

Europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen: Ein Kurzbeitrag zum unionsrechtlichen Rahmen

Pascal Schonard¹

I. Einführung

Die im politischen und politikwissenschaftlichen Diskurs zunehmend präsenten² europäischen politischen Parteien und europäischen politischen Stiftungen verdienen auch juristische Aufmerksamkeit³. Es handelt sich hierbei in Teilen um gewachsene Strukturen, die nicht erst aufgrund vertraglicher Schöpfung, sondern seit den 1970er Jahren aus eigenem Antrieb einiger politischer Familien entstanden sind⁴. Seit dem Vertrag von Maastricht sind sie als eine für den europäischen Integrationsprozess bedeutende Kraft primärrechtlich anerkannt:

„Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei.“ (nunmehr Artikel 10 Abs. 4 EUV⁵)

Dass europäische politische Parteien somit ein politischer Transmissionsriemen zwischen Bürgern und Union sind und zur Herausbildung eines europäischen *demos* beitragen können, legitimiert auch einen regulatorischen Rahmen sowie finanzielle Leistungen des Unionshaushalts. Gleiches gilt mit Blick auf die Finanzierung europäischer politischer Stiftungen, die die Arbeit der europäischen politischen Parteien mit vielfältigen Aktivitäten zu Themen europäischer Politik ergänzen.

¹ Pascal Schonard ist Rechtsassessor und absolvierte eine maîtrise en droit (Univ. Paris 1 Panthéon-Sorbonne) sowie einen Master en administration publique (ÉNA). Er ist seit dem 1. September 2021 Direktor der Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen. Dieser Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder.

² Vgl. etwa *Tsatsos/Deinzer*, Europäische politische Parteien, 1998; *Leinen*, „Europäische Parteien: Aufbruch in eine neue demokratische EU“, in: *Integration* 2006, S. 229ff.; *Van Hecke e.a.*, „Reconnecting European Political Parties with European Union citizens“, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, IDEA Discussion Paper 6/2018; *Rondu e.a.*, „Les partis politiques européens: que sont-ils et à quoi servent-ils?“ in: *Le Monde* v. 23.4.2019, Rubrik „Factoscope“; *Calossi/Cicchi*, „European Parliament Political Groups and European Political Parties: Development and relationship between two faces of the EU political system“, *Quaderni del circolo rosselli* (QCR) 2019, S. 15ff.

³ Vgl. unter den wenigen juristischen Untersuchungen *Koch*, MIP 2018, S. 71ff.

⁴ Vgl. *A. Maurer*, „Europäische Parteien“, in: *Große Hüttmann/Wehling*, Das Europalexikon, 3. Aufl., Bonn 2020, nachzulesen auf den Internetseiten der Bundeszentrale für politische Bildung, <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/176888/europaeische-parteien>.

⁵ Die ursprüngliche Verortung im Vertrag von Maastricht war Art. 138a S. 2 EG.

Für die Ausgestaltung dieses unionsrechtlichen Rahmens bedurfte es allerdings noch einer Rechtsgrundlage. Diese findet sich in Artikel 224 AEUV, der erst mit dem Vertrag von Nizza in das Primärrecht Eingang gefunden hat⁶. Auf seiner Grundlage sind die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2004/2003⁷ sowie die sie ersetzende Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014⁸ und zwei weitere Änderungsverordnungen⁹ zu Statut und Finanzierung der europäischen politischen Parteien und der europäischen politischen Stiftungen ergangen. Aktuell können europäische politische Parteien unter bestimmten Bedingungen bis zu 90% ihres Jahreshaushalts aus EU-Mitteln finanzieren, bei Stiftungen sind dies bis zu 95%. Im Jahre 2019 betragen die von der Union zur Verfügung gestellten Mittel für europäische politische Parteien nach Kontenabschluss durch das Präsidium des Europäischen Parlaments rund 34,9 Mio. Euro¹⁰. Dies bedingt ein hohes Maß an Verantwortung für die Mittelverwendung im Sinne der Verträge und der sie ausfüllenden sekundärrechtlichen Regelungen.

