

Düsseldorf, 15.10.2023

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 37.03
Ebene 00 Raum 20
www.hhu.de

Stiftungsfinanzierungsgesetz

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 16.10.2023

I. Ausgangslage – Urteil des BVerfG vom 22.2.2023

Mit Urteil vom 22.2.2023 hat das Bundesverfassungsgericht die bisherige Praxis der Finanzierung parteinaher Stiftung für verfassungswidrig erklärt.¹

1. Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage

Da die Gewährung von Globalmitteln für die gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit an die politischen Stiftungen, die den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien nahestehen, in die Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG eingreift,

„ist es Sache des Gesetzgebers, in abstrakt-genereller Weise zu regeln, nach welchen Kriterien der Kreis der Zuwendungsempfänger bestimmt und die Höhe der jeweiligen Zuwendung festgelegt wird.“²

Dabei

„erfordert der Vorbehalt des Gesetzes, dass die für den demokratischen Willensbildungsprozess wesentliche Frage einer Beeinflussung der zwischen den politischen Parteien bestehenden Wettbewerbslage durch staatliche Leistungen in einem eigenen Gesetz geregelt wird, an dem sich die jeweilige Haushaltsgesetzgebung zu orientieren hat.“³



¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023, Az. 2 BvE 3/19.

² BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 193.

³ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 193.

Neben der Erforderlichkeit einer spezialgesetzlichen Ermächtigung für die Zuwendungen hat das Bundesverfassungsgericht auch Maßstäbe für dessen Inhalt aufgestellt.

2. Kreis der Empfänger

Hinsichtlich des Kreises der Empfänger für entsprechende Zuwendungen hat das Bundesverfassungsgericht erklärt, es sei

„verfassungsrechtlich unbedenklich, die staatliche Stiftungsförderung auf parteinahe Stiftungen zu beschränken, die eine „dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung“ (vgl. BVerfGE 73, 1 <38>) repräsentieren. Fehlt es daran, ist sowohl ein hinreichender sachlicher Grund für die Nichtberücksichtigung der betroffenen Stiftung gegeben, als auch eine Änderung der Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien nicht zu erwarten.“⁴

Im Hinblick auf die Frage, wie dieses Tatbestandsmerkmal gesetzlich zu konkretisieren ist, hält das Bundesverfassungsgericht es für unbedenklich,

„wenn der Gesetzgeber für die Feststellung, ob die jeweilige Stiftung eine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung vertritt, auf die Wahlbeteiligung und die Wahlergebnisse der ihr nahestehenden Partei abstellt.“⁵

Dabei, so das Bundesverfassungsgericht

„erscheint es nicht fernliegend, hinsichtlich der Beständigkeit einer politischen Grundströmung zumindest im Regelfall auf einen Zeitraum abzustellen, der die Dauer einer Legislaturperiode übersteigt.“⁶

Hinsichtlich der Höhe der zu erzielenden Wahlergebnisse gibt das Bundesverfassungsgericht zu bedenken,

„dass einer schlichten Übertragung bereits bestehender Sperrklauseln entgegenstehen könnte, dass diese dem Schutz von Verfassungsgütern dienen (z.B. Erhaltung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments, vgl. BVerfGE 146, 327 <353 f. Rn. 67>), denen im vorliegenden Zusammenhang nur eine nachrangige Bedeutung kommt.“⁷

⁴ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 239.

⁵ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 240.

⁶ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 244.

⁷ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 244.

3. Höhe der Zuwendungen:

Hinsichtlich der Höhe der Zuwendungen hat das Bundesverfassungsgericht, wie oben angeführt, keine inhaltlichen Vorgaben gemacht. Allerdings erstreckt es den Gesetzesvorbehalt ausdrücklich auf diese Frage, wenn es ausführt, dass

„es Sache des Gesetzgebers [ist], in abstrakt-genereller Weise zu regeln, nach welchen Kriterien der Kreis der Zuwendungsempfänger bestimmt und die Höhe der jeweiligen Zuwendung festgelegt wird.“⁸

Darüber hinaus hat es Vorgaben für den Verteilungsmaßstab aufgestellt, nach dem die Leistungen unter den anspruchsberechtigten Stiftungen verteilt werden. Der Gesetzgeber hat die Leistungen

„ebenso wie die unmittelbare Förderung politischer Parteien (vgl. Rn. 174 f.) – unter Berücksichtigung der Stärkeverhältnisse der Parteien gleichheitsgerecht auszugestalten.“⁹

