



Univ.-Prof. Dr. Markus Ogorek, LL.M. (Berkeley) • 50923 Köln

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Nur per E-Mail: innenausschuss@bundestag.de

Rechtswissenschaftliche
Fakultät

Institut für Öffentliches Recht
und Verwaltungslehre

Der Direktor

Ogorek: Öffentliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt (BT-Drs. 20/8726)

I. Einleitung und Entwicklung¹

Einen Beitrag zur staatsbürgerlichen Bildung und Wertebindung der Gesellschaft leisten seit längerer Zeit im Nahbereich der Parteien entstandene Institutionen, die auf breiter Basis für die Demokratie als solche und einzelne politische Grundströmungen der Gesellschaft werben: die sog. politischen Stiftungen. Mittlerweile gibt es sie im Umfeld aller im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien, die sie jeweils förmlich anerkannt haben.² Die Stiftungen forschen, leisten in erheblicher Weise Begabtenförderung, arbeiten im Ausland mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammen, fördern Kunst und Kultur sowie die historische Dokumentation. Die eigentliche Kernaufgabe der politischen Stiftungen bildet jedoch die politische Bildungsarbeit im Inland, indem sie Veranstaltungen zu einer Vielzahl von Themen organisieren und finanzieren.

1. Historie der finanziellen Förderung

Die etablierten politische Stiftungen erhalten für ihre Arbeit beträchtliche staatliche Zuwendungen; im Haushaltsjahr 2019 etwa in Höhe von rund 660 Mio. EUR.³ Der Großteil der öffentlichen Zuwendungen besteht aus Projektfinanzierungen, die aus verschiedenen Quellen (insbesondere den einzelnen Bundesministerien) stammen. Daneben erhalten die politischen Stiftungen eine institutionelle Förderung zur kontinuierlichen personellen und finanziellen Planung.⁴ Die Gesamthöhe dieser sog. Globalzuschüsse stieg von insgesamt 115,96 Mio. Euro im Jahr 2017 auf zuletzt 148 Mio. EUR im Jahr 2022.⁵ Die jährlichen Zuwendungen wurden bislang im Rahmen der Beratungen über den

¹ Der hier verkürzt abgedruckte und partiell ergänzte Teil basiert auf der Darstellung in *Ogorek*, JZ 2023, 684 ff.

² Die älteste dieser Institutionen ist die Friedrich-Ebert-Stiftung (SPD), die ursprünglich 1925 entstand und 1947 erneut gegründet wurde. Es folgten Konrad-Adenauer-Stiftung (CDU, 1964), Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FDP, 1958), Hanns-Seidel-Stiftung (CSU, 1967), Rosa-Luxemburg-Stiftung (Die Linke, 1990) und Heinrich-Böll-Stiftung (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 1997). Die jüngste Gründung datiert mit der AfD-nahen Desiderius-Erasmus-Stiftung zurück auf den 15.11.2017.

³ *BVerfG NVwZ* 2023, 496, 506 Rn. 226.

⁴ Vgl. *Geerlings ZRP* 2023, 112, 114; siehe auch Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen, <https://kas.de/de/gemeinsame-erklaerung-zur-staatlichen-finanzierung-der-politischen-stiftungen>.

⁵ BT-Drs. 20/4218 S. 2.

Bundeshaushaltsplan festgelegt und im Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans beschlossen. Vorab fanden informelle Treffen statt, die auf Einladung der (bislang geförderten) Stiftungen durchgeführt wurden und in denen deren Repräsentanten den aus ihrer Sicht entstehenden Finanzbedarf für das kommende Haushaltsjahr präsentierten.⁶

Da nur Stiftungen, die den im Bundestag vertretenen Parteien nahestehen, derart umfassend und regelmäßig Fördermittel erhalten, gab es immer wieder Vorwürfe, die Stiftungsfinanzierung sei in der Sache eine verdeckte Parteienfinanzierung.⁷ Mit Grundsatzentscheidung v. 14.7.1986 stellte sich das *BVerfG* dagegen auf den Standpunkt, dass auch die Förderung wissenschaftlicher Politikberatung, wie sie u.a. durch die Zuweisung von Globalzuschüssen an die politischen Stiftungen erfolgt, im öffentlichen Interesse liege und mit Art. 21 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG in Einklang zu bringen sei.⁸ Der Gleichheitssatz fordere allerdings, „alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland“ angemessen zu berücksichtigen,⁹ wobei die Wahlergebnissen der den Stiftungen nahestehenden politischen Parteien bei den Bundestagswahlen als Orientierung herangezogen werden dürften.¹⁰ Bei den Stiftungen müsse es sich ferner um in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht unabhängige Institutionen handeln, die selbstständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit agierten (Distanzgebot).¹¹ Ob es für die Vergabe der Globalzuschüsse neben deren Bereitstellung und den dazu gegebenen Erläuterungen im Bundeshaushaltsplan einer zusätzlichen gesetzlichen Grundlage bedarf, ließ das Gericht in der Entscheidung ausdrücklich offen.¹² In der Folgezeit machte sich der Haushaltsgesetzgeber – insbesondere hinsichtlich der Fördervoraussetzungen – offenbar die von den etablierten politischen Stiftungen am 6.11.1998 als „Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung von politischen Stiftungen“¹³ aufgestellten Grundsätze zu eigen.¹⁴