Neben Bedingungen für die Registrierung als europäische politische Parteien bzw. Stiftungen, Grenzen der Eigenmittelwerbung sowie Finanzierungsverbote enthält die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 deshalb auch umfassende verwaltungsrechtliche Aufsichts- und Sanktionsregelungen, die durch eine unabhängige Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen (nachfolgend die „Behörde“) wahrgenommen werden.

⁶ Seinerzeit Artikel 191 Abs. 2 EG.

⁷ 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, ABl. EU L 297, 15.11.2003, S. 1.

⁸ Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, ABl. EU L 317, 4.11.2014, S. 1.

⁹ Verordnung (EU, Euratom) 2018/673 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. Mai 2018 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, ABl. EU L 1141, 4.5.2018, S. 1; Verordnung (EU, Euratom) 2019/493 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. März 2019 zur Änderung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 im Hinblick auf ein Überprüfungsverfahren für im Zusammenhang mit Wahlen zum Europäischen Parlament begangene Verstöße gegen Vorschriften zum Schutz personenbezogener Daten, ABl. EU L 851, 27.3.2019, S. 7.

¹⁰ <https://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/files/political-parties-and-foundations/european-political-parties/en-funding-amounts-parties-2021.pdf> – dabei ist allerdings zu beachten, dass 2019 als Europawahljahr ein besonders aktives Haushaltsjahr für die europäischen politischen Parteien darstellte. Für 2020 und 2021 liegen seitens des Europäischen Parlaments noch keine abschließenden Zahlen vor. Die noch hinzukommenden Mittel für europäische politische Stiftungen finden sich hier: <https://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/files/political-parties-and-foundations/european-political-foundations/en-grant-amounts-foundations-2021.pdf>.

II. Eintragung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen durch die Behörde

Frei gebildete Vereinigungen, ob innerstaatlich oder transnational, sowie die politischen Parteien in den Mitgliedstaaten können selbstverständlich ohne behördlichen Eingriff seitens der EU europapolitische Themen politisch anregen oder aufgreifen¹¹. Sofern ein politisches Bündnis jedoch Haushaltsmittel nach den Vorschriften der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 beantragen will, bedarf es nach Artikel 17 Abs. 1 ihrer vorherigen Eintragung als europäische politische Partei bzw. europäische politische Stiftung im Sinne der Verordnung. Ein entsprechender Antrag kann nach Artikel 8 Abs. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 nur bei der Behörde erfolgen. Die Behörde ist folglich die zwingende Zwischenstation auf dem Weg zur EU-Kofinanzierung für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen. Damit erschließt sich auch ein wesentlicher Sinn der Einrichtung der Behörde durch den Unionsgesetzgeber: die strukturellen Grundvoraussetzungen für einen statthaften Antrag auf EU-Finanzierung unabhängig und losgelöst vom politischen Betrieb der Unionsorgane zu prüfen.

Die Behörde prüft dabei in dem Verfahren nach Artikel 9 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014, ob der Antragsteller die Voraussetzungen für die Eintragung gemäß deren Artikel 3 erfüllt und ob die Satzung der europäischen politischen Parteien und europäischen politischen Stiftungen die gemäß Artikel 4 und 5 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 erforderlichen Bestimmungen enthält.

In der Praxis haben sich in Bezug auf europäische politische Parteien das Vorliegen des (mit der ersten Änderungsverordnung verschärften¹²) Repräsentativkriteriums in Artikel 3 Abs. 1 lit. b sowie das nach Artikel 4 Abs. 1 lit. c der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 in der Satzung europäischer politischer Parteien zwingend erforderliche politische Programm als besonders verfahrensrelevant herausgestellt¹³. Der Unionsgesetzgeber bezweckt in der Zusammenschau dieser Kernvorschriften sicherzustellen, dass europäische politische Parteien und Stiftungen tatsächlich einen transnationalen Charakter haben und keine reinen Kunstgebilde ohne politische Unterscheidbarkeit entstehen¹⁴: Politische Bündnisse, die nicht effektiv in einem Viertel der Mitgliedstaaten mittels politisch

¹¹ Vgl. dazu aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts auch BVerfG, Beschluss vom 22. November 2001 – 2 BvB 1/01, Rn. 18.

