



Sachstand

**Staatliche Förderung parteinaher Stiftungen durch Landesmittel
Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes**

Staatliche Förderung parteinaher Stiftungen durch Landesmittel
Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 090/23
Abschluss der Arbeit: 30.08.2023 (zugleich letzter Abruf der verlinkten Internetseiten)
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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Überblick	4
2.	Gesetzgebungskompetenz für die staatliche Förderung parteinaher Stiftungen	5
2.1.	Differenzierung nach Tätigkeitsbereich bzw. Art der Förderung	6
2.1.1.	Globalzuschüsse für politische Bildung	6
2.1.2.	Projektgebundene Mittel	7
2.2.	Einheitliche Gesetzgebungskompetenz	8
3.	Förderung parteinaher Stiftungen aus Landesmitteln	9

1. Überblick

Das Bundesverfassungsgericht entschied Anfang des Jahres 2023, dass „die – im öffentlichen Interesse liegende und verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenkliche [...] – staatliche Förderung der Tätigkeit parteinaher Stiftungen einer besonderen gesetzlichen Grundlage“ bedarf.¹ Haushaltsgesetze stellen demnach keine ausreichende Rechtsgrundlage dar. Das Bundesverfassungsgericht differenzierte bei der Herkunft der Fördermittel nicht zwischen Bundes- und Landesmitteln. Dies führt unter anderem zu der Frage, was die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für die Förderung parteinaher Stiftungen aus Landesmitteln bedeutet. So bestätigte erst kürzlich das Verwaltungsgericht Magdeburg auch in Bezugnahme auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einen Ablehnungsbescheid, durch den die Gewährung von Landesmitteln an eine parteinahe Stiftung wegen einer fehlenden Rechtsgrundlage abgelehnt wurde.² Der Sachstand beleuchtet im Folgenden die Fragen, ob dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Gewährung von Landesmitteln an parteinahe Stiftungen zusteht und ob sogar ein entsprechender Gesetzgebungsauftrag besteht.

Die Finanzierung der meisten parteinahen Stiftungen beruht im Wesentlichen auf staatlichen Zuwendungen, d.h. sowohl aus dem Bundes- als auch aus den Länderhaushalten. Die Förderung erfolgt durch Globalzuschüsse (institutionelle Förderung), bei denen die Stiftungen, soweit sie zur Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben eingesetzt werden, frei in ihrer Verwendung sind, sowie durch projektgebundene Mittel. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass es sowohl parteinahe Stiftungen gibt, die hauptsächlich auf Bundesebene tätig sind, als auch zum Teil sogenannte Landesstiftungen oder ähnliche parteinahe Institutionen, die überwiegend auf Landesebene tätig sind. Sowohl Bundes- als auch Landesstiftungen erhalten Landesmittel.³ Mit Blick auf die Gewährung von Landesmitteln gibt es jedoch keine einheitliche Förderpraxis. Die Voraussetzungen für die Gewährung von Landesmitteln sind in den Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt. Zum Beispiel wird die Gewährung von Landesmitteln an parteinahe Stiftungen teilweise an Voraussetzungen mit Landesbezug geknüpft, wie die Voraussetzungen, dass eine Niederlassung der parteinahen Stiftung im jeweiligen Land erforderlich ist, die Mittel auch für Veranstaltungen im jeweiligen Land eingesetzt werden oder Teilnehmer einer bezuschussten Veranstaltung aus dem jeweiligen Land stammen müssen.⁴ Aktuelle und nachvollziehbare Informationen über die Höhe, Art und Zweck der Fördermittel aus den Landeshaushalten sind mangels Transparenzpflichten oder Verzeichnissen nicht ohne weiteres verfügbar.

Ob und gegebenenfalls inwieweit der Bundesgesetzgeber für den Bereich der staatlichen Förderung von parteinahen Stiftungen und in Bezug auf die Gewährung von Landesmitteln Gesetze er-

1 BVerfG, Urteil vom 22.02.2023 - 2 BvE 2/19 -, NJW 2023, 831 (843 Rn. 236), abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/02/es20230222_2bve000319.html.

