

## Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung:

### Parteienfinanzierung

Heike Merten<sup>1</sup>

Das **Gericht der Europäischen Union**<sup>2</sup> (EuG) hatte über eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV der Partei Alliance of Conservatives and Reformists in Europe (ACRE) gegen das Europäische Parlament zu entscheiden. Die Klägerin beehrte zum einen die Nichtigkeitsklärung des Beschlusses des Parlamentes vom 10. Dezember 2018, mit dem Ausgaben für Studien und Konferenzen im Ausland für die Zwecke einer Finanzhilfe für das Jahr 2017 für nicht förderfähig erklärt und darüber hinaus die Rückzahlung einer Spende angeordnet wurde. Weiterhin beehrte die ACRE die Entscheidung des Parlamentes, mit der die Gewährung der Vorfinanzierung ihrer Parteienfinanzierung für das Jahr 2019 von bestimmten vorherigen Rückzahlungen abhängig gemacht wurde, für nichtig zu erklären. Das EuG hat sich in seinem Urteil ausführlich mit einigen wichtigen Details und Auslegungsfragen der Parteienfinanzierung auf europäischer Ebene auseinandergesetzt. Dabei sind zwei Punkte besonders erwähnenswert: Zum einen die im streitigen Beschluss als nicht förderfähig angesehenen Ausgaben in Höhe von 91.546,58 € für eine von der Klägerin im Juli 2017 in Kampala (Uganda) abgehaltene Konferenz und zum anderen die Zahlung eines Mitgliedsbeitrags in Höhe von 133.043,80 € durch die armenische Partei Prosperous Armenia Party (PAP) an die Klägerin.

Im Hinblick auf die Kampala-Konferenz stellte das Gericht fest, dass die Gesamtwürdigung der Beweise unzweifelhaft zu dem Ergebnis führe, dass die Kampala-Konferenz von der Klägerin organisiert wurde<sup>3</sup>. Dieser Umstand sowie der Umstand, dass diese Konferenz die Außenpolitik der Union betrafte und die Teilnehmer Staatsangehörige der Mitgliedstaaten waren, deuteten darauf hin, dass die Konferenz mit einem legitimen Ziel der Klägerin als politischer Partei auf europäischer Ebene verbunden gewesen

sei. Daraus folge, dass das Parlament einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen habe, als es feststellte, dass diese Konferenz nicht von der Klägerin organisiert worden sei. Daher sei diesem Teil der Klage stattzugeben und die Ausgaben für die Konferenz in Kampala seien als zuschussfähige Ausgaben anzuerkennen.<sup>4</sup> Das EuG bestätigt damit, dass alle Ausgaben, die für ein legitimes Ziel einer politischen Partei auf europäischer Ebene getätigt werden, auch förderfähig sind

Im Zusammenhang mit der Zahlung des „Mitgliedsbeitrages“ der PAP an die Klägerin musste das EuG klären, ob eine außereuropäische Partei überhaupt Mitglied einer europäischen politischen Partei sein kann. Nur dann ist es auch möglich, Mitgliedsbeiträge zu entrichten. Sollte dies nicht der Fall sein, dann wäre die Zahlung als Spende einzustufen. Das Gericht hatte sich daher zunächst vertieft mit dem Parteeibegriff auf europäischer Ebene zu beschäftigen<sup>5</sup>. Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2004/2003 definiert eine „politische Partei“ als eine Vereinigung von Bürgern, die politische Ziele verfolgt und von mindestens einem Mitgliedstaat anerkannt oder nach dessen Rechtsordnung gegründet ist<sup>6</sup>. Das EuG hatte keinen Zweifel daran, dass mit dem in Art. 2 Abs. 1 der Verordnung Nr. 2004/2003 genannten Begriff „Bürger“ „Unionsbürger“ gemeint seien. Dies ergebe sich unter anderem aus dem Umstand, dass im ersten Erwägungsgrund dieser Verordnung der Ausdruck „Unionsbürger“ verwendet wird<sup>7</sup>. Insoweit verleiht Art. 20 AEUV jeder Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, den Status eines Unionsbürgers. Daraus folgert das EuG, dass die PAP ipso facto keine „nationale politische Partei“ im Sinne dieser Bestimmung sei und dass die Zahlung des PAP keinen förderfähigen Beitrag darstelle<sup>8</sup>. Die Zahlung war damit richtigerweise als Spende einzuordnen und der Betrag, der den auf europäischer Ebene geltenden Spendenhöchstbetrag von 12.000 € übersteigt, zurückzufordern.