¹² Nunmehr kann die Repräsentativität in der Union nicht mehr durch Einzelmitglieder in Parlamenten belegt werden, vielmehr bezieht sich das Kriterium nunmehr auf Mitgliedsparteien.

¹³ Vgl. die infolge der ersten Änderungsverordnung ergangenen Entscheidungen der Behörde zur Löschung dreier europäischer politischer Parteien aus dem Register: www.appf.europa.eu/appf/de/parties-and-foundations/removed-from-the-register.

¹⁴ Siehe hierzu insbesondere Erwägungsgrund Nr. 4 der ersten Änderungsverordnung (EU, Euratom) 2018/673 (vgl. oben Fn. 9).

relevanter¹⁵ Mitgliedsparteien¹⁶ vertreten wären oder kein politisches Programm vorweisen könnten, werden deshalb die entsprechenden Eintragungsvoraussetzungen als europäische politische Partei verfehlen. Nach Artikel 3 Abs. 3 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 kann an jede europäische politische Partei eine europäische politische Stiftung angeschlossen sein.

Eine Eintragung als europäische politische Partei oder europäische politische Stiftung wirkt nach Artikel 15 Abs. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 insofern konstitutiv, als sie mit Veröffentlichung der antragsstattgebenden Entscheidung der Behörde im Amtsblatt der EU die europäische Rechtspersönlichkeit erlangt¹⁷. Überdies erfolgt eine Eintragung in das Register, aus welchem Bürgerinnen und Bürger Auszüge in standardisierter Form beantragen können. Aktuell sind zehn europäische politische Parteien und die zehn ihnen angeschlossenen europäischen politischen Stiftungen eingetragen¹⁸.

Mit der Eintragung werden die Voraussetzungen für die Eintragung jedoch nicht obsolet. Vielmehr prüft die Behörde gemäß Artikel 10 Abs. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 regelmäßig das Fortbestehen der Eintragungsvoraussetzungen. Fallen sie weg, ist ggf. eine Löschung aus dem Register die Folge (Artikel 27 Abs. 1 lit. b der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014¹⁹). Dies ist zwar nicht mit einem „Parteiverbot“ zu verwechseln, da die Vereinigung ihre politische Betätigung im Rahmen des mitgliedstaatlichen Rechts fortsetzen kann, führt aber zum Verlust der europäischen Rechtspersönlichkeit sowie dem Abschneiden jeder weiteren Unterstützung durch den Unionshaushalt²⁰. Ein beson-

¹⁵ Diese Präsenz kann nach Art. 3 Abs. 1 lit. b n.F. der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 entweder durch gewählte Vertreter in den regionalen, nationalen Parlamenten bzw. dem Europäischen Parlament, oder durch Mindeststimmergebnisse für besagte Mitgliedsparteien nachgewiesen werden.

¹⁶ Dies impliziert das Gebot einer nachweisbar effektiven Mitgliedschaft in der europäischen politischen Vereinigung.

¹⁷ So auch *Koch*, MIP 2018, S. S. 71ff., S. 72. Ob dies allerdings die nationalen Durchführungsvorschriften stets ebenso verstehen, ist nicht eindeutig (vgl. etwa Art. 17:3 des aufgrund der zahlreichen dort bestehenden Sitze europäischer politischer Parteien und Stiftungen für die Praxis bedeutsamen belgischen Gesetzbuchs über Gesellschaften und Vereine v. 23.3.2019, belgisches Staatsblatt v. 4.4.2019, S. 33239ff., wonach der Umwandlungsakt in die europäische Rechtsperson bereits durch die Beurkundung des belgischen Notars vollendet zu sein scheint. Man wird diesen notariellen Akt in europarechtskonformer Auslegung jedoch vielmehr als einen bloßen Zwischenschritt verstehen müssen, der nach Art. 15 Abs. 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 in die Prüfung der Behörde einfließt, sie aber nicht vorwegnimmt).