2. Jüngstes Urteil des *BVerfG*

Zu einem Bruch mit diesen Grundsätzen kam es erst bei der Entscheidung über die Förderung der AfD-nahen Desiderius-Erasmus-Stiftung, die nach den dort genannten Kriterien seit 2021 eigentlich in den Kreis der geförderten politischen Stiftungen hätte aufgenommen werden müssen.¹⁵ Denn die ihr nahestehende AfD war nun wiederholt in Fraktionsstärke im Bundestag vertreten und es gab (zumindest seinerzeit) keine Anhaltspunkte dafür, dass die Desiderius-Erasmus-Stiftung im Vergleich zu den anderen politischen Stiftungen weniger unabhängig von der ihr nahestehenden Partei sein könnte als ihre Mitbewerber. Doch auch im Haushaltsjahr 2022 versagte das Parlament die

⁶ Zu Recht krit. gegenüber den Stiftungsgesprächen: *Koß/Schwörer*, Unfall in Zeitlupe: Warum das *BVerfG* die etablierten Parteien zum Jagen tragen muss, in: *VerfBlog* v. 23.2.2023, <https://verfassungsblog.de/unfall-in-zeitlupe>.

⁷ Ausführlich *Geerlings*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 168 ff. mwN.

⁸ *BVerfGE* 73, 1, 31, 38.

⁹ *BVerfGE* 73, 1, 38.

¹⁰ *BVerfGE* 73, 1, 38 f.

¹¹ *BVerfGE* 73, 1, 32; einfachgesetzlich ist das Distanzgebot umgesetzt in § 11 Abs. 2 S. 3 und § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG. Gemäß § 11 Abs. 2 S. 3 PartG dürfen der Vorsitzende und der Schatzmeister einer Partei in einer der Partei nahestehenden Stiftung keine vergleichbaren Funktionen wahrnehmen. § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG untersagt es den Parteien, Spenden politischer Stiftungen anzunehmen.

¹² *BVerfGE* 73, 1, 39.

¹³ Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen, <https://kas.de/de/gemeinsame-erklaerung-zur-staatlichen-finanzierung-der-politischen-stiftungen>.

¹⁴ *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 508 Rn. 237: „wohl hierauf gründende Parlamentspraxis“.

¹⁵ Und zwar, mangels Anspruchs auf anteilige Finanzierung im Wahljahr, ab 2022, vgl. *VG Köln*, Urteil v. 12.8.2022 – 16 K 2526/19 = BeckRS 2022, 21210 Rn. 62.

begehrte Förderung, sodass die AfD sich an das *BVerfG* wandte, um die Versagung von Globalzuschüssen ab dem Haushaltsjahr 2018 auf den Prüfstand zu stellen.

Mit Urteil vom 22.2.2023 entschied der Zweite Senat, wenn auch aus verfahrensrechtlichen Gründen nur für das Haushaltsjahr 2019, dass die Verweigerung der Globalzuschüsse gegen das Recht der AfD auf Chancengleichheit aller politischen Parteien im politischen Wettbewerb (Art. 21 Abs. 1 GG) verstoße.¹⁶ Das *BVerfG* geht in seiner neuen Entscheidung davon aus, dass nicht nur die direkte Zuweisung staatlicher Mittel an Parteien ihre Konkurrenzsituation beeinflussen könne, sondern auch die finanzielle Unterstützung von Dritten.¹⁷ Dies gelte selbst dann, wenn die Geförderten rechtlich und faktisch unabhängig agierten und das Distanzgebot wahrten.¹⁸ Da die Fördermittel für Stiftungen (660 Mio. EUR) im relevanten Haushaltsjahr die staatliche Parteienfinanzierung (193,5 Mio. EUR) um mehr als das Dreifache¹⁹ überstiegen hätten, wäre es in den Worten des Gerichts „realitätsfern“ anzunehmen, dass „der Einsatz dieser Mittel keine Relevanz für den politischen Wettbewerb entfalte.“²⁰ Art. 21 Abs. 1 GG unterliege zwar, genauso wie das Wahlrecht, keinem absoluten Verbot der Differenzierung.²¹ Ein Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit habe aber zu unterbleiben, sofern nicht ein besonderer, durch die Verfassung legitimierter Grund angeführt werde, der das Gewicht der Ungleichbehandlung auszugleichen vermöge.²² Eingriffe in das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien erforderten außerdem eine spezielle gesetzliche Ermächtigungsgrundlage, sofern sich ihre Rechtfertigung nicht aus der Verfassung selbst ergebe.²³

