



Sachstand

Festlegung von Kriterien zur Vergabe von Haushaltsmitteln durch Haushaltsvermerk

Festlegung von Kriterien zur Vergabe von Haushaltsmitteln durch Haushaltsvermerk

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 068/22
Abschluss der Arbeit: 03.06.2022
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Befugnisse des Haushaltsausschusses bei der Vergabe von Haushaltsmitteln	5
2.1.	Funktion des Haushaltsausschusses im Gesetzgebungsverfahren	5
2.2.	Rechtmäßigkeit der Ergänzung der Haushaltsvermerke	6
2.2.1.	Frage der Erforderlichkeit eines materiellen Gesetzes	7
2.2.1.1.	Empfehlungen der Kommission zur Parteienfinanzierung	7
2.2.1.2.	Positionen im Schrifttum	7
2.2.1.3.	Keine abschließende Entscheidung durch die Rechtsprechung	9
2.2.1.4.	Folgerungen für die vorliegende Fragestellung	10
2.2.2.	Kriterium der Verfassungstreue	11
3.	Entscheidung über die Vergabe	13
3.1.	Prüfende Stelle	13
3.2.	Prüfungsmaßstab	13

1. Fragestellung

Der Auftraggeber bittet um eine Einschätzung zu drei Einzelfragen, welche die Vergabe von Haushaltsmitteln und die diesbezüglichen Befugnisse des Haushaltsausschusses betreffen.

Hintergrund ist die **finanzielle Förderung parteinaher Stiftungen** aus Haushaltsmitteln des Bundes. Die dem Zweiten Regierungsentwurf des Haushaltsgesetzes¹ beigefügten Entwürfe der Einzelpläne 05 (Auswärtiges Amt), 06 (Bundesministerium des Innern und für Heimat) und 23 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) sehen jeweils Zuschüsse für die dort näher bezeichneten parteinahen Stiftungen sowie sog. Haushaltsvermerke zur Bewirtschaftung der jeweiligen Haushaltstitel vor.

Der Haushaltsausschuss hat in seiner Sitzung vom 19. Mai 2022 (sog. „Bereinigungssitzung“) unter anderem Beschlussempfehlungen hinsichtlich der Förderung parteinaher Stiftungen gefasst, welche die Ergänzung der diesbezüglichen Haushaltsvermerke um eine weitere Ziffer beinhalten.² Hinsichtlich der sog. „Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit“ (Einzelplan 06, Kapitel 0601, Titel 685 12) sieht die Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses unter Ziffer 3 wörtlich Folgendes vor:³

„Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit werden nur politischen Stiftungen gewährt, die nach ihrer Satzung und ihrer gesamten Tätigkeit jederzeit die Gewähr bieten, dass sie sich zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten.

Globalzuschüsse dürfen nicht gewährt werden, wenn begründete Zweifel an der Verfassungstreue von Organen oder Beschäftigten bestehen.

Die Zuschüsse dürfen nur zu verfassungsmäßigen Zwecken verwendet werden. Sie sind nicht zu gewähren oder zurückzufordern, soweit politische Stiftungen verfassungsfeindliche Inhalte vermitteln. Angesichts ihrer bisherigen Tätigkeit wird bei folgenden Stiftungen die Verwendung zu verfassungsmäßigen Zwecken angenommen: Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Konrad-Adenauer-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung und Rosa-Luxemburg-Stiftung.“

Die Beschlussempfehlungen bezüglich der Einzelpläne 05 und 23 sehen bezüglich der Förderung parteinaher Stiftungen ebenfalls entsprechende Ergänzungen der jeweiligen Haushaltsvermerke vor.

1 Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022), BT-Drs. 20/1000.

2 Bericht des Haushaltsausschusses zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022 sowie des Ergänzungshaushaltsgesetzes 2022, BT-Drs. 20/1628, S. 26.

3 Ergänzung zu den Beschlussempfehlungen des Haushaltsausschusses zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2022 sowie des Ergänzungshaushaltsgesetzes 2022, BT-Drs. 20/1626, S. 35.

2. Befugnisse des Haushaltsausschusses bei der Vergabe von Haushaltsmitteln

Der Auftraggeber fragt danach, ob es rechtlich zulässig ist, seitens des Haushaltsausschusses per Haushaltsvermerk in Einzeltiteln die Vergabe von Haushaltsmitteln durch einen Kriterienkatalog, der unter anderem Verfassungstreue beinhaltet, festzulegen (Frage 1). In diesem Zusammenhang fragt der Auftraggeber zudem, wie das genannte Vorgehen unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten zu beurteilen ist und auf welcher Basis und durch wen diese Kriterien ermittelt und festgelegt wurden (Frage 2).

