

kam auch das VG Augsburg zu der Überzeugung, dass die rund 23.000 Einwohner zählende Stadt Senden mit der Begrenzung auf ein Plakat pro Anschlagtafel und damit 15 Plakaten pro wahlwerbender Partei innerhalb des gesamten Stadtgebiets deutlich hinter dem zurückblieb, was einer großen Partei vor dem Hintergrund der Bedeutung von Wahlen und der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien in der Demokratie für eine angemessene Selbstdarstellung einzuräumen ist<sup>109</sup>.

Dr. Alexandra Bäcker

### 3. Parteienfinanzierung

Das **Gericht der Europäischen Union** (EuG) hatte in vier ähnlich gelagerten Nichtigkeitsklagen nach Art. 263 AEUV über die Gewährung von Finanzhilfen an europäische politische Parteien und deren europäische parteinahe Stiftungen für das Haushaltsjahr 2017 zu entscheiden.<sup>110</sup> Konkret wurde jeweils gefordert, dass der Beschluss – der die Vorfinanzierung auf 33 % des Höchstbetrages der gewährten Finanzhilfe begrenzt und von der Stellung einer Bankbürgschaft abhängig macht – für nichtig erklärt wird.

Die Gewährung von Finanzhilfen an europäische politische Parteien und deren Stiftungen richtete sich in den jetzt entschiedenen Fällen primärrechtlich noch nach der Verordnung über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung<sup>111</sup> aus dem Jahre 2007. Zwar ist inzwischen eine Nachfolgeverordnung<sup>112</sup> in Kraft getreten; nichtsdestotrotz sind die in Rede stehenden Rechtsprobleme auch für die Anwendung der inzwischen neuen Verordnung von Belang, sodass die Urteile durchaus noch Aktualität für sich beanspruchen können.

Die Partei *Alliance for Peace and Freedom* (APF)<sup>113</sup> und die ihr angeschlossenen politischen Stiftungen auf europäischer Ebene, *Europa Terra Nostra e.V.*<sup>114</sup>, stellten für das Haushaltsjahr 2017 neuerlich Anträge auf Finanzierung. Im Mai 2016 beantragten daraufhin vier Fraktionen des Europäischen Parlamen-

tes beim Präsidenten des Parlamentes gemäß Art. 5 Abs. 2 der Verordnung und Art. 25 der Geschäftsordnung des Parlamentes die Einleitung eines sogenannten Überprüfungsverfahrens, um festzustellen, ob die APF die Grundsätze beachtet, auf denen die Europäische Union beruht, und damit weiterhin die Voraussetzung für die Parteienfinanzierung erfülle.

Im Dezember 2016 erließ das Präsidium des Parlamentes einen Beschluss, in dem der APF für das Haushaltsjahr 2017 eine Finanzhilfe gewährt wurde. Der Vorfinanzierungsvertrag wurde in diesem Beschluss, wohl wegen des laufenden Überprüfungsantrages, auf lediglich 33 % des Höchstbetrages der gewährten Finanzhilfe festgesetzt und seine Auszahlung unter den Vorbehalt der Stellung einer Bankbürgschaft gestellt. Ein Überprüfungsverfahren war zum Zeitpunkt des Beschlusses nicht eingeleitet, da die Vorprüfung nach Art. 5 Abs. 2 der Verordnung 2007 noch nicht abgeschlossen wurde.