4. Weitere Differenzierungen bei Empfängerkreis oder Höhe

Schließlich hat sich das Bundesverfassungsgericht auch abstrakt dazu geäußert, inwiefern weitere Differenzierungen hinsichtlich des Empfängerkreises oder der Höhe zulässig sind, die von dem streng gleichheitlichen Maßstab anhand des Stärkeverhältnisses abweichen. Bei solchen Abweichungen handelt es sich um Eingriffe in die Chancengleichheit der politischen Parteien. Insofern gilt:

„Nimmt der Gesetzgeber im Wege der Ausgestaltung der staatlichen Stiftungsfinanzierung Eingriffe in die Chancengleichheit der politischen Parteien vor, bedarf es dazu besonderer gesetzlicher Regelungen, die zum Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter geeignet und erforderlich sind (vgl. oben Rn. 179 ff.). Dabei kommt als gleichwertiges Verfassungsgut insbesondere der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Betracht.“¹⁰

⁸ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 193.

⁹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 178.

¹⁰ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 246.

II. Zur Gesamtkonzeption des Entwurfs

Beim vorgelegten Entwurf handelt es sich um Gesetz, das die Finanzierung der parteinahen Stiftungen nur unvollständig regelt und nach wie vor dem Haushaltsgesetzgeber weitreichende Befugnisse überträgt. Eine Zweckbestimmung, die darlegen würde, mit welchem Ziel politische Stiftungen überhaupt gefördert werden, fehlt. Dies ist vor alle Dingen deshalb problematisch, weil auf diese Weise sowohl die Förderung selbst als auch Abweichungen von einer rein gleichheitlichen Ausgestaltung als Eingriffe in die Chancengleichheit der Parteien nicht am gesetzgeberischen Zweck gemessen werden können. Ob die Regelung daher in dieser Hinsicht den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an den Gesetzesvorbehalt genügt, ist fraglich. Auch fehlen auf diese Weise Anleitungen für den Haushaltsgesetzgeber für die Ausgestaltung der Finanzierung.

Allerdings sind gerade diese Befugnisübertragungen an den Haushaltsgesetzgeber vor dem Hintergrund des jüngsten Urteils des Bundesverfassungsgerichts hoch problematisch. Denn das Gesetz enthält allein einen Maßstab zur anteilmäßigen Verteilung der Gelder, legt deren Höhe jedoch nicht fest. Angesichts des sehr deutlichen Satzes des Bundesverfassungsgerichts, nach dem es „Sache des Gesetzgebers [ist], in abstrakt-genereller Weise zu regeln, **nach welchen Kriterien** der Kreis der Zuwendungsempfänger bestimmt und **die Höhe der jeweiligen Zuwendung festgelegt wird**,“¹¹ (Hervorhebung durch die Verfasserin), genügt das Gesetz diesen Anforderungen nicht, da es zur Höhe der Zuwendungen keinerlei Aussage trifft. Es muss daher davon ausgegangen, dass das Gesetz an dieser Stelle eine Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht nicht standhalten wird.

III. Zu den Regelungen des Entwurfs im Einzelnen

1. Zu § 2:

Die Regelungssystematik des Gesetzentwurfs ist legistisch problematisch. Die Absätze 2 bis 5 sind als Aussagesätze formuliert, obwohl es sich bei ihnen nicht um Legaldefinitionen, sondern Tatbestandsvoraussetzungen für die Förderfähigkeit handelt. Die Konditionalstruktur (Stiftungen sind förderfähig, wenn) ergibt sich aber nicht aus den Absätzen selbst, sondern allein aus dem eigenständigen Absatz 1. Damit weicht die Norm legistisch deutlich von handwerklichen Standards ab.

¹¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 193.

Zu Absatz 1:

Das genaue Verfahren, in dem die Feststellung nach Absatz 1 erfolgen soll, wird aus dem Gesetz nicht deutlich. Nach § 5 Abs. 2 ist für die Feststellung nach § 2 Abs. 1 das BMI zuständig. Nicht geregelt ist jedoch, ob diese Feststellung in einem eigenständigen Verwaltungsverfahren erfolgt, das mit einem selbständigen Verwaltungsakt abschließt, oder die Feststellung im Rahmen des Antragsverfahrens für die Förderung im Rahmen einer behördenübergreifenden Zusammenarbeit erfolgen soll. Für den ersten Fall fehlt es an der Normierung eines entsprechenden selbständigen Verfahrens im Gesetz. Für den zweiten Fall ist die Regelung paradox, so dass letztlich keine vollziehbare Vorschrift vorliegt (siehe bei den Erläuterungen zu § 7).

Zu Absatz 2:

Das Bundesverfassungsgericht hält es für „nicht fernliegend, hinsichtlich der Beständigkeit einer politischen Grundströmung zumindest im Regelfall auf einen Zeitraum abzustellen, der die Dauer einer Legislaturperiode übersteigt“¹². Vor diesem Hintergrund besteht ein nicht unerhebliches Risiko, dass das Gericht das Abstellen auf drei Legislaturperioden für verfassungswidrig halten wird.