Die Fragen 1 und 2 werden im Folgenden zusammen beantwortet. Dabei wird zunächst allgemein die Funktion des Haushaltsausschusses im Gesetzgebungsverfahren beschrieben (vgl. hierzu Punkt 2.1.). Anschließend wird die Rechtmäßigkeit der Ergänzung der Haushaltsvermerke erörtert (vgl. hierzu Punkt 2.2.).

2.1. Funktion des Haushaltsausschusses im Gesetzgebungsverfahren

Im Rahmen des Haushaltsverfahrens, bei dem es sich um ein allgemeines Gesetzgebungsverfahren nach Art. 76 ff. Grundgesetz (GG) handelt, spielt der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages eine entscheidende Rolle.⁴ Nach § 95 Abs. 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) in Verbindung mit § 80 Abs. 1 Satz 1 GOBT sind alle Haushaltsvorlagen dem Haushaltsausschuss nach der ersten Lesung im Bundestag zuzuleiten.⁵ Haushaltsvorlagen sind der Entwurf des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans, Änderungsvorlagen zu diesen Entwürfen (Ergänzungsvorlagen), Vorlagen zur Änderung des Haushaltsgesetzes und des Haushaltsplans (Nachtragshaushaltsvorlagen) sowie sonstige den Haushalt betreffende Vorlagen (vgl. § 95 Abs. 1 Satz 1 GOBT).

Dem Haushaltsausschuss kommt damit ein wesentlicher Einfluss auf die haushaltspolitische Willensbildung zu.⁶ Insbesondere kann er die Gestaltung der Haushaltsvorlage beeinflussen, da ihm das Recht zusteht, diesbezüglich „**Änderungsvorschläge**“ zu beschließen, die vom Parlament in der Regel mehrheitlich mitgetragen werden.⁷

Die abschließende Sitzung des Haushaltsausschusses wird als **Bereinigungssitzung** bezeichnet. Darin werden alle in den Einzelberatungen offen gebliebenen Fragen, sowie die Stellungnahme des Bundesrates (mitsamt der Gegenäußerung der Bundesregierung) und gegebenenfalls die Stellungnahmen der Fachausschüsse erörtert. Der Bericht des Haushaltsausschusses sowie dessen Beschlussempfehlungen werden dem Deutschen Bundestag zur Fortsetzung seiner Beratungen

4 Klopfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 10, Rn. 59, 67.

5 Klopfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, 2014, § 10, Rn. 67.

6 Gröpl, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landshaushaltsordnungen, 2. Auflage 2019, § 1 BHO, Rn. 43.

7 Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 1. Auflage 2014, Rn. 622 (Hervorhebung nur hier).

zugeleitet. Die Beschlussempfehlungen des Haushaltsausschusses bilden die Grundlage der zweiten Lesung des Haushalts im Plenum.⁸

Der Haushaltsausschuss hat auch die Möglichkeit, Änderungsvorschläge zu beschließen, die – wie vorliegend – den Inhalt von Haushaltsvermerken betreffen. Letztlich entscheidet jedoch das Plenum des Deutschen Bundestages darüber, ob es der entsprechenden Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses folgt.

2.2. Rechtmäßigkeit der Ergänzung der Haushaltsvermerke

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, ob ein Haushaltsvermerk, der für die Vergabe von Haushaltsmitteln einen Kriterienkatalog vorsieht, welcher unter anderem das Kriterium „Verfassungstreue“ beinhaltet, rechtlich zulässig wäre.

Haushaltsvermerke enthalten Bestimmungen, die für die Bewirtschaftung der betreffenden Titel verbindlich sind.⁹ Dabei kann es sich zum Beispiel um einfache und qualifizierte Sperren (§ 22 Bundeshaushaltsordnung (BHO)), Übertragbarkeitsvermerke als Ausnahme vom Grundsatz der Jährlichkeit (§ 19 BHO) oder die Verbindlicherklärung von Erläuterungen (§ 17 Abs. 1 Satz 2 BHO) handeln.¹⁰

Auf einfachgesetzlicher Ebene finden sich keine Vorgaben hinsichtlich des möglichen Inhalts von Haushaltsvermerken. Die haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (HRB) enthalten unter Ziffer 5 zwar eine Aufzählung verschiedener Formen von Haushaltsvermerken. Allerdings wird klargestellt, dass diese Aufzählung nicht abschließend ist. Unabhängig davon ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den HRB lediglich um Verwaltungsvorschriften handelt, die den Haushaltsausschuss im Rahmen der Haushaltsberatungen nicht binden können.

