



Sachstand

Zur Finanzierung parteinaher politischer Stiftungen

Zur Finanzierung parteinaher politischer Stiftungen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 194/21
Abschluss der Arbeit: 3. Dezember 2021
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Die staatliche Förderung sogenannter parteinaher Stiftungen entspricht nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nur dann dem Gleichheitssatz, wenn sie sich auf „alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden“ politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik erstreckt (unten bei 2.). Die bislang auf der Grundlage von im Haushaltsplan festgesetzten Zuschüssen geförderten parteinahen Stiftungen (bei 3.) haben in einer „Gemeinsamen Erklärung“ Anhaltspunkte für das Kriterium der Dauerhaftigkeit entwickelt (bei 4). Für den Fall, dass der Haushaltsgesetzgeber sich bisher an den dort aufgeführten Anhaltspunkten orientiert hat, stellt sich die Frage, ob und ggf. inwieweit daraus eine Selbstbindung in Bezug auf die Bestimmung der Dauerhaftigkeit auch für künftige Haushaltsjahre folgt (bei 5.).

2. Bundesverfassungsgericht

Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahre 1986 entschieden, dass die Vergabe öffentlicher Mittel zur Förderung politischer Bildungsarbeit an parteinahe Stiftungen von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen voraussetze, die auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren.¹ Auch wenn diese Voraussetzungen erfüllt würden, sei allerdings nicht zu verkennen, dass die Arbeit dieser Stiftungen der ihnen jeweils nahestehenden Partei in einem gewissen Maße zugutekomme.² Deshalb gebiete es der **Gleichheitssatz**, dass die

„staatliche Förderung wissenschaftlicher Politikberatung, wie sie auch durch die Gewährung von Globalzuschüssen an die Stiftungen bewirkt werde, [...] **alle dauerhaften**, ins Gewicht fallenden **politischen Grundströmungen** in der Bundesrepublik Deutschland angemessen berücksichtigt. Nur wenn die staatliche Förderung der pluralen Struktur der gesellschaftlichen und politischen Kräfte Rechnung trägt, wird sie dem verfassungsrechtlichen Gebot gerecht, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln.“³

Nähere Ausführungen zum Kriterium der Dauerhaftigkeit hat das Bundesverfassungsgericht, auch in späteren Entscheidungen, nicht gemacht. Auch im wissenschaftlichen Schrifttum sind, soweit ersichtlich, hierzu keine Definitionsansätze entwickelt worden.

3. Haushaltsplan

Ein Gesetz, welches die staatliche Förderung parteinaher Stiftungen abstrakt-generell regelt, gibt es (trotz entsprechender Forderungen⁴) nicht. Der in Gesetzesform festgestellte jährliche Haushalts-

1 BVerfGE 73, 1 (31 f.).

2 BVerfGE 73, 1 (37 f.).

3 BVerfGE 73, 1 (38); Hervorhebungen nur hier.

4 Vgl. nur Geerlings, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme der bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 166 ff.; Stricker, Normative Grundlagen der Politikfinanzierung, in: Tsatsos (Hrsg.), Politikfinanzierung in Deutschland und in Europa: Aspekte aus Wissenschaft und Politik, 1996, S. 59 ff.

plan listet die im jeweiligen Haushaltsjahr geförderten Stiftungen und die ihnen jeweils zugewiesenen Beträge konkret auf. Angaben dazu, nach welchen Kriterien die Stiftungen ausgewählt und die einzelnen Beträge errechnet wurden, finden sich dort nicht.⁵

4. Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung politischer Stiftungen

Die bisher geförderten parteinahen Stiftungen haben im Jahre 1998 eine „**Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung von politischen Stiftungen**“⁶ veröffentlicht, in der es zu den oben wiedergegebenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts heißt:

„Dazu vertreten die Politischen Stiftungen die Auffassung, dass Maßstab für die Dauerhaftigkeit und Wichtigkeit einer politischen Grundströmung die Stärkeverhältnisse sein sollten, die vier Bundestagswahlen widerspiegeln, weil erst dadurch die Dauerhaftigkeit und Wichtigkeit belegt wird.

Es obliegt der parlamentarischen Entscheidung, nach welchen Kriterien Politische Stiftungen erstmals Globalzuschüsse erhalten.

