
Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt (Stiftungsfinanzierungsgesetz – StiftFinG)“

A. Einleitung

Mit Urteil vom 22.2.2023 (2 BvE 3/19 = NJW 2023, 831) hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die bisherige Praxis der Zuteilung von Globalzuschüssen an die politischen Stiftungen im Haushaltsplan auf Grundlage des Haushaltsgesetzes verfassungswidrig ist. Vielmehr sei eine gesonderte gesetzliche Grundlage in Form eines Parlamentsgesetzes erforderlich. Dem ist der Gesetzgeber nun mit einem Entwurf zu einem Stiftungsfinanzierungsgesetz nachgekommen. Zur Begründung zog das Bundesverfassungsgericht die von ihm entwickelte Wesentlichkeitstheorie heran. Die Wesentlichkeit folgt u.a. aus der Höhe der den Stiftungen gewährten Mittel, die beispielweise die Parteienfinanzierung deutlich übersteigt. In seinem ersten grundlegenden Urteil zu den parteinahen Stiftungen konnte das Bundesverfassungsgericht diese Frage noch offen lassen (vgl. BVerfGE 73, 1). In der Literatur wurde diese Forderung nach einer gesetzlichen Grundlage bereits seit Langem erhoben (s. Geerlings, ZRP2023, 112 m.w.N.).

Das Bundesverfassungsgericht nennt in seinem Urteil auch Einschränkungsmöglichkeiten der Stiftungsfinanzierung. So kommt dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung „ein gewisser Gestaltungsspielraum“ zu (BVerfGE, NJW 2023, 831 Rn. 238 ff.). Die staatliche Förderung kann auf politische Stiftungen beschränkt werden, die „eine dauerhaft, ins Gewicht fallende Grundströmung“ repräsentieren. Dabei dürfe auch auf die Wahlbeteiligung und Wahlergebnisse der ihr nahestehenden Partei abgestellt werden. Stiftungen, „die kurzlebigen, den politischen Willensbildungsprozesse allenfalls vorübergehenden beeinflussenden Parteien nahestehen“, können von der Stiftungsfinanzierung ausgeschlossen bleiben (BVerfG, NJW 2023,

831 Rn. 242). Ebenso ist es nicht zu beanstanden, „missbräuchliches, allein auf die Erlangung staatlicher Mittel gerichtetes Verhalten zu verhindern“. Andererseits müsse der grundgesetzlich garantierten Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses Rechnung getragen werden. Eine gesetzliche Regelung muss „wettbewerbsneutral“ ausgestaltet werden. Wertungsdifferenzen bei der Aufnahme und Beendigung der Förderung einzelner parteinaher Stiftungen müssen ausgeschlossen sein. Die notwendige gesetzliche Regelung muss zum Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter geeignet und erforderlich sein. Das Gericht nennt hier ausdrücklich die **freiheitliche demokratische Grundordnung** (BVerfGE, NJW 2023, 831 Rn. 246).

Den Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nennt das Grundgesetz an zahlreichen Stellen. Die mehrfache Nennung zeigt, dass diesem Begriff fundamentale Bedeutung zukommt. Damit einher geht ein klares Bekenntnis zu dieser Grundordnung, die eine Abkehr vom vorausgegangenem System des Totalitarismus vollzieht und zugleich der relativen Demokratie, wie sie die Weimarer Verfassung verstand, eine Absage erteilt. Das bedeutet ein Mehr als bloßes Einhalten von Verfahrensregeln der politischen Willensbildung. Vielmehr ist damit der Übergang zur wehrhaften und abwehrbereiten Demokratie gekennzeichnet (Stern, Staatsrecht Bd. 1, S. 558). Das Bundesverfassungsgericht formulierte es in seiner SRP-Entscheidung erstmals: „So läßt sich die freiheitliche demokratische Grundordnung als eine Ordnung bestimmen, die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt“ (vgl. BVerfGE, 2, 1/12 f.).

In seinem NPD-Urteil konkretisiert das Bundesverfassungsgericht den Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und nennt dabei zentrale Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat unentbehrlich sind (BVerfGE 144, 20/205 ff.). Den Ausgangspunkt bildet die Würde des Menschen. Ferner zählen das Demokratieprinzip sowie das Rechtsstaatsprinzip dazu. Damit hat das Bundesverfassungsgericht die Voraussetzungen für ein Parteienverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG aktualisiert (Geerlings, ZRP 2023, 112/114) und dem Verfassungsgeber die Möglichkeit eingeräumt, ein abgestuftes Sanktionssystem einzufü-

gen, woraufhin Art. 21 Abs. 3 GG eingefügt wurde, der eine Partei von der staatlichen Parteienfinanzierung ausschließen kann. Diese Grundsätze können auch bei der Stiftungsfinanzierung herangezogen werden, da beispielsweise der Ausschluss einer Partei bzw. der ihr nahestehenden Stiftung von staatlicher Finanzierung ein milderes Mittel darstellt als ein Verbot.