Haushaltsvermerke, die hinsichtlich der darin enthaltenen Vorgaben mit den hier zu beurteilenden Haushaltsvermerken vergleichbar wären, wurden bisher – soweit ersichtlich – noch nicht ausgebracht. Allerdings wurde in der Vergangenheit bereits von den in den HRB aufgezählten Formen von Haushaltsvermerken abgewichen.¹¹ Da die maßgeblichen Bestimmungen derartigen Regelungen nicht entgegenstehen, bleibt festzuhalten, dass die hier zu beurteilenden Haushaltsvermerke nicht durch einfachgesetzliche Regelungen ausgeschlossen sind.

8 Reus/Mühlhausen, Haushaltsrecht in Bund und Ländern, 1. Auflage 2014, Rn. 624.

9 Knörzer, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 47. Erg.-Lfg. Januar 2013, § 17, Rn. 5; Hugo, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Juni 2012, § 13 BHO, Tz. 8.

10 Vgl. Hugo, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Juni 2012, § 13 BHO, Tz. 8, mit weiteren Beispielen.

11 Vgl. etwa Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vom 3. April 2018 (Haushaltsvermerk zur mietzinsfreien Überlassung von Grundstücken), abrufbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de>, zuletzt abgerufen am 3. Juni 2022.

2.2.1. Frage der Erforderlichkeit eines materiellen Gesetzes

Fraglich sein könnte allerdings, ob die Gewährung von Zuwendungen in der geschilderten Weise allein auf Grundlage des Mittelansatzes im Haushaltsplan sowie eines die Mittelvergabe konkretisierenden Haushaltsvermerks erfolgen darf oder ob hierfür eine **spezialgesetzliche Rechtsgrundlage** außerhalb des Haushaltsgesetzes erforderlich ist.

2.2.1.1. Empfehlungen der Kommission zur Parteienfinanzierung

In einer Stellungnahme aus dem Jahr 1993 empfiehlt die Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, die Grundsätze der staatlichen Finanzierung der parteinahen Stiftungen in einem Gesetz zu regeln.¹² Zur Begründung führt die Kommission an, dass die Abgeordneten bei der Vergabe dieser Zuschüsse weitgehend in eigener Sache entschieden, da mittlerweile nahezu alle Parlamentsparteien ihnen nahestehende Stiftungen gegründet hätten. Eine Einstellung der Zuwendungen allein in den Haushaltsplan reiche nicht aus, denn dies geschehe, ohne dass die Öffentlichkeit hinreichend Gelegenheit habe, davon Kenntnis zu nehmen. Der aus dem Demokratieprinzip fließende Gesetzesvorbehalt verlange deshalb auch für die Finanzierung parteinaher Stiftungen ein öffentlichkeitswirksames Gesetzgebungsverfahren.¹³

2.2.1.2. Positionen im Schrifttum

Im Schrifttum wird ebenfalls eine spezialgesetzliche Rechtsgrundlage gefordert.¹⁴ Zur Begründung wird insbesondere auf den **Vorbehalt des Gesetzes** verwiesen. Dieser Grundsatz wird aus dem Rechtsstaatsprinzip hergeleitet¹⁵ und besagt, dass die Verwaltung in bestimmten Konstellationen nur auf Grund einer parlamentsgesetzlichen Grundlage handeln darf, sodass Verwaltungsmaßnahmen ohne die erforderliche gesetzliche Ermächtigung rechtswidrig sind.¹⁶ Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht die sog. Wesentlichkeitstheorie entwickelt. „Die Entscheidung aller grundsätzlichen Fragen, die den Bürger betreffen“ muss danach durch Gesetz erfolgen.¹⁷ Für die

12 Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, BT-Drs. 12/4425, S. 38, 41.

13 Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, BT-Drs. 12/4425, S. 41.

14 Kretschmer/Merten/Morlok, ZG 2000, 41, 44 ff.; Meertens/Wolf, ZRP 1996, 440, 444; Ockermann, ZRP 1992, 323 ff.; Geerlings, ZParl 2003, 768 ff.; ders., Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 173 ff.; Stricker, in: Tsatsos (Hrsg.), Politikfinanzierung in Deutschland und in Europa: Aspekte aus Wissenschaft und Politik, 1996, S. 59 ff; Born, Parteinaher Stiftungen - Stiftung oder Partei? Eine Untersuchung der rechtlichen Ausgestaltung parteinaher Stiftungen und verwandter Organisationen, S. 133 ff.; Semsrott, NJOZ 2021, 1409; von Arnim, DÖV 2016, 368, 372 (jeweils mit weiteren Nachweisen).

15 Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 20, Rn. 105.

16 Grzeszick Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, Art. 20, Rn. 75; Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 20, Rn. 105.