Ein geeigneter Anhaltspunkt für die Dauerhaftigkeit der ins Gewicht fallenden Grundströmung in der Bundesrepublik Deutschland dürfte eine wiederholte Vertretung, dabei zumindest einmal in Fraktionsstärke, der der Politischen Stiftung nahestehenden Partei im Deutschen Bundestag sein. Dabei könnte auch zwischen ihrer Stärke als Fraktion oder Gruppe unterschieden werden.

Bei der erstmaligen Festlegung der Höhe der Förderung könnte das Parlament von einem Sockelbetrag ausgehen und diesen in einer bestimmten Anzahl von Wahlperioden kontinuierlich bis hin zur anteiligen Förderung im Rahmen des oben genannten Maßstabes aufwachsen lassen.

Scheidet eine Partei aus dem Deutschen Bundestag aus, sollte die ihr nahestehende Politische Stiftung mindestens für die Dauer einer Wahlperiode den Anspruch auf Zuteilung von Globalzuschüssen behalten.“⁷

5. Frage der Bindungswirkung

Bei dieser Erklärung handelt es sich selbstredend zunächst um eine in keiner Weise für die Mittelvergabe verbindliche **Meinungsäußerung** privatrechtlicher, von der Förderung betroffener Vereinigungen, eben eine „Auffassung“, wie es in der Erklärung selbst heißt. Sofern sich der Haushaltsgesetzgeber bei der bisherigen Förderung an den Kriterien der oben zitierten „Gemeinsamen Erklärung“

5 Vgl. z. B. Bundeshaushaltsplan 2020, Einzelplan 06, Kapitel 0601, Titel 685 12-144 „Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit.“

6 Die „Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen“ wurde am 6. November 1998 von der Konrad-Adenauer-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung und Heinrich-Böll-Stiftung abgegeben. Die Rosa-Luxemburg-Stiftung hat sich ihr im Jahre 2003 angeschlossen. Die Erklärung ist z.B. abrufbar unter <https://www.kas.de/de/gemeinsame-erklaerung-zur-staatlichen-finanzierung-der-politischen-stiftungen>.

7 A.a.O. unter Abschnitt 3.

orientiert haben sollte oder sofern diese schlicht die bisherige Zuweisungsgrundsätze zutreffend widerspiegeln, wäre allerdings zu überlegen, ob sich daraus eine Bindung des Haushaltsgesetzgebers ableiten ließe, auch in Zukunft nach diesen Grundsätzen zu verfahren.

Im Verwaltungsrecht wird eine **Selbstbindung** der **Verwaltung** an interne Vorgaben (Verwaltungsvorschriften) bzw. an die bisherige Verwaltungspraxis im Grundsatz anerkannt. Rechtliche Grundlage hierfür ist **Art. 3 Abs. 1 GG**, der es verbietet, von einer bisherigen Verwaltungspraxis oder einer Verwaltungsvorschrift (die als „antizipierte Verwaltungspraxis“ verstanden wird) im Einzelfall ohne sachlichen Grund abzuweichen. Für den **Gesetzgeber** hat das Bundesverfassungsgericht, ebenfalls aus Art. 3 Abs. 1 GG, eine grundsätzliche Pflicht zur „folgerichtigen“ bzw. „systemgerechten“ Normierung abgeleitet, die darauf hinausläuft, dass der Gesetzgeber seine eigenen Normierungsziele im Wesentlichen widerspruchsfrei umsetzen muss.⁸

Zu beachten ist allerdings zum einen, dass beide Rechtsfiguren **keine absolute Bindung** erzeugen. Ein Verwaltungspraxis- bzw. Systemwechsel ist immer erlaubt. Problematisch ist lediglich die ohne sachlichen Grund erfolgende Praxis- bzw. Systemdurchbrechung.