2 VG Magdeburg, Urteil vom 09.03.2023 - 3 A 70/22 MD -, NVwZ-RR 2023, 350 (351 Rn. 10).

3 Übersicht bei Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, passim.

4 Siehe dazu ausführlich die Zusammenfassung bei Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 146 ff.; Merten, Ist- und Soll-Zustand der Parteienstiftungsfinanzierung, in: Krüper, Die Organisation des Verfassungsstaates, 2019, S. 395 (402).

lassen kann, hängt davon ab, ob er überhaupt eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz innehat. Das Bundesverfassungsgericht hat dies in der eingangs genannten Entscheidung zur Finanzierung parteinaher Stiftungen offen gelassen. Auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur ist die Frage bis heute nicht abschließend geklärt (dazu unter 2.). Nur wenn dem Bund eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz zusteht, stellen sich die weiteren Fragen, ob und gegebenenfalls inwieweit er die Gewährung von Landesmitteln mitregeln kann oder muss (dazu unter 3.).

Insgesamt wird deutlich, dass die Rechtslage zur gesetzlichen Regelungsbefugnis der staatlichen Förderung parteinaher Stiftungen durch den Bund in Rechtsprechung und rechtswissenschaftlicher Literatur ungeklärt ist. Zum Teil wird für die Bestimmung der Gesetzgebungskompetenz nach dem Tätigkeitsbereich unterschieden. Für den Bereich der politischen Bildung ist dies besonders umstritten. Daneben wird eine einheitliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 21 Abs. 5 des Grundgesetzes (GG)⁵ für die Förderung parteinaher Stiftungen vertreten, entweder unmittelbar aus der Vorschrift, als Kompetenz kraft Sachzusammenhang oder als Annexkompetenz in Verbindung mit Art. 20 GG. Auch die oben angeführte aktuelle Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist insoweit nicht eindeutig. Nimmt man eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes an, könnte dieser – unter Berücksichtigung des Art. 104a GG – die Rahmenbedingungen der Gewährungen von Landesmitteln regeln. Die Länder dürften wegen der Sperrwirkung des Art. 71 GG ein eigenes Gesetz nur dann erlassen, wenn und soweit der Bund sie ausdrücklich in einem Bundesgesetz zur Gesetzgebung ermächtigt.

2. Gesetzgebungskompetenz für die staatliche Förderung parteinaher Stiftungen

Gemäß Art. 70 Abs. 1, Art. 30 GG haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht ausdrücklich dem Bund eine Gesetzgebungsbefugnis verleiht. Aus den Katalogen der Art. 73 Abs. 1 GG und Art. 74 Abs. 1 GG ergibt sich für die staatliche Förderung parteinaher Stiftungen jedenfalls keine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz.⁶ Teilweise wird in der Rechtswissenschaft nach Tätigkeitsbereichen, für dessen Wahrnehmung eine Zuwendung gewährt werden soll, bzw. Art der Förderung differenziert (dazu unter 2.1.). Es stellt sich daneben die Frage, ob sich aus Art. 21 Abs. 5 GG eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die staatliche Förderung parteinaher Stiftungen im Allgemeinen ergeben könnte (dazu unter 2.2.).

5 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

6 Vereinzelt wurden Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG und Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG diskutiert, jedoch einheitlich als Bundesgesetzgebungskompetenz für die staatliche Förderung parteinaher Stiftungen abgelehnt, Kretschmer/Merten/Morlok, Wir brauchen ein „Parteistiftungsgesetz“, ZG 2000, 41 (49); Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 280 f.

2.1. Differenzierung nach Tätigkeitsbereich bzw. Art der Förderung

Die Tätigkeitsbereiche der parteinahen Stiftungen folgen maßgeblich aus ihren Satzungen.⁷ Sie umfassen neben der politischen Bildungsarbeit auch die wissenschaftliche Forschung, Begabtenförderung, internationale Zusammenarbeit sowie die Unterhaltung von Archiven und Bibliotheken, die Veröffentlichung von Arbeitsmaterialien und Schriften, Bereitstellung von Tagungsstätten und Förderung von Kunst und Kultur.⁸ Globalzuschüsse werden in der Regel für politische Bildungsarbeit der parteinahen Stiftungen im Allgemeinen zur Erfüllung der satzungsmäßigen Aufgaben geleistet, während projektgebundene Zuwendungen für Projekte in den verschiedenen Tätigkeitsbereichen parteinaher Stiftungen gewährt werden.