Unabhängig von der weiterhin offenen Frage, ob das Haushaltsgesetz sinnvollerweise als „materielles Gesetz“ bezeichnet werden sollte,²⁴ lag bereits vor dem Urteil auf der Hand, dass die bisherige Förderpraxis im Hinblick auf den Vorbehalt des Gesetzes ungeeignet ist.²⁵ Nicht ohne Grund hatten sich zahlreiche Stimmen aus Politik und Wissenschaft daher im Vorfeld zu der Entscheidung des *BVerfG* für den Erlass eines Stiftungsgesetzes ausgesprochen²⁶ und vereinzelt sogar konkrete Regelungsvorschläge präsentiert.²⁷ Das Gericht ist dieser Rechtsauffassung gefolgt und hat zudem die (jedenfalls faktisch auf die Gemeinsame Erklärung gestützte) Parlamentspraxis als untaugliche Grundlage für Eingriffe in das durch Art. 21 Abs. 1 GG garantierte Recht auf chancengleiche Mitwirkung an der politischen Willensbildung bewertet.²⁸

¹⁶ *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 506 Rn. 225 ff.

¹⁷ *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 500 ff. Rn. 172, 176, 185.

¹⁸ *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 501 Rn. 177; vgl. auch *BVerfGE* 140, 1, 24 Rn. 66.

¹⁹ *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 506 Rn. 226.

²⁰ *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 507 Rn. 228.

²¹ *BVerfGE* 135, 259, 286 Rn. 51.

²² *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 501 Rn. 180.

²³ *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 501 Rn. 181.

²⁴ Für die Annahme eines lediglich formellen Gesetzes plädierend (allerdings hierbei von dem den Inhalt des Haushaltsgesetzes darstellendem „Haushaltsplan“ sprechend) *Ockermann* ZRP 1992, 323, 323 f.

²⁵ *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 503 Rn. 191 f.

²⁶ Vgl. etwa Finanzierung parteinaher Stiftungen: Gesetz soll Steuergeld für AfD-Stiftung verhindern, in: Legal Tribune Online, 27.04.2021, https://lto.de/persistent/a_id/44816.

²⁷ Hingewiesen sei auf das von *Beck* für die Bildungsstätte Anne Frank erstellte Eckpunkte-Papier für ein Wehrhafte-Demokratie-Gesetz, https://bs-anne-frank.de/fileadmin/content/Downloads/Wehrhafte_Demokratie_Vollversion.pdf sowie den vom – unter Leitung des Verf. stehenden – Institut für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre der Universität zu Köln erarbeiteten Kölner Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung, Organisation und Finanzierung parteinaher Stiftungen (Parteienstiftungsgesetz – PartStiftG), <https://uni.koeln/LHLLJ>. Einen Entwurf für ein Gesetz hatte überdies die Bundestagsfraktion der AfD vorgelegt, vgl. BT-Drs. 19/2674.

²⁸ *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 508 Rn. 237.

In seiner Entscheidung vom 22.2.2023 hat das Gericht zudem darauf hingewiesen, dass es sich bei dem Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung um ein der Chancengleichheit der politischen Parteien gleichwertiges Verfassungsgut handelt.²⁹ Zu der Frage, wie genau der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in einem Gesetz zur Stiftungsfinanzierung umgesetzt werden könnte, macht der Zweite Senat jedoch keine Vorgaben. Offenbar sahen die Richter den Gesetzgeber in der Pflicht, sich dazu in Ausübung des ihm zustehenden legislativen Ermessens Gedanken zu machen.³⁰

II. Vorliegender Gesetzentwurf

Die Fraktionen der „Ampel“-Koalition (SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP) haben gemeinsam mit der CDU/CSU-Fraktion am 10.10.2023 unter der BT-Drs. 20/8726 den Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt (Stiftungsfinanzierungsgesetz – StiftFinG) in den Deutschen Bundestag eingebracht, der auf Zuarbeiten aus dem Bundesministerium des Innern und für Heimat aufsetzt. Der Entwurf orientiert sich in weiten Teilen an der bisherigen Parlamentspraxis, sieht aber auch einige Anpassungen vor oder führt zusätzliche Hürden ein. Im Folgenden werden angesichts des geringen zeitlichen Vorlaufs zur parlamentarischen Anhörung nur solche Vorschriften beleuchtet, die aus Sicht des Verf. von hervorzuhebender Bedeutung sind. Zudem sei darauf hingewiesen, dass angesichts der zeitlichen Restriktionen nur begrenzt auf Literaturstimmen und Rechtsprechung zu den angesprochenen Themen verwiesen werden konnte.

