

Wahlkampf der politischen Parteien und ist zu einem wichtigen Bestandteil der Wahlvorbereitung in der heutigen Demokratie geworden. Die verfassungsrechtliche Bedeutung von Wahlen und Parteien schränkt das behördliche Ermessen bei der Entscheidung über die Erlaubnis zum Aufstellen von Wahlplakaten durch Parteien in so erheblichem Umfang ein, dass jedenfalls für den Regelfall ein Anspruch einer Partei auf Erlaubnis besteht<sup>62</sup>. Was als Mindestmaß einer angemessenen Wahlwerbung anzusehen ist, hängt von einer Gesamtbetrachtung der Umstände des Einzelfalls ab. Bei einem von der Stadt Heiligenhafen als maximal zulässig angesehenem Verhältnis von rund 910 Einwohnern bzw. 1,8 Quadratkilometern pro Stellschild war nach Überzeugung des VG offensichtlich, dass angemessene Plakatierungsmöglichkeiten nicht gegeben sind. Es entsprach daher dem Antrag des SPD-Ortsvereins.

*Dr. Alexandra Bäcker*

### 3. Parteienfinanzierung

Das **BVerfG**<sup>63</sup> hatte über den Erlass einer einstweiligen Anordnung zu entscheiden, mit der die Bundestagsverwaltung verpflichtet werden sollte, eine als Sicherheitsleistung für eine Abschlagszahlung im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung abgetretene Grundschuld zurück zu übertragen. Der NPD wurde die erste Abschlagszahlung auf die Mittel der staatlichen Teilfinanzierung für das Jahr 2016 in Höhe von 290.122,23 € nur unter der Bedingung einer entsprechenden Sicherheitsleistung ausgezahlt. Als Sicherheitsleistung trat die Partei eine erstrangige Grundschuld ab. Rechtsgrundlage für die Entscheidung ist § 20 Abs. 1 S. 4 PartG. Die danach notwendigen Anhaltspunkte, dass es zu einer Rückzahlungsverpflichtung kommen könnte, sah das VG Berlin und das OVG Berlin Brandenburg in dem beim Bundesverfassungsgericht zum Zeitpunkt der Entscheidung noch anhängigen und im Ausgang offenen Parteiverbotsverfahren. Wird eine Partei verboten, scheidet sie ab dem Zeitpunkt der Auflösung aus der staatlichen Teilfinanzierung gem. § 18 Abs. 7 PartG aus, d.h. sie findet bei allen weiteren Festsetzungen keine Berücksichtigung mehr. Solange zum Verbotzeitpunkt über das Anspruchsjahr (vorangegangenes Jahr) noch nicht abschließend entschieden wurde,

sind erhaltene Abschlagszahlungen zu erstatten, § 20 Abs. 1 und 2 PartG<sup>64</sup>. Eine Sicherheitsleistung darf auch nach den Ausführungen des BVerfG selbstredend nur verlangt werden, wenn eine Partei in der Lage ist die ihr gemäß Art. 21 Abs. 1 GG, § 1 PartG obliegenden Aufgaben zu erfüllen<sup>65</sup>. Die NPD hat allerdings nicht hinreichend substantiiert vorgetragen, dass sie durch die Sicherheitsleistung an der Wahrnehmung ihrer verfassungsrechtlichen Pflichten gehindert sei. Hinsichtlich des Vortrages der Partei, sie sei durch die Sicherheitsleistung in der Verteidigungsmöglichkeit im anhängigen Parteiverbotsverfahren benachteiligt, fehle es bereits an einem inneren Zusammenhang.<sup>66</sup> Die Erstattung der Kosten der Rechts-wahrnehmung in einem Parteiverbotsverfahren ist nicht Sinn und Zweck der staatlichen Teilfinanzierung. Dies ist im Wege der Prozesskostenhilfe oder durch eine entsprechende Anwendung der Regelungen über die notwendige Verteidigung (§§ 140 ff. StPO) zu regulieren, wie auch schon das BVerfG im Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung im Zusammenhang mit Strafzahlungsverpflichtungen der NPD im Parteiverbotsverfahren feststellte<sup>67</sup>.