2.1.1. Globalzuschüsse für politische Bildung

Die Gesetzgebungskompetenz für den Erlass von Gesetzen für die staatliche Förderung parteinaher Stiftungen zu Zwecken der politischen Bildung durch Globalzuschüsse ist in der rechtswissenschaftlichen Literatur besonders umstritten. Nach allen Ansichten ist für die Bestimmung der Gesetzgebungskompetenzen maßgeblich, wie die Rechtsnatur von parteinahen Stiftungen und ihr Verhältnis zu den ihnen nahestehenden Parteien eingeordnet werden, wobei es an einer einheitlichen Einordnung fehlt.

Zum Teil wird eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes unmittelbar aus Art. 21 Abs. 5 GG entnommen, wonach Bundesgesetze das Nähere zum Bereich des Parteienrechts im Sinne von Art. 21 Abs. 1 und Abs. 2 GG regeln sollen.⁹ Das Parteiwesen im Sinne von Art. 21 Abs. 1 und Abs. 2 GG sei demnach weit bzw. extensiv zu verstehen.¹⁰ Parteinahe Stiftungen seien wegen der inhaltlichen Nähe zu den Parteien als Kernorganisationen sogenannte „Umfeldorganisationen“¹¹ oder „qualifizierte Hilfsorganisationen“¹². Es sei unmöglich, politische Bildung nach Partei und parteinaher Stiftung aufzuspalten, um die Gesetzgebungskompetenzen zu

7 Vgl. dazu exemplarisch § 2 der Satzung der Friedrich-Ebert-Stiftung, abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/kug/08890.pdf>.

8 Vgl. zusammenfassend bereits BVerfGE 73, 1 (34); ähnlich Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 57 ff.; Born, Parteinahe Stiftungen: Stiftung oder Partei?, 2007, S. 52.

9 Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 8; Morlok, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 162; ferner zu Art. 21 Abs. 3 GG a.F., Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 100. EL Januar 2023, Art. 21 Rn. 141 (Stand: 64. EL Januar 2012); Semsrott, Grundlage für politische Bildungsarbeit: Forderungen nach Stiftungsfinanzierungsgesetz, in: NJOZ 2021, 1409 (1411); zu Art. 21 Abs. 3 GG a.F. Kretschmer/Merten/Morlok, Wir brauchen ein „Parteistiftungsgesetz“, ZG 2000, 41 (51); Merten, Reden wir erneut über Geld: Wir brauchen ein Parteistiftungsgesetz!, 15.06.2018, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/reden-wir-erneut-ueber-geld-wir-brauchen-ein-parteistiftungsgesetz/>.

10 Vgl. Kretschmer/Merten/Morlok, Wir brauchen ein „Parteistiftungsgesetz“, ZG 2000, 41 (51) zu Art. 21 Abs. 3 GG a.F.; ferner dazu und mit Hinweis auf die europarechtliche Rechtslage, Merten, Reden wir erneut über Geld: Wir brauchen ein Parteistiftungsgesetz!, 15.06.2018, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/reden-wir-erneut-ueber-geld-wir-brauchen-ein-parteistiftungsgesetz/>.