¹⁸ Siehe www.appf.europa.eu.

¹⁹ Nach der Systematik der Verordnung handelt es sich hierbei um eine „Sanktion“, was unter verfahrensrechtlichen Gesichtspunkten vor Entscheidung über die Austragung nach Art. 29 den europäischen politischen Parteien und Stiftungen Gelegenheit belässt, „Abhilfemaßnahmen“ zu ergreifen (besser der Begriff in der englischen Sprachfassung der Verordnung: *corrective measures*).

²⁰ Große Bedeutung kommt daher der Frage des Zeitpunkts des Wirksamwerdens einer Lösungsentscheidung zu, vgl. Artikel 16 Abs. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014.

deres Verfahren mit hohen Hürden für Verfahrenseinleitung und Entscheidung besteht nach Art. 10 Abs. 3 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 bei tatsächlichen Zweifeln am Fortbestehen der Eintragungsvoraussetzung des Art. 3 Abs. 1 lit. c bzw. 3 Abs. 2 lit. d, wonach Programm und Tätigkeit der europäischen politischen Partei oder Stiftung im Einklang mit den Unionswerten stehen muss.

III. Rechtmäßigkeitskontrolle der Einnahmen und Ausgaben

Ab Eintragung unterliegen die europäischen politischen Parteien und europäischen politischen Stiftungen unionsrechtlichen Vorschriften zu ihrem finanziellen Gebaren sowie einem abgestuften Kontrollsystem.

1. Zuständigkeiten und Zusammenarbeit

Die Behörde, der Anweisungsbefugte des Europäischen Parlaments²¹ und die Mitgliedstaaten sind nach Artikel 24 Abs. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 angehalten, die Einhaltung der für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen geltenden Rechtsvorschriften „in Zusammenarbeit“ zu kontrollieren.

Die jeweiligen Zuständigkeitsbereiche erstrecken sich dabei auf folgende Kontrollen:

- Einhaltung der Verpflichtungen aus der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 durch die Behörde (Artikel 24 Abs. 2 UAbs. 1);
- Einhaltung der Verpflichtungen aus der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 *in Bezug auf die Unionsmittel im Einklang mit der Haushaltsordnung* durch den Anweisungsbefugten des Europäischen Parlaments (Artikel 24 Abs. 2 UAbs. 2);
- nationale Rechtsvorschriften, die in den von der Verordnung nicht geregelten Bereichen auf europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen anwendbar sind, durch die mitgliedstaatlichen Behörden (Umkehrschluss zu Artikel 24 Abs. 3 in Zusammenschau mit Artikel 14 Abs. 2).

Um das kooperative Zusammenwirken auf dieser Grundlage sicherzustellen, gilt ein Informationsaustauschgebot nach Art. 28 Abs. 1 der Verordnung, das sich in der Praxis in besonders intensiver Zusammenarbeit zwischen Behörde und Europäischem Parlament zeigt. Die Mitgliedstaaten sind nach derselben Vorschrift zudem gehalten, „Kontaktstellen“ zu benennen, die unbeschadet innerstaatlicher

²¹ Nach Artikel 235 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments ist das Präsidium zuständiges Organ.

Zuständigkeitsverteilungen für die Behörde und das Europäische Parlament als Ansprechpartner zu Fragen nationalen Rechts fungieren²².