Die betroffene europäische Partei stützt ihre Klage auf drei wesentliche Gründe. Zunächst rügt sie den Verstoß gegen die Haushaltsordnung: Eine Sicherheitsleistung sei bei Finanzhilfen mit geringem Wert unzulässig und es hätte zumindest ein gewisser Betrag bedingungslos ausgezahlt werden müssen. Das Gericht stellte zu diesem Aspekt in seinem Urteil fest, dass es sich bei der geleisteten Zahlung, entgegen der Auffassung der APF, nicht um eine Finanzhilfe von geringem Wert (höchstens 60.000 Euro) handele und im Übrigen einen unteilbaren Betrag darstelle.<sup>115</sup> Darüber hinaus wird von der Klägerin das Fehlen eines berechtigten Interesses des Parlamentes am Erlass der streitigen Maßnahme vorgetragen, da das Parlament das Überprüfungsverfahren vorsätzlich verschleppt und das finanzielle Risiko damit selbst mutwillig herbeigeführt habe. In den Entscheidungsgründen stellt das Gericht jedoch klar, dass mit der Stellung eines Überprüfungsantrages nicht die Obliegenheit einhergehe, auch schon Beweise vorzulegen. Die Einbringung des Antrages habe die alleinige Wirkung, dass das Nachprüfungsverfahren eingeleitet werden kann – nicht aber auch eingeleitet werden muss. An einer Frist für die Verfahrensdauer fehlt es. Daher ist, so das Gericht, „die Angemessenheit der in Rede stehenden Handlung anhand aller Umstände jeder einzelnen Rechtssache und insbesondere anhand der Interessen, die in dem Rechtsstreit für den Betroffenen auf dem Spiel stehen, der Komplexität der Sache sowie des Verhal-

<sup>109</sup> VG Augsburg, Beschluss vom 01.10.2018 – Au 1 E 18.1617, juris Rn. 34 f.

<sup>110</sup> EuG Urteil vom 11.07.2018 – T 16/17, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 14740; EuG Urteil vom 11.07.2018 – T 13/17, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 14741; EuG Urteil vom 11.07.2018 – T 54/17, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 14744; EuG Urteil vom 11.07.2018 – T 57/17, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 15212.

<sup>111</sup> ABl. 2007 L 343, 5 ff.

<sup>112</sup> ABl. 2014 L 317, 1 ff.

<sup>113</sup> EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 16/17, BeckRS 2018, 14740.

<sup>114</sup> EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 13/17, BeckRS 2018, 14741.

<sup>115</sup> EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 16/17, BeckRS 2018, 14740, Rn. 34.

tens der Parteien, zu beurteilen“.<sup>116</sup> Daher kann die Angemessenheit einer Frist nicht unter Bezugnahme auf eine genaue, abstrakt bestimmte Zeitspanne, festgelegt werden, sondern ist in jedem Einzelfall anhand der Umstände des Falles zu beurteilen. Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen betreibt das Verfahren und trägt die Indizien und Beweise zusammen, was nachweislich im anhängigen Verfahren auch geschehen sei. Von einer Verschleppung des Verfahrens sei daher nicht auszugehen.<sup>117</sup>

Die Beurteilung des mit der Auszahlung der Vorfinanzierung verbundenen finanziellen Risikos obliegt allein dem zuständigen Anweisungsbefugten. Der Risikobegriff ist inhaltlich unbestimmt und eröffnet daher einen gewissen Ermessensspielraum. Dieser Ermessensspielraum ist innerhalb der Grenzen auszuüben, die durch die Achtung des Zweckes gezogen werden, dem die Maßnahme nach dem Wortlaut der fraglichen Bestimmung dienen muss, nämlich „die mit der Auszahlung der Vorfinanzierung verbundenen finanziellen Risiken zu begrenzen“.<sup>118</sup> Sollte die APF die Grundsätze, auf denen die europäische Union beruht, nicht beachtet haben, wird sie rückwirkend ab dem Tag der Einreichung des Überprüfungsantrages von der Finanzierung ausgeschlossen. Ferner seien die Eigenmittel der Partei geringer als die Vorfinanzierung und die Partei verfüge über keinerlei Vermögenswerte. Mithin sei die Risikomindeungsmaßnahme gerechtfertigt.<sup>119</sup> Auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts gehört, sei nicht verletzt. Eine Gefährdung der Existenz der Partei und die Unumkehrbarkeit der ihr entstehenden Schäden, wurden laut Gericht lediglich allgemein behauptet, ohne aber konkrete Beweise zu erbringen.