Einen ganz ähnlich gelagerten Fall hatte das **VG Wiesbaden**<sup>68</sup> zu entscheiden. Im Kern ging es auch bei diesem Rechtsstreit um die Auszahlung einer Abschlagszahlung aus der staatlichen Parteienfinanzierung, allerdings auf Landesebene. Nach §§ 19a Abs. 6, 21 Abs. 1 S. 1 PartG erfolgt die Auszahlung der staatlichen Mittel für die bei Landtagswahlen erzielten Stimmen an den jeweiligen Landesverband. Die Kosten der Finanzierung der Landesverbände tragen die jeweiligen Länder, die die Mittel auch auszahlen, nicht aber festsetzen. Die Festsetzung nimmt die Bundestagsverwaltung vor und teilt das Ergebnis den Ländern mit. Diese Mitteilung statuiert eine Auszahlungspflicht der Länder. Die Länder nehmen die Auszahlung vor, ohne dass ihnen vom PartG im Hinblick auf die Höhe des Anspruchs ein Spielraum eingeräumt ist. Nach der im PartG festgeschriebenen Rollenverteilung kommt den Ländern bei der Gewährung von staatlichen Mitteln zur Parteienfinan-

<sup>62</sup> Schleswig-Holsteinisches VG, Beschluss vom 22.01.2016 – 3 B 8/16, juris Rn. 20.

<sup>63</sup> BVerfGE, Beschluss vom 13.07.2016 – 2 BvQ 26/16, online veröffentlicht bei juris; vorgehend **OVG Berlin-Brandenburg**, Beschluss vom 25.05.2016 – 3 S 23.16, online veröffentlicht bei juris; **VG Berlin**, Beschluss vom 24.03.2016 – 2 L 64.16, nicht veröffentlicht.

<sup>64</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 25.05.2016 – 3 S 23.16, juris Rn. 15 ff.

<sup>65</sup> BVerfGE, Beschluss vom 13.07.2016 – 2 BvQ 26/16, juris Rn. 8.

<sup>66</sup> BVerfGE, Beschluss vom 13.07.2016 – 2 BvQ 26/16, juris Rn. 9.

<sup>67</sup> BVerfGE, Beschluss vom 28.01.2014 – 2 BvB 1/13, online veröffentlicht bei juris; siehe dazu *H. Merten*, Spiegel der Rechtsprechung – Parteienfinanzierung, in: MIP 2015, 163 f.

<sup>68</sup> VG Wiesbaden, Beschluss vom 20.05.2016 – 6 L 476/16.WI, online veröffentlicht bei juris.

zierung damit keine eigenständige Entscheidungsbezugnis zu. Bei der vor dem VG Wiesbaden streitgegenständlichen Abhängigmachung der Gewährung von einer Sicherheitsleistung nach § 20 Abs. 1 S. 4 PartG hat das Gericht dies richtigerweise anders gesehen. Nach dem Wortlaut der Vorschrift ist zwar zunächst nur der Bundestagspräsident entscheidungsbefugt. Sinn und Zweck der Vorschrift, nämlich das Sicherungsbedürfnis gerade der auszahlenden Stelle im Falle der Rückzahlungsverpflichtung zu wahren, spricht dafür, das betreffende Land zum Erlass einer Sicherungsanordnung zu berechtigen. Damit ist zwischen dem Festsetzungsbescheid des Bundestagspräsidenten und der auf der Grundlage des § 20 Abs. 1 S. 4 PartG möglichen Abhängigmachung von einer Sicherheitsleistung zu unterscheiden. Es handelt sich im Ergebnis um zwei unterschiedliche Verwaltungsakte mit unterschiedlichen Urhebern. Im streitgegenständlichen Verfahren wurde gegenüber dem Landesverband der NPD die Auszahlung der Landesmittel, unter Hinweis auf das damals noch laufende Parteiverbotsverfahren vor dem BVerfG, von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht. Das VG Wiesbaden hat festgestellt, dass die Klage gegen den Bescheid aufschiebende Wirkung hat.

Das **BVerwG**<sup>69</sup> hatte in einem Revisionsverfahren erneut über die sanktionsbefreiende Selbstanzeige bei Verstößen gegen parteienfinanzierungsrechtliche Vorschriften zu entscheiden. In den Vorinstanzen hatten sich das VG Berlin<sup>70</sup> und das OVG Berlin-Brandenburg<sup>71</sup>, nach Zurückverweisung im Revisionsverfahren durch das BVerwG<sup>72</sup> sogar ein weiteres Mal, intensiv und richtungweisend mit der damaligen Spendenpraxis der FDP im Zusammenhang mit rechtswidrigen Spenden des damaligen nordrhein-westfälischen FDP-Landesvorsitzenden Jürgen W. Möllemann auseinandergesetzt. Im jetzigen Revisionsverfahren stand aus parteienrechtlicher Sicht die Frage im Mittelpunkt, welche Anforderungen an die sanktionsbefreiende Selbstanzeige zu stellen sind<sup>73</sup>. Diese Anzeige erfüllt