<sup>1</sup> Dr. Heike Merten ist Geschäftsführerin des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> EuG, Urteil vom 25.11.2020 – T-107/19, Celex-Nr. 62019T-J0107, BeckRS 2020, 32073.

<sup>3</sup> EuG, Urteil vom 25.11.2020 – T-107/19, Celex-Nr. 62019T-J0107, BeckRS 2020, 32073, Rn. 99 ff.

<sup>4</sup> EuG, Urteil vom 25.11.2020 – T-107/19, Celex-Nr. 62019T-J0107, BeckRS 2020, 32073, Rn. 136.

<sup>5</sup> EuG, Urteil vom 25.11.2020 – T-107/19, Celex-Nr. 62019T-J0107, BeckRS 2020, 32073, Rn. 155 ff.

<sup>6</sup> EuG, Urteil vom 25.11.2020 – T-107/19, Celex-Nr. 62019T-J0107, BeckRS 2020, 32073, Rn. 158.

<sup>7</sup> EuG, Urteil vom 25.11.2020 – T-107/19, Celex-Nr. 62019T-J0107, BeckRS 2020, 32073, Rn. 159.

<sup>8</sup> EuG, Urteil vom 25.11.2020 – T-107/19, Celex-Nr. 62019T-J0107, BeckRS 2020, 32073, Rn. 160 ff.

Das **BVerfG**<sup>9</sup> hat im Rahmen eines Organstreitverfahrens mit Beschluss vom 22.07.2020 über den Antrag der AfD auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die Nichtgewährung von Zuschüssen an die der AfD nahestehende Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. entschieden<sup>10</sup>. Bereits im Wege einer Verfassungsbeschwerde hat die AfD vergeblich versucht, staatliche Mittel für ihre parteinahe Stiftung zu erhalten, die ihr Legislative und Exekutive verweigern.<sup>11</sup> Parallel zu diesem Verfassungsbeschwerdeverfahren führt die AfD als Partei ein Organstreitverfahren unter anderem gegen den Deutschen Bundestag und die Bundesregierung, um auf diesem Wege die Zahlung staatlicher Mittel für die ihr nahestehende politische Stiftung durchzusetzen. Die Partei beabsichtigt, den Status einer etablierten politischen Kraft zugesprochen zu bekommen, die zu den dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland gehört und damit Anspruch auf staatliche Finanzierung einer parteinahen Stiftung habe.

Der Eilantrag der AfD blieb erwartungsgemäß erfolglos. In einem Eilverfahren kann nur zulässig begehrt werden, was auch in einem Hauptsacheverfahren möglich ist zu erlangen. Ein Organstreitverfahren richtet sich auf die Feststellung, dass der Antragsgegner durch eine Maßnahme oder Unterlassung die verfassungsrechtlichen Rechte des Antragstellers verletzt hat (§ 67 BVerfGG). Es dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihrer Teile in einem Verfassungsrechtsverhältnis. Der Antragsgegner im Organstreitverfahren kann damit i.d.R. nicht auf ein bestimmtes Verhalten verpflichtet werden. Eine Ausnahme davon, so das Gericht, komme allenfalls in Betracht, wenn allein hierdurch die Schaffung vollendeter Tatsachen im Sinne einer endgültigen Vereitelung des geltend gemachten Rechts verhindert werden kann. Die AfD habe bereits nicht dargelegt, dass die vorläufige Sicherung ihrer organschaftlichen Rechte die Verpflichtung des Antragsgegners zur Erbringung von Leistungen an nicht verfahrensbeteiligte Dritte erfordere und rechtfertige. Damit ist noch

<sup>9</sup> BVerfG, Beschluss vom 22.07.2020 – 2 BvE 3/19, juris. Siehe auch *Lenz*, Verfassungsprozessrecht statt Geld für die AfD-nahe Stiftung, in: NVwZ 2019, 1016 ff.

<sup>10</sup> Siehe allgemein zur Finanzierung parteinaher Stiftungen *Merten*, Ist- und Soll-Zustand der Parteistiftungsfinanzierung. Ein Beitrag zur Ordnung des Parteienrechts, in: Krüper u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaates, FS Morlok, 2019, S. 395 ff.

