

Prof. Dr. Lenz

Börsenplatz 1  
70174 Stuttgart  
T 0711/60187-270  
Lenz@oppenlaender.de

001205-22 Le/gs  
3492599v1

13.10.2023

## **Stellungnahme von Rechtsanwalt Prof. Dr. Christofer Lenz**

zum Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem  
Bundshaushalt (StiftFinG), BT-Drs. 20/8726 und zu dem mitberatenen Ge-  
setzentwurf BT-Drs. 20/8737

### **These 1: StiftFinG ist notwendig und verfassungskonform**

Das entworfene Gesetz schließt eine vom Bundesverfassungsgericht festge-  
stellte Lücke, ermöglicht die weitere Finanzierung politischer Stiftungen aus dem  
Bundshaushalt und ist inhaltlich mit der Verfassung vereinbar.

Prof. Dr. Albrecht Bach  
Dr. Thomas Baumann  
Dr. Thomas Tröltzsch  
Prof. Dr. Markus Köhler  
Prof. Dr. Christofer Lenz  
Dr. Timo Kieser  
Dr. Rolf Leinekugel  
Dr. Matthias Ulshöfer  
Dr. Andreas Hahn  
Dr. Donata Beck

Dr. Christina Koppe-Zagouras  
Dr. Ulrich Klumpp  
Dr. Christian Gunßer  
Dr. Matthias Lorenz  
Dr. Felix Born  
Dr. Torsten Gerhard  
Dr. Christoph Wolf  
Dr. Florian Schmidt-Volkmar  
Dr. Katharina Köbler  
Dr. Malte Weitner

Dr. Corina Jürschik-Grau  
Dr. Martin Fink  
Dr. Thomas Kreuz  
Dr. Anne-Kathrin Bichweiler  
Dr. Svenja Buckstegge  
Dr. Carl Höfer  
Dr. Simon Schmauder  
Dr. Clemens Birkert  
Dr. Natalie Seitz  
Dr. Joachim Ott

Dr. Henrike Schulte  
Dr. Jens Ritter  
Dr. Damian Schmidt  
Arthur Eichmann  
Dr. Raphael Höll  
Sven Luckert  
Dr. Christopher Réti  
Dr. Maximilian Stützel  
Julia Felger  
Julia Sauter

Tobias Gawaz  
Anja Niederhofer  
Niklas Barnsteiner  
Dr. Matthias Tratt  
Jessica Ferreira Rocha  
Simon Gollasch  
Paula Guttenberg  
Pia Koller  
Christian Geyer  
Anton Müller

**These 2: Finanzierung politischer Stiftungen muss in Jahrzehnten denken**

Die Finanzierung politischer Stiftungen ist in der Staatspraxis auf lange Zeiträume angelegt. In Übereinstimmung mit der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist Voraussetzung für einen Anspruch auf Förderung, dass eine politische Stiftung eine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentiert. Für solche Strömungen ist also charakteristisch, dass sie sich fest etablieren und das politische System der Bundesrepublik Deutschland über Jahrzehnte prägen. Dementsprechend ist die Arbeit der bislang geförderten politischen Stiftungen nicht auf eine oder zwei Legislaturperioden angelegt, sondern eben auf Dauer. Dem trägt § 2 Abs. 2 des Entwurfs mit beiden Sätzen Rechnung.

**These 3: Ein Abstellen auf drei Wahlerfolge zum Beleg der Dauerhaftigkeit ist zulässig**

- (1) § 2 Abs. 2 Satz 1 Entwurf ist eine **vom Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers gedeckte und verhältnismäßige Konkretisierung** der Dauerhaftigkeit einer gewichtigen politischen Grundströmung. Danach müssen Abgeordnete der einer politischen Stiftung jeweils nahestehenden Partei in mindestens drei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden in Fraktionsstärke in den Deutschen Bundestag eingezogen sein.
- (2) Die **Staatspraxis spricht für diese Regelung** und gegen ein Abstellen auf lediglich zwei Bundestagswahlen. Bei den zuletzt in die Förderung aufgenommenen Stiftungen waren die jeweilige Bezugsparteien zum Zeitpunkt



der Aufnahme in die Förderung jeweils zum dritten Mal in Folge im Bundestag mit Abgeordneten vertreten (Rosa-Luxemburg-Stiftung: 1990, 1994 und 1998; Heinrich-Böll-Stiftung: 1983, 1987 und 1990). Für die Zulässigkeit eines Abstellens auf drei Bundestagswahlen sprechen gerade die Erfahrungen mit diesen beiden politischen Strömungen. Sie haben sich im weiteren Verlauf als dauerhaft gewichtig erwiesen, was etwa bei der durch die Rosa-Luxemburg-Stiftung repräsentierten politischen Strömung im Jahr 1995 noch nicht absehbar war. Der Entwurf kann seine Wertung auch auf empirische Daten bei Landtagswahlen stützen. So haben sich die Republikaner nicht dauerhaft verfestigt, obwohl sie etwa in Baden-Württemberg bei zwei aufeinanderfolgenden Landtagswahlen jeweils mehr als 10 % der Sitze gewonnen hatten (1992 und 1996). Dasselbe gilt für die NPD, die nach zwei Einzügen in den Landtag des Freistaats Sachsen (2004 und 2009) wieder eine außerparlamentarische Existenz fristet.