11 Vgl. Kretschmer/Merten/Morlok, Wir brauchen ein „Parteistiftungsgesetz“, ZG 2000, 41 (51).

12 Vgl. Morlok, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 162.

bestimmen.¹³ Zudem ließe Art. 21 Abs. 5 GG über das Parteiengesetz hinaus dem Wortlaut nach den Erlass mehrerer Gesetze ausdrücklich zu.¹⁴

Eine andere Ansicht stellt demgegenüber auf eine Gesetzgebungskompetenz der Länder nach Art. 70 Abs. 1, Art. 30 GG ab.¹⁵ Denn parteinahe Stiftungen seien lediglich sogenannte Nebenorganisationen, die gerade nicht mit Parteien gleichgesetzt werden könnten. Dem Bund stehe daher für die staatliche Förderung parteinaher Stiftungen nach dem geltenden Recht keine Gesetzgebungskompetenz zu. Parteienwesen im Sinne von Art. 21 Abs. 1 und Abs. 2 GG sei auf parteinahe Stiftungen als Nebenorganisationen nicht anwendbar, sodass die entsprechende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 21 Abs. 5 GG ebenfalls nicht greife.¹⁶ Solange keine Änderung des Grundgesetzes erfolge, seien die Länder gemäß Art. 70 Abs. 1, Art. 30 GG für die Gesetzgebung im Bereich der Bildung und damit auch politischer Bildung zuständig.¹⁷

2.1.2. Projektgebundene Mittel

Bei der Projektförderung wird auf den Tätigkeitsbereich abgestellt, für den die Mittel gewährt werden. Nach dieser Konzeption kämen jedenfalls für Fördermittel, die für Auslandsprojekte gewährt werden, eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG in Betracht.¹⁸ Für Fördermittel, die für die Begabtenförderung oder wissenschaftliche Forschung gewährt werden, könnte sich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG („Förderung der wissenschaftlichen Forschung“) ergeben.¹⁹ Sofern die projektgebundenen Zuwendungen für Projekte im Bereich der politischen Bildung gewährt werden, dürften nach dieser Meinung die unter 2.1.1. dargestellten Überlegungen gelten.

-
- 13 Merten, Ist- und Soll-Zustand der Parteienstiftungsfinanzierung, in: Krüper, Die Organisation des Verfassungsstaates, 2019, S. 395 (408) mit Hinweis auf die europarechtliche Rechtslage.
- 14 Vgl. dazu Kretschmer/Merten/Morlok, Wir brauchen ein „Parteistiftungsgesetz“, ZG 2000, 41 (51).
- 15 Vgl. Geerlings, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 185; Born, Parteinahe Stiftungen: Stiftung oder Partei?, 2007, S. 215.
- 16 Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 246 f.; Born, Parteinahe Stiftungen: Stiftung oder Partei?, 2007, S. 132, 215; Geerlings, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 140.
- 17 Vgl. Geerlings, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 184, zur Schaffung einer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Rahmen des Art. 73 Abs. 1 GG; ferner Born, Parteinahe Stiftungen: Stiftung oder Partei?, 2007, S. 218, zur Schaffung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 GG.
- 18 Vgl. Merten, Ist- und Soll-Zustand der Parteienstiftungsfinanzierung, in: Krüper, Die Organisation des Verfassungsstaates, 2019, S. 395 (406); Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 288; ähnlich Geerlings, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 183 f.
- 19 Vgl. dazu Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 288, wobei er insgesamt die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage in diesen Fällen in Frage stellt.

2.2. Einheitliche Gesetzgebungskompetenz

Zuletzt wird zum Teil vertreten, dass der Bund eine einheitliche Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der staatlichen Förderung parteinaher Stiftungen ohne die erläuterten Differenzierungen innehat, entweder unmittelbar aus Art. 21 Abs. 5 GG oder als Bundesgesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhang oder als Annexkompetenz.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes unmittelbar aus Art. 21 Abs. 5 GG knüpft im Wesentlichen an die oben unter 2.1.1. erläuterte Argumentation für die Gesetzgebungskompetenz für die staatliche Förderung parteinaher Stiftungen im Bereich der politischen Bildung an, dass Art. 21 Abs. 5 GG weit auszulegen sei.²⁰ Dafür könnte auch die einleitend angeführte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sprechen. Zwar bezieht sich der Entscheidungsgegenstand nur auf die Förderung durch Globalzuschüsse aus Bundesmitteln, jedoch formuliert das Bundesverfassungsgericht bei der Feststellung der Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage allgemein, dass