1. Gesetzgebungskompetenz

Das *BVerfG* geht in seinem Stiftungsurteil – wie selbstverständlich – von einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus. Und in der Tat: Wer, wenn nicht der Bund, sollte für ein Gesetz über die Finanzierung politischer Stiftungen aus Bundesmitteln zuständig sein? Die nun erfolgte Herleitung der Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache³¹ ist insofern nur konsequent.

2. Anerkennungsverfahren und Transparenz

Was genau eine politische Stiftung ist, lässt sich bislang kaum bestimmen. Gemäß § 1 Abs. 1 u. 3 StiftFinG soll als solche künftig jede Vereinigung unabhängig ihrer Rechtsform gelten, die eine entsprechende formale Anerkennung durch die ihr nahestehende Partei (nach dem Begriff des § 2 PartG³²) erfahren hat. Der Gesetzentwurf verzichtet somit darauf, im Sinne eines zweistufigen Ansatzes bereits die Anerkennung einer Vereinigung als politische Stiftung – ihres damit einhergehend erhöhten Maßes an Seriosität im gesellschaftlich-politischen Leben wegen – an bestimmte Bedingungen zu knüpfen, z.B. über ein spezielles Stiftungsregister.³³ Zwar hätte dies einen gewissen Verwaltungsaufwand mit sich gebracht, zugleich allerdings Rechtssicherheit hinsichtlich der Frage geschaffen, ob eine bestimmte (bisher nicht-etablierte) Vereinigung als politische Stiftung anzusehen ist. Die im Gesetzentwurf nun gewählte Regelung dürfte hingegen dazu führen, dass

²⁹ *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 509 Rn. 246.

³⁰ So fasste die Vizepräsidentin des *BVerfG* Doris König bei der Entscheidungsverkündung am 22.02.2023 zusammen: „Unabhängig davon liegt der Ball jetzt im Feld des Gesetzgebers“, *Süddeutsche Zeitung* v. 23.2.2023, S. 2; vgl. auch *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 508 f. Rn. 236, 238–245.

³¹ BT-Drs. 20/8726, S. 9.

³² BT-Drs. 20/8726, S. 12.

³³ Dieser Art konzipiert in § 3-5 PartStiftG, vgl. <https://uni.koeln/LHLLJ>.

sich die Eigenschaft mitunter nur schwer nachvollziehen lässt, da sie lediglich durch „gegenseitiges Einvernehmen“ konstituiert wird³⁴ und einer staatlichen Stelle nicht einmal anzuzeigen ist.

Dies gilt besonders mit Blick auf die – offenbar auch die nicht-geförderten politischen Stiftungen umfassenden – Transparenzpflichten des § 6 StiftFinG. Die dort verankerten Vorgaben sollen dem Zweck dienen, den Prozess der politischen Willensbildung unter dem Aspekt des Handelns der parteinahen, rechtlich und organisatorisch unabhängigen politischen Stiftungen transparent zu machen und Lauterkeit sowie Integrität der politischen Willensbildung, an der die politischen Stiftungen eine herausgehobene Rolle haben, sicherzustellen.³⁵ Wenn jedoch noch nicht einmal für den Bürger auf einen Blick ersichtlich ist, welche konkreten Vereinigungen dem neuen Transparenzregime unterworfen sind, droht dieses zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung leerzulaufen. Es wird daher dringlich empfohlen, jedenfalls eine Anzeigepflicht in § 1 Abs. 1 StiftFinG über den Vollzug des gegenseitigen Anerkenntnisses einzuführen. Ansonsten begegnet die gewählte Konzeption keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

Gleiches ist mit Blick auf die in § 6 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 StiftFinG angeführten Vorgaben zur Vorlage eines Jahresberichts sowie der Veröffentlichung von Großspendern festzustellen, die angesichts der vom *BVerfG* bestätigten jedenfalls faktischen Beeinflussung des politischen Wettbewerbs durch die Arbeit der unabhängigen politischen Stiftungen den für die (grundgesetzlich stärker geschützten) politischen Parteien geltenden Vorschriften weitgehend entsprechen und auf verhältnismäßigen Gründen³⁶ beruhen. Fraglich ist hingegen die Zulässigkeit der Bestimmung in § 6 Abs. 1 Satz 2 u. 3 StiftFinG: Jene Pflicht zur unabhängigen Wirtschaftsprüfung geht mit erheblichen finanziellen Aufwendungen für die jeweilige politische Stiftung einher und zwingt sie dazu, dem Staat weitreichende Einsicht (über die Prüfergebnisse) in die eigene wirtschaftliche Situation zu gewähren. Ohne Weiteres vertretbar wäre dies wohl, wenn von der Bestimmung nur geförderte politische Stiftungen umfasst würden – so aber bleibt ein gewisser verfassungsrechtlicher Zweifel.