eine „Anstoßfunktion“ für eine detaillierte Prüfung durch die Bundestagsverwaltung als mittelverwaltende Stelle und verlangt daher auch keine lückenlose und abschließende Darlegung des Sachverhaltes. Eine Partei muss ihrer Anzeigepflicht bereits bei Vorliegen konkreter Anhaltspunkte unverzüglich nachkommen. Dabei genügt die begründete Möglichkeit, dass Angaben im Rechenschaftsbericht unrichtig sind. Bloße Vermutungen und grundlose Spekulationen reichen hingegen nicht aus. Eine nachrangige Information der Bundestagsverwaltung vom Ergebnis eigener parteiinterner Aufklärungsbemühungen widerspricht der Anstoßfunktion der Selbstanzeige und reicht daher für eine sanktionsbefreiende Selbstanzeige im Zweifelsfall nicht aus. Informiert werden muss schon über den anlassbezogenen Beginn einer parteiinternen Prüfung und ggf. deren Verlauf. Das BVerwG gewährt zwar Raum für parteiinterne Überprüfungsfristen, allerdings ohne starre Frist. Der gewährte Zeitraum bemisst sich in Abhängigkeit von den jeweiligen Umständen und ihrer Komplikation. Im Ergebnis ist für eine Partei damit Eile geboten, um einer öffentlichen Berichterstattung zuvor zu kommen, die ebenfalls die Prüfungspflicht der Bundestagsverwaltung auslöst. Ob tatsächlich ein Verstoß vorliegt, bleibt der Feststellung der weiteren Prüfung durch die Bundestagsverwaltung vorbehalten.

Das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>74</sup> hat sich in einem Beschluss mit der finanziellen Förderung parteinaher Stiftungen nach den Wahlergebnissen der den Stiftungen nahestehenden Parteien auseinandergesetzt. Die der Partei Bündnis90/Die Grünen nahestehende Landestiftung klagt gegen die Ablehnung einer Basisförderung aus dem Landeshaushalt auf der Grundlage einer Förderrichtlinie. Das vorhergehende Urteil des VG Potsdam stellt in seiner Urteilsbegründung die Notwendigkeit einer parlamentsgesetzlichen Regelung für Zuwendungen an parteinahe Stiftungen fest. Die Gewährung staatlicher Zuwendungen an parteinahe Stiftungen sei wesentlich, da der Staat mit der Subventionsvergabe Einfluss den zentralen Prozess politischer Willensbildung nehme. Dabei bezieht sich das Gericht auf eine Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg zur Finanzierung der Jugendorganisationen der Parteien<sup>75</sup>. Das OVG Berlin-Brandenburg äußert in seinem Beschluss Zweifel an der Notwen-

<sup>69</sup> BVerwGE 155, 58 ff.; vorgehend OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17.12.2014 – 3 B 16.13, online veröffentlicht bei juris; VG Berlin, Urteil vom 08.12.2009 – 2 K 126.09, online veröffentlicht bei juris.

<sup>70</sup> VG Berlin, Urteil vom 08.12.2009 – 2 K 126.09, online veröffentlicht bei juris; siehe dazu *H. Merten*, Spiegel der Rechtsprechung – Parteienfinanzierung, in: MIP 2011, 174 ff.

<sup>71</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 17.12.2014 – 3 B 16.13, online veröffentlicht bei juris; siehe dazu *H. Merten*, Spiegel der Rechtsprechung – Parteienfinanzierung, in: MIP 2016, 145 ff.

<sup>72</sup> BVerwGE 146, 224 ff.; siehe dazu *H. Merten*, Spiegel der Rechtsprechung – Parteienfinanzierung, in: MIP 2014, 201 ff.

<sup>73</sup> Siehe auch die Urteilsanmerkung von *M. Morlok*, in: NVwZ 2017, 159 ff.

<sup>74</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 07.06.2017 – 6 N 64.16 online veröffentlicht bei juris; vorgehend VG Potsdam, Urteil vom 06.11.2014 – 1 K 1983/11.

<sup>75</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14.03.2012 – 6 B 19.11, in: NVwZ 2012, 1265 ff.; siehe dazu *H. Merten*, Die Finanzierung politischer Jugendorganisationen gerät unter Gesetzgebungsdruck, in: NVwZ 2012, 1228 ff.

digkeit einer parlamentsgesetzlichen Regelung<sup>76</sup>. Mit nicht überzeugender Begründung führt das Gericht aus, dass die Grundsätze der Finanzierung der Jugendorganisationen nicht auf die parteinahen Stiftungen zu übertragen sei, da die Stiftungen von den Parteien verschiedene, voneinander abgrenzbare Ziele verfolgten. Bezug genommen wird dabei zum einen auf das Stiftungsurteil des BVerfG aus dem Jahre 1986<sup>77</sup>, welches ergangen ist, als die politischen Parteien noch keine staatliche Finanzierung für alle ihnen nach dem Grundgesetz zustehenden Aufgaben erhalten haben. Das Urteil erging mithin in einem gänzlich anderen Finanzierungskontext. Zum anderen wird auf den Beschluss des BVerfG zur Politikfinanzierung aus dem Jahre 2015 verwiesen<sup>78</sup>, der die Frage, ob die Finanzierung parteinaher Stiftungen durch ein materielles Gesetz zu regeln ist, offen gelassen hat. Das BVerfG hat das damalige Organstreitverfahren als unzulässig zurückgewiesen und mithin auch keine abschließende inhaltliche Prüfung vorgenommen. Im Ergebnis hat auch das OVG die Frage offen gelassen, da die Entscheidung des VG Potsdam sich aus anderen – nicht parteirechtlichen – Gründen als richtig erwiesen hat. Erneut wurde die wesentliche Frage der finanziellen Förderung parteinaher Stiftungen damit keiner inhaltlichen gerichtlichen Klärung zugeführt.