- (3) Außerdem ist zu berücksichtigen, dass der Entwurf **keine gestufte Aufwuchsregelung** vorsieht. Der Entwurf der AfD-Fraktion (BT-Drs. 20/8737) kombiniert das Erfordernis von zwei Perioden in Fraktionsstärke (§ 2 Abs. 4 AfD-Entwurf) mit einem stufenweisen Aufwuchs der Geldleistungen über zwei (weitere) Wahlperioden bei neuen parteinahen Stiftungen (§ 13 Abs. 1 AfD-Entwurf; ebenso schon § 13 Abs. 1 eines früheren AfD-Entwurfs, BT-Drs. 19/2674, 9). Gerade im Vergleich zu diesem „2 + 2 Modell“ ist das vom Entwurf vorgeschlagene Modell mit drei Erfolgen bei Bundestagswahlen zumutbar.

**These 4: Ausnahmeregelung des § 2 Abs. 2 Satz 2 Entwurf sachgerecht**

Der Gedanke der kontinuierlichen Arbeit einer geförderten politischen Stiftung rechtfertigt die Ausnahme in § 2 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs. Jedenfalls bei einer politischen Stiftung, die sich etabliert hat, ist es sachgerecht, einen einmaligen „**Ausrutscher**“ bei einer Bundestagswahl als irrelevant anzusehen, zumal sich auch empirisch in einschlägigen Fällen die „**Erholungsfähigkeit**“ einer solchen politischen Strömung gezeigt hat (vgl. näher dazu Lenz/Stützel, NVwZ 2023, 738 [741, linke Spalte und 742 linke Spalte]). Diese Annahme entspricht auch der Staatspraxis.

**These 5: Verbesserungspotential bei den qualitativen Voraussetzungen**

Die in § 2 Abs. 3 bis 5 des Entwurfs enthaltenen qualitativen Voraussetzungen für die Förderung sind legitim. Sie sind aber überreguliert (insbesondere Abs. 4 Satz 2) und werden wegen § 2 Abs. 2 Satz 1 Entwurf (drei aufeinanderfolgende Bundestagswahlen) zunächst nicht relevant. Relevant würden sie erst, wenn die AfD auch nach der Bundestagswahl 2025 in Fraktionsstärke im Bundestag vertreten sein sollte.

Auffällig ist, dass bei den qualitativen, letztlich an den Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung anknüpfenden Fördervoraussetzungen teilweise auf die nahestehende Partei abgestellt wird (Abs. 3), teilweise lediglich auf die Stiftung (Abs. 4 und 5). Rechtstatsächlich sind politische Stiftung und nahestehende Partei Ausdruck ein und derselben politischen Strömung. Außerdem verlangt Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs, dass die Stiftung von der Partei anerkannt sein muss. Wegen dieser Verbindungen wird das Ergebnis bei der Anwendung

der Abs. 4 und 5 für die Stiftung im Regelfall nicht anders ausfallen als für die Bezugspartei. Darauf ist auch die Gesamtschauregelung in Abs. 4 Satz 1 angelegt.

**These 6: § 2 Abs. 4 Satz 2 Entwurf besser streichen**

Die vier in Satz 2 beispielhaft („insbesondere“) aufgeführten Tatsachen schwächen das Konzept einer „Gesamtschau“ nach Satz 1. Ich empfehle, Satz 2 zu streichen. Anders als bei der die Regelfallvorgabe in Abs. 5 Satz 2 bleibt durch das Wort „können“ unklar, ob ein Eingreifen einer der vier Ziffern aus Abs. 4 Satz 2 wirklich ein entsprechendes Ergebnis der Gesamtschau auslöst.

**These 7: Entwurf lässt die Förderfähigkeit der Desiderius-Erasmus-Stiftung ab 2026 offen**

Die qualitativen Voraussetzungen der Förderung in § 2 Abs. 3 bis 5 Entwurf sowie § 4 Abs. 1 Nrn. 2 bis 5 Entwurf lassen im Ergebnis offen, ob die Desiderius-Erasmus-Stiftung ab dem Jahr 2026 förderfähig wäre oder nicht. Maßgeblich ist der zu diesem Zeitpunkt (Ende 2025) gegebene Sachverhalt. Nach den vorgeschlagenen gesetzlichen Kriterien steht heute nicht fest, ob sie von der Desiderius-Erasmus-Stiftung sicher erfüllt oder sicher nicht erfüllt werden.

