die Mittel nach Art. 8 der Verordnung Nr. 2004/2003 nur für Aktivitäten ausgegeben werden, die unmittelbar mit den Zielen zusammenhängen, die im jeweiligen politischen Programm beschrieben sind. Ein Beitrag im allgemeinen europäischen Interesse wird durch die Parteien also unabhängig davon geleistet, welche Kampagnen, Konferenzen, Workshops oder sonstigen Veranstaltungen im Einzelnen stattfinden sollen. Demokratietheoretisch ist es sogar bedenklich, wenn die Gestaltungsfreiheit von Parteien indirekt durch die EU-Institutionen eingeschränkt werden kann, indem die Förderung an bestimmte Aktivitäten geknüpft ist.³⁰

Spendengrenzen und Finanzierungsverbot

Auch die niedrigen Spendengrenzen,³¹ die durch die Änderung der Verordnung aus dem Jahre 2007 eingeführt wurden, stießen auf Kritik. So dürfen Europäische Parteien Spenden von maximal 12.000 Euro pro juristischer oder natürlicher Person und Jahr entgegennehmen. Alle Spenden müssen in einem jährlichen Bericht offengelegt werden, wobei für Spenden über 500 Euro auch der jeweilige Spender angegeben werden muss. Die Notwendigkeit einer relativ restriktiven Spendenobergrenze ergibt sich aus der Tatsache, dass Europäische Parteien keine oder nur wenige individuelle Mitglieder haben und die Eigenmittel somit gering sind. Damit ist durchaus die Gefahr gegeben, dass monetär gut ausgestattete Vertreter von Einzelinteressen versuchen, durch hohe Spenden ungebührlichen Einfluss auf die Europäischen Parteien auszuüben. Fraglich ist aber, ob bei dieser relativ geringen Schwelle tatsächlich schon eine Möglichkeit der Einflussnahme angenommen werden kann. Nach Auffassung des Europäischen Parlaments sollte die Spendenobergrenze auf 25.000 Euro angehoben werden. Als Gegengewicht für die gelockerten Finanzierungsregeln sollten verstärkte Kon-

28 Art. 4 Verordnung 2004/2003.

29 Art. 180 Abs. 1 Lit. e Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1268/2012 der Kommission vom 29. Oktober 2012 über die Anwendungsbestimmungen für die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 362 vom 31. Dezember 2012, S. 1-110.

30 Europäisches Parlament: Entschließung zu Europäischen Parteien, 2011, Ziff. 18.

31 Art. 6 Verordnung 2004/2003.

troll- und Sanktionsmöglichkeiten geschaffen werden, die unter anderem je nach Schwere des jeweiligen Vergehens angepasste Strafzahlungen beinhalten.³²

Europäische Parteien sollen die nationalen Parteien nicht ersetzen, sondern diese komplementieren, indem sie europäische Politik für die Bevölkerung begreifbar und beeinflussbar machen. Insofern ist es richtig, dass Europäische Parteien die Finanzhilfen aus dem Haushalt der Union nicht dazu verwenden dürfen, Kampagnen für nationale Kandidaten oder Parteien zu unterstützen, sondern sich auf die Wahlen zum Europäischen Parlament konzentrieren. Ob es darüber hinaus sinnvoll ist, dass es Europäischen Parteien zudem ausdrücklich verboten ist, sich an Kampagnen für Referenden über Eurothemen zu beteiligen, muss jedoch kritisch hinterfragt werden.³³ Einerseits ist die Zurückhaltung der Mitgliedstaaten, den Europäischen Parteien hier eine weitergehende Rolle zuzugestehen, nachvollziehbar, da es bislang keine Rechtsgrundlage für europaweite Referenden gibt und die Europäischen Parteien somit Einfluss auf eine ‚nationale Entscheidung‘ ausüben könnten. Andererseits werden Europäische Parteien daran gehindert, ihre Aufgabe als Brücke zwischen den politischen Institutionen auf europäischer Ebene und der Bevölkerung wahrzunehmen, wenn sie sich nicht an Kampagnen beteiligen können, welche die Kompetenzen, Struktur oder Politik eben jener Institutionen unmittelbar betreffen. Das Europäische Parlament forderte deshalb richtigerweise, dass „Europäische politische Parteien [...] bei Referenden in einem oder mehreren Mitgliedstaaten, die Angelegenheiten bezüglich der Europäischen Union unmittelbar betreffen, Kampagnen finanzieren können“³⁴ sollten.

Das neue Statut für Europäische Parteien: endlich ‚echte‘ Parteien auf europäischer Ebene?

In diesem Abschnitt wird geprüft, inwiefern die Neuregelung des Parteienstatuts aus dem Jahre 2014³⁵ die dargestellten Schwächen der Verordnung Nr. 2004/2003 beseitigt und dem erklärten Ziel gerecht wird, die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für Europäische Parteien zu verbessern, damit diese „im vielschichtigen politischen System der Union zu sichtbarerem und effizienterem Akteuren werden können“.³⁶ Bezüglich des Verfahrens ist darauf hinzuweisen, dass die Verordnung zwar bereits durch das Europäische Parlament angenommen wurde, die Zustimmung durch den Rat und die Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union aber noch ausstehen. Da im Rahmen des Trilogverfahrens zwischen Rat und Parlament und unter Beteiligung der Kommission eine Einigung erzielt wurde, kann die Annahme im Rat aber als Pro-Forma-Angelegenheit betrachtet werden. Wenn im Folgenden von der ‚Verordnung‘ gesprochen wird, wird auf die im Trilogverfahren erzielte Einigung Bezug genommen. Die Verordnung tritt formell 20 Tage nach der Veröffentlichung

32 Europäisches Parlament: Entschließung zu Europäischen Parteien, 2011, Ziff. 17, 21 und 24.

33 Art. 7 Verordnung 2004/2003.

34 Ausschuss für konstitutionelle Fragen: Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, Brüssel 23.4.2013, A7-0140/2013, Änderungsanträge 9, 13, 65 und 68.

35 Da der Rechtsakt formell noch nicht angenommen wurde und dementsprechend noch keine offizielle Dokumentennummer erhalten hat, wird im Folgenden „Verordnung zum Parteienstatut, 2014“ als Quelle angeführt. Als Fundstelle kann der Standpunkt des Europäischen Parlaments angegeben werden: Vgl. Europäisches Parlament: Standpunkt des Europäischen Parlaments festgelegt in erster Lesung am 16. April 2014 im Hinblick auf den Erlass der Verordnung (EU) Nr. .../2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, P7_TC1-COD(2012)0237.

36 Erwägungsgrund 6 Verordnung zum Parteienstatut 2014.

im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft und kommt ab dem 1. Januar 2017 zur Anwendung. Die Zulassungsbehörde soll bis zum 1. September 2017 eingerichtet werden. Europäische Parteien können erstmals für das Haushaltsjahr 2018 Mittel nach den Regeln der neuen Verordnung beantragen. Das Europäische Parlament soll die Verordnung bis Mitte 2018 überprüfen. Die Kommission ist beauftragt, bis Ende 2018 eine Bewertung vorzunehmen, der gegebenenfalls ein Legislativvorschlag zur Änderung der Verordnung beigelegt ist.