Angesichts der angedeuteten Zweifel des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf das Abstellen auf die Vertretung in Fraktionsstärke, d.h. das Überspringen der 5%-Hürde, ist zudem nicht sicher, ob das Bundesverfassungsgericht dieses Kriterium für verfassungskonform erachten wird.

Zu Absatz 4:

Es handelt sich um eines der Kernstücke des Gesetzes, das verhindern soll, dass solche Stiftungen Gelder aus dem Bundeshaushalt erhalten, deren Arbeit nicht auf die Förderung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ausgerichtet ist. Die Regelung ist im Grundsatz zu begrüßen. Ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit wäre allerdings noch besser abgesichert, wenn schon durch den Gesetzeszweck deutlich gemacht würde, dass die Stiftungsfinanzierung überhaupt nur zu dem Zweck eben dieser Förderung gewährt wird.

Grundsätzlich dient die Regelung dem auch vom Bundesverfassungsgericht angesprochenen und im Rahmen der Stiftungsfinanzierung für legitim anerkannten Ziel, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu schützen. Denn eine Bildungsarbeit der politischen Stiftungen, die nicht auf dem Boden dieser Ordnung steht, stellt immer eine Bedrohung für dieselbe dar.

¹² BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 244.

Um diesen Zusammenhang noch deutlicher zu machen, wäre die Normierung einer Zweckbestimmung für die Stiftungsfinanzierung hilfreich.

Die genannten Anhaltspunkte, die die Annahme begründen können, eine Stiftung erfülle diese Voraussetzung nicht, sind überzeugend gewählt. Insbesondere stellt Nr. 4 nicht auf die Verfassungsfeindlichkeit der nahestehenden Partei ab, sondern auf diejenigen der gemeinsamen politischen Grundströmung. Da die Zugehörigkeit zu dieser Grundströmung überhaupt erst den Grund für die Förderung bildet, ist dies verfassungsrechtlich unproblematisch. Insgesamt sind die Kriterien geeignet, die Anforderungen des Gesetzesvorbehalts bei dieser für die Chancengleichheit überaus relevanten Frage zu erfüllen, ohne dabei die Regelung so eng auszustalten, dass sie nicht auf im Einzelnen nicht vorhersehbare zukünftige Fälle reagieren könnte.

Zu Absatz 5:

Zwar wäre ein Ausschluss der Förderung allein aufgrund von Einstufungen des Bundesamtes für Verfassungsschutz verfassungsrechtlich wohl nicht zulässig. Als Regelbeispiel, von dem eben auch abgewichen werden kann, sind die Einstufungen des Bundesamtes hingegen geeignet.

Zu § 3:

Wie oben bereits erläutert ist davon auszugehen, dass das Bundesverfassungsgericht die Regel, nach der die Höhe der Zuwendungen allein durch das Haushaltsgesetz bestimmt wird, nicht als verfassungskonform akzeptieren wird.

Die genaue Verteilungsregel in Absatz 3 ermöglicht keine genaue Berechnung der Finanzierungsanteile. Der Verteilungsschlüssel soll nicht konkret nach Wählerstimmenanteilen berechnet werden, sondern „nach dem Durchschnitt der Verhältnisse [...], welche die Ergebnisse der letzten vier Bundestagswahlen der jeweils nahestehenden politischen Partei widerspiegeln“. Bei dieser Formulierung handelt es sich nicht um einen klar vollziehbaren Maßstab, da der zwischengeschobene Begriff der „Verhältnisse“ weder genau erläutert wird noch aus Systematik oder Wortverständnis aus sich heraus klar wäre. Was der „Durchschnitt der Verhältnisse“ (und nicht etwa der Durchschnitt der Wählerstimmen bzw. des Wählerstimmenanteils) sein soll, erschließt sich nicht. Insofern bestehen große Zweifel, dass diese Regelung dem Maßstab des Bestimmtheitsgebot des Bundesverfassungsgerichts genügt. Möglicherweise handelt es sich auch nur um eine unglückliche Formulierung, so dass schlicht auf den Anteil an Wählerstimmen abgestellt werden könnte.

Die Sockelförderung für Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit ist verfassungsrechtlich unproblematisch, da sie ihrerseits der Realisierung der Chancengleichheit dient, indem sie berücksichtigt, dass es für den Aufbau und den Unterhalt einer politischen Stiftung einer gewissen Grundausstattung bedarf, die unabhängig vom konkreten Ausmaß der Betätigung ist.