B. Bewertung

Mit Blick auf die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ist es zu begrüßen, dass nunmehr ein fraktionsübergreifender Gesetzentwurf vorgelegt wird. Der Gesetzentwurf hält sich eng an die in Rechtsprechung und Literatur entwickelten Kriterien für parteinahe Stiftungen und bildet eine gute Grundlage, auf der ihre Finanzierung ab dem 1. Januar 2024 basiert. Das jüngste Urteil des Bundesverfassungsgerichts bestätigte u.a. weiterhin die Zulässigkeit staatlicher Finanzierung politischer Stiftungen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Zuteilung von Globalzuschüssen für ihre vielfältigen Tätigkeiten.

Problematisch im Hinblick auf eine transparente Vergabe ist die Aufteilung der Zuständigkeiten je nach Themengebiet, s. § 7 StiftFinG. So sind u.a. für Anträge auf Fördermittel bzw. Beendigung die Ministerien im Rahmen ihrer jeweiligen Ressortverantwortlichkeit zuständig. Diese können die Aufgaben auf nachgeordnete Bundesoberbehörden übertragen (§ 7 Abs. 1 S. 2 StiftFinG). Eine Bündelung ist wünschenswert. Der Gesetzentwurf folgt indes der bisherigen Praxis, so dass immerhin die Einheitlichkeit der Kriterien aufgrund der bisherigen Erfahrung gesichert ist. Daher ist es konsequent, dem Bundesministerium des Innern und für Heimat eine zentrale Rolle zuzuteilen (s. BT-Drs. 20/8726, S. 8). Dies berücksichtigt der Gesetzentwurf mit § 7 Abs. 2, wonach für die Prüfung des Vorliegens der Anerkennung nach § 1 Abs. 1, für die Feststellung nach § 2 Abs. 1 und nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 u. 2 das Bundesministerium des Innern und für Heimat zuständig ist. Das ist folgerichtig, da auch für andere Fragen, etwa Fragen rund um den Verfassungsschutz das BMI zuständig ist. Unabhängig von der Aufteilung der Zuständigkeiten hat der Gesetzgeber jedoch nunmehr mit dem Stiftungsfinanzierungsgesetz ein Instrument geschaffen, mit dem er jederzeit in transparenter Weise Anpassungen durch ein Gesetzgebungsverfahren vornehmen kann.

C. Die Vorschriften des Gesetzentwurfs im Einzelnen

§ 1 StiftFinG entspricht den in der Rechtsprechung entwickelten Kriterien und definiert die Stiftungen (Abs. 1), die von denen ihnen nahestehenden Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind (Abs. 2), s.a. § 11 Abs. 2 S. 3 PartG.

§ 2 StiftFinG nennt die Voraussetzungen der Förderung. Neu geregelt wird die Dauer der Zugehörigkeit von Abgeordneten in Fraktionsstärke der einer politischen Stiftung jeweils nahestehenden Partei (Abs. 2). Sie müssen in der „mindestens dritten aufeinanderfolgenden Legislaturperiode in Fraktionsstärke in den Deutschen Bundestag eingezogen“ sein. Dies stellt eine erhöhte Anforderung gegenüber der bisherigen Praxis dar. Unschädlich ist es nach dem Entwurf dagegen, wenn eine politische Stiftung bereits über mindestens zwei aufeinanderfolgende Legislaturperioden gefördert wurde, selbst wenn die der Stiftung nahestehende Partei für die Dauer einer Legislaturperiode nicht im Deutschen Bundestag vertreten ist. Die dauerhafte Zugehörigkeit entspricht einem Erfordernis, das das Bundesverfassungsgericht in seinen bisherigen Urteilen aufgestellt hat, wonach die Förderung auf Stiftungen zu beschränken ist, die eine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung darstellen (BVerfGE 73, 1/38; BVerfG, NJW 2023, Rn. 239). In der Gesamtschau mit der Rückausnahme des § 2 Abs. 2 S. 2 StiftFinG ergibt sich ein abgestuftes Verfahren, das auch wechselnde politische Stimmungen abmildert. Absatz 3 der Norm korrespondiert mit Art. 21 Abs. 3 GG. Ist bereits die der Stiftung nahestehende Partei von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen, der im Verhältnis zur Stiftung die größere Bedeutung mit Blick auf die politische Willensbildung zukommt, so ist es konsequent, dass auch die Stiftung von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen ist. Mit Absatz 4 der Norm nimmt der Gesetzgeber den Hinweis des Bundesverfassungsgerichts auf, dass eine Beschränkung der staatlichen Stiftungsfinanzierung bei einem Widerspruch zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung eingeschränkt werden kann. Voraussetzung einer Förderung ist demnach, dass die politische Stiftung in einer Gesamtschau die Gewähr bietet, „für die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie den Gedanken der Völkerverständigung aktiv einzutreten“ (Abs. 4 S. 1). In der Folge nennt die Vorschrift Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass eine Stiftung nicht die Gewähr dafür bietet, für die freiheitliche Grundordnung sowie den Gedanken der Völkerverständigung aktiv einzutreten (S. 2 Nr. 1 bis 4). Die Stiftung darf zudem nicht darauf ausge-