2. Kontrollmaßstab der Behörde

Während der Anweisungsbefugte des Europäischen Parlaments für die Kontrolle der Unionshaushaltsmittel zuständig ist, kontrolliert die Behörde in ihrem Zuständigkeitsbereich unabhängig von der Frage, ob die europäische politische Partei bzw. Stiftung Unionsmittel beantragt hat, tatsächlich bezieht oder verwendet. Vielmehr führt die bloße Tatsache, dass sie von der Behörde eingetragen ist, zur Anwendbarkeit materieller Schranken für die Herkunft der Eigenmittel (Spenden und Zuwendungen) und die Ausgabenpraxis, und zwar unabhängig davon, ob dabei (auch) Unionsmittel zum Einsatz kommen.

a) Spenden und Zuwendungen

Nach Artikel 20 Abs. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 dürfen Spenden 18 000 EUR pro Jahr und Spender nicht übersteigen. Gleiches gilt nach Abs. 9 für Zuwendungen von Individualmitgliedern („Bürger, die ihre Mitglieder sind“), es sei denn es handelt sich dabei um Abgeordnete des Europäischen Parlaments. Nur für Mitgliedsparteien und Mitgliedsorganisationen besteht nach Artikel 20 Abs. 7 bzw. 8 kein absoluter Grenzbetrag²³.

Über die Deckelungen hinaus enthält die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 in Art. 20 Abs. 5 vier wesentliche Verbotstatbestände in Bezug auf die Eigenmittelwerbung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen. Diese sind die Annahmeverbote betreffend (i) anonyme Spenden und Zuwendungen, (ii) Spenden aus den Mitteln der Fraktionen des Europäischen Parlaments, (iii) Spenden öffentlicher Kassen, sowie (iv) Spenden aus drittstaatlicher Quelle. Das Verbot, Spenden aus drittstaatlicher Quelle anzunehmen, entwickelt aufgrund der bekannten Versuche der politischen Einflussnahme durch nichtdemokratische Drittstaaten eine besondere Bedeutung und bildet

²² Vgl. die Liste in Anlage 2 des Tätigkeitsberichts 2021 der Behörde, abzurufen unter www.appf.europa.eu.

²³ Allerdings besteht nach Art. 20 Abs. 7 und 8 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 eine prozentuale Deckelung von 40% des Gesamthaushalts. Diese spielt in der Praxis jedoch eine untergeordnete Rolle, da bei der für alle derzeit eingetragenen europäischen politischen Parteien und Stiftungen stattfindenden Unionsmittelbezuschung nach Art. 17ff. die förderfähigen Ausgaben zu 90% (bei europäischen politischen Parteien) bzw. 95% (bei europäischen politischen Stiftungen) mit öffentlichen Geldern erstattet werden. Die Eigenmittel (Spenden und Zuwendungen) werden deshalb vorbehaltlich des Ausschlusses von der Förderfähigkeit nur 10 bzw. 5% des Gesamthaushalts erreichen.

somit auch einen besonderen Kontrollschwerpunkt der Behörde. Die Kontrollinstrumente der Behörde sind insoweit jedoch noch nicht voll ausgebildet²⁴.

b) Finanzierungsverbote

Europäischen politischen Parteien und europäischen politischen Stiftungen ist es nach Artikel 22 Abs. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 versagt, ihre Mittel (gleichviel ob Unionshaushaltsmittel oder Eigenmittel) für die unmittelbare oder mittelbare²⁵ Finanzierung anderer politischer Parteien oder Stiftungen, insbesondere ihrer eigenen Mitgliedsparteien oder -organisationen auf nationaler Ebene²⁶, oder Kandidaten zu verwenden. Davon abzugrenzen sind jedoch gemeinsame Veranstaltungen der europäischen politischen Parteien und Stiftungen mit Partnern auf nationaler Ebene („*joint activities*“), die einen Finanzierungsvorteil für diese Partner vermeidet²⁷. Denn insoweit handelt es sich gerade nicht um eine verbotene *Finanzierung* der Partnerorganisationen, sondern um eine Mitnutzung politischer Resonanzräume auf mitgliedstaatlicher Ebene, um eigene Inhalte der europäischen politischen Partei oder Stiftung zu transportieren, was Artikel 22 Abs. 1 nicht verbietet.