Wenn Absatz 5 und 6 jedoch weitere, nicht näher definierte Abweichungen vom gesetzlichen Verteilungsschlüssel für bauliche Maßnahmen oder „zur Berücksichtigung besonderer Umstände“ ermöglicht, so ist schon nicht erkennbar, welchem Gut von Verfassungsrang diese Abweichungsmöglichkeiten und die damit verbundenen Eingriffe in die Chancengleichheit dienen. Darüber hinaus wird durch die Ermächtigung an den Haushaltsgesetzgeber, solche Abweichungen vorzunehmen, dem Gesetzesvorbehalt nach den Maßgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr genügt. Es ist davon auszugehen, dass das Bundesverfassungsgericht diese Regelung für verfassungswidrig erklären wird.

Zu § 4:

Zweck und Auswirkungen der Regelung sind nicht immer ganz klar. Wenn eine Bewilligung von Mitteln nur nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsplans erfolgen kann, kann die Bewilligung auch immer nur für das jeweilige Haushaltsjahr erfolgen. Mit Ablauf des Haushaltsjahrs geht es daher in der Sache nicht darum, die Förderung zu beenden, sondern um die Frage einer Neubewilligung für das folgende Haushaltsjahr. Hinsichtlich der Regelung in Absatz 1 Nr. 2 stellt sich wiederum die Frage, um was für eine Art von Feststellung es sich hier handeln soll und in welchem Verfahren diese erfolgt. Was in Absatz 3 mit „Abwicklung“ gemeint ist, wird nicht klar, zumal sich der Begriff auch in Absatz 1 nicht findet.

Insgesamt wird nicht klar, an wen sich die Regelung in § 4 richten soll. Aus dem systematischen Zusammenhang in Absatz 3 erscheint es so, als solle mit der Vorschrift der Haushaltsgesetzgeber gebunden bzw. ermächtigt werden. Dies ist normenhierarchisch nicht möglich, da das Stiftungsgesetz kein höherrangiges Gesetz gegenüber dem Haushaltsgesetz ist.

Zu § 6:

Der Verweis in Absatz 3 auf § 5 Absatz 1 und 2 erschließt sich nicht, da dort keine Verstöße benannt werden. Möglicherweise handelt es sich um ein Redaktionsversehen.

Zu § 7:

Zu Absatz 1:

Die Zuständigkeitsregelungen in Absatz 1 sind nicht aus sich heraus verständlich und vollziehbar, da sie gar keine konkrete Zuständigkeitszuweisung zunehmen, sondern auf „die obersten Bundesbehörden im Rahmen der jeweiligen Ressortverantwortlichkeit“ verweisen. Gemeint ist damit wohl, dass diejenigen Bundesministerien zuständig sein sollen, in deren Einzelplänen im Bundeshaushalt die zu vergebenden Mittel veranschlagt sind. Damit trifft das Gesetz selbst aber keine Zuständigkeitsregelung. Die Formulierung ist im Übrigen schon deshalb verfehlt, weil die „Ressortverantwortlichkeit“ terminologisch auf die gubernativen Aufgaben der Ministerien im Sinne von Art. 65 S. 2 GG verweist, hier aber die Ministerien ausdrücklich als oberste Bundesbehörden, d.h. im Rahmen ihrer administrativen Kompetenzen angesprochen sind.

Zu Absatz 2:

Wie oben bereits angeführt, ist die Zuständigkeitsregelung in Absatz 2 vollkommen unklar. Soll das BMI einen eigenständigen feststellenden Verwaltungsakt über die Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 erlassen, so fehlt es an jedem Hinweis auf ein entsprechendes Verfahren in dem Gesetz. Soll hingegen nur innerhalb der Prüfung der Bewilligung von Fördermitteln eine Teilzuständigkeit an das BMI ausgelegt werden, so handelte es sich um eine bisher dem Verwaltungsrecht völlig unbekannte Form der Zuständigkeitsverteilung. Geht es nämlich, wie hier, um ein Verwaltungsverfahren i.S.d. § 9 VwVfG, das auf Erlass eines Verwaltungsakts gerichtet ist (nämlich die verbindliche Entscheidung über Anträge auf Fördermittel), so kann dieser Verwaltungsakt nur von **einer** Behörde erlassen werden, welche verbindlich über diesen Erlass entscheidet. Eine geteilte Zuständigkeit derart, dass zwei verschiedene Behörden verbindlich über verschiedene Tatbestandsmerkmale eines dann aber einheitlich zu erlassenden Verwaltungsakts entscheiden, liegt derart jenseits aller bekannten Grundsätze des Verwaltungsrechts, dass dies nur bei sehr genauer Normierung von Bedingungen und Funktionsweise dieses neuen Typs der Verwaltungsentcheidung möglich erscheint.