**These 8: BMI ist als „zuständige Stelle“ vorläufig akzeptabel**

Die Bestimmung der zuständigen Stelle für die Aufgabe nach § 7 Abs. 2 des Entwurfs ist verfassungsrechtlich nicht determiniert, weshalb es rechtlich keine falschen Lösungen gibt. Die jetzt getroffene Wahl des BMI ist jedenfalls vorläufig

vertretbar, weil hier sofort handlungsfähige Strukturen gegeben sind. Es dürfte aber sachgerecht sein, das nach Inkrafttreten des Gesetzes noch einmal in Ruhe zu überprüfen. Dabei spielt auch eine Rolle, dass die Zuständigkeit für die eigentlichen Bewilligungsbescheide bei den verschiedenen Ministerien verbleibt (§ 7 Abs. 1 des Entwurfs). Der „zuständigen Stelle“ obliegt allein die Prüfung der materiellen Kriterien für die Feststellung der Förderfähigkeit nach § 2 Abs. 1 Entwurf. Es geht also um die wertungsabhängigen Fragen der Gesamtschau nach § 2 Abs. 4 des Entwurfs und des auf § 4 Abs. 2 BVerfSchG bezogenen § 2 Abs. 5 des Entwurfs.

### **These 9: Entwurf verursacht vermeidbare Bürokratiekosten**

Die materiell-rechtliche Ausgestaltung zu den qualitativen Fördervoraussetzungen unter dem Aspekt der geteilten Zuständigkeit und der laufenden Überprüfung (§ 7 Abs. 1 und 2, § 4 Abs. 1 Nr. 2, § 5 Abs. 2 Entwurf) verursacht vermeidbare Bürokratiekosten, die die Begründung auf Seite 10 f. eindrucksvoll aufschlüsselt. Dazu trägt auch § 5 bei, insbesondere Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2. Diese vermeidbaren Bürokratiekosten sind der Preis dafür, dass der Entwurf auf eine nach außen wirksame, dann aber bis zu ihrer Aufhebung für alle anderen Stellen verbindliche Feststellung der Förderfähigkeit für die je einzelne politische Stiftung verzichtet. Der zusätzliche Aufwand durch IFG-Anfragen wird gesehen, aber nicht durch eine Bereichsausnahme vermieden. Eine **stichprobenhafte Kontrolle** von Maßnahmen politischer Stiftungen im Umfang **von 10 % der Maßnahmen** ist völlig übertrieben.

**These 10: Keine Bindung des Bundestages als Haushaltsgesetzgeber**

Positiv ist, dass der Bundestag als Haushaltsgesetzgeber frei über den Umfang der zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel entscheidet. Eine Bindung des Bundestages an die nur mit verwaltungsinterner Wirkung konzipierte Feststellungsentscheidung des BMI nach § 7 Abs. 2 des Entwurfs ist nicht vorgesehen. Der Bundestag als Haushaltsgesetzgeber kann deshalb seine bisherige, auch von Landesparlamenten so gestaltete Praxis fortsetzen, im Haushaltsgesetz Aussagen zu den bei der Mittelvergabe zu berücksichtigenden Stiftungen zu machen und die Beträge auch entsprechend aufschlüsseln und zuordnen. Dabei und bei der Aufschlüsselung muss er allerdings die gesetzlichen Verteilkriterien aus § 3 Abs. 3 bis 6 beachten (Vorrang des Sachgesetzes).

**These 11: Verteilkriterien und Sockelförderung zulässig**

Das Abstellen auf vier Bundestagswahlen (§ 3 Abs. 3 Entwurf) ist unter dem Aspekt der Glättung zulässig. Eine Sockelkomponente bei den Globalzuschüssen ist sachgerecht, folgt dem europäischen Vorbild (Art. 19 VO [EU, Euratom] Nr. 1141/2014 i.d.F. der VO [EU, Euratom] 2018/673) und erfasst je nach Zahl der geförderten politischen Stiftungen sechs bis sieben Prozent der Globalzuschüsse (europäische Ebene: zehn Prozent).

**These 12: Keine Beschränkung von Förderungen durch die Länder**

Die Länder bleiben frei, die von ihnen bislang praktizierte Förderung politischer Stiftungen aus Landesmitteln fortzusetzen. Allerdings schafft das StiftFinG dafür keine sachgesetzliche Grundlage. Die Begründung führt auf Seite 12 der

Drucksache zutreffend aus, dass Landesförderungen vom Anwendungsbereich des Gesetzes nicht erfasst sind. Da der Entwurf die Gesetzgebungskompetenz nicht aus Art. 21 Abs. 5 GG ableitet, sondern wegen der Finanzierung aus Mitteln des Bundeshaushalts von einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache ausgeht (BT-Drs. 20/8726, Seite 9), bleibt es bei der entsprechend zu begründenden Kompetenz der Länder, für Förderungen aus ihren Landeshaushalten eigene Sachgesetze zu beschließen.

Prof. Dr. Christofer Lenz  
Rechtsanwalt