Ein Verstoß gegen die in Artt. 11 und 12 der Grundrechte-Charta verankerten Meinungs- und Vereinigungsfreiheit liege ebenfalls nicht vor. Das Gericht stellt überraschend kurz und ohne nähere Begründung fest, dass „wenn einer politischen Partei oder einer Vereinigung ein Geldbetrag nicht gewährt wird, (...) das nicht einem Verbot der politischen Partei oder Vereinigung“ entspricht.<sup>120</sup>

<sup>116</sup> EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 16/17, BeckRS 2018, 14740, Rn. 65.

<sup>117</sup> EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 16/17, BeckRS 2018, 14740, Rn. 65 ff.

<sup>118</sup> EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 16/17, BeckRS 2018, 14740, Rn. 47.

<sup>119</sup> EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 16/17, BeckRS 2018, 14740, Rn. 50.

<sup>120</sup> EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 16/17, BeckRS 2018, 14740, Rn. 109.

Es ist grundsätzlich unproblematisch, den Status einer politischen Partei auf europäischer Ebene und damit auch ihre Finanzierung von der Beachtung der Grundsätze, auf denen die Europäische Union beruht, abhängig zu machen, so wie es Art. 3 Abs. 1 lit c. der Verordnung 2007 vorsieht. Die EU-Verfassungstreue zu einer Voraussetzung für die Anerkennung des Parteistatus und gleichzeitig zur Finanzierungsvoraussetzung zu machen, bietet aber gleichwohl auch ein erhebliches Missbrauchspotenzial, was nicht zu unterschätzen ist. Inhaltliche Anforderungen an Tätigkeit und Programm einer Partei zu stellen, eröffnet die Möglichkeit, einer unliebsamen Partei die finanziellen Mittel zu entziehen. Die Verordnung wirkt dem zwar in gewisser Weise entgegen, indem sie zwingend die Anhörung eines Ausschusses unabhängiger Persönlichkeiten vor Einleitung eines Überprüfungsverfahrens verlangt. Bis zum Zeitpunkt der Feststellung, also dem Abschluss des Überprüfungsverfahrens, werden die Parteien aber schon erheblichen, ihre Tätigkeit einschränkenden Maßnahmen unterzogen. Allein die Antragstellung reicht schon aus, um entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Dies ist nach der herkömmlichen Dogmatik, wonach Parteien vor einem Verbot gar nicht oder nur höchstrichterlicher Sanktionen ausgesetzt werden dürfen, sehr fragwürdig. Auch in der Nachfolgeverordnung wird materiell-rechtlich die Beachtung der EU-Grundsätze verlangt, indem sie zu einer Eintragungsvoraussetzung erhoben wird. Allerdings sieht die Nachfolgeverordnung jetzt weitere Sicherungsmaßnahmen vor, um einem möglichen Missbrauch entgegenzuwirken.<sup>121</sup>

Das **EuG** hatte darüber hinaus auch über die Nichtigkeitsklagen der Partei *Coalition for Life and Family* (CLF)<sup>122</sup> und der ihr angeschlossenen politischen Stiftung auf europäischer Ebene, *Pegasus*<sup>123</sup>, zu entscheiden. Die CLF, die im September 2016 gegründet wurde, und ihre parteinahe Stiftung *Pegasus* stellten für das Haushaltsjahr 2017 erstmalig Anträge auf Finanzhilfe nach der Parteienverordnung 2007. Der CLF wurde daraufhin mitgeteilt, dass sie eine neue Organisation und nur in sieben Mitgliedstaaten vertreten ist, wobei zu befürchten sei, dass sie bei den unmittelbar bevorstehenden Wahlen einen weiteren Vertreter verlieren könnte. Es gebe ferner Zweifel an ihrer administrativen und finanziellen Stabilität. Darüber hinaus könne auch keine Feststellung getroffen werden, ob die EU-Verfassungstreue

<sup>121</sup> Siehe dazu ausführlich *Morlok/Merten*, Parteienrecht, 2018, S. 249 ff.

<sup>122</sup> EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 54/17, BeckRS 2018, 14744.

