

Stefanie Armbrecht

# Politische Parteien im europäischen Verfassungsverbund

Neue Impulse durch die VO (EG) Nr. 2004/2003



Nomos

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	15
Einleitung	17
Kapitel 1: Politische Parteien im demokratischen Verfassungsstaat	23
A. Die Aufgabe und Stellung politischer Parteien im demokratischen Verfassungsstaat	23
I. Die Aufgaben der politischen Parteien in einem demokratischen Herrschaftssystem	23
1. Demokratie in Europa	24
a) Konzepte demokratischer Legitimation	26
b) Demokratische Repräsentation als Leitprinzip	27
c) Formenvielfalt demokratischer Repräsentation	29
-d) Kernelemente des europäischen Demokratieverständnisses	30
2. Die Funktionen der politischen Parteien im demokratischen Verfassungsstaat	32
a) Die Funktionen politischer Parteien in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union	33
b) Modelle der Literatur über die Funktionen der politischen Parteien	35
aa) Sozial- und politikwissenschaftliche Funktionsbestimmung	37
bb) Staatsrechtliche Funktionsbestimmung	38
cc) Auswertung	39
c) Präziser Funktionskatalog	41
aa) Vermittlungsfunktion	42
bb) Integrationsfunktion	42
(1) Integrationsfunktion der einzelnen Parteien	43
(2) Integrationsfunktion des Parteiensystems	43
cc) Repräsentationsfunktion	44
dd) Zielfindungsfunktion	45
ee) Elitenrekrutierungsfunktion	46
ff) Regierungsfunktion	46
gg) Innovations- und Kontrollfunktion	47
d) Zwischenergebnis	48
e) Abgrenzung zu Interessenverbänden und Bürgerinitiativen	48

II.	Parteiensysteme	49
1.	Einparteiensystem	50
2.	Parteienpluralismus	50
a)	Zweiparteiensystem	50
b)	Mehrparteiensystem	51
c)	Vielparteiensystem	53
3.	Die Vorzüge des Zweiparteien- und des Mehrparteiensystems	54
III.	Das Verhältnis von Volk, Partei und Staat	54
1.	Der verfassungsrechtliche Status der politischen Parteien	55
a)	Die Lehre vom Parteienstaat	56
b)	Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien nach der gängigen Rechtsauffassung	57
2.	Die politischen Parteien als Mittler zwischen Gesellschaft und Staat	60
B.	Der Parteibegriff	62
I.	Begriffsmerkmale	64
1.	Vereinigung von Bürgern	64
2.	Beteiligung an Wahlen zur Erlangung staatlicher Macht	65
3.	Verfolgung politischer Ziele	67
4.	Ergebnis	68
II.	Der Zusammenhang zwischen den Funktionen, der verfassungsrechtlichen Stellung und dem Begriff der politischen Partei	68
III.	Die allgemeine Anwendbarkeit des entwickelten Parteibegriffs	70
C.	Schlussfolgerungen	71
Kapitel 2:	Der Verfassungsverbund als konstituierendes Element einer europäischen Parteiendemokratie	73
A.	Einleitung	73
B.	Eine demokratische Europäische Union als Voraussetzung europäischer politischer Parteien	75
I.	Die Verfassung der Europäischen Union	76
1.	Grundelemente des Verfassungsbegriffs	78
2.	Das Primärrecht als Verfassung der Europäischen Union	78
II.	Die Europäische Union als Verfassungsverbund	82
III.	Das Demokratieprinzip als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts	84
C.	Die Verwirklichung des Demokratieprinzips in der Europäischen Union	86
I.	Die demokratische Legitimation der Europäischen Union	86
1.	Die doppelte Legitimationsbasis der Europäischen Union	87
2.	Das so genannte Demokratiedefizit der Europäischen Union	88
a)	Die demokratische Legitimation über das Europäische Parlament	89