3. Unabhängigkeit und Distanzgebot

Gegen die Rechtsprechung des *BVerfG* ist wiederholt eingewendet worden, die in der Entscheidung aus dem Jahr 1986 für die Stiftungsförderung aufgestellten Grundvoraussetzungen (rechtliche und tatsächliche Unabhängigkeit, Distanzgebot) seien im Grunde unerfüllbar.³⁷ Bei Lichte besehen seien die Stiftungen, so die Argumentation der Kritiker, zwar rechtlich selbstständige Einrichtungen, aufgrund der engen Nähebeziehung aber zugleich „Teile“ der ihnen jeweils nahestehenden Partei. Letztlich erscheint diese Kritik allerdings als deutlich zu pauschal und wurde durch das Gericht in seiner kürzlichen Entscheidung daher richtigerweise neuerlich abgelehnt.³⁸ In § 1 Abs. 2 StiftFinG findet sich folgerichtig die hergebrachte Formulierung, wonach politische Stiftungen von den ihnen jeweils nahestehenden Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind, selbstständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit handeln sowie die gebotene Distanz

³⁴ BT-Drs. 20/8726, S. 9.

³⁵ So BT-Drs. 20/8726, S. 18.

³⁶ Vgl. hierzu überzeugend BT-Drs. 20/8726, S. 18 ff.

³⁷ Zum Verhältnis parteinaher Stiftungen zu den ihnen nahestehenden Parteien vgl. *Günther/Vesper* ZRP 1994, 289, 291: „Die selbständige, aber parteinahe Stiftung kann man begrifflich konstruieren, in der Realität gibt es sie nicht. Die Entscheidung des *BVerfG* ist voll von Begriffsrabulistik. Offenbar stand zunächst das Ergebnis fest, dann erst suchte man dafür nach Gründen.“

³⁸ Ausführlich dargestellt in *Ogorek*, JZ 2023, 684, 689 f.

zu den jeweils nahestehenden Parteien wahren. Bedauerlicherweise versäumen es die antragsstellenden Fraktionen hierbei, die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung weiter auszuformen und zu konkretisieren.³⁹ Dem parlamentarischen Gesetzgeber kann vor dem Hintergrund, dass er sich (gezwungenermaßen) zur Schaffung einer eigenen gesetzlichen Grundlage entschieden hat, nur angeraten werden, in diesem Zuge auch detaillierte Regelungen in Ergänzung der §§ 11 Abs. 2, 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG zu erlassen, die etwa die Zusammenarbeit bei Veranstaltungen oder die Durchlässigkeit der Stiftungsangebote für von ihnen Nichtangehörige normieren.

4. Dauerhaftes Ins-Gewicht-Fallen

§ 2 Abs. 2 Satz 1 StiftFinG sieht vor, dass die jeweils nahestehenden Partei in der mindestens dritten aufeinanderfolgenden Legislaturperiode in Fraktionsstärke in den Deutschen Bundestag eingezogen sein muss, damit die politische Stiftung von der Förderung erstmals profitieren kann. Mit Recht verweist die Gesetzesbegründung⁴⁰ darauf, dass das *BVerfG* dem parlamentarischen Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum dahingehend eingeräumt habe, welche Wahlergebnisse (nicht vielleicht auch Landtags- oder Europawahlen?) er für das Kriterium des „ins Gewicht fallen“ heranziehen und nach wie vielen parlamentarischen Vertretungen in Fraktionsstärke er das Kriterium der „Dauerhaftigkeit“ bejaht sehen will.⁴¹ Die im Gesetzentwurf gewählten Zeiten dürften sich in diesem Rahmen halten. Dies gilt zum einen mit Blick auf den Deutschen Bundestag als Bezugspunkt, der als Parlament aller Deutschen einen besonders treffenden Bezugspunkt für die Bundes(!)förderung der politischen Stiftungen darstellt. Und es gilt zum anderen mit Blick auf die Dauer der Vertretungen in Fraktionsstärke, da eine einmalige Vertretung sicherlich kein Ausweis besonderer Dauerhaftigkeit ist und die Entscheidung, ob nun zwei aufeinanderfolgende Wahlperioden genügen sollen oder es dreier bedarf, mit rechtlichen Argumenten nicht mehr zu fällen ist und daher richtigerweise der (sachgeleiteten) politischen Bewertung obliegt.⁴²