17 BVerfG, Beschluss vom 28. Oktober 1975 – 2 BvR 883/73 –, juris, Rn. 34.

Frage, was als „wesentlich“ anzusehen ist, wird auf die Intensität der Wirkungen einer Maßnahme für die Grundrechtsausübung¹⁸ sowie auf die Gewichtigkeit des jeweiligen Regelungsgegenstandes für das Gemeinwesen¹⁹ hingewiesen.

Bei der Frage, ob die Finanzierung parteinaher Stiftungen als „wesentlich“ im Sinne der oben genannten Kriterien anzusehen sind, werden insbesondere **Parallelen zur Subventionsrechtsprechung** gezogen.²⁰ Zwar verlange die Rechtsprechung grundsätzlich keine (materielle) gesetzliche Grundlage für Subventionen, sondern gebe sich mit der (formell-)gesetzlichen Grundlage des Haushaltsgesetzes zufrieden.²¹ Dies sei aber dann anders zu beurteilen, wenn die staatliche Unterstützung grundrechtlich geschützte Aktivitäten betreffe, hinsichtlich derer die Grundrechtsträger in Konkurrenz zueinander stünden.²² In diesen Fällen könnten sich Vorteile in Form von Zuwendungen für einen Empfänger leicht als Nachteile für andere nicht berücksichtigte Gruppen auswirken.²³ Für den Benachteiligten führe dies zu einer wesentlichen Beeinträchtigung seiner Grundrechte.²⁴ Entsprechendes gelte auch für die parteinahen Stiftungen.²⁵ Diese seien als Vereinigungen Grundrechtsträger, deren Tätigkeit im Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG liege und die in Konkurrenz zueinander träten.²⁶ Zudem wird auf eine mögliche Grundrechtsrelevanz für die Mutterparteien hingewiesen. Den Parteien, deren Stiftungen keine Förderung erhielten, entgingen dadurch wichtige Unterstützungsaktivitäten im Umfeld. Für diese Parteien könne sich die Förderung der übrigen Stiftungen als Eingriff in ihr grundrechtlich geschütztes Recht auf Gleichbehandlung auswirken.²⁷ Die Entscheidung für die Gewährung von Zuwendungen an bestimmte parteinahe Stiftungen führe dazu, dass in den Wettbewerb der parteinahen Stiftungen und der dahinter stehenden Parteien eingegriffen werden könne. Dieser potentielle Eingriff in die Wettbewerbslage verlange eine Rechtfertigung durch ein Gesetz.²⁸

18 BVerfG, Beschluss vom 29. Oktober 1987 – 2 BvR 624/83 –, juris, Rn. 135.

19 OVG Münster, NJW 1990, 1694 mit Verweis auf BVerfG, NJW 1979, 359; 1978, 807.

20 Kretschmer/Merten/Morlok, ZG 2000, 41, 46.

21 Kretschmer/Merten/Morlok, ZG 2000, 41, 46; zur diesbezüglichen Rechtsprechung vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 26. April 1979 – 3 C 111/79 –, juris, Rn. 18.

22 Kretschmer/Merten/Morlok, ZG 2000, 41, 46 f. unter anderem mit Verweis auf BVerfGE 80, 124, 132; BVerfGE 90, 112, 126.

23 Geerlings, ZParl 2003, 768, 773.

24 Kretschmer/Merten/Morlok, ZG 2000, 41, 47.

25 Geerlings, ZParl 2003, 768, 773.

26 Kretschmer/Merten/Morlok, ZG 2000, 41, 47.

27 Kretschmer/Merten/Morlok, ZG 2000, 41, 47.

28 Kretschmer/Merten/Morlok, ZG 2000, 41, 47; im Ergebnis ebenso Geerlings, ZParl 2003, 768, 774.

Eine spezialgesetzliche Regelung wird auch aufgrund des **allgemeinen Transparenzgebots**, das aus dem Rechtsstaats- sowie dem Demokratieprinzip hergeleitet wird, für erforderlich gehalten.²⁹ Das Transparenzgebot werde verletzt, wenn die Finanzierung parteinaher Stiftungen in sog. „Kaminrunden“ vorab beschlossen werde, wobei darauf verwiesen wird, dass die Mittel der parteinahen Stiftungen vom Haushaltsausschuss oftmals erst kurz vor Abschluss der Haushaltsberatungen festgelegt würden, wodurch die Öffentlichkeit keine Möglichkeit erhalte, sich genügend zu informieren.³⁰