Europäischer Rechtsstatus

Die zentrale Innovation des neuen Statuts für Europäische Parteien ist die Einführung einer europäischen Rechtspersönlichkeit für Parteien auf europäischer Ebene.³⁷ Dieser Rechtsstatus verleiht den Parteien in allen Mitgliedstaaten rechtliche Anerkennung und Handlungsfähigkeit.³⁸ Entscheidend ist, dass damit erstens die Existenz von Europäischen Parteien in den Mitgliedstaaten anerkannt wird und zweitens eine Trennung der Prüfungen für die Anerkennung als Europäische Partei und ihre Finanzierung möglich wird. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Europäische Parteien durch die Erlangung des europäischen Rechtsstatus nicht losgelöst vom nationalen Recht agieren können. Vielmehr unterliegen sie weiterhin den nationalen Bestimmungen des Mitgliedstaates, in dem sie ihren Sitz haben, insofern die Materie nicht durch die europäische Verordnung geregelt ist.³⁹ Dies erstreckt sich insbesondere auf die steuerliche Behandlung. Somit bleibt die Verordnung hinter dem Wunsch des Parlaments zurück, eine rechtliche und steuerliche Gleichbehandlung von Europäischen Parteien zu gewährleisten, unabhängig davon, in welchem Mitgliedstaat sie ihren Sitz haben. Schon der Kommissionvorschlag sah keine Regelung von Steuerfragen vor, da diese im Rat eine einstimmige Entscheidung erfordert hätte und dementsprechend als unrealistisch betrachtet wurde. Wenn Parteien in anderen Mitgliedstaaten als in ihrem Sitzland aktiv werden, finden die Bestimmungen des jeweiligen Mitgliedstaates Anwendung.

Die europäischen Regeln komplementieren den nationalen Gesetzesrahmen und treten im Konfliktfall an die Stelle von nationalen Normen, da europäisches Recht Vorrang vor nationalstaatlichem Recht hat. Entstehende politische Bündnisse auf europäischer Ebene müssen vor der Erlangung des europäischen Rechtsstatus' eine nationale Rechtspersönlichkeit besitzen. Nach der Umwandlung in die europäische Rechtsform gehen die aus der nationalen Rechtspersönlichkeit hervorgehenden Rechte und Pflichten auf die Europäische Rechtsform über, die nationale Rechtspersönlichkeit als solche besteht jedoch nicht mehr fort. Die jeweiligen Mitgliedstaaten können festlegen, welche nationalen Rechtsformen sich in die europäische Rechtsform umwandeln lassen.⁴⁰ Die Eintragung als Europäische Partei ist Voraussetzung, um eine Finanzierung aus dem EU-Budget zu erhalten. Umgekehrt verpflichtet der europäische Rechtsstatus jedoch nicht, sich um die Finanzierung zu bewerben. Ebenso bietet er keine Garantie für die Gewährung von Finanzmitteln, da sich die Kriterien für die Erlangung des Rechtsstatus' und von Finanzmitteln aus dem Gesamthaushaltsplan nunmehr unterscheiden.

37 Art. 12 Verordnung zum Parteienstatut 2014.

38 Art. 14 Verordnung zum Parteienstatut 2014.

39 Ebenda.

40 Art. 15 Abs. 3 Verordnung zum Parteienstatut 2014.

Zulassungsbehörde

Im Zuge der Verhandlungen zwischen Parlament und Rat war die Ausgestaltung des institutionellen Rahmens für die Ein- und Austragung aus dem zu schaffenden Parteienregister besonders schwierig. Im ursprünglichen Verordnungsvorschlag der Kommission war vorgesehen, dass weiterhin das Europäische Parlament für die Zulassung, Austragung und Sanktionierung von Europäischen Parteien zuständig ist.⁴¹ Dies stieß jedoch sowohl im Parlament als auch im Rat auf Widerstand, da eine politisch motivierte Beeinflussung der in Art. 12 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union⁴² verankerten Vereinigungsfreiheit befürchtet wurde. Die vom Parlament favorisierte Option, der Kommission die Befugnisse zu übertragen, wurde von dieser abgelehnt. Geht man davon aus, dass sich die Kommission in Zukunft weiter politisiert und in Richtung einer europäischen Regierung entwickelt, wäre mit dieser Option ohnehin nichts gewonnen, da wieder eine politische Institution für die Überprüfung politischer Verbände zuständig gewesen wäre. Die Kommission und einige der Mitgliedstaaten im Rat hatten andererseits starke Vorbehalte, eine neue unabhängige Zulassungsbehörde ins Leben zu rufen, da sie hohe Kosten und unnötige Strukturen fürchteten.

Ein Kompromiss konnte schließlich auf Grundlage eines Vorschlags der drei juristischen Dienste von Rat, Europäischem Parlament und Kommission gefunden werden. Hervorzuheben ist dabei die konstruktive Rolle Deutschlands im Rat, das gegen die Opposition einiger Mitgliedstaaten⁴³ kontinuierlich für eine Einigung geworben hatte, damit die Verordnung vom Parlament noch vor der Europawahl vom Mai 2014 als politisches Signal verabschiedet werden konnte. Der Kompromiss sieht vor, dass eine neue Behörde⁴⁴ geschaffen wird, die unabhängig von jeglicher Einflussnahme arbeitet. Die Zulassungsbehörde besteht aus nur einem Direktor, ist räumlich im Europäischen Parlament angesiedelt und kann die IT-Unterstützung und Sekretariatsdienste des Parlaments in Anspruch nehmen, wodurch die Notwendigkeit eines kostenintensiven administrativen Unterbaus für die Behörde entfällt. Somit wird einerseits der Unabhängigkeit der Zulassungsbehörde Rechnung getragen, während andererseits unnötige Kosten vermieden werden. Die Benennung des Direktors erfolgt für eine nicht verlängerbare Amtszeit von fünf Jahren durch ein Auswahlkomitee, das sich aus den Generalsekretären von Rat, Europäischem Parlament und Kommission zusammensetzt. Zulässige Kandidaten dürfen weder Mitglied des Parlaments noch gewählte Mandatsträger oder gegenwärtige oder frühere Angestellte einer Europäischen Partei oder Europäischen Politischen Stiftung sein.⁴⁵

Voraussetzungen für die Eintragung als Europäische Partei

Die nach Verordnung Nr. 2004/2003 für den Erhalt von Finanzhilfen zu erfüllenden Bedingungen stellen nunmehr die Voraussetzungen für die Anerkennung als Europäische Partei

41 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung, 2012, Art. 6 und 7.

42 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 391-407.