<sup>11</sup> Die Verfassungsbeschwerde der AfD wurde wegen Unzulässigkeit nicht zur Entscheidung angenommen: BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 20.05.2019 – 2 BvR 649/19.

nicht über das Organstreitverfahren in der Hauptsache entschieden, das weiter anhängig ist<sup>12</sup>.

Das **BVerfG**<sup>13</sup> hatte zudem über den Beitritt weiterer, nicht eigenständig antragsberechtigter Mitglieder des Bundestages zum laufenden Normenkontrollverfahren gegen die Erhöhung der absoluten Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung zu entscheiden. Im zugrundeliegenden Normenkontrollverfahren haben 216 Mitglieder des Deutschen Bundestags, die drei verschiedenen Oppositionsfraktionen des Bundestags angehören, beim BVerfG beantragt, festzustellen, dass eine kurz zuvor erfolgte Änderung des PartG Bestimmungen des Grundgesetzes verletze. 30 Bundestagsabgeordnete, die einer weiteren Oppositionsfraktion angehörten, haben jeder einzeln dem BVerfG gegenüber erklärt, dass sie dem Normenkontrollantrag beiträten bzw. sich ihm anschließen; sie hätten nicht die Absicht, im Verfahren eigene Anträge zu stellen oder Ausführungen zu machen oder einen besonderen Verfahrensvertreter zu bestellen. Das Gericht hat in einer prozessrechtsbezogenen Zwischenentscheidung festgestellt, dass dies nicht zulässig sei. Ein gesetzlich nicht vorgesehener Anschluss weiterer Abgeordneter an einen solchen Normenkontrollantrag sei allenfalls mit Zustimmung der Abgeordneten möglich, die sich zu dem ursprünglichen Antragsteller zusammengeschlossen haben. „Das Zustimmungserfordernis findet seine verfassungsrechtliche Begründung im freien Mandat des Abgeordneten nach Art. 38 GG. Dieses gewährleistet dem Abgeordneten, dass er eigenverantwortlich über die Wahrnehmung seines Mandats entscheiden kann (vgl. BVerfGE 118, 277 <325 f.>). Umfasst ist damit auch, dass er frei darüber entscheiden kann, ob und mit welchen weiteren Abgeordneten er zusammenzuarbeiten bereit ist. Aufgrund der Freiheit seines Mandats darf ein Bundestagsabgeordneter nicht gezwungen werden, bei der Bildung des nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG, § 76 Abs. 1 BVerfGG erforderlichen Quorums mit Abgeordneten gemeinschaftlich als Einheit aufzutreten, mit denen er nicht zusammenarbeiten möchte.“<sup>14</sup>

Das **BVerwG**<sup>15</sup> bestätigt in seiner Revisionsentscheidung zur möglichen Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts der Partei „Die PARTEI“ hinsicht-

<sup>12</sup> BVerfG, Az. 2 BvE 3/19.

<sup>13</sup> BVerfG, Beschluss vom 03.11.2020 – 2 BvF 2/18, juris. Siehe auch die die Entscheidungsbesprechung von *Sachs*, Staatsorganisationsrecht: Abstraktes Normenkontrollverfahren, in: JuS 2021, 189 ff.

<sup>14</sup> BVerfG, Beschluss vom 03.11.2020 – 2 BvF 2/18, juris Rn. 23.

<sup>15</sup> BVerwG, Urteil vom 13.05.2020 – 6 C 16/18, juris.

lich des in ihrem PARTEI-Geld-Shop betriebenen „Geldhandels“ die vorgehenden Instanzen<sup>16</sup>. DIE PARTEI hatte 2014 im Internet als Reaktion auf den Handel der AfD mit Gold einen „Geldhandel“ initiiert und jedem Interessenten gegen Überweisung von 25,55 €, oder 105 € jeweils einen 20-, 50- oder 100-Euro-Schein sowie zwei Karten mit Motiven der PARTEI übersandt. Das von den Interessenten überwiesene Geld wurde im Rechenschaftsbericht zu Recht vollumfänglich als Einnahme aus Unternehmenstätigkeit deklariert. Zwischenzeitlich hat der Gesetzgeber eine Regelung im Parteiengesetz geschaffen, wonach bei Einnahmen aus der Unternehmenstätigkeit einer Partei für die staatliche Teilfinanzierung nur derjenige Betrag berücksichtigt werden darf, der nach Abzug der Ausgaben verbleibt.