<sup>123</sup> EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 57/17, BeckRS 2018, 15212.

gegeben sei. Dennoch wurde der CLF eine Finanzhilfe für 2017 gewährt, allerdings der Vorfinanzierungsbetrag, wie auch im soeben besprochenen Falle der APF, auf 33 % gekürzt und an eine Sicherheitsleistung gebunden.

Die CLF trägt ähnliche Klagegründe vor wie die APF, geht aber schwerpunktmäßig zum einen gegen das Argument der Neugründung, und zum anderen gegen die nur unsichere Einhaltung der Repräsentationsschwelle von sieben Mitgliedstaaten, vor.

Das Gericht stellt dazu fest, dass im Rahmen der Risikobewertung gemäß Art. 134 Abs. 1 der Haushaltsordnung und Art. 206 Abs. 1 der Anwendungsbestimmungen zur Haushaltsordnung der Umstand der erst kürzlich erfolgten Neugründung Berücksichtigung finden konnte. Bezüglich der Stabilität und der finanziellen Lebensfähigkeit einer neu gegründeten Partei bestehen aufgrund eben jener erst kürzlich erfolgten Neugründung jedoch Ungewissheit. Damit gehe dementsprechend ein Risiko für den Gesamthaushalt der Union einher. Dieses finanzielle Risiko für den Haushalt der Union sei zudem deutlich höher als bei älteren Parteien. Das Präsidium des Parlaments habe die wirtschaftliche Situation der CLF, nach Ansicht des Gerichtes<sup>124</sup>, im Ergebnis hinreichend geprüft und auf dieser Grundlage folgerichtig die gewährte Vorfinanzierung begrenzt und an eine Sicherheitsleistung geknüpft.

Die Gefahr, dass die CLF dem Repräsentationserfordernis des Art. 3 Abs. 1 b der Verordnung 2007 künftig nicht mehr genüge, hält das Gericht für berücksichtigungsfähig bei der Risikoanalyse. Zum für die Streitentscheidung wesentlichen Zeitpunkt, nämlich dem Erlass des angefochtenen Beschlusses, hatte die CLF sieben Mitglieder aus sieben Mitgliedstaaten und überschritt somit die Repräsentationsschwelle, wenn auch nur knapp. Bei einem möglicherweise eintretenden Unterschreiten der Repräsentationsgrenze droht der Ausschluss aus der Parteienfinanzierung, verbunden mit einem Rückerstattungsanspruch, der dann möglicherweise nicht mehr bedient werden kann. Dies stelle ein beachtliches Risiko für den Gesamthaushalt der Union dar. Die zwei weiteren Beitritte, die die CLF nach dem Erlass des angefochtenen Beschlusses mitteilte, änderten an dieser Risikobewertung nichts mehr, da sie – zu Recht – keine Berücksichtigung gefunden hätten.<sup>125</sup>

<sup>124</sup> EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 54/17, BeckRS 2018, 14744, Rn. 52 ff.

<sup>125</sup> EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 54/17, BeckRS 2018, 14744, Rn. 74.

Auch die CLF beruft sich abschließend noch auf einen vermeintlichen Verstoß gegen Artt. 11 und 12 der Grundrechte Charta. Der angefochtene Beschluss gefährde sie in ihrer Existenz und erzeuge die gleiche Wirkung wie ein Parteiverbot und schließe sie faktisch aus dem politischen Wettbewerb auf europäischer Ebene aus. Gerade Neugründungen seien so erheblich benachteiligt. Das Gericht führt diesbezüglich wiederum nur kurz aus, dass die Nichtgewährung von Geldleistungen keinesfalls ein faktisches Verbot bedeute. Das Ziel der auf der Grundlage der Verordnung gewährten Finanzhilfe bestehe einzig und alleine darin, die Durchführung des jährlichen Arbeitsprogramms politischer Parteien zu unterstützen und nicht – zumindest nicht unmittelbar – darin, die Gründung solcher Parteien zu befördern.<sup>126</sup>

Bei allen vier Entscheidungen wird überraschend deutlich, dass der EuG, dem Parlament folgend, seinen Fokus lediglich auf die fiskalischen Aspekte des Risikos für den Haushalt der EU setzt und Erwägungen zur Parteienfreiheit und Chancengleichheit gänzlich außer Acht lässt.