43 Insbesondere das Vereinigte Königreich lehnte die Schaffung eines europäischen Rechtsstatus für Europäische Politische Parteien und Stiftungen kategorisch ab, wobei vordergründig auf Umsetzungsschwierigkeiten in das nationale Recht verwiesen wurde. Der Gegenvorschlag des Vereinigten Königreichs sah vor, dass Europäische Parteien ihre nationale Rechtsform behalten und lediglich eine Art spezielle ‚Gemeinschaftsmarke‘ nutzen können sollten. Frankreich wiederum hatte zunächst starke primärrechtliche Vorbehalte bezüglich der Nähe der Zulassungsbehörde zum Europäischen Parlament.

44 Im Folgenden ‚Behörde‘ oder ‚Zulassungsbehörde‘ genannt.

45 Art. 6 Verordnung zum Parteienstatut 2014.

dar,⁴⁶ wobei diese weiter verschärft worden sind. So müssen politische Bündnisse in einem Drittel statt in einem Viertel der Mitgliedstaaten in einer gesetzgebenden Versammlung vertreten sein, um sich zu qualifizieren.⁴⁷ Darunter fallen weiterhin das Europäische Parlament, die nationalen Parlamente, regionale Parlamente und Versammlungen, Letztere aber nur noch insofern die Mitglieder über ein regionales Wahlmandat verfügen oder einer gewählten Versammlung politisch Rechenschaft schulden.⁴⁸ Da die Anerkennung als Europäische Partei und die Finanzierung nach der Neuregelung zwei voneinander getrennte Sachverhalte darstellen, hätte sich die Möglichkeit ergeben, die Zulassungsvoraussetzungen anzupassen. Wenn – wie zu hoffen ist – durch ein europäisches Wahlrecht mittelfristig transnationale Listen eingeführt werden, sollte es auch jenen Europäischen Parteien möglich sein, mit eigenen Listen zur Europawahl anzutreten, die sich losgelöst von nationalen Mitgliedsparteien als Vereinigung individueller Bürger auf europäischer Ebene gegründet haben. Dies ist jedoch unmöglich, solange der Wahlerfolg und die Wahlmandate in den Mitgliedstaaten die ausschlaggebenden Kriterien für die Zulassung als Europäische Partei sind und nationale Parteien und Wahlvereinigungen somit notwendigerweise die konstituierenden Elemente Europäischer Parteien darstellen.

Auch die Anforderungen an die einzureichende Satzung wurden erhöht. Ein Fortschritt ist, dass erstmals auch Mindestanforderungen an die interne demokratische Organisation Europäischer Parteien gestellt werden. In der Satzung muss mindestens Folgendes geregelt sein: (1) Die Modalitäten der Aufnahme, des Austritts und des Ausschlusses von Mitgliedern; (2) die mit der Mitgliedschaft verbundenen Rechte und Pflichten sowie die einschlägigen Stimmrechte; (3) die Zuständigkeiten und Zusammensetzung der leitenden Organe sowie Kriterien für die Auswahl von Kandidaten für die Parteigremien; (4) die internen Beschlussfassungsprozesse, insbesondere Wahlverfahren und Quoren; (5) die Regeln zur Transparenz; und (6) das interne Verfahren zur Änderung der Satzung.⁴⁹

Der Mitgliedstaat, in dem sich der Sitz der politischen Vereinigung befindet, kann zusätzliche Anforderungen an deren Satzung stellen, insofern diese der Verordnung nicht widersprechen und nicht unerfüllbar sind⁵⁰. Er kann nach Art. 15 Abs. 2 der Verordnung zudem verlangen, dass dem Antrag eine Erklärung des Mitgliedstaates beizufügen ist, mit der bescheinigt wird, dass der Antragsteller alle maßgeblichen nationalen Anforderungen für einen Antrag erfüllt hat. Zusätzlich muss durch die Einreichung einer Standarderklärung bekundet werden, dass die Grundwerte der Union nach Art. 2 EUV anerkannt werden.

Um der Vereinigungsfreiheit voll Rechnung zu tragen, führt die Zulassungsbehörde gemäß Art. 9 der Verordnung lediglich eine rein formelle Prüfung durch, ob der Antrag komplett ist und die formellen Voraussetzungen erfüllt sind. Auch in Bezug auf die Einhaltung der Grundwerte der Union findet keine materielle Prüfung durch die Behörde statt, vielmehr wird die abgegebene Standarderklärung explizit als ausreichend angesehen. Dies war im Zuge der Trilogverhandlungen durchaus umstritten, da somit der Fall eintreten kann, dass zum Beispiel extremistische Parteien finanziell gefördert werden, während ein langwieriges Verfahren zu deren Austragung aus dem Parteienregister durchlaufen wird. Letztendlich ist

46 Art. 3 Verordnung zum Parteienstatut 2014.

47 Die Alternative, in einem Viertel der Mitgliedstaaten bei der letzten Wahl zum Europäischen Parlament mindestens 3 Prozent der abgegebenen Stimmen erhalten zu haben, bleibt unverändert.

48 Art. 2 Abs. 5 Verordnung zum Parteienstatut 2014.

49 Art. 4 Abs. 2 Verordnung zum Parteienstatut 2014.

50 Vgl. Erwägungsgrund 20 Verordnung zum Parteienstatut 2014: „Außerdem sollten zwecks Erleichterung der Fortführung der Tätigkeit Schutzvorkehrungen getroffen werden, um zu verhindern, dass der betreffende Mitgliedstaat nicht erfüllbare Voraussetzungen bei einer solchen Umwandlung anwendet.“

das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit jedoch ein höheres Gut als eventuelle finanzielle Verluste, weshalb man sich auf eine rein formelle Eingangsprüfung einigte. Die Entscheidung der Behörde muss innerhalb von vier Wochen nach Antragseingang im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht werden. Im Falle eines positiven Befundes erhält das politische Bündnis am Tag der Veröffentlichung den europäischen Rechtsstatus als Europäische Partei. Mit dem neuen Verfahren wird somit sichergestellt, dass Entscheidungen über die Zulassung und Austragung Europäischer Parteien unabhängig von politischer Einflussnahme erfolgen.