3. Folgen bei Verstößen

Die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 sieht im Falle der Feststellung von Verstößen durch europäische politische Parteien und Stiftungen ein umfassendes Sanktionsinstrumentarium vor, das die Behörde unter der Kontrolle des Gerichts der Europäischen Union anwendet. Dabei hebt die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 in Artikel 27 Abs. 1 zunächst den derzeit²⁸ als Sanktion strukturierten und mit Registerlöschung belegten Wegfall der Eintragungsvoraussetzungen hervor. Sodann folgt eine abschließende Auflistung sonstiger

²⁴ Siehe nun allerdings die im Änderungsvorschlag der Kommission v. 25.11.2021 vorgesehene Möglichkeit, die Spenderidentität ggf. durch unmittelbare Kontaktaufnahme mit Spendern zu ermitteln, KOM(2021)734 endg., dort insbes. Art. 23 Abs. 8.

²⁵ Siehe zum Begriff die Urteile des EuG v. 27.11.2018 in der Rs. *MENL/Parlament*, T-829/16, Rz. 72, sowie v. 7.11.2019 in der Rs. *ADDE/Parlament*, T-48/17, EU:T:2019:780, Rz. 71.

²⁶ Dies ist in Bezug auf den unionsfinanzierten Anteil auch Abs. 2 der Erklärung Nr. 11 zu Art. 191 EG der Vertragskonferenz von Nizza zu entnehmen, die als Auslegungsmaßstab für Art. 224 AEUV noch immer von Bedeutung ist: „Die Finanzierung der politischen Parteien auf europäischer Ebene aus dem Haushalt der Europäischen Gemeinschaften darf nicht zur unmittelbaren oder mittelbaren Finanzierung der politischen Parteien auf einzelstaatlicher Ebene verwendet werden“.

²⁷ Dies lässt sich insbesondere anhand der Kriterien (beiderseitiger) Sichtbarkeit sowie anteiliger Kostenbewältigung prüfen.

²⁸ Siehe allerdings die entsprechenden Änderungsanträge im Berichtsentwurf der Berichterstatter des Europäischen Parlaments vom 22.3.2022, 2021/0375(COD), AFCD_PR(2022)719606 PE71 9.606v01-00, die in den Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen an das Plenum v. 13.7.2022 im Wesentlichen übernommen wurden.

sanktionsbewehrter Tatbestände in Artikel 27 Abs. 2, sowie die entsprechenden finanziellen Sanktionsfolgen in Artikel 27 Abs. 4. Dort wird wiederum nach quantifizierbaren und nicht-quantifizierbaren Sachverhalten unterschieden.

Im Einklang mit Artikel 41 der Grundrechtecharta umfasst das entsprechende Sanktionsverfahren einen Anspruch auf rechtliches Gehör, das in Artikel 34 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 konkretisiert ist. Als zusätzliche Verfahrensgarantie kommt die Pflicht der Behörde nach Art. 29 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 hinzu, vor abschließender Entscheidung im Sanktionsverfahren Abhilfemaßnahmen zu ermöglichen.

Anzumerken wäre darüber hinaus, dass es dem Europäischen Parlament möglich bleibt – auch unabhängig von Sanktionen durch die Behörde – die Vereinbarkeit des Finanzgebarens haushaltsgeförderter europäischer politischer Parteien und Stiftungen mit den Vorschriften der Haushaltsordnung zu prüfen und ggf. Rückforderungen einzuleiten. Dies umfasst auch, ggf. die haushaltsrechtlichen Konsequenzen aus einer Sanktionierung durch die Behörde zu ziehen²⁹. Derartige Maßnahmen haben allerdings keinen sanktionierenden Charakter und folgen daher anderen Verfahrensgrundsätzen als den von der Behörde anzuwendenden.