*Dr. Heike Merten*

#### 4. Parteien und Parlamentsrecht

Eine Absenkung der Quoren für die Ausübung parlamentarischer Minderheitenrechte im Deutschen Bundestag ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Dies hat das **BVerfG**<sup>79</sup> entschieden und damit einen Antrag der Bundestagsfraktion Die Linke zurückgewiesen. Die Fraktion hatte einen Gesetzentwurf eingebracht, nach dem Minderheitenrechte wie die abstrakte Normenkontrolle aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG nicht nur von einem Viertel bzw. einem Drittel der Abgeordneten ausgeübt werden können sollte, sondern auch von der „Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen“. Nachdem der Gesetzentwurf mit den Stimmen der großen Koalition aus CDU/CSU und SPD abgelehnt worden war, beehrte die Fraktion im Wege eines Organstreitver-

fahrens die Feststellung, dass der Deutsche Bundestag die Rechte des Bundestages dadurch verletzt habe, dass er die von der Fraktion geforderten Veränderungen nicht vornahm. Das BVerfG folgte dem nicht. Zwar enthalte das Grundgesetz einen durch die Rechtsprechung konkretisierten allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz effektiver Opposition. Es begründe jedoch weder explizit spezifische Oppositionsrechte, noch lasse sich ein Gebot aus der Verfassung ableiten, nach dem es geboten wäre, solche Rechte zu schaffen. Zur Begründung verweist das Gericht auf das verfassungsrechtliche Regelungskonzept. Der Verfassungstext enthalte den Begriff der Opposition nicht, während die Fraktionen nur in Art. 53a GG genannt würden, der die Zusammensetzung des Gemeinsamen Ausschusses betreffe. In keiner grundgesetzlichen Bestimmung werde eine bestimmte Anzahl an Fraktionen mit besonderen Rechten ausgestattet. Die Ausübung von Rechten der parlamentarischen Opposition ist nach Auffassung des Gerichts nicht an Fraktionen gebunden, sondern vollzieht sich über das Erreichen eines bestimmten Quorums an Mitgliedern des Bundestages. Darüber hinaus stehe die Gleichheit der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG der Einführung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte entgegen. Jeder Abgeordnete sei berufen, die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung auszuüben. Auch den Abgeordneten, die strukturell die Regierung stützen, sei die Möglichkeit eines Opponierens im Einzelfall eröffnet. Die Zuweisung spezifischer Oppositionsrechte stelle hingegen eine nicht gerechtfertigte Bevorzugung und damit eine Ungleichbehandlung zugunsten der oppositionellen Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse dar. Einer Absenkung der grundgesetzlich festgelegten Quoren stehe insoweit die bewusste Entscheidung des Verfassungsgebers für die bestehenden Quoren entgegen.

Will eine Parlamentsminderheit im Niedersächsischen Landtag einen Untersuchungsausschuss einsetzen, ist eine wesentliche Veränderung des Untersuchungsgegenstandes durch Mehrheitsbeschluss verfassungswidrig. Die parlamentarische Minderheit darf bei der Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse nicht auf das Wohlwollen der Parlamentsmehrheit angewiesen sein, urteilte der **Niedersächsische StGH**<sup>80</sup>. Kontrollbefugnisse seien der parlamentarischen Minderheit nicht nur in ihrem eigenen Interesse, sondern in erster Linie im Interesse des demokratischen, gewaltenteiligen Staates, nämlich zur öffentlichen Kontrolle der von der Mehrheit gestützten Regierung und

<sup>76</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 07.06.2017 – 6 N 64.16, juris Rn. 3.

<sup>77</sup> BVerfGE 73, 1 ff.

<sup>78</sup> BVerfG, Beschluss vom 15.07.2015 – 2 BvE 4/12, online veröffentlicht bei juris; dazu *H. Merten*, Das Bundesverfassungsgericht und die Politikfinanzierung, in: MIP 2016, 108 ff.

<sup>79</sup> BVerfG, Urteil vom 03.05.2016 – 2 BvE 4/14, online veröffentlicht bei juris.

<sup>80</sup> Nds. StGH, Urteil vom 10.02.2017 – StGH 1/16, online veröffentlicht bei juris.