Wegen der Nähe zu den jeweiligen politischen Parteien stelle die Gewährung von Zuwendungen an parteinahe Stiftungen zudem eine **Entscheidung in eigener Sache** dar. Da die mit öffentlichen Mitteln finanzierte Tätigkeit der Stiftungen zumindest indirekt den jeweiligen Mutterparteien sowie den Fraktionen und einzelnen Abgeordneten zugutekämen, entschieden diese bei den Stiftungszuwendungen auch über eigene Zuwendungen. Zudem entfalle hier auch die Kontrolle durch die Opposition zumindest insoweit, als die ihr angehörenden Abgeordneten selbst begünstigt seien. Die Durchführung eines Gesetzgebungsverfahrens fördere die Kontrolle durch die Öffentlichkeit, auch durch die „zeitliche Streckung der Rechtssetzung“, welche die Formulierung von Kritik ermögliche. Im vergleichbaren Fall der Parteienfinanzierung werde die Notwendigkeit eines Parlamentsgesetzes dementsprechend auch anerkannt.³¹

2.2.1.3. Keine abschließende Entscheidung durch die Rechtsprechung

Das Bundesverfassungsgericht lässt in seinem sog. **Stiftungsurteil** ausdrücklich offen, ob es zur Vergabe von Zuschüssen an die parteinahen Stiftungen neben deren Bereitstellung und den dazu gegebenen Erläuterungen im Bundeshaushaltsplan noch einer besonderen gesetzlichen Grundlage bedarf.³²

Auch das Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg lässt diese Frage offen. Es begründet dies damit, dass sich die angegriffene Entscheidung des erstinstanzlich angerufenen Verwaltungsgerichts jedenfalls aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig erweise.³³ Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, nach welcher für die von der klagenden parteinahen Stiftung begehrte finanzielle Förderung im Land Brandenburg bereits eine gesetzliche Grundlage fehle, sieht das OVG jedoch als „zweifelhaft“ an. Die von dem Verwaltungsgericht hierfür in Bezug genommene Entscheidung bezüglich der Vergabe von Zuwendungen durch den Bund an Jugendorganisationen der politischen Parteien, in der das Gericht wegen des Vorbehalts des Gesetzes und der hierzu entwickelten Wesentlichkeitstheorie von der Erforderlichkeit einer spezialgesetzlichen Regelung ausgegangen war, sei auf die Gewährung von Zuwendungen an politische Stiftungen nicht ohne Weiteres übertragbar. Wörtlich führt das Gericht aus:

29 Geerlings, ZParl 2003, 768, 774.

30 Geerlings, ZParl 2003, 768, 774.

31 Kretschmer/Merten/Morlok, ZG 2000, 41, 47 mit Verweis auf BVerfGE 85, 264, 291.

32 BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 5/83 –, juris, Rn. 134.

33 Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 7. Juli 2016 – OVG 6 N 64.15 –, juris, Rn. 3.

„Bei den politischen Stiftungen handelt es sich um rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen, die – anders als die Jugendverbände der politischen Parteien – auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren [...]. Die Tätigkeiten der politischen Parteien und der Stiftungen verfolgen verschiedene, voneinander abgrenzbare Ziele. Die politische Bildungsarbeit der Stiftungen hat sich weitgehend verselbständigt und einen hohen Grad an Offenheit erlangt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage, ob die Bewilligung von Globalzuschüssen für parteinahe Stiftungen das Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG verletzt, daher verneint (BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2015 - 2 BvE 4/12 - juris Rn. 106 ff.; Urteil vom 14. Juli 1986 - 2 BvE 5/83 -, BVerfGE 73, 1, juris Rn. 105 ff.).“

2.2.1.4. Folgerungen für die vorliegende Fragestellung

Ausgehend von den Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung sowie den im Schrifttum vertretenen Positionen würde für die Vergabe von Zuwendungen an parteinahe Stiftungen der aus dem Rechtsstaats- und Demokratieprinzip abgeleitete Vorbehalt des Gesetzes gelten. Eine Vergabe allein aufgrund der entsprechenden Ansätze im Haushaltsplan wäre mithin nicht ausreichend. Vielmehr wäre hierfür ein materielles Spezialgesetz erforderlich. Bei Zugrundelegung dieser Auffassung dürfte Entsprechendes auch für die dargestellten Haushaltsvermerke gelten. Diese beziehen sich auf die im Haushaltsplan veranschlagten Mittel und sehen weitere Vorgaben für deren Vergabe vor. Auch diese Regelungen würden nach der vorstehend dargestellten Auffassung unter den Vorbehalt des Gesetzes fallen.

Fraglich ist allerdings, ob die hierfür vorgetragenen Argumente rechtlich zwingend sind.