Finanzierungsregeln und Finanzierungsverbot

Art. 17 Abs. 1 der Verordnung sieht vor, dass nur eingetragene Europäische Parteien, die mit mindestens einem Mitglied im Europäischen Parlament vertreten sind, Anspruch auf Finanzierung haben. Die Mittel werden durch das Europäische Parlament beziehungsweise dessen Anweisungsbefugten verwaltet. Die Forderung, einen eigens auf die Bedürfnisse von Europäischen Parteien zugeschnittenen Titel in die Haushaltsordnung aufzunehmen, konnte in den Trilogverhandlungen mit dem Rat nicht durchgesetzt werden, obwohl der Kommissionsvorschlag dies vorsah.⁵¹ Die Förderung erfolgt demnach weiterhin durch Betriebskostenzuschüsse im Sinne von Titel VI der Haushaltsordnung. Dennoch sind eine Reihe von Verbesserungen an den Finanzierungsregeln vorgenommen worden. So entfällt die Pflicht für Europäische Parteien, ein jährliches Arbeitsprogramm vorzulegen, womit die administrativen Hürden bei der jährlichen Antragstellung deutlich gesenkt werden. Eine weitere Besserstellung Europäischer Parteien ergibt sich aus der Übertragbarkeit nicht verwendeter Mittel auf das nächste Haushaltsjahr (n+1).⁵² Im Kommissionsvorschlag wie auch in der Stellungnahme des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments war noch eine Übertragbarkeit der Mittel aus den zwei vorangegangenen Haushaltsjahren (n+2) vorgesehen, die sich in den Verhandlungen mit dem Rat jedoch nicht durchsetzen ließ.⁵³

In der Frage der Teilnahme Europäischer Parteien an Referenden, die unmittelbar Angelegenheiten der Europäischen Union betreffen, beharrte das Parlament zunächst auf seinem Standpunkt, dass diese nicht unter das Finanzierungsverbot nach Art. 22 der Verordnung fallen sollten, was auf strikte Ablehnung durch die im Rat vertretenen Mitgliedstaaten stieß. Um die Verabschiedung der Verordnung nicht zu gefährden, musste das Parlament schließlich einlenken, womit das Finanzierungsverbot für Kampagnen von Referenden vorerst bestehen bleibt. Es bleibt zu hoffen, dass diese Einschränkung des Handlungsspielraums Europäischer Parteien im Rahmen der Überprüfung des Rechtsakts 2018 beseitigt wird.

Spendengrenzen, Berichtspflichten und Transparenz

Die in Art. 20 der Verordnung festgelegten Spendengrenzen wurden zwar erhöht, jedoch nicht in dem geforderten Maße. Nach der Neuregelung wurde die Höchstgrenze von 12.000 Euro auf 18.000 Euro pro natürlicher oder juristischer Person und Jahr angehoben. Spenden von anonymen Spendern, Fraktionen des Europäischen Parlaments, juristischen oder natürlichen Personen aus Drittstaaten sowie von öffentlichen Behörden eines Mitgliedstaates oder

51 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung, 2012, Art. 2 Abs. 6.

52 Art. 14 Abs. 4 Verordnung zum Parteienstatut 2014.

53 Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung, 2012, Art. 12 Abs. 4 sowie Ausschuss für konstitutionelle Fragen: Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung, 2013, Änderungsantrag 7.

eines Drittstaates beziehungsweise von Unternehmen, die durch eine öffentliche Behörde eines Mitglieds- oder Drittstaates mittelbar oder unmittelbar kontrolliert werden, sind prinzipiell unzulässig. Spenden über 12.000 Euro sind der Zulassungsbehörde unverzüglich mit dem Namen des jeweiligen Spenders mitzuteilen. Die restlichen Spender sind in einer Aufstellung den Jahresabschlüssen beizufügen, wobei für Beträge über 1.500 Euro und bis zu 3.000 Euro das Einverständnis des Spenders für die Veröffentlichung seines Namens notwendig ist. Wird keine Genehmigung erteilt, werden diese Spenden, wie auch Spenden, die 1.500 Euro (bisher 500 Euro) nicht übersteigen, als ‚geringfügige Spenden‘ deklariert und in dem Bericht ohne den jeweiligen Spender aufgeführt.

Um für größtmögliche Transparenz über die Finanzierung und die Tätigkeiten Europäischer Parteien und die Entscheidungen der Zulassungsbehörde über die Zulassung, Sanktionierung und Austragung von Europäischen Parteien aus dem Register zu sorgen, wird nach Art. 32 der Verordnung eine spezielle Internetseite eingerichtet. Auf dieser werden unter anderem die Jahresabschlussberichte, die externen Prüfberichte, die Spendenaufstellungen, die Mitgliederzahlen und Namen der Mitglieder, insofern es sich um juristische Personen handelt, die Satzungen der Parteien sowie die maßgeblichen Entscheidungen der kontrollierenden Behörden veröffentlicht, insbesondere der Zulassungsbehörde und des Anweisungsbefugten des Parlaments.

Kontrolle und Sanktionierung

Einhergehend mit der Gewährung erhöhter finanzieller Flexibilität und der Lockerung der Finanzierungsregeln werden durch die Verordnung eine Reihe verschärfter Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten geschaffen, die in Art. 23-30 der Verordnung niedergelegt sind. Grundsätzlich wird die Kontrolle über die Einhaltung der Verpflichtungen Europäischer Parteien gemeinsam durch die Zulassungsbehörde, den Anweisungsbefugten des Parlaments und den zuständigen Mitgliedstaat ausgeführt, in dem sich der Sitz der Partei befindet oder die betreffende Aktivität der Partei ausgeführt wurde.

Insbesondere wird überprüft, ob die politische Partei die finanziellen Berichtspflichten gemäß Art. 20 und 23 der Verordnung eingehalten und keine unerlaubten Spenden erhalten hat. Der Behörde steht dabei der Sanktionskatalog in Art. 27 der Verordnung zur Verfügung. Dieser sieht unter anderem an die Schwere des Vergehens angepasste finanzielle Sanktionen vor, die im Falle einer vorausgegangenen rechtskräftigen Verurteilung der Partei wegen Handlungen gegen die finanziellen Interessen der Union nach Art. 106 Abs. 1 der Haushaltsordnung bis zu 50 Prozent des Jahresbudgets der betreffenden Partei betragen können. Außerdem kann die Partei durch den Anweisungsbefugten des Parlaments bis zu fünf Jahre (im Wiederholungsfall bis zu zehn Jahre) von der Finanzierung aus dem Haushalt der Europäischen Union ausgeschlossen werden.

Werden quantifizierbare Verstöße festgestellt, das heißt, entweder die Annahme unzulässiger Spenden oder die Verwendung des Budgets für unerlaubte Zwecke, können bis 300 Prozent der fraglichen Summe als Strafzahlung fällig werden. Dieser Betrag wird auf ein Drittel gekürzt, wenn die Partei den Verstoß aus eigenem Antrieb anzeigt. Als letztes Mittel bleibt die Austragung der Partei aus dem Register. Aus Art. 27 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 16 Abs. 2 der Verordnung geht hervor, dass dies nur möglich ist, wenn die Partei (1) die Austragung selber verlangt, (2) wegen Handlungen gegen die finanziellen Interessen der Union nach Art. 106 Abs. 1 der Haushaltsordnung rechtskräftig verurteilt ist, (3) sich der Sitz der Partei nicht mehr in einem Mitgliedstaat befindet, (4) die Partei Gewinnzwecke verfolgt,

(5) die zusätzlichen durch das Sitzland aufgestellten Anforderungen nicht erfüllt werden und alle nationalen Rechtsbehelfe ausgeschöpft sind oder (6) ein schwerwiegender und offensichtlicher Verstoß gegen Art. 3 Lit. c der Verordnung festgestellt wurde, das heißt, dass sich Programm oder Tätigkeiten der Partei nicht im Einklang mit den Grundwerten der Union nach Art. 2 EUV befinden. Zusätzliche Kontrollen werden durch den Europäischen Rechnungshof und das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit durchgeführt.