In einem weiteren Fall hatte das **EuG** erstmalig die Gelegenheit unter anderem zu entscheiden, wann eine mittelbare Finanzierung nationaler Parteien im Sinne des europäischen Parteienfinanzierungsrechts anzunehmen ist.<sup>127</sup> Die europakritische und nationalistische europäische politische Partei *Mouvement pour l'Europe des nations et des libertés* (MENL) hatte 2015 eine Plakatkampagne durchgeführt. Neben dem Logo der MENL war auf den französischsprachigen Plakaten das Logo des *Front National* und auf den Plakaten in flämischer Sprache das Logo des *Vlaams Belang* abgebildet, allerdings fünf Mal kleiner als das Logo des MENL<sup>128</sup>. Das Präsidium des Europäischen Parlamentes sah in dieser Kampagne, die außerhalb von Parlamentswahlen zum Europäischen Parlament stattfand,<sup>129</sup> eine Verletzung von Art. 7 der Verordnung 2007<sup>130</sup>. Sie diene

<sup>126</sup> EuG, Urteil vom 11.07.2018 – T 54/17, BeckRS 2018, 14744, Rn. 129.

<sup>127</sup> EuG, Urteil vom 27.11.2018 – T-829/16, online veröffentlicht bei BeckRS 2018, 29906 (französisch). Siehe dazu von Danwitz, Anspruch und Realität der europäischen Parteienfinanzierung, Zur Geschäftsordnung vom 05.02.2019, online abrufbar unter: <http://zurgeschaeftsordnung.de/anspruch-und-realitaet-der-europaeischen-parteienfinanzierung/> (abgerufen am 14.02.2019).

<sup>128</sup> EuG, Urteil vom 27.11.2018 – T-829/16, BeckRS 2018, 29906, Rn. 77.

<sup>129</sup> Siehe dazu Ziffer 6 Absatz 7 des Leitfadens über Betriebskostenzuschüsse des Parlaments an politische Parteien und Stiftungen auf europäischer Ebene.

<sup>130</sup> ABl. 2007 L 343, 5 ff.

der mittelbaren Finanzierung zweier nationaler Parteien und hätte daher nicht aus Mitteln der europäischen Parteienfinanzierung finanziert werden dürfen. Da die Nachfolgeverordnung<sup>131</sup> in Art. 22 ebenfalls ein Verbot der mittelbaren Finanzierung nationaler Parteien festschreibt, wird die Entscheidung weiterhin Beachtung finden.

Das Gericht führte aus, dass eine mittelbare Parteienfinanzierung dann vorläge, wenn eine nationale Partei durch die Handlung einer europäischen Partei einen geldwerten Vorteil erlangt, auch wenn dabei keine Beträge direkt gezahlt würden.<sup>132</sup> Die Nutzung des Logos nationaler Parteien könnte den Eindruck erwecken, dass die Kampagne wenigstens teilweise von diesen Parteien organisiert und finanziert wurde. Dies verschaffe den nationalen Parteien eine stärkere Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit und befördere die Verbreitung einer Botschaft, ohne dass sie dafür Geld hätten aufwenden müssen. Dies sei der Partei so als indirekter Finanzierungsvorteil zugegangen.<sup>133</sup> Es ist zwar grundsätzlich zulässig, dass eine politische Partei auf europäischer Ebene eine Kampagne gemeinsam mit einer nationalen politischen Partei organisiert, aber nur dann, wenn die nationalen politischen Parteien einen angemessenen Beitrag zur Finanzierung dieser Kampagne leisten, um die Verletzung des in Art. 7 der Verordnung Nr. 2004/2003 vorgesehenen Verbots der indirekten Finanzierung zu vermeiden.