Soweit im Schrifttum unter Bezugnahme auf die Subventionsrechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts davon ausgegangen wird, dass die formell-gesetzliche Grundlage des Haushaltsplans für die Vergabe von Zuwendungen nicht ausreiche, wenn die staatliche Unterstützung grundrechtlich geschützte Aktivitäten betreffe, hinsichtlich derer die Grundrechtsträger in Konkurrenz zueinander stehen, stellt sich die Frage, ob diese Erwägungen ohne Weiteres auch für die Förderung parteinaher Stiftungen gelten können. Dagegen spricht, dass die parteinahen Stiftungen selbst untereinander kaum in einem Wettbewerbsverhältnis stehen dürften, in dem Vorteile in Form von Zuwendungen für eine Stiftung sich unmittelbar als Nachteile für andere, nicht bedachte Stiftungen auswirken. Ein solches Wettbewerbsverhältnis wäre allenfalls hinsichtlich der Parteien denkbar, welche im Hinblick auf Wahlen unmittelbar in Konkurrenz zueinander stehen. Die im Hinblick auf Parteien möglicherweise schlüssige Argumentation lässt sich jedoch nicht ohne Weiteres auf die parteinahen Stiftungen übertragen. Insbesondere erscheint zweifelhaft, inwieweit durch Zuwendungen an diese Stiftungen die Chancengleichheit der Parteien überhaupt beeinträchtigt werden kann, zumal das Bundesverfassungsgericht in seinem Stiftungsurteil davon ausgeht, dass die Gewährung von Globalzuschüssen an die **Stiftungen, die in ihrer Selbständigkeit deutlich von den ihnen nahestehenden Parteien abgegrenzt** sind, die Wettbewerbslage der Parteien nicht in verfassungsrechtlich beachtlicher Weise beeinflusse.³⁴

In seinem Urteil vom 15. Juli 2015 weist das Bundesverfassungsgericht zudem darauf hin, dass die Ergebnisse der in den Stiftungen geleisteten Arbeit der Öffentlichkeit und damit auch allen

34 BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 5/83 –, juris, Rn. 134.

Parteien zugänglich seien. Auch wenn aus der spezifischen, jeweils der Interessenlage einer bestimmten Partei zugewandten Aufgabenstellung folge, dass diese daraus regelmäßig einen größeren Vorteil ziehen werde als andere, bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Gewährung von Globalzuschüssen an die politischen Stiftungen. Dies gelte jedenfalls, solange eine solche Förderung alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland angemessen berücksichtige.³⁵

Angesichts der somit allenfalls mittelbaren Auswirkungen der Zuwendungen auf die Parteien kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages ein unmittelbares Eigeninteresse an der Entscheidung haben. Vor diesem Hintergrund ist auch die Anwendbarkeit der Rechtsfigur der Entscheidung in eigener Sache zumindest fraglich.³⁶

Insgesamt muss die Frage, ob für die Förderung der parteinahen Stiftungen aus verfassungsrechtlichen Gründen zwingend eine spezialgesetzliche Rechtsgrundlage erfordert, mithin als offen bezeichnet werden.

Klarstellend ist an dieser Stelle allerdings anzumerken, dass die Fördermittel sowie die diesbezüglichen Haushaltsvermerke im Haushaltsplan vorgesehen sind, welcher durch das Haushaltsgesetz vom Deutschen Bundestag in Ausübung seines parlamentarischen Budgetrechts festgestellt wird. Bei dem Haushaltsgesetz handelt es sich um ein Gesetz im formellen Sinne, sodass auch die derzeitige Praxis der Mittelvergabe auf einer demokratisch legitimierten Rechtsgrundlage beruht.

2.2.2. Kriterium der Verfassungstreue

Sofern man davon ausgeht, dass die Aufstellung von Kriterien für die Vergabe von Haushaltsmitteln an parteinahe Stiftungen nicht zwingend im Rahmen einer spezialgesetzlichen Regelung erfolgen muss, sondern grundsätzlich auch durch die Beschlussfassung über das formelle Haushaltsgesetz und Veranschlagung der Mittel im Haushaltsplan sowie durch die Ausbringung diesbezüglicher Haushaltsvermerke geregelt werden kann, stellt sich daran anknüpfend die Frage, ob das in den hier zu beurteilenden Haushaltsvermerken enthaltene Kriterium der „Verfassungstreue“ rechtlich zulässig ist.

Voraussetzung für die rechtliche Zulässigkeit dieses Vergabekriteriums ist dessen Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz in **Art. 3 Abs. 1 und 3 GG**. Nach Art. 3 Abs. 1 GG sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG stellt fest, dass niemand wegen seiner politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Träger des Grundrechts sind neben natürlichen Personen insbesondere auch inländische juristische Personen des Privatrechts.³⁷ Somit

35 BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2015 – 2 BvE 4/12 –, juris, Rn. 106; in dieser Richtung auch BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14 –, juris, Rn. 44.