Dass die Förderung einer einmal derart anerkannten Stiftung für eine Legislaturperiode weiterlaufen soll, wenn die ihr nahestehende Partei im Deutschen Bundestag nicht mehr vertreten ist (§ 2 Abs. 2 Satz 2 StiftFinG), stellt sich als sinnvolle Regelung dar. Die Dauerhaftigkeit wird durch ein solches Ereignis nicht zwingend infrage gestellt, gleichzeitig aber die Struktur geschützt, in der z.B. Stipendiaten sich auf ihre Förderung verlassen oder Auslandsbüros feste Verbindungen zu lokalen Partnern geschaffen haben. Anders als bei einem Verstoß gegen § 2 Abs. 3-5 StiftFinG (dazu unten unter II. 6) gebietet es in dieser Konstellation auch nicht die wehrhafte Demokratie, die Förderung möglichst rasch einzustellen, und schließlich schlägt sich die temporäre Nichtvertretung in der Bemessung der Förderhöhe im Folgenden entsprechend zu einem Viertel mit dem Wert null nieder (dazu sogleich unten unter II. 5).

5. Finanzieller Verteilungsschlüssel

³⁹ Vorschläge dazu wurden § 7-9 PartStiftG angelegt, vgl. <https://uni.koeln/LHLLJ>.

⁴⁰ BT-Drs. 20/8726, S. 12.

⁴¹ *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 509 Rn. 245. Vor diesem Hintergrund nicht überzeugend die Darstellung des Stud. Iur. Sorge, *VerfBlog* v. 13.10.2023, <https://verfassungsblog.de/halbwegs-raus-aus-dem-hinterzimmer>.

⁴² Hierzu sei auch auf die in BT-Drs. 20/8726, S. 13 aufgeschlüsselte Darstellung verwiesen, aus der ersichtlich wird, dass es bislang tatsächlich recht unterschiedliche Anerkennungszeiten und somit kaum schützenswertes Vertrauen bzw. eine staatliche Selbstbindung geben kann.

Nach § 3 Abs. 3 Satz 1 StiftFinG erfolgt die Finanzierung grundsätzlich anhand der Stärke der der Stiftung nahestehenden Partei bei den vergangenen vier Bundestagswahlen, also am Maßstab von ca. 16 Jahren. Dieser lange Zeitraum erweist sich – wie die Gesetzesbegründung zutreffend festhält – als im Sinne der politischen Bildungsarbeit liegend, da so einzelne starke Zugewinne oder Verluste nicht sofort zu erheblichen Auswirkungen auf die Arbeit der Stiftungen führen und diese dementsprechend auf Dauer angelegt erfolgen kann.⁴³

Als nur auf den ersten Blick irritierend erweist sich weiterhin die Bestimmung des § 3 Abs. 3 Satz 2 StiftFinG, wonach im Falle des Einzugs der nahestehenden Partei in lediglich drei Fällen (Mindestvoraussetzung zur Förderung gemäß § 2 Abs. 2 StiftFinG) die vierte Wahlperiode mit dem Wert null in die Berechnung einbezogen wird. Zwar mag man dies zunächst für eine Schlechterstellung aufstrebender im Vergleich zu etablierten Parteien sehen; allerdings haben Letztere zum einen auch tatsächlich länger eine Grundströmung im Parlament hinreichend gewichtig abgebildet und zum anderen wäre jede Nichteinbeziehung bzw. Rechnung mit einem künstlichen Wert ein staatlicher Eingriff in den Wettbewerb der Parteien, der sich kaum vernünftig rechtfertigen ließe.⁴⁴

Schließlich sind die vorhandenen Sondervorschriften (§ 3 Abs. 4-6 StiftFinG) als zulässig anzusehen, da sie begründete Spezialfälle betreffen, die für alle Stiftungen aus sachlichen Gründen unabhängig ihrer ideologischen Verortung einschlägig werden können, und ferner von nur geringem Umfang sind. Freilich muss hier in der Umsetzung besonders auf eine rechtsfehlerfreie Entscheidungsausübung seitens der mit der Stiftungsfinanzierung betrauten Stelle geachtet werden.