IV. Europäische politische Parteien im Europawahlkampf

1. Grundsatz

Europäische politische Parteien sind nicht gehindert, mit den ihnen zur Verfügung stehenden Finanzmitteln eigenen Europawahlkampf zu betreiben. Dies hat der Gesetzgeber ausdrücklich in Artikel 21 Abs. 1 UAbs. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 festgehalten. Es ist dies wohl auch eine ihrer Kernfunktionen, wenn man die in Artikel 10 Abs. 4 EUV niedergelegte Zielsetzung europäischer politischer Parteien berücksichtigt, zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union beizutragen. Denn dieser Wille der Bürger findet auf Unionsebene in dem nach Artikel 39 Abs. 2 der Grundrechtecharta geschützten³⁰ Wahlrecht zum Europäischen Parlament seinen institutionellen Ausdruck. Die Wahlkampffähigkeit europäischer politischer Parteien gilt deshalb grundsätzlich trotz des wahlrechtlichen Rahmens, der nicht in Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 geregelt ist³¹, und der die Wahlen zum Europäischen

²⁹ Siehe dazu Artikel 27 Abs. 3 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014.

³⁰ Vgl. zu dem unmittelbar an die Unionsbürgerschaft geknüpften Grundrecht auf Teilnahme an den Europawahlen das Urteil des EuGH v. 6.10.2015 in der Rs. *Delvigne*, C-650/13, EU:C:2015:648, insbesondere Rz. 44.

³¹ Siehe vielmehr den auf Artikel 223 Abs. 1 AEUV und Artikel 106a Abs. 1 EAV gestützten Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments vom 20.9.1976 (ABl. EU L 278, 8.10.1976, S. 1), dessen Änderungen der

Parlament bislang³² im Wesentlichen dem nationalen Wahlrecht und damit auch dem an die von den Parteien in den Mitgliedstaaten betriebenen nationalen politischen Kandidatenaufstellungsverfahren zuordnet.

2. Grenzen

Das innerstaatliche Recht bildet vor dem Hintergrund der wahlrechtlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten eine erste Grenze für die Wahlkampffinanzierung (Artikel 21 Abs. 1 UAbs. 2 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014).

Darüber hinaus gilt es zu beachten, dass neben der Erlaubnisvorschrift zum Europawahlkampf in Artikel 21 Abs. 1 UAbs. 1 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 auch die Verbotsvorschrift des Artikel 22 der Verordnung in Bezug auf Finanzierung von Kandidaten und (nationalen) politischen Parteien steht. Keine dieser beiden Vorschriften genießt einen methodisch einwandfrei nachweisbaren Vorrang vor der jeweils anderen. Ein Spezialitätsverhältnis des Artikels 21 im Verhältnis zu Artikel 22 anzunehmen wäre etwa nicht stichhaltig, da Europawahlkampf auch ohne unmittelbare Kandidaten- oder Parteienfinanzierung betrieben werden kann und somit schon kein denklösig notwendiger Widerspruch zwischen der gleichzeitigen Anwendung beider Vorschriften vorliegt. Dennoch muss der Erlaubnisvorschrift des Artikels 21 der Verordnung ein *effet utile* eingestanden werden, der sich an den Realitäten politischer Wahlkampfführung orientiert.

In diesem Geiste hat die Behörde in Zusammenarbeit mit der Generaldirektion Finanzen des Europäischen Parlaments Grundsätze entwickelt, die die Wahlkampffähigkeit bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Verbotsstruktur der Verordnung sicherstellt. Die entsprechenden fünf praktischen Maßregeln zum Rahmen, dem Inhalt, der eigenverantwortlichen Wahlkampfgestaltung, der Urheberchaft sowie der Beachtung innerstaatlichen Rechts zielen insgesamt darauf ab, den Europabezug der Wahlkampftätigkeit europäischer politischer Parteien in

Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten unterliegen - so zuletzt geändert durch Beschluss des Rates vom 25.6.2002 und 23.9.2002 (ABl. EU L 283, 21.10.2002, S.1) („Direktwahlakt“). Dagegen ist die vom Rat beschlossene Änderung des Direktwahlakts vom 13.7.2018 (ABl. EU L 178, 16.7.2018, S. 1) mangels Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten noch nicht wirksam geworden.