36 Vgl. Born, *Parteinahe Stiftungen - Stiftung oder Partei? : Eine Untersuchung der rechtlichen Ausgestaltung parteinaher Stiftungen und verwandter Organisationen*, S. 154 f.

37 BVerfG, Beschluss vom 3. Juli 1973 – 1 BvR 153/69 –, juris, Rn. 25; Jarass, in: Jarass/Pieroth, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 16. Auflage 2020, Art. 3, Rn. 7, 135.

sind die parteinahen Stiftungen grundsätzlich vom persönlichen Schutzbereich des Art. 3 Abs. 1 und 3 GG erfasst.

Nach dem Kriterienkatalog des Haushaltsvermerks dürfen Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit nur politischen Stiftungen gewährt werden, die nach ihrer Satzung und ihrer gesamten Tätigkeit jederzeit die Gewähr bieten, dass sie sich zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten. Globalzuschüsse dürfen nicht gewährt werden, wenn begründete Zweifel an der Verfassungstreue von Organen oder Beschäftigten bestehen.

Politische Stiftungen, die diese Kriterien nicht erfüllen, werden somit anders behandelt, als solche, die dies tun. Eine Ungleichbehandlung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG liegt somit vor. Eine Ungleichbehandlung kann jedoch durch einen „hinreichend gewichtigen Grund“ gerechtfertigt sein. Als Grund für die Ungleichbehandlung (Differenzierungsgrund) kommt jede vernünftige Erwägung in Betracht.³⁸ Die Rechtfertigung einer Differenzierung aufgrund der politischen Anschauung setzt allerdings „besonders schwerwiegende Gründe“ voraus.³⁹

Für das Bestehen solcher Gründe spricht vorliegend, dass parteinahe Stiftungen im politischen Willensbildungsprozess eine wichtige Rolle einnehmen.⁴⁰ Vor diesem Hintergrund erschiene es kaum vertretbar, wenn der Staat gezwungen wäre, Organisationen zu finanzieren, die nicht die Gewähr dafür bieten, dass sie sich zu der diesen Staat in wesentlichen Strukturen tragenden freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen und für deren Erhaltung eintreten. Entsprechendes gilt bezüglich der Verfassungstreue ihrer Organe und Beschäftigten.

Nach dem Stiftungsurteil des Bundesverfassungsgerichts gebietet der Gleichheitssatz zwar, dass bei der Förderung parteinaher Stiftungen „**alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland angemessen berücksichtigt werden**“.⁴¹ Allerdings kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass damit Differenzierungen anhand des Kriteriums der Verfassungstreue generell ausgeschlossen sind. Dagegen spricht insbesondere, dass das Bundesverfassungsgericht an anderer Stelle in Bezug auf Art. 3 Abs. 3 GG ausführt, es sei schlechterdings ausgeschlossen, dass „dieselbe Verfassung, die die Bundesrepublik Deutschland aus der bitteren Erfahrung mit dem Schicksal der Weimarer Demokratie als eine **streitbare, wehrhafte Demokratie** konstituiert hat, diesen Staat mit Hilfe des Art. 3 Abs. 3 GG seinen Feinden auszuliefern geboten hat“.⁴²

38 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage 2020, Art. 3, Rn. 18, 19.

39 Kischel, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 50. Edition, Stand: 15. Februar 2022, Art. 3, Rn. 214.

40 Vgl. hierzu Meertens/Wolf, ZRP 1996, 440, 445.

41 BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 5/83 –, juris, Rn. 132 (Hervorhebung nur hier).

42 BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 –, juris, Rn. 101 (Hervorhebung nur hier).

Hiervon ausgehend ist die aus dem Kriterium „Verfassungstreue“ folgende Ungleichbehandlung aufgrund eines hinreichend gewichtigen Grundes gerechtfertigt, sodass kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 und 3 GG vorliegt.

3. Entscheidung über die Vergabe

Weiterhin wird danach gefragt, mit welchen Maßstäben, durch wen und auf welcher Grundlage die Erfüllung dieser Kriterien ermittelt wird und wer im Rahmen der Haushaltsberatungen die Erfüllung von eigenständig durch den Haushaltsausschuss festgelegten Kriterien überprüft, um festzustellen, ob die Vergabe von Mitteln gewährt oder verweigert werden kann.