richtet sein, einen der in § 4 Abs. 2 des BVerfSchG genannten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Kraft zu setzen (Abs. 5). Eine solche Ausrichtung ist in der Regel anzunehmen, wenn die politische Stiftung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz als Verdachtsfall oder als gesichert extremistisch eingestuft wird (Abs. 5 S. 2). Die Gesetzesbegründung verweist darauf, dass nicht jeder vage Verdacht ausreichend ist, „bloße Vermutungen, Spekulationen oder Hypothesen genügen nicht“. Vielmehr müssen tatsächliche Anhaltspunkte als Tatsachenbasis für den Verdacht vorliegen, dass die Bestrebung Schutzgüter des Verfassungsschutzes bekämpft (BT-Drs. 20/8726, S. 14 mit Verweis auf BVerfG, Urt. V. 26.4.2022 – 1 BvR 1619/17 Rn. 187). Der Gesetzgeber sieht keinen automatischen Ausschluss der Finanzierung, sondern schaltet eine Prüfung durch die nach § 7 Abs. 2 StiftFinG (Bundesministerium des Innern und für Heimat) vor. Damit schafft der Gesetzgeber ein differenziertes Verfahren, das einerseits die vom Bundesverfassungsgericht als möglich angenommenen Beschränkungen (freiheitliche demokratische Grundordnung) aufnimmt und andererseits eine weitere Prüfung vorschaltet. Dies dürfte zulässig sein, da den Stiftungen und ihrer staatlichen Finanzierung für die politische Willensbildung eine im Hinblick auf die politische Mitwirkung geringere Bedeutung zukommt.

§ 3 StiftFinG konkretisiert die Grundsätze der Finanzierung politischer Stiftungen. Abs. 7 ermöglicht dem jeweils für die Mittelvergabe zuständigen Ministerium, hierzu im Einvernehmen mit dem Bundesfinanzministerium besondere Verwaltungsvorschriften zu erlassen.

§ 4 StiftFinG nennt Gründe für das Ende der Förderung. Nach Abs. 3 der Vorschrift kann im Falle einer Abwicklung einer politischen Stiftung ein weiteres Jahr zur Abmilderung etwa sozialer Härten vorgesehen werden. **§ 5 StiftFinG** regelt Rücknahme und Widerruf.

§ 6 StiftFinG (Transparenz) verlangt einen öffentlichen Jahresbericht von den Stiftungen, der u.a. die Namen der Mitglieder der satzungsgemäßen Gremien nennt und eine unabhängige Wirtschaftsprüfung verlangt, deren Ergebnis der Stelle vorzulegen ist, bei welcher der Antrag nach § 3 Abs. 1 S. 1 gestellt wurde. Spenden, die im Jahreslauf im Einzelfall oder kumulativ den Betrag von 10.000 Euro übersteigen, sind im Jahresbericht mit Namensangabe zu veröf-

fentlichen (Abs. 2). Ebenso müssen von der zuständigen Behörde festgestellte einzelne Verstöße im Sinne von § 5 Abs. 1 u. 2 im Jahresbericht aufgeführt werden (Abs. 3).

§ 7 StiftFinG regelt die Zuständigkeiten, die – wie bereits oben B aufgeführt – bei den verschiedenen Ministerien liegen. Hierbei ist nochmals auf die Einheitlichkeit der Vergabe hinzuwirken. Richtigerweise kommt dabei dem Ministerium des Innern und für Heimat eine besondere Bedeutung zu. **§ 8 StiftFinG** konkretisiert § 1 Abs. 1 StiftFinG dahingehend, dass die dort aufgezählten politischen Stiftungen als anerkannt gelten. Mit Blick auf ihre langjährige Tätigkeit ist diese Regelung lediglich klarstellend.

Jörg Geerlings