Das **FG Hessen**<sup>17</sup> hatte erneut über den Gemeinnützigkeitsstatus des Netzwerks Attac zu entscheiden. Das Frankfurter Finanzamt hatte dem Attac-Trägerverein bereits 2014 die Gemeinnützigkeit für die Jahre 2010 bis 2012 entzogen, weil das Netzwerk zu politisch sei. Da Attac sich größtenteils durch Spenden finanziert, ist der Entzug der Gemeinnützigkeit existenziell. Spenden an Attac sind so nicht von der Steuer absetzbar. Das Urteil des FG ist nach strengen Vorgaben des Bundesfinanzhofs (BFH) zustande gekommen, der 2019 eine anderslautende Entscheidung des FG Hessen<sup>18</sup> kassiert und zurückverwiesen hat<sup>19</sup>: Konkret ging es dabei um die Begriffe der „Volksbildung“ und des „demokratischen Staatswesens“ aus § 52 Abs. 2 Nr. 7 bzw. Nr. 24 der Abgabenordnung (AO), die das FG nach Ansicht des BGH zu weit ausgelegt hatte. Die Beeinflussung der öffentlichen Meinung im eigentlichen Sinn sei keine politische Bildungsarbeit und nicht gemeinnützig. Das FG hat die Revision zum BFH wegen der grundsätzlichen Bedeutung zugelassen.

Das **VG Berlin**<sup>20</sup> hat eine Klage der AfD gegen einen Sanktionsbescheid der Bundestagsverwaltung wegen Verstoßes gegen das Verbot der Annahme anonymer Spenden in Höhe von rund 270.000 € abge-

wiesen. Gegenstand der Klage war eine Werbeaktion für den AfD-Parteichef Meuthen, die von der Schweizer Goal AG im baden-württembergischen Landtagswahlkampf 2016 organisiert wurde. Das Gericht erklärte, bei den von Dritten finanzierten Werbemaßnahmen im Landtagswahlkampf 2016 habe es sich um Spenden im Sinne des Parteiengesetzes gehandelt<sup>21</sup>. Mit den finanzierten Plakaten, Flyern und Inseraten sei ausdrücklich für die AfD geworben worden. Die Partei habe durch ihren Landessprecher maßgeblichen Einfluss auf die Durchführung der Werbekampagne nehmen können. Die Spende wurde auch von der Partei erlangt: Ausreichend sei hierfür, dass der Landessprecher nach der Landessatzung der AfD Baden-Württemberg insoweit mit Alleinvertretungsbefugnis ausgestattet gewesen sei. Die Annahme der Spende sei rechtswidrig gewesen, da die Spender im Frühjahr 2016 für die AfD nicht feststellbar im Sinne des Gesetzes gewesen seien. Als für die Partei handelnder Landessprecher habe sich Meuthen, bei der Annahme der Spende nicht die erforderliche Gewissheit über die Person des Spenders und die Höhe der Spende verschafft. Damit hat die AfD eine Spende unter Verstoß gegen § 25 Abs. 2 PartG angenommen und nicht gemäß § 25 Abs. 4 PartG an den Präsidenten des Deutschen Bundestages weitergeleitet. So ist gegen die Partei gemäß ein § 31c PartG ein Anspruch in Höhe des Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrages entstanden.

<sup>16</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 07.03.2018 – OVG 3 B 26.17 – und VG Berlin, Urteil vom 21.09.2017 – 2 K 413.16. Siehe dazu im einzelnen *Merten*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Parteienfinanzierung, in: MIP 2018, 129 ff., doi:10.25838/oaj-mip-2018129-133.

<sup>17</sup> FG Hessen, Urteil vom 26.02.2020 – 4 K 179/16, juris.

<sup>18</sup> FG Hessen, Urteil vom 10.11.2016 – 4 K 179/16, juris.

<sup>19</sup> BFH, Urteil vom 10.01.2019 – V R 60/17, juris. Siehe dazu *Merten*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung – Parteienfinanzierung, in: MIP 2020 (Heft 1), 77 f., doi:10.25838/oaj-mip-202075-79

<sup>20</sup> VG Berlin, Urteil vom 09.01.2020 – 2 K 170.19, juris.

<sup>21</sup> Siehe *Bäcker/Merten*, Transparenz für Wahlwerbung durch Dritte, in: MIP 2019 (Heft 2), 235 ff., doi:10.25838/oaj-mip-2019235-246.