Verstöße gegen die Grundwerte der Union und Austragung

Die Zulassungsbehörde überprüft gemäß Art. 10 der Verordnung regelmäßig, ob eingetragene Parteien die Zulassungsvoraussetzungen und die eingegangenen Verpflichtungen weiterhin erfüllen. Dabei erfolgt die Überprüfung der Einhaltung der Grundwerte der Union nach einem gesonderten Verfahren. Das Europäische Parlament, der Rat oder die Europäische Kommission können die Zulassungsbehörde auffordern, zu prüfen, ob eine bestimmte Europäische Partei in ihrer Tätigkeit oder ihrem Programm gegen die Grundwerte der Union nach Art. 2 EUV verstößt. Nach Art. 16 Abs. 2 der Verordnung kann auch das Sitzland einer Partei die Überprüfung verlangen, wenn es maßgebliche nationale Rechtsvorschriften verletzt sieht, die im Zusammenhang mit den Grundwerten der Union stehen.⁵⁴ In beiden Fällen muss die Behörde eine Stellungnahme eines „Ausschusses unabhängiger Persönlichkeiten“ anfordern. Dieser nach Art. 11 der Verordnung eingerichtete Ausschuss besteht aus sechs Persönlichkeiten, von denen je zwei von Rat, Kommission und Europäischem Parlament benannt werden. Sie werden aufgrund ihrer persönlichen und beruflichen Eignung ausgewählt und dürfen weder Mitglieder der drei genannten Institutionen noch gewählte Mandatsträger sein. Der Ausschuss hat Zugriff auf alle relevanten Unterlagen der Behörde, der Dienststellen des Europäischen Parlaments, der Europäischen Partei sowie sonstiger Interessensträger und kann deren Vertreter hören. Die Stellungnahme des Ausschusses muss innerhalb von zwei Monaten erfolgen.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Ausschusses entscheidet die Behörde über die Löschung der betreffenden Europäischen Partei aus dem Parteienregister. Eine Löschung darf ausdrücklich nur dann in Betracht gezogen werden, wenn ein offensichtlicher und schwerwiegender Verstoß gegen die Grundwerte der Union festzustellen ist. Eine Entscheidung der Behörde gegen eine Austragung aus dem Register wird sofort wirksam und die Partei bleibt weiterhin im Parteienregister eingetragen. Entscheidet die Behörde jedoch zu Ungunsten der betreffenden Partei, haben Parlament und Rat die Möglichkeit, innerhalb von drei Monaten gegen diese Entscheidung Einwände zu erheben. Äußern beide Institutionen Einwände, bleibt die Partei automatisch eingetragen und die Entscheidung der Behörde wird nichtig. Erfolgt innerhalb von drei Monaten kein Widerspruch durch Parlament und Rat oder äußern beide Institutionen innerhalb der Frist, dass sie keine Einwände erheben werden, wird die Entscheidung der Behörde im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Die Entscheidung tritt drei Monate nach Veröffentlichung in Kraft, wodurch die Partei den europäischen Rechtsstatus verliert.

54 Somit kann die Zulassungsbehörde bei der Überprüfung der Einhaltung der Grundwerte der Union nicht von sich aus tätig werden; ein Antrag kann nur durch Rat, Parlament, Kommission oder einen direkt betroffenen Mitgliedstaat gestellt werden. Jedoch ist der Ausschuss unabhängiger Persönlichkeiten berechtigt, die EU-Institutionen zu unterrichten, wenn er Zweifel an der Einhaltung der Grundwerte durch eine bestimmte Europäische Partei hat, damit diese die Behörde auffordern können, eine Prüfung vorzunehmen, falls sie die Zweifel des Ausschusses teilen.

Gemäß Art. 6 Abs. 11 der Verordnung sind Entscheidungen der Behörde im Einklang mit Art. 263 AEUV vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) anfechtbar. Diese Bestimmung in der Verordnung wäre eigentlich überflüssig, da die Behörde als „Einrichtung der Union mit Rechtswirkung gegenüber Dritten“ primärrechtlich ohnehin in den Anwendungsbereich des Art. 263 AEUV fällt. Gleiches gilt für Untätigkeitsklagen nach Art. 265 AEUV und etwaige Schadensersatzklagen nach Art. 268 und 340 AEUV. Von einer Austragung aus dem Register betroffene Parteien können somit als direkt betroffene Dritte die Entscheidung der Behörde immer höchstrichterlich überprüfen lassen. Eine direkte Übertragung der Entscheidung über die Austragung von Parteien auf den EuGH durch die Verordnung wäre indes nicht möglich gewesen, da das Primärrecht die Zuständigkeiten des EuGH abschließend festlegt und diese somit nicht durch Sekundärrechtsakte erweitert werden können.⁵⁵

Einschätzung der Neuregelung

Es ist zu erwarten, dass der überarbeitete Rechtsrahmen für Europäische Parteien die Organisationsfähigkeit und Sichtbarkeit der Europäischen Parteien deutlich erhöhen wird. Durch die flexibler gestalteten Finanzierungsregeln können die Europäischen Parteien leichter Rücklagen bilden, die dann für die Wahlkämpfe zum Europäischen Parlament verwendet werden. Gleichzeitig sind die verstärkten und differenzierteren Regelungen zur Kontrolle und Sanktionierung besser geeignet, Verstöße zu ahnden, ohne dass eine Europäische Partei gänzlich von der Finanzierung und damit ein Stück weit vom Parteienwettbewerb ausgeschlossen wird.

Die Schaffung eines europäischen Rechtsstatus⁵⁶ für Europäische Parteien wird als entscheidendes Ereignis für die Demokratisierung der Europäischen Union in die Geschichte eingehen. Indem Europäischen Parteien die volle rechtliche Anerkennung und Handlungsfähigkeit im gesamten Territorium der Europäischen Union zugestanden wird, erkennen alle Mitgliedstaaten an, dass Europäische Parteien nicht nur auf europäischer Ebene, sondern in allen Mitgliedsländern existieren. Einschränkend muss hier angemerkt werden, dass eine Harmonisierung der steuerlichen Fragen für Europäische Parteien nicht erreicht wurde. Auch für anerkannte Europäische Parteien gelten die Regelungen des Sitzlandes sowie die Rechte und Pflichten der vorherigen nationalen Rechtspersönlichkeit weiter. Entscheidend sind hier jedoch zwei Aspekte. Erstens ist das nötige Fundament gelegt, auf dessen Grundlage weitere Verbesserungen und Harmonisierungsschritte vorgenommen werden können. Zweitens sind die Anerkennung als Partei und die Finanzierung aus dem EU-Haushalt zwei getrennte Sachverhalte. Somit wird auf der einen Seite der Vereinigungsfreiheit und dem ungestörten Zugang zum Parteienwettbewerb Rechnung getragen, indem auch politische Bündnisse als Europäische Parteien operieren können, die bisher noch nicht an Wahlen zum Europäischen Parlament teilgenommen haben. Auf der anderen Seite wird es nun möglich, dass nur jene Parteien von der finanziellen Förderung aus dem EU-Haushalt profitieren, die in der Bevölkerung nachgewiesene Unterstützung für ihre Arbeit auf europäischer Ebene genießen, da sie im Europäischen Parlament mit Abgeordneten vertreten sind. Auch in der Verankerung von Mindestanforderungen an die interne demokratische Organisation drückt sich aus, dass Europäische Parteien nach dem neuen Regelungsregime eine Sonderstellung gegenüber anderen Nichtregierungsorganisationen zugestanden bekommen.