6. Ausschlussmöglichkeiten von der Förderung

Besonderen Raum nehmen nachvollziehbarerweise die Bestimmungen über den Ausschluss von grundsätzlich förderungsberechtigten Stiftungen ein, womit der parlamentarische Gesetzgeber in Nachbesserung der bisherigen (Nicht-)Regelung ein der (verfassungs-)gerichtlichen Überprüfung standhaltendes Instrument zur Sicherung der wehrhaften Demokratie schaffen will.

a. Finanzierungsausschluss der nahestehenden Partei

Keine Gelder soll die politische Stiftung gemäß § 2 Abs. 3 StiftFinG erhalten, wenn die ihr nahestehende Partei von der staatlichen Finanzierung durch das *BVerfG* ausgeschlossen worden ist. Richtigerweise kann aufgrund der vorstehend bereits beschriebenen Trennung von Partei und Stiftung sowie angesichts des Umstandes, dass diese beiden neben dem Anerkennungsakt nur die geteilte Grundströmung eint, ein Abstellen auf die politischen Positionen der Partei lediglich in eng begrenztem Rahmen verfassungsrechtlich zulässig sein. Es ist daher konsequent, einen Automatismus nicht bereits bei der Einstufung der nahestehenden Partei durch den Verfassungsschutz vorzusehen, sondern nur im Falle eines bundesverfassungsgerichtlichen Judikats.⁴⁵

Hingewiesen werden soll noch auf folgenden rechtstechnischen Umstand: § 2 Abs. 3 StiftFinG spricht vom Ausschluss von der Parteienfinanzierung und nicht (auch) vom Parteiverbot. Die Konstellation, dass die nahestehende Partei durch das *BVerfG* verboten wurde, musste nach Ansicht

⁴³ BT-Drs. 20/8726, S. 15.

⁴⁴ So auch BT-Drs. 20/8726, S. 15 a.E.

⁴⁵ Dies für zulässig erachtend jedoch *Lenz/Stützel*, NVwZ 2023, 738, 740; ablehnend *Möllers/Waldhoff*, Kurzgutachten zu verfassungsrechtlichen Maßgaben für den Ausschluss parteinaher Stiftungen von der staatlichen Förderung. 5 f.

der antragstellenden Fraktionen nicht geregelt werden, da in diesem Fall schon keine Anerkennung einer Partei im Sinne des § 1 Absatz 1 gegeben sein könne.⁴⁶ Nicht gänzlich entschieden bleibt damit der Fall, in dem eine Partei erst nach ihrem Anerkennungsakt der nahestehenden Stiftung verboten wird. Zwar lässt sich ein Erst-Recht-Schluss aus § 2 Abs. 3 StiftFinG ziehen, wonach hinsichtlich des Ausschlusses von der Parteienfinanzierung immer eine aktuelle Betrachtung vorzunehmen und nicht (nur) auf den Zeitpunkt der Anerkennung abzustellen ist – eine kleine sprachliche Präzisierung in der Gesetzesbegründung, dass dies auch für die nachträglich verbotenen Parteien gilt, dürfte aber mit geringem Aufwand ein höheres Maß an Rechtssicherheit schaffen.

b. Aktives Eintreten für fdGO und Völkerverständigung

Verfassungsrechtlich dürfte es nicht zu beanstanden sein – und aus Sicht des Verf. ist es überdies begrüßenswert –, den Stiftungen, die eine finanzielle Förderung begehren, ein aktives Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung abzuverlangen (§ 2 Abs. 4 StiftFinG).⁴⁷ Zwar ist gelegentlich zu hören, es handele sich bei der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ um einen „Kampfbegriff“⁴⁸, der von den etablierten politischen Parteien in der Auseinandersetzung mit politischen Gegnern instrumentalisiert werde.⁴⁹ Diese Kritik hat das *BVerfG* aber mit der Reduktion der freiheitlichen demokratischen Grundordnung auf einen Kernbestand von Verfassungsprinzipien deutlich entschärft.⁵⁰ Auch die Einbeziehung des Gedankens der Völkerverständigung ist kein neuer Gedanke, sondern findet sich z.B. in § 9 Abs. 2 GG wieder und erweist sich insgesamt als vertretbarer Anknüpfungspunkt.

Literaturstimmen, wonach Wertungen des Parteienrechts mit der Folge auf die politischen Stiftungen zu übertragen seien, dass diese bis zu einem Verbot durch das *BVerfG* gleich zu behandeln seien,⁵¹ verkennen die Judikatur des Gerichts. Das *BVerfG* hat richtigerweise klargestellt, dass durch die politischen Stiftungen zumindest mittelbar-faktische Vorteile auch für die Parteien entstehen können und Eingriffe daher am Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien zu messen sind.⁵² Nicht aber hat das Gericht die politischen Stiftungen mit den Parteien gleichgesetzt, weshalb es zu kurz greift, aus dem verfassungsrechtlich aufgeladenen Näheverhältnis dieser beiden einen Gleichklang bei den staatlichen Eingriffshürden statuieren zu wollen.⁵³ Relevant dürfte vielmehr sein, dass eine Regelung über die Finanzierung der politischen Stiftungen „wettbewerbsneutral“ ausgestaltet ist,⁵⁴

⁴⁶ BT-Drs. 20/8726, S. 13.