Das Verbot der mittelbaren Finanzierung ist mithin als umfassendes Verbot der Vorteilsziehung zu verstehen. Stellt man nun aber in Rechnung, dass die europäischen politischen Parteien bisher selbst nicht an den Wahlen zum Europäischen Parlament mit eigenen Kandidaten teilnehmen und daher lediglich über ihre nationalen Mitgliederparteien sichtbar agieren können, ist das wirkungsvolle Transportieren von europapolitischen Themen für europäische Parteien durchaus erschwert. Da bereits in der Sache ein Rechtsmittel<sup>134</sup> anhängig ist, bleibt abzuwarten, ob der EuGH die denkbar weite Definition des EuG bestätigen wird.

Das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>135</sup> hat sich in einem von der Bundestagsverwaltung geführten Berufungsverfahren mit dem so genannten „Geldhandel“ der

Partei *Die PARTEI* auseinandergesetzt. In dem Verfahren ging es um die Frage, welche Beträge *Die PARTEI* in ihrem Rechenschaftsbericht 2014 als Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit ausweisen durfte. Von der Höhe dieser Einnahmen hängt die Höhe der Mittel ab, die *Die PARTEI* im Wege der staatlichen Parteienfinanzierung von der Bundestagsverwaltung beanspruchen konnte. *Die PARTEI* hatte im Jahre 2014, als Reaktion auf den Handel der AfD mit Gold, einen so genannten „Geldhandel“ betrieben und jedem Interessenten gegen Überweisung von 25, 55 oder 105 Euro jeweils einen 20, 50 oder 100 Euro-Schein, sowie zwei Motivpostkarten der *PARTEI* übersandt. Das in diesem Zusammenhang überwiesene Geld wurde im Rechenschaftsbericht insgesamt als Einnahme ausgewiesen. Die Bundestagsverwaltung folgte dem nicht und sah den Rechenschaftsbericht insoweit als unrichtig an.

Das OVG Berlin-Brandenburg bestätigt in seiner Entscheidung die Auffassung des **VG Berlin**<sup>136</sup>, demzufolge der Einnahmebegriff des Parteiengesetzes weit zu verstehen sei. Es handele sich um einen spezifischen parteirechtlichen Einnahmebegriff, der vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Transparenzgebotes aus Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG zu konkretisieren sei. Der Einnahmebegriff sei damit weiter als nach handelsrechtlichem Verständnis. Denn handelsrechtlich werden als Einnahmen grundsätzlich nur Zuflüsse gewertet, die sich positiv auf die Veränderung des Geldvermögens auswirken. Der parteirechtliche Einnahmebegriff erfasst demgegenüber aber jeden Zufluss. Eine Saldierung werde nicht vorgenommen. Es reiche aus, wenn der Partei eine Geld- oder geldwerte Leistung zufließe. Das sei zumindest insoweit der Fall gewesen, als die Partei über die zugeflossenen Mittel zunächst habe verfügen können.

Inzwischen hat der Gesetzgeber das Parteiengesetz dahingehend geändert, dass bei Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit einer Partei für die staatliche Teilfinanzierung nur derjenige Betrag berücksichtigt werden darf, der nach Abzug der Ausgaben verbleibt. Die Revision wurde zugelassen, da die genaue Bestimmung des Begriffs der Einnahme im parteirechtlichen Sinn und das Zusammengreifen zwischen Parteiengesetz und kaufmännischer Buchführung auch in ähnlichen Fallkonstellationen durchaus von Bedeutung sein kann.

*Dr. Heike Merten*

<sup>131</sup> ABl. 2014 L 317,1 ff.

<sup>132</sup> EuG, Urteil vom 27.11.2018 – T-829/16, BeckRS 2018, 29906, Rn. 83.

<sup>133</sup> EuG, Urteil vom 27.11.2018 – T-829/16, BeckRS 2018, 29906, Rn. 85.

<sup>134</sup> EuGH C-60/19 P.

<sup>135</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 07.03.2018 – 3 B 26.17, online veröffentlicht bei juris.

<sup>136</sup> VG Berlin, Urteil vom 21.09.2017 – 2 K 413.16, online veröffentlicht bei juris. Siehe dazu ausführlich *Merten*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Parteienfinanzierung, in: MIP 2018, 129 ff.