[a]ngesichts des Volumens der staatlichen Zuwendungen und der erheblichen Auswirkungen der Stiftungstätigkeit auf den Prozess der politischen Willensbildung und damit auf die Verwirklichung des Demokratieprinzips im Sinne des Grundgesetzes [...] der Gesetzgeber verpflichtet ist, in abstrakt-genereller Weise zu regeln, nach welchen Kriterien der Kreis der Empfänger staatlicher Stiftungsförderung bestimmt und die Höhe der jeweiligen Zuwendung festgelegt wird. Die herausgehobene Bedeutung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien für den Prozess der politischen Willensbildung hat zur Folge, dass **Art und Umfang einer staatlichen Einflussnahme hierauf durch die finanzielle Unterstützung von parteinahen Organisationen** durch das Parlament in einem eigenständigen materiellen Gesetz entschieden werden muss [...].

Demgemäß bedarf auch die [...] **staatliche Förderung der Tätigkeit parteinaher Stiftungen** einer besonderen gesetzlichen Grundlage [...]. Bei der Wahrnehmung dieses Gestaltungsauftrags ist der Gesetzgeber an den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG gebunden.²¹

Daneben wird teilweise auch von einer ungeschriebenen Kompetenz kraft Sachzusammenhang mit der Parteifinanzierung ausgegangen. Es wird argumentiert, dass Art. 21 Abs. 5 GG nicht unmittelbar anwendbar sei, weil parteinahe Stiftungen lediglich Nebenorganisationen und gerade keine qualifizierten Hilfsorganisationen seien.²² Für sie sei gerade nicht Art. 21 GG, sondern vielmehr Art. 9 Abs. 1 GG maßgeblich. Allerdings sei die staatliche Förderung parteinaher Stiftungen

20 Vgl. Sackofsky, in: Heinrich-Böll-Stiftung, Die Steuerung und Finanzierung politischer Stiftungen, 22.10.2009, S. 31 f., abrufbar unter: https://www.boell.de/sites/default/files/TXT_20110801_Stiftungsreader.pdf; ähnlich im Ergebnis, Morlok, in: Dreier, GG Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 162; siehe ferner zum Gesetzentwurf der AfD, jedoch ohne nähere Argumentation, [BT-Drs. 19/2674](#), S. 14.

21 BVerfG, Urteil vom 22.02.2023 - 2 BvE 19/ -, NJW 2023, 831 (843 Rn. 236), Hervorhebungen durch den Verfasser, abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/02/es20230222_2bve000319.html.

22 Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 247, 283.

wesentlich und regelungsbedürftig, weil sie das staatliche Neutralitätsgebot und die Chancengleichheit der Parteien berühre. Wegen dieser Nähe bestehe zwischen der Parteienfinanzierung und der Förderung parteinaher Stiftungen ein enger Sachzusammenhang. Um die Parteienfinanzierung über die Kompetenz des Art. 21 Abs. 5 GG „vernünftig regeln zu können“, d.h. vor allem eine verdeckte Parteienfinanzierung verhindern zu können, bedürfe es einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhang.²³ Im Übrigen wird gegen eine Trennung zwischen der Gewährung von Bundes- und Landesmitteln und damit für eine einheitliche Gesetzgebungskompetenz angeführt, dass eine derartige Trennung kaum praktikabel wäre, da es in vielen Bereichen Überschneidungen gäbe.²⁴ Es könne außerdem vorkommen, dass dieselbe Einrichtung sowohl durch Bundes- als auch durch Landesmittel gefördert werde. Das Grundgesetz differenziere gerade nicht zwischen Bundes- und Landesparteien, da Art. 21 Abs. 5 GG auch für die Parteien in den Ländern gelte.²⁵

Vereinzelte wird eine Annexkompetenz aus dem Zusammenhang von Art. 20 GG und Art. 21 Abs. 5 GG diskutiert. Dieser Ansicht nach sind parteinahe Stiftungen als „Institutionen der Demokratieförderung“ zu verstehen.²⁶ Es sei Teil der sogenannten Ermöglichungsfunktion einer Verfassung, „den Prozess der Willensbildung des Volkes durch adäquate Institutionen, Programme oder andere Projekte zu fördern“. Durch einen Rückgriff auf eine sich aus Art. 20 GG und Art. 21 Abs. 5 GG ergebende Annexkompetenz könne diese in der Verfassung liegende Funktion „Demokratie zu ermöglichen“, durch Bundesgesetze konkretisiert werden.