⁴⁷ Derart jüngst auch *Hillgruber JA* 2023, 525, 528; zustimmend wohl *Möllers/Waldhoff*, Kurzgutachten zu verfassungsrechtlichen Maßgaben für den Ausschluss parteinaher Stiftungen von der staatlichen Förderung, S.12 f.

⁴⁸ *Gusy AöR* 1980, 279, 303.

⁴⁹ *May*, in: *Schütz/Schachel* (Hrsg.), *Beamtenrecht des Bundes und der Länder*, 483./67. Aufl., Sept. 2022, *BeamtVG* § 64 Rn. 13; vgl. *Lameyer*, *Streitbare Demokratie*, 2019, S. 37 f.; vgl. auch *Gusy AöR* 1980, 279, 303.

⁵⁰ Siehe zur Reduktion der freiheitlichen demokratischen Grundordnung auf den Kernbestand der Verfassungsprinzipien etwa *Warg NVwZ-Beilage* 2017, 42; *Siegel/Hartwig NVwZ* 2017, 590, 591 f.

⁵¹ So aber *Kluth*, *Stiftungsende auf Verdacht?*, *FAZ Einspruch* v. 29.9.2023, <https://www.faz.net/einspruch/stiftungsende-auf-verdacht-19211483.html>, der in diesem Zusammenhang auch eine „politisierte Verfassungsrechtswissenschaft“ ausgemacht haben will.

⁵² *BVerfG NVwZ* 2023, 496 497, Ls. 3.

⁵³ Zutreffend begründet in BT-Drs. 20/8726, S. 13: „Die Bedeutung der gesellschaftspolitischen Arbeit und der demokratischen Bildungsarbeit der politischen Stiftungen im In- und Ausland verlangt, dass die Stiftungsarbeit dem weiteren Bestand des Grundgesetzes dienlich ist und nicht lediglich darauf verzichtet, auf dessen Beseitigung oder Außer-Kraft-Setzen hinzuwirken.“

⁵⁴ *Geerlings NVwZ* 2023, 509, 511. Dies hat auch die antragstellenden Fraktionen bei der Erstellung des StiftFinG geleitet, vgl. BT-Drs. 20/8726, S. 15.

sowie dass sie als Eingriff in Art. 21 Abs. 1 GG dem Schutz eines anderen Gutes von Verfassungsrang dient, wie es § 2 Abs. 4 StiftFinG nun abbildet.

Hinsichtlich der in den dortigen Nrn. 1-4 dargestellten Fällen, die „insbesondere“ gegen die Gewähr des aktiven Eintretens sprechen können, gilt das Folgende:

- In der Vergangenheit liegende Stiftungsarbeit dürfte der typische Anknüpfungspunkt einer solchen Betrachtung sein und unterliegt insofern keinen ersichtlichen Bedenken (Nr. 1). Gleiches gilt für Veröffentlichungen mit einschlägigem Gedankengut (Nr. 2), da dieses – so es der Stiftung zurechenbar ist – ebenso auf die vertretene Geisteshaltung schließen lässt, wie dies aus früherem Tun abgeleitet werden kann.
- Hinsichtlich der Mitwirkung, Beschäftigung oder Beauftragung von Personen, die die inhaltliche Arbeit der Stiftung wesentlich beeinflussen können, wenn bei ihnen ein hinreichend gewichtiger Verdacht besteht, dass sie verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgen, bestehen indessen (geringe) Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Norm. Politische Stiftungen können teils sehr groß sein und insbesondere im Bereich von Partnerdienstleistungen kann es zu einem Verlust der Kontrolle über die eingesetzten Personen kommen, die (mangels rechtlicher Befugnis der Stiftungen) auch nicht vorab auf ihre Verfassungstreue hin überprüft werden können und bei denen fraglich ist, ob ihr Einfluss bereits als „wesentlich“ im Sinne des Gesetzeswortlauts gelten dürfte. Die Regelung ist jedoch deshalb als vermutlich noch mit der Verfassung vereinbar anzusehen, weil die zugehörige Gesetzesbegründung ausdrücklich darauf hinweist, dass zur Betrachtung nicht auf isolierte Einzelfälle von geringem Gewicht abzustellen ist, sondern in einer Gesamtschau wiederholte, nach einem Muster und in nicht unerheblicher Intensität erfolgende Verstöße gegen die aktive Eintretens-Pflicht vorliegen müssen.⁵⁵
- Keinen Bedenken wiederum begegnet eine Inbezugnahme der jeweils vertretenen Grundströmung der Stiftung, da diese (und nicht das Programm der nahestehenden Partei) der inhaltliche Anknüpfungspunkt in die Gesellschaft ist und eine verfassungsfeindliche Prägung keine solche ist, der seitens der wehrhaften Demokratie Förderung zuteilwerden sollte.

c. Keine