⁵⁵ Vgl. Bernhard W. Wegener: EUV Art. 19 (Gerichtshof der Europäischen Union), in: Christian Callies/Matthias Ruffert: EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, München 2011, Rn. 3.

Die Forderungen des Europäischen Parlaments konnten jedoch nicht in allen Punkten erfüllt werden. Die Flexibilisierung der Finanzierungsregeln bleibt an einigen Stellen hinter den Erwartungen vieler Parlamentarier zurück, insbesondere was die Übertragbarkeit von Mitteln auf die nächsten Haushaltsjahre angeht. Auch wurde kein eigenständiger Finanzierungsmechanismus geschaffen, der speziell auf die Parteien zugeschnitten ist. Zudem sind Europäische Parteien in ihren Wahlkampfaktivitäten weiter auf Kampagnen zur Europawahl beschränkt und dürfen insbesondere nicht an Kampagnen zu Referenden mit EU-Bezug teilnehmen, was ihren Handlungsspielraum deutlich einschränkt.

Die Schaffung einer unabhängigen Zulassungsbehörde für Europäische Parteien ist positiv zu bewerten. Deutlicher Reformbedarf besteht hingegen in Bezug auf die Voraussetzungen für die Anerkennung als Europäische Partei. Europäische Parteien sollten sich gerade nicht nur als Dachverbände nationaler Parteien gründen können, sondern auch direkt als Vereinigungen europäischer Bürger. Aus der Anerkennung als Europäische Partei sollte sich zudem das Recht ergeben, mit transnationalen Listen zur Europawahl anzutreten, sobald ein europäisches Wahlrecht diese vorsieht. Es ist deshalb notwendig, dass der transnationale Charakter einer Vereinigung nicht ausschließlich durch den Wahlerfolg der Mitgliedsparteien bei nationalen Wahlen bekundet werden kann, sondern etwa auch durch die Sammlung einer ausreichenden Zahl von Unterschriften in einer bestimmten Anzahl von Mitgliedstaaten. Das Verfahren könnte sich dabei an den Regeln für die Europäische Bürgerinitiative orientieren. Gemäß den einschlägigen Bestimmungen müssen für eine erfolgreiche Europäische Bürgerinitiative mindestens eine Million Unterschriften gesammelt werden, die aus einem Viertel der Mitgliedstaaten stammen, wobei für jeden Mitgliedstaat eine Mindestzahl von Unterschriften festgelegt ist.⁵⁶ Für die Zulassung Europäischer Parteien könnte das Verfahren analog angewendet werden, insbesondere da die Infrastruktur zur Sammlung elektronischer Unterschriften bereits besteht. Die Anzahl notwendiger Unterschriften sollte im Vergleich zur Europäischen Bürgerinitiative jedoch verringert werden.

Zwar werden die organisatorische Konvergenz und Handlungsfähigkeit Europäischer Parteien durch die Verordnungsnovelle deutlich verbessert, dies wird jedoch nicht ausreichen, die Parteien soweit zu stärken, dass sie – insbesondere auch zwischen den Europawahlen – besser als bisher „den Willen der Bürger der Europäischen Union wirksam zum Ausdruck [...] bringen [können]“⁵⁷. Um dies zu gewährleisten, wären zwei maßgebliche Schritte notwendig, die außerhalb des Regelungsbereichs der Verordnung liegen. Erstens müsste die Mittelausstattung Europäischer Parteien deutlich verbessert werden, wenn es diesen möglich sein soll, eine größere Rolle im öffentlichen politischen Diskurs zu spielen und einen signifikanten Teil der 500 Millionen Europäer zu erreichen. So stehen im Haushaltsjahr 2014 nur 27.794.200 Euro zur Förderung der Europäischen Parteien bereit, während alleine die Fraktionen im Europäischen Parlament einen Betrag von fast 60 Millionen Euro für „Verwaltungsausgaben und Ausgaben im Zusammenhang mit den politischen Tätigkeiten und Informationstätigkeiten“ erhalten.⁵⁸ Auch ein Vergleich mit der staatlichen Mittelvergabe an die jeweiligen Mitgliedsparteien gibt einen Hinweis auf die mäßige finanzielle

56 Vgl. Art. 11 Abs. 4 AEUV sowie Art. 7 Abs. 1 und 2 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 65 vom 11. März 2011, S. 1-22. Gemäß Art. 7 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 entspricht die Mindestanzahl an Unterstützungsbekundungen pro Mitgliedstaat der Anzahl der im jeweiligen Mitgliedstaat gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments multipliziert mit 750.

57 Europäisches Parlament: Entschließung zu Europäischen Parteien, 2011, Erwägungsgrund Q.

58 Endgültiger Erlass des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2014, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 51 vom 20. Februar 2014, S. 1-183.

Ausstattung Europäischer Parteien (siehe Tabelle). Zweitens – und dies ist entscheidend – müsste ein europäisches Wahlrecht vorsehen, dass Europäische Parteien mit eigenen Wahl- listen antreten und somit Abgeordnete in das Europäische Parlament entsenden können.

Tabelle: Vergleich der öffentlichen Parteienfinanzierung EU und Deutschland 2013

Europäische Partei		Finanzierung aus EU-Haushalt (in Euro)	Deutsche Mitgliedspartei	Staatliche Finanzierung (in Euro)
EVP	Europäische Volkspartei	7.276.292	CDU CSU	48.051.765 12.008.720
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas	4.985.352	SPD	47.898.405
ALDE	Allianz der Liberalen und Demokraten	2.232.476	FDP	10.507.574
EGP	Europäische Grüne Partei	1.563.218	Grüne	3.175.623
AECR	Allianz der Konservativen und Reformisten	1.402.596		
EL	Europäische Linke	947.500	Die Linke, (DKP)	1.262.210
MELD	Europa der Freiheit und Demokratie	813.649		
EDP	Europäische Demokratische Partei	571.946	FW	692.812
EFA	Europäische Freie Allianz	438.864	SSW, (BP, Friesen, LA)	85.306
EAF	Europäische Allianz für Freiheit	385.323		
AENM	Allianz der nationalen Bewegungen	385.323		
ECPM	Christliche Politische Bewegung	305.012	(PBC, AUF)	
EUD	Allianz für ein Europa der Demokratien	278.242		
Summe		21.585.793		123.682.415
Deutsche Parteien in Klammer haben 2013 keine staatliche Parteienfinanzierung erhalten. CDU: Christlich Demokratische Union Deutschlands; CSU: Christlich-Soziale Union; FDP: Freie Demokratische Partei; Grüne: Bündnis 90/Die Grünen; DKP: Deutsche Kommunistische Partei; FW: Freie Wähler; SSW: Südschleswiger Wählerverband; BP: Bayernpartei; Friesen: Die Friesen; LA: Lausitzer Allianz; PBC: Partei Bibeltreuer Christen; AUF: AUF – Partei für Arbeit, Umwelt und Familie.				