3.1. Prüfende Stelle

Wie bereits ausgeführt, enthalten Haushaltsvermerke Bestimmungen, die für die Bewirtschaftung der betreffenden Titel verbindlich sind.⁴³ Die Bewirtschaftung der Titel erfolgt durch das jeweils zuständige Ministerium. Dieses ist somit auch für die Prüfung zuständig, ob die für die Vergabe der Zuwendungen aufgestellten Kriterien im konkreten Einzelfall erfüllt sind.

Haushaltsvermerke sind Teil des Haushaltsplans, welcher erst mit dem Haushaltsgesetz in Kraft tritt. Eine abschließende Entscheidung über die Vergabe der Mittel kann daher noch nicht während der Haushaltsberatungen, sondern erst nach Inkrafttreten des Haushaltsgesetzes im Haushaltsvollzug erfolgen.

Die Entscheidung des jeweiligen Ministeriums ist jedoch aufgrund der genannten Haushaltsvermerke bereits vorgeprägt. Dies folgt aus der Formulierung, dass die Verwendung zu verfassungsmäßigen Zwecken bei den aufgeführten Stiftungen angesichts ihrer bisherigen Tätigkeit angenommen wird. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die genannten Haushaltsvermerke die Einschätzung des Haushaltsgesetzgebers zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Haushaltsgesetzes wiedergeben. Würden sich im Rahmen der Mittelverwendung Anhaltspunkte dafür ergeben, dass eine Stiftung die Mittel nicht für verfassungsgemäße Zwecke einsetzt, müsste das zuständige Ministerium die Rückforderung der Mittel prüfen. Dies ergibt sich aus der in den Haushaltsvermerken enthaltenen Formulierung, nach der die Zuschüsse „**nicht zu gewähren oder zurückzufordern** sind, soweit politische Stiftungen verfassungsfeindliche Inhalte vermitteln“.

3.2. Prüfungsmaßstab

Die hier zu beurteilenden Haushaltsvermerke machen die Gewährung von Zuschüssen zum einen davon abhängig, dass die Stiftungen nach ihrer Satzung und ihrer gesamten Tätigkeit jederzeit die Gewähr bieten, dass sie sich zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten. Des Weiteren dürfen Zuschüsse nicht gewährt werden, wenn begründete Zweifel an der Verfassungstreue von Organen oder Beschäftigten bestehen.

43 Vgl. hierzu bereits unter 2.2.

Das Bundesverfassungsgericht hat zu dem **Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung** wörtlich Folgendes ausgeführt, so dass insoweit hierauf verwiesen werden kann:⁴⁴

„Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne von Art. 21 Abs. 2 GG umfasst nur jene zentralen Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat schlechthin unentbehrlich sind.

a) Ihren Ausgangspunkt findet die freiheitliche demokratische Grundordnung in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG). Die Garantie der Menschenwürde umfasst insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit.

b) Ferner ist das Demokratieprinzip konstitutiver Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG).

c) Für den Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sind schließlich die im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt (Art. 20 Abs. 3 GG) und die Kontrolle dieser Bindung durch unabhängige Gerichte bestimmend. Zugleich erfordert die verfassungsrechtlich garantierte Freiheit des Einzelnen, dass die Anwendung physischer Gewalt den gebundenen und gerichtlicher Kontrolle unterliegenden staatlichen Organen vorbehalten ist.“

Zum Maßstab für den Begriff der „**Verfassungstreue**“ im Sinne von Satz 2 der Haushaltsvermerke ist darauf zu verweisen, dass dieser gesetzlich nicht definiert ist. Einen Anhaltspunkt für ein mögliches Begriffsverständnis könnte die für den Zugang zu öffentlichen Ämtern (Art. 33 Abs. 2 GG) bestehende Verfassungstreuepflicht bieten. In diesem Zusammenhang wird unter Bezugnahme auf die entsprechenden beamtenrechtlichen Vorschriften davon ausgegangen, dass die entsprechende Person sich durch ihr gesamtes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung des GG bekennen und für deren Einhaltung eintreten müsse.⁴⁵

Würde man diese Grundsätze auf die Förderung von parteinahen Stiftungen übertragen, käme deren Förderung nach Maßgabe der genannten Haushaltsvermerke dann nicht in Betracht, wenn begründete Zweifel daran bestünden, dass die Stiftung selbst sowie deren Organe und Beschäftigte sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im obengenannten Sinne bekennen und für deren Erhaltung eintreten.

44 BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 – 2 BvB 1/13 –, juris, Leitsatz 3.

45 Battis, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, § 33, Rn. 32 unter Bezugnahme auf § 7 Abs. 1 Nr. 2 Bundesbeamtengesetz (BBG), § 7 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (BeamtStG); ähnlich: BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 6. Mai 2008 – 2 BvR 337/08 –, Rn. 31.