3. Förderung parteinaher Stiftungen aus Landesmitteln

Nur nach den Ansichten, dass dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz für die staatliche Förderung parteinaher Stiftungen zustehe, bleibt zuletzt fraglich, was dies für die Regelung der Förderung durch Landesmittel bedeutet.

Zunächst bedeutet eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes, wie derjenigen aus Art. 21 Abs. 5 GG, dass die Bundesländer nach Art. 71 GG die Befugnis zur Gesetzgebung nur hätten, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden (Sperrwirkung für die Gesetzgebung der Länder).²⁷ Dies gilt auch, wenn von einer Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhang oder Annexkompetenz in dem oben unter 2.2. erläuterten

23 Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 284.

24 Vgl. in Bezug auf den Bereich der politischen Bildung, Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 287.

25 Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 287.

26 Preuß, in: Heinrich-Böll-Stiftung, Die Steuerung und Finanzierung politischer Stiftungen, 22.10.2009, S. 40, abrufbar unter: https://www.boell.de/sites/default/files/TXT_20110801_Stiftungsreader.pdf.

27 Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 288; vgl. ferner Seiler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 55. Ed. Stand: 15.05.2023, GG Art. 71 Rn. 2.1. Zum Beispiel hat der Bundesgesetzgeber im Bereich des Parteienrechts die Länder mit § 22 des Parteiengesetzes in der Fassung vom 24.7.1967 ermächtigt, durch Gesetz Vorschriften über die Erstattung von Wahlkampfkosten für Landtagswahlen zu erlassen, dazu Ipsen/Koch, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 223.

Umfang ausgegangen wird, weil sie sich akzessorisch zu denjenigen Gesetzgebungskompetenzen verhalten, an die sie anknüpfen.²⁸ Sowohl die Kompetenz kraft Sachzusammenhang als auch die Annexkompetenz knüpfen an die geschriebene ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 21 Abs. 5 GG an.

Grundsätzlich gilt, dass es sich bei ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes um Befugnisse und keine Pflichten handelt, Gesetze zu erlassen.²⁹ Bei Art. 21 Abs. 5 GG wird jedoch vertreten, dass es sich auch um einen Auftrag an den Bundesgesetzgeber handelt, die Materie des Parteienwesens in einem einfachen Gesetz zu regeln.³⁰ Dem ist der Bundesgesetzgeber mit dem Parteiengesetz bereits nachgekommen. Fraglich ist im vorliegenden Zusammenhang, ob dieser Regelungsauftrag auch für die Regelung von parteinahen Stiftungen (einschließlich ihrer Finanzierung) gilt. Dies wurde in der rechtswissenschaftlichen Literatur und Rechtsprechung – soweit ersichtlich – bisher nicht diskutiert. In Fortführung der Ansicht, die eine weite Auslegung des Art. 21 Abs. 5 GG vertritt (dazu unter 2.1.1. und 2.2.), könnte auf der einen Seite argumentiert werden, dass auch die Materie der parteinahen Stiftungen (einschließlich ihrer Finanzierung) diesem Regelungsauftrag des Art. 21 Abs. 5 GG unterfällt. Es ließe sich aber auch auf der anderen Seite anführen, dass sich der Gesetzgebungsauftrag gemäß Art. 21 Abs. 5 GG nur auf den Kernbereich des Parteienwesens bezieht, da nur die Parteien ausdrücklich im Grundgesetz genannt sind und parteinahe Stiftungen nicht.