Quellen: Eigene Darstellung auf Grundlage von Angaben des Deutschen Bundestags, Verwaltung, Referat PM 3 Parteienfinanzierung/Landesparlament: Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2013, Stand: 21. Februar 2014 und des Europäischen Parlaments, Generaldirektion Finanzen: Grants from the European Parliament to political parties at European level per party and per year, Stand: März 2014.

Ausblick: Die Notwendigkeit eines europäischen Wahlrechts

Bei der Europawahl 2014 haben die Europäischen Parteienfamilien erstmals Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten nominiert und Kampagnen für deren Wahl durchgeführt. Die Ziele, damit eine Europäisierung der Wahlkämpfe voranzutreiben und für eine höhere Wahlbeteiligung zu sorgen, konnten jedoch nicht erreicht werden, wie eine vergleichende Studie⁵⁹ der Wahlkämpfe in elf EU-Mitgliedstaaten aufzeigt. In den untersuchten Mitgliedstaaten waren die Wahlkämpfe entweder rein durch nationale Themen geprägt oder die Diskussionen waren auf die Frage ‚pro oder contra Europäische Union‘ verkürzt, wie etwa im Vereinigten Königreich. In Deutschland und zu einem geringeren Maße in Luxemburg war ein leichter positiver Effekt festzustellen. Jedoch gaben selbst in Deutschland, wo Martin Schulz auch als nationaler Spitzenkandidat der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) antrat, noch kurz vor der Wahl 20 Prozent der Befragten an, dass ihnen zumindest einer der zwei aussichtsreichsten Spitzenkandidaten – Jean-Claude Juncker für die Europäische Volkspartei (EVP) und Schulz für die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE) – unbekannt ist.⁶⁰ Europaweit konnten die Spitzenkandidaten nur einen Teil der Menschen erreichen: nach einer im April 2014 durchgeführten Umfrage in 12 Mitgliedstaaten kannten nur 40 Prozent der Bevölkerung Schulz und nur 39 Prozent seinen Konkurrenten Juncker.⁶¹

Dieser negative Befund überrascht deshalb nicht, weil die Wahlkämpfe für die Europawahl 2014 fast ausschließlich durch die nationalen Parteien geleitet wurden. Dieser Umstand wurde von einer OSZE-Wahlbeobachtermission⁶² schon bei den Europawahlen 2009 kritisiert: „The Euro-parties still lack the appropriate logistical and financial means to run an EU wide election campaign. It should also be noted that national parties often choose to run their own campaign without associating themselves with Euro-parties, often due to the national political competition being perceived as more important.“⁶³ Im Ergebnis kam es damit zu der paradoxen Situation, dass es zwar europäische Kandidaten für eines der wichtigsten Ämter in der Europäischen Union gab, diese aber – genau wie die Namen und Embleme der Europäischen Parteien – auf kaum einem Plakat, geschweige denn auf einem Wahlzettel, zu sehen waren. Auch die Wahlmanifeste der Europäischen Parteien hatten nur geringen Einfluss auf die nationalen Wahlprogramme und den Wahlkampf.

Es stellt sich somit die Frage, ob die Aufstellung von Spitzenkandidaten und die unbestreitbaren Bemühungen der Europäischen Parteien nicht dem Kampf gegen Windmühlen gleichen, solange es kein europäisches Wahlrecht und keine transnationalen Listen gibt. Nur so hätten die nationalen Mitgliedsparteien einen Anreiz, ihre Wahlkämpfe gemeinsam mit den Parteien aus anderen Mitgliedsländern zu gestalten.⁶⁴ Solange die Sitze im Europäischen

59 Sonia Piedrafita/Anne Lauenroth (Hrsg.): *Between Apathy and Anger: Challenges to the Union from the 2014 Elections to the EP in Member States*, European Policy Institutes Network: EPIN Paper Nr. 39, Mai 2014.

60 Tagesschau.de: ARD-DeutschlandTrend zur Europawahl Interesse an Europawahl steigt, 14.5.2014, abrufbar unter: <http://www.tagesschau.de/europawahl/deutschlandtrend2270.html> (letzter Zugriff: 7.6.2014).

61 Ipsos: *The Majority of Citizens in 12 EU Countries are Not Interested in the Upcoming European Elections*, 7.5.2014, abrufbar unter: <http://www.ipsos-na.com/news-polls/pressrelease.aspx?id=6491> (letzter Zugriff: 7.6.2014).

62 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa.

63 OSCE/ODIHR: *Expert Group Report: Elections to the European Parliament*, 4-7 June 2009, Warschau, 22.9.2009, S. 8-9.

64 Vgl. Sonia Piedrafita/Anne Lauenroth: *EU divisions laid bare by elections to the European Parliament*, in: Piedrafita/Lauenroth (Hrsg.): *Between Apathy and Anger*, 2014, S. 1-11, hier S. 11: „This raises questions about whether such an initiative can ever succeed without a clear political programme behind the lead candidates, a common electoral law or stronger engagement of national parties.“.

Parlament ausschließlich nach nationalen Kontingenten an nationale Parteien vergeben werden, können Europäische Parteien im Wahlkampf nicht in den Vordergrund treten und transnationale Wahlkämpfe und damit auch eine europäische Öffentlichkeit herstellen. Ohne gewählte Mandatsträger, die sich in erster Linie als Repräsentanten der Wählerschaft einer Europäischen Parteienfamilie definieren, fehlt es zudem an Personen, die über die Dauer einer Legislaturperiode hinweg die europäische Dimension der Politik verkörpern.