Zum anderen ist festzustellen, dass die hier vorliegende Konstellation **keinem der klassischen Anwendungsfälle** entspricht, für den die beschriebenen Rechtsfiguren entwickelt wurden. Weder handelt es sich vorliegend um den Vollzug einer Vorschrift, die einer Behörde Ermessen einräumt. Noch geht es um die allgemeine Normierung eines Sachbereichs im Sinne der Etablierung oder Veränderung eines Regelungssystems. Zwar obliegt die Auszahlung der Zuschüsse der Exekutive. Dieser steht insoweit jedoch keinerlei Ermessen zu, weil das Haushaltsgesetz die Gewährung bereits für verbindlich erklärt. Zwar handelt es sich beim Haushaltsplan um ein Gesetz, aber keines im materiellen Sinne, das auf eine allgemeine Normierung angelegt wäre. Vielmehr handelt es sich um einen Einzelakt in Gesetzesform, dessen Regelungsgehalt zudem von vornherein auf ein Jahr beschränkt ist.

Drittens darf nicht übersehen werden, dass die „Gemeinsame Erklärung“, selbst wenn man ihr über die beschriebenen Begründungsansätze eine gewisse Bindungswirkung zuerkennt, ihrerseits **inhaltliche Unschärfen** aufweist. So wird einerseits „eine wiederholte Vertretung“ im Bundestag als „geeigneter Anhaltspunkt“ für die Dauerhaftigkeit bezeichnet. An anderer Stelle heißt es dann aber, dass „Maßstab für die Dauerhaftigkeit und Gewichtigkeit“ die Stärkeverhältnisse sein sollten, „die vier Bundestagswahlen widerspiegeln“, weil erst dadurch die Dauerhaftigkeit und Gewichtigkeit belegt werde.

Auch wenn die bislang in der Rechtsprechung entwickelten „Selbstbindungskonstruktionen“ nicht passgenau auf die hier in Rede stehende Förderungspraxis übertragbar sind und die hinter letzterer stehende Förderungsphilosophie gewisse Unschärfen aufweisen mag, so steht damit allerdings keineswegs im Umkehrschluss fest, dass bei der Fortführung der Förderung die Frage ihrer Konsistenz mit der bisherigen Praxis rechtlich überhaupt keine Rolle spielt. Denn die Basis der beschriebenen Selbstbindungskonstruktionen ist letztlich der Gleichheitssatz. Dieser bindet als Grundrecht die Staatsgewalt in allen ihren Erscheinungsformen und grundsätzlich auch unabhängig von den

8 Vgl. zum Ganzen Heun, in: Dreier, GG, Band 1, 3. Auflage 2013, Art. 3 Rn. 37, 58; Kingreen, in: Bonner Kommentar, Band 2, Art. 3 Rn. 650 ff. (Februar 2020) jeweils m.w.N.

Formen, in denen sie handelt.⁹ Das spricht dafür, dem Umstand, dass bei der hier in Rede stehenden Förderung von dem üblichem Schema – Parlament bewilligt im Haushaltsgesetz Fördermittel und legt in einem abstrakt-generellen Gesetz die Vergabekriterien fest, nach denen die vollziehende Gewalt die Mittel dann verteilt – abgewichen wird, nur eine begrenzte Bedeutung beizumessen, wenn es um die Frage geht, ob und ggf. in welchem Maße die beschriebenen Selbstbindungsgrundsätze vorliegend Anwendung finden.

Abschließend ist noch darauf hinzuweisen, dass die Frage einer Bindung an bisher praktizierte Förderungsgrundsätze nur innerhalb des vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Rahmens eine Rolle spielen kann, wonach bei einer Förderung alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen angemessen berücksichtigt werden müssen. Mit anderen Worten: Auch eine in sich konsistente Förderungspraxis dürfte nicht hinter dieser Vorgabe zurückbleiben. Umgekehrt dürfte von einer in sich konsistenten Förderungspraxis, soweit sie über diese Vorgabe hinausgeht, zumindest im Rahmen eines System- bzw. Praxiswechsels abgewichen werden. Das Kriterium der Dauerhaftigkeit hat also einen gewissen Selbststand, der davon unabhängig ist, wie es in der bisherigen Staatspraxis verstanden wurde. Die Frage, was insoweit unter „dauerhaft“ zu verstehen ist, ist bisher, wie bereits ausgeführt (oben bei 2.), in der Rechtsprechung und im wissenschaftlichen Schrifttum nicht erörtert worden.

* * *

9 Vgl. zur lückenlosen Bindung der Staatsgewalt nur Höfling, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021, Art. 1 Rn. 86.