³² Vgl. allerdings die jüngst zur Hälfte der europäischen Legislaturperiode erzielte politische Grundsatzeinigung über transnationale Wahllisten zum Europäischen Parlament zwischen den drei größten Fraktionen des Europäischen Parlaments (https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2022/01/18/20220117_Midterm-agreement-on-political-priorities-2022-2024-EN.pdf), die bereits im Koalitionsvertrag 2021 der neuen deutschen Bundesregierung (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, S. 131) und zuvor als Vorhaben des französischen Staatspräsidenten Macron (<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-dicours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>) Erwähnung findet.

Abgrenzung zum innerstaatlichen Fokus der Parteien und Kandidaten in den Mitgliedstaaten zu gewährleisten³³.

V. Integrität der Europawahlen

Da europäische politische Parteien legitime Akteure im Europawahlkampf sind, stellen sich zugleich aber auch Fragen der Integrität im Wahlkampfgeschehen, die nicht allein finanzieller Natur sind. Folgerichtig hat der Unionsgesetzgeber 2019, in der zweiten Änderungsverordnung zur Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014³⁴, ein neuartiges Überprüfungsverfahren vorgesehen, das der Einflussnahme auf die Europawahlen unter Ausnutzung von Datenschutzrechtsverstößen begegnen soll. Die Behörde ist seither in Artikel 10a der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 vorbehaltlich der Anhörung eines Ausschusses unabhängiger Persönlichkeiten ermächtigt, europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen zu sanktionieren, die in dieser Weise die Europawahlen zu manipulieren versuchen. Allerdings hängt dieses Verfahren von der vorangegangenen Feststellung eines Datenschutzrechtsverstößes durch innerstaatliche Datenschutzbehörden ab, worüber die Behörde überdies auch Kenntnis erlangen müsste. Die Behörde bemüht sich daher im Zusammenwirken mit den Mitgliedstaaten um Kenntnis dieser Vorschrift bei den zuständigen Einrichtungen. Denn es liegt auf der Hand, dass die Bedeutung dieses Verfahrens angesichts der jedenfalls abstrakt erhöhten Gefahr von Cyberangriffen³⁵ auf demokratische Einrichtungen in der Europäischen Union noch zunehmen wird.

VI. Ausblick und Schluss

Während die praktische Verwaltungsarbeit in Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 in vollem Gange ist, berät der Unionsgesetzgeber über einen Vorschlag der Europäischen Kommission zur Neufassung der Verordnung, die der Stärkung europäischer Demokratie und ihrer Resilienz im Vorfeld der Europawahlen 2024 dienen soll³⁶. Die Behörde soll darin mit verbesserten Kontrollbefugnissen zur Feststellung der Spenderidentität ausgestattet werden. Ferner soll bei der Behörde ein öffentliches Register über politische Werbung der europäischen politischen Parteien eingerichtet werden. Zuvor sind allerdings noch

³³ Siehe dazu im Einzelnen den Tätigkeitsbericht 2020 der Behörde, Abschnitt 6.1., abzurufen unter www.appf.europa.eu.

³⁴ Vgl. oben Fn. 8.

³⁵ Vgl. dazu etwa die Angaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik, https://www.allianz-fuer-cybersicherheit.de/Webs/ACS/DE/Informationen-und-Empfehlungen/Cyber-Sicherheitslage-fuer-die-Wirtschaft/gravierende-Cyber-Risiken/Ukraine_Konflikt/ukraine_konflikt.html?jsessionid=944D4143CD66C8148F33DFBB1FEB1E4B.internet461.

³⁶ Vorschlag vom 25.11.2021, COM(2021)734 endg.

erhebliche politische Debatten zwischen den am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen zu erwarten, insbesondere über die seitens der Kommission vorgeschlagene Möglichkeit für europäische politische Parteien, Zuwendungen politischer Parteien in bestimmten Drittstaaten zu erheben.