Das Europäische Parlament (damals noch Parlamentarische Versammlung) und der Rat haben schon 1951 in Art. 21 Abs. 4 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) den Auftrag erhalten, ein einheitliches europäisches Wahlrecht zu verabschieden, wobei das Parlament Entwürfe für allgemeine und unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten ausarbeiten sollte, die dann durch den Rat beschlossen werden sollten. Dieser Verfassungsauftrag wurde durch den Direktwahlakt von 1976⁶⁵ nur unzureichend umgesetzt, der lediglich gemeinsame Grundsätze für die Durchführung der nationalen Bestimmungen zu den Europawahlen festlegt. Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde der betreffende Artikel in den Europaverträgen deshalb sogar verwässert. So sollen die Wahlen nunmehr nach einem „einheitlichen Verfahren oder im Einklang mit in allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen“ durchgeführt werden.⁶⁶

Zwar mangelte es in der Geschichte der europäischen Einigung nicht an Versuchen des Europäischen Parlaments, ein einheitliches europäisches Wahlrecht auf die Beine zu stellen;⁶⁷ diese scheiterten aber immer am Widerstand der Mitgliedstaaten, der nationalen Parteien oder zum Teil schon innerhalb des Europäischen Parlaments. Von der ersten Direktwahl 1979 bis 2002 konzentrierte sich die Debatte auf die Festlegung der Verhältniswahl als allgemeinen Wahlgrundsatz. Das Vereinigte Königreich hatte sich stets geweigert, das Mehrheitswahlrecht aufzugeben, welches die Repräsentativität der Sitzverteilung im Europäischen Parlament stark verzerrte.⁶⁸ Erst mit dem Wahlsieg von Labour 1997 wurde eine Einigung möglich, wonach die Mitglieder des Europäischen Parlaments nach dem Verhältnis-

65 Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung im Anhang zum Beschluß (76/787/EGKS, EWG, Euratom) der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedstaaten über den Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung vom 20. September 1976, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 278 vom 8. Oktober 1976, S. 5-11.

66 Art. 190 Abs. 4 EGV in der Fassung des Vertrags von Amsterdam; heute Art. 223 AEUV.

67 Im Einzelnen: (1) Bericht im Namen des Ausschusses für politische Angelegenheiten und Außenbeziehungen der Gemeinschaft über die Kontrollbefugnisse der Gemeinsamen Versammlung und ihre Ausübung, Berichterstatter: Henri Teitgen, in: Amtsblatt der EGKS, Nr. 22 vom 11. Dezember 1954, S. 532-533; (2) Entwurf eines Abkommens über die Wahl des Europäischen Parlaments in allgemeiner unmittelbarer Wahl, Berichterstatter: Fernand Dehousse, in: Amtsblatt der EG, Nr. 37 vom 2. Juni 1960, S. 834-839; (3) Entwurf eines Vertrages über die allgemeine und unmittelbare Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments, Berichterstatter: Schelto Patijn, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 32 vom 11. Februar 1982, S. 15-18; (4) Vorschlag für einen Akt zur Annahme verschiedener Bestimmungen eines einheitlichen Wahlverfahrens für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments, Berichterstatter: Jean Seitlinger, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 87 vom 5. April 1982, S. 61-62; (5) Entschließung zu den Leitlinien des Europäischen Parlaments zum Entwurf eines einheitlichen Verfahrens für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments, Berichterstatter: Karel De Gucht, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 280 vom 28. Oktober 1991, S. 141-143; (6) Entschließung zu dem Entwurf eines einheitlichen Wahlverfahrens für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments, Berichterstatter: Karel De Gucht, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 115 vom 26. April 1993, S. 121-122.

68 European Parliament: Transnational Party System, 2010, S. 69.

wahlsystem auf der Grundlage von Listen oder von übertragbaren Einzelstimmen gewählt werden.⁶⁹

Das Parlament hat erstmals 1998 auf Initiative seines damaligen Vizepräsidenten Georgios Anastassopoulos ein Wahlrecht vorgeschlagen, das einen transnationalen Wahlkreis vorsieht, der das gesamte Territorium der Europäischen Union umfasst. Danach würde ein Teil der Abgeordneten nicht in den einzelnen Mitgliedstaaten, sondern über gesamteuropäische Listen gewählt werden. Die Wähler hätten folglich zwei Stimmen zur Verfügung: eine Stimme für die gewohnte Wahl des nationalen Kontingents und eine Stimme, um sich für eine der Europäischen Parteien zu entscheiden, welche Kandidaten für die transnationalen Listen auf ihren Kongressen aufstellen. Doch obwohl laut des Vorschlags von Anastassopoulos nur 10 Prozent der Abgeordneten über transnationale Listen gewählt werden sollten, blockten die Mitgliedstaaten den Vorschlag ab.⁷⁰ Eine ähnliche Initiative von Andrew Duff, nach der 25 Abgeordnete über transnationale Listen bestimmt werden sollten, wurde vom Plenum zunächst an den Ausschuss für konstitutionelle Fragen zurücküberwiesen und anschließend nicht mehr zur Abstimmung gebracht.⁷¹

Nach der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Europäische Parteien und den Erfahrungen mit den Spitzenkandidaten bei den Europawahlen 2014 sollte das Europäische Parlament in der neuen Legislaturperiode mit Nachdruck ein einheitliches europäisches Wahlrecht und die Schaffung von transnationalen Listen fordern. Es ist höchste Zeit, dass die politischen Auseinandersetzungen eine europäische Öffentlichkeit erhalten und über die Ländergrenzen hinweg geführt werden. Nur durch die Schaffung transnationaler Listen ist es möglich, die Europawahlen von einer Summe nationaler Einzelabstimmungen zu echten europäischen Wahlen weiterzuentwickeln. Damit würde auch den geänderten Vertragsbestimmungen über die Verantwortung der Mitglieder des Europäischen Parlaments Rechnung getragen, die seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Vertreter der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger⁷² sind und eben nicht mehr „Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“, wie es noch in Art. 189 EGV in der Fassung des Vertrags von Nizza hieß. Mit den neuen Regeln für Europäische Parteien ist das Fundament gelegt, auf dessen Grundlage sie mit einer europäischen Liste von Kandidatinnen und Kandidaten bei der Wahl zum Europäischen Parlament antreten und somit ihrem Verfassungsauftrag gerecht werden können. So könnte ein Durchbruch zu europäischen Wahlkampagnen mit europäischen Persönlichkeiten und europäischen Programmen erreicht werden und damit ein Meilenstein für die Verwirklichung der Europäische Demokratie.

69 Art. 1 Nr. 2 Abs. 1 Beschluss des Rates vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002 zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Anhang zum Beschluss (76/787/EGKS, EWG, Euratom), in: Amtsblatt der EG, Nr. L 283 vom 21. Oktober 2002, S. 1-4.

70 Europäisches Parlament: Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Juli 1998 über die Ausarbeitung eines Entwurfs für ein Wahlverfahren, das auf gemeinsamen Grundsätzen für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments beruht, Berichterstatter: Georgios Anastassopoulos, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 292 vom 21. September 1998, S. 53-66.

71 Der Bericht über einen Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (2009/2134(INI), Berichterstatter: Andrew Duff, A7-0176/2011, wurde am 19.4.2011 vom Ausschuss für konstitutionelle Fragen mit 20 zu 4 Stimmen angenommen, am 7. Juli 2011 vom Plenum des Parlaments aber an den Ausschuss zurücküberwiesen. Der zweite Bericht über einen Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (2009/2134(INI), Berichterstatter: Andrew Duff, A7-0027/2012, wurde am 26. Januar 2012 abermals vom Ausschuss für konstitutionelle Fragen angenommen (16 zu 7 Stimmen), dem Plenum von der Konferenz der Präsidenten aber nicht mehr zur Abstimmung vorgelegt.

72 Vgl. Art. 14 Abs. 2 EUV.