aa)	Rechtsetzungsbefugnisse	89
bb)	Wahlrecht	91
cc)	Kontrollrechte	93
dd)	Mitwirkung bei der Besetzung anderer Organe	93
ee)	Geringere demokratische Legitimation mangels eines „Willensbildungsverbunds“	94
b)	Die demokratische Legitimation des Rats	96
aa)	Kontrolle durch die nationalen Parlamente	96
bb)	Mangelnde Transparenz	97
cc)	Repräsentation der Unionsbürger	98
c)	Defizite im Vergleich zum klassischen Demokratie- verständnis	99
3.	Ablehnung der These vom Demokratiedefizit	99
a)	Das Fehlen einer eigenständigen demokratischen Legitimation der Europäischen Union	100
aa)	Die Untrennbarkeit von Demokratieprinzip und Staatlichkeit	100
bb)	Das Nichtvorhändensein vorrechtlicher Voraus- setzungen	101
b)	Die ausreichende demokratische Legitimation über Rat und Parlament	102
4.	Die Position des Bundesverfassungsgerichts	103
5.	-Die Problemlösung durch eine vermittelnde Position	105
II.	Die Notwendigkeit eines unionsspezifischen Demokratiekonzepts	108
D.	Schlussfolgerungen	111
Kapitel 3: Politische Parteien im europäischen Verfassungsverbund		115
A.	Die Bedeutung der politischen Parteien für die Parlamentarisierung und Demokratisierung der Europäischen Union	115
I.	Die politischen Parteien als notwendiger Faktor der europäischen Integration	116
II.	Die Entstehung einer Europäischen Öffentlichkeit als Voraus- setzung des europäischen Willensbildungsprozesses	119
III.	Die europäischen Parteien als Element der europäischen Öffentlichkeit	121
1.	Die Entwicklung politischer Parteien auf europäischer Ebene	121
a)	Die „Internationalen“ der Sozialisten, Christdemokraten und Liberalen	122
b)	Die Fraktionen im Europäischen Parlament	122
c)	Die transnationalen Parteienbünde	124
aa)	Der Bund der Sozialdemokratischen Parteien (Bund)	125

bb) Die Europäische Volkspartei (EVP)	126
cc) Die Europäischen Liberalen Demokraten (ELD)	127
dd) Die Europäischen Grünen	128
ee) Die Europäische Freie Allianz	128
d) Die politischen Parteien auf europäischer Ebene nach Einführung von Art. 191 EGV (ex Art. 138a)	129
aa) Die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE)	130
bb) Die Europäische Volkspartei (EVP)	131
cc) Die Europäische Liberale und Demokratische Reform-Partei (ELDR)	131
dd) Die Europäische Föderation Grüner Parteien (EFGP)	132
ee) Die Demokratische Partei der Völker Europas - Europäische Freie Allianz (DPVE-EFA)	132
e) Die Entwicklung seit Inkrafttreten der VO (EG) Nr. 2004/2003	132
aa) Die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE)	132
bb) Die Europäische Volkspartei (EVP)	134
cc) Die Europäische Liberale, Demokratische und Reformpartei (ELDR-Partei)	134
dd) Die Europäische Föderation Grüner Parteien/ Europäische Grüne Partei (EFGP/EGP)	135
ee) Die Europäische Freie Allianz (EFA)	136
ff) Die Partei der Europäischen Linken (EL)	137
gg) Die Europäische Demokratische Partei (EDP)	137
hh) Die Allianz für das Europa der Nationen (AEN)	138
ii) Die EUDemocrats (EUD)	138
jj) Die Allianz der unabhängigen Demokraten in Europa (ADIE)	139
f) Keine wesentlichen Fortschritte in der Struktur der europäischen Parteien	139
2. Die Wechselbeziehungen zwischen den europäischen Parteien und dem konstitutionellen Umfeld	140
3. Die Finanzierung der europäischen Parteien	144
4. Die europäischen Parteien im Lichte des Verbundgedankens	146
5. Der Einfluss der europäischen Parteien auf andere Organe der Europäischen Union	149
6. Zusammenfassung	150
IV. Weitere Faktoren der europäischen Öffentlichkeit	152
1. Interessenvereinigungen	152
2. Medien	154
3. Sprache	156
V. Zwischenergebnis	157
VI. Die Funktionen der europäischen Parteien	158

1.	Übertragbarkeit des im ersten Kapitel entwickelten Funktionskatalogs	158
	a) Vermittlungsfunktion	159
	b) Integrationsfunktion	162
	c) Repräsentationsfunktion	164
	d) Zielfindungsfunktion	165
	e) Elitenrekrutierungsfunktion	166
	f) Regierungsfunktion	167
	g) Innovations-und Kontrollfunktion	168
	h) Zwischenergebnis	169
2.	Unionspezifische Parteifunktionen	171
	a) Stiftung europäischer Identität	171
	b) Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit	175
VII.	Die Ausgestaltung des Parteiensystems im europäischen Verfassungsverbund	175
VIII.	Die Rechtsstellung der politischen Parteien im europäischen Verfassungsverbund	176
	1. Parteienfreiheit	177
	2. Chancengleichheit	178
	3. Öffentlichkeit der europäischen Parteien	179
	4. Unionsweite Rechtspersönlichkeit der europäischen Parteien	180
B.	Der Begriff der europäischen Partei	181
I.	Strukturelle Merkmale	182
	1. Konföderatives Modell	183
	2. Föderatives Modell	183
	3. Supranationales Modell	184
	4. Ablehnung des konföderativen und des supranationalen Modells	184
	5. Vorzüge des föderativen Modells	185
	6. Transnationale Organisationsstruktur	186
II.	Teilnahme an Wahlen	187
III.	Verfolgung politischer Ziele	188
	1. Orientierung am europäischen Gemeinwohl	188
	2. Integrationskritische Parteien	189
IV.	Vorschlag für eine Definition der europäischen Partei	189
V.	Ergebnis	190
C.	Die normative Grundlage: Art. 191 EGV	191
	I. Die Rechtsnatur von Art. 191 EGV	192
	II. Der Inhalt von Art. 191 EGV	194
	III. Bewertung	195
D.	Die europäischen Parteien im Verfassungsvertrag und im Reformvertrag	196
E.	Schlussfolgerungen	198

Kapitel 4:	Der Eintritt der europäischen Parteien in eine neue Entwicklungsphase durch die VO (EG) Nr. 2004/2003	201
A.	Die Regelung der Rechtsstellung und Finanzierung der europäischen Parteien durch die VO (EG) Nr. 2004/2003	201
I.	Erste Bemühungen um eine Regelung über die Rechtsstellung und Finanzierung europäischer Parteien	202
II.	Die Bestimmungen der VO (EG) Nr. 2004/2003	205
1.	Definition und Voraussetzungen einer europäischen politischen Partei	205
a)	Die Begriffsmerkmale der europäischen Partei	205
b)	Der Begriff „politische Partei auf europäischer Ebene“ im Lichte der im dritten Kapitel der Arbeit vorgeschlagenen Definition	206
c)	Bewertung der Definition	207
aa)	Bürgerparteien und Parteienbündnisse	207
bb)	Das Quorum der Mindestrepräsentativität gem. Art. 3 b) I. Alt.	208
cc)	Das Problem der Mindestrepräsentativität	208
(1)	Vertretung im Europäischen Parlament oder auf nationaler Ebene	209
(2)	Prozentzahl statt konkreter Ziffer als Quorum	209
(3)	Erschwerung der Neugründung europäischer Parteien	210
(4)	Benachteiligung von in großen Mitgliedstaaten antretenden Parteien	211
(5)	Zwang zum transnationalen Zusammenschluss	211
(6)	Notwendigkeit einer Mindestrepräsentativität?	211
(7)	Unverhältnismäßigkeit der Regelung	212
dd)	Das Mindestquorum der Stimmen bei den Europawahlen gem. Art. 3 b) 2. Alt.	213
ee)	Die Achtung der Grundsätze und Werte der Europäischen Union gem. Art. 3 c)	214
ff)	Die Teilnahme an den Europawahlen gem. Art. 3 d)	214
2.	Die Zuerkennung einer europaweiten Rechtspersönlichkeit	215
3.	Die Finanzierung der europäischen Parteien	218
a)	Antrag auf Finanzierung	219
b)	Aufteilung der Mittel	221
aa)	Die bisherige Finanzierung europäischer Parteien	222
bb)	Die Regelungen in der VO (EG) Nr. 2004/2003	222
cc)	Die Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Chancengleichheit	222
dd)	Die Höhe der zur Verfügung stehenden Mittel und anspruchsberechtigte Parteien	225

c)	Öffentliche Finanzierung	227
aa)	Die Position des Bundesverfassungsgerichts	227
bb)	Die Position des Europarats	228
cc)	Die Vereinbarkeit der in der VO (EG) Nr. 2004/2003 getroffenen Regelung mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien	228
dd)	Der Anteil der öffentlichen Finanzierung am Jahresbudget der europäischen Parteien gem. Art. 10 Abs. 2	229
	(1) Die Obergrenze öffentlicher Finanzierung	229
	(2) Die Zusammensetzung der Eigenmittel	232
	(3) Der Anteil der Zuwendungen aus dem Gesamthaushalt der Europäischen Union am Budget der europäischen Parteien 2004, 2005 und 2006	234
ee)	Die Art der Ausgaben und sonstige Unterstützung	234
d)	Finanzierungsverbot	235
e)	Annahme von Spenden	238
aa)	Uneinigkeit während des Gesetzgebungsverfahrens	238
bb)	Die Regelung in der VO (EG) Nr. 2004/2003	239
cc)	Größere Transparenz und Unabhängigkeit der europäischen Parteien durch die Spendenregelung	240
dd)	Sanktionen bei Verstößen gegen die Offenlegungspflicht oder das Annahmeverbot	242
f)	Finanzkontrolle	243
	Die Negation des Status einer europäischen Partei	246
a)	Achtung der demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätze	246
aa)	Die Rechtsprechung des EGMR zum Parteiverbot	247
bb)	Die Leitlinien der Venedig-Kommission	249
cc)	Parteiverbot durch die Mitgliedstaaten und die Europäische Union	249
	(1) Die Zulässigkeit eines Verbots nationaler Parteien durch die Mitgliedstaaten	250
	(a) Praktische Bedeutung: Das NPD-Verbotungsverfahren 2001	250
	(b) Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts	250
	(c) Die gemeinschaftsrechtlichen Grenzen nationaler Parteiverbote	252
	(d) Zwischenergebnis	254
	(2) Das Verbot einer europäischen Partei durch die Mitgliedstaaten	254
	(3) Die Zulässigkeit eines Parteiverbots durch die Unionsorgane	255
	(4) Die Regelung eines Parteiverbots in der VO (EG) Nr. 2004/2003	257



dd) Das Nachprüfungsverfahren nach Art. 5 Abs. 2 der VO (EG) Nr. 2004/2003	258
ee) Die Bedenken gegen das Nachprüfungsverfahren	259
b) Das Nachprüfungsverfahren nach Art. 5 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 2004/2003	261
4. Rechtsweg	262
D. Abschließende Bewertung der in der VO (EG) Nr. 2004/2003 getroffenen Regelungen	263
I. Die Rechtmäßigkeit der VO (EG) Nr. 2004/2003	263
1. Die Vereinbarkeit der VO (EG) Nr. 2004/2003 mit Art. 191 EGV	263
a) Parteibegriff	264
b) Mindestrepräsentativität	264
2. Die Vereinbarkeit der VO (EG) Nr. 2004/2003 mit dem Grundsatz der Parteigründungsfreiheit	265
3. Die Vereinbarkeit der VO (EG) Nr. 2004/2003 mit dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien	265
a) Mindestrepräsentativität	265
b) Aufteilung der verfügbaren Mittel aus dem Haushalt der Europäischen Union	266
4. Vereinbarkeit der VO (EG) Nr. 2004/2003 mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien	267
a) Öffentliche Finanzierung	267
b) Zusammensetzung der Eigenmittel	267
c) Jährliche Festlegung der Mittel im Haushaltsplan des Europäischen Parlaments	268
5. Rechtspersönlichkeit	268
6. Spenden	269
7. Finanzierungsverbot	269
8. Finanzkontrolle	269
9. Das Nachprüfungsverfahren nach Art. 5 Abs. 2	270
10. Rechtsweg	270
11. Ergebnis	270
II. Klagen gegen die VO (EG) Nr. 2004/2003	271
III. Erfahrungen in der Praxis	272
1. Die Entschließung des Europäischen Parlaments zu Europäischen Politischen Parteien	273
2. Die Bewertung der VO (EG) Nr. 2004/2003 durch die europäischen Parteien	275
IV. Änderungsvorschlag der Kommission	278
E. Neue Impulse durch die VO (EG) Nr. 2004/2003	279
 Literaturverzeichnis	 285