Das Bundesverfassungsgericht ging in der zuvor im Überblick und unter 2.2. zitierten Entscheidung nicht ausdrücklich auf die Frage der Gesetzgebungskompetenz des Bundes ein. Die Entscheidung bezog sich zudem in der Sache konkret auf Globalzuschüsse des Bundes an Parteien, weshalb Landesmittel nicht Gegenstand der Entscheidung waren. Das Gericht führte aber zumindest aus:

Demgemäß bedarf auch die – im öffentlichen Interesse liegende und verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenkliche (vgl. BVerfGE 73, 1, 38) – staatliche Förderung der Tätigkeit parteinaher Stiftungen einer besonderen gesetzlichen Grundlage [...]. Bei der Wahrnehmung dieses **Gestaltungsauftrags** ist der **Gesetzgeber** an den **Grundsatz der Chancengleichheit** der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG gebunden.³¹

28 Vgl. Heintzen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 71 Rn. 17.

29 Vgl. dazu Broemel, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2021, Art. 73 Rn. 2.

30 Siehe Towfigh/Ulrich, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum GG, Bd. 8, 205. Akt. Stand: Juli 2020, Art. 21 Rn. 714 m.w.N.; Ipsen/Koch, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 21 Rn. 225; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 253; ähnlich Kluth, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 55. Ed. Stand: 15.05.2023, Art. 21 Rn. 182 f.; vgl. ferner BVerfGE 121, 30 (47) zum „Regelungsauftrag für diejenigen Bereiche, die für die Parteien im Zuge ihrer Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes bedeutsam sind“.

31 BVerfG, Urteil vom 22.02.2023 - 2 BvE 2/19 -, NJW 2023, 831 (843 Rn. 236), Hervorhebungen durch den Verfasser, abrufbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2023/02/es20230222_2bve000319.html.

Dennoch bleibt danach offen, welchem Gesetzgeber der Gestaltungsauftrag obliegt und wie weit dieser reicht, insbesondere ob der Bund auch Förderung aus Landesmitteln mitregeln könnte.

Sofern man eine Kompetenz des Bundesgesetzgebers zur Förderung parteinaher Stiftungen auch durch Landesmittel bejaht, dürften die Landesgesetzgeber nach Art. 71 GG nur mit einer entsprechenden bundesgesetzlichen Grundlage eigene Regelungen erlassen.

Im Fall einer bundesgesetzlichen Regelung wäre zudem der finanzverfassungsrechtliche Grundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG zu berücksichtigen, wonach Bund und Länder die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, gesondert tragen, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt (Konnexitätsprinzip). Entsprechend wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur zur Wahrung dieses Konnexitätsprinzips vertreten, dass der Bund durch Gesetz nur die Möglichkeit der Förderung regeln und Rahmenbedingungen der Förderungen festlegen könne, wie absolute oder relative Höchstbeträge oder Vorgaben, nach denen beispielsweise nur Projektförderung erfolgen dürfe.³² Außerdem regelt Art. 104a Abs. 4 Satz 1 GG, dass Bundesgesetze, die etwaige Pflichten der Länder zur Erbringung von Geldleistungen gegenüber Dritten begründen und von den Ländern als eigene Angelegenheit oder nach Art. 104a Abs. 3 Satz 2 GG im Auftrag des Bundes ausgeführt werden, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, wenn daraus entstehende Ausgaben von den Ländern zu tragen sind. Würden somit die Länder durch ein Bundesgesetz dergestalt zu Ausgaben verpflichtet, dass ihnen kein Ermessensspielraum hinsichtlich der Höhe der zu verausgabenden Geldmittel zukommt,³³ wäre das entsprechende Gesetz im Bundesrat zustimmungspflichtig.

* * *

32 So auch Klaasen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, S. 288.

33 Vgl. hierzu [BT-Drs. 16/813](#), S. 18; so auch Kube, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 55. Ed. Stand: 15.05.2023, Art. 104a Rn. 42; Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 33; Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 100. EL Januar 2023, Art. 104a Rn. 80 (Stand: 85. EL November 2018); Siekmann, in: Sachs, 9. Aufl. 2021, GG, Art. 104a Rn. 37; Hellermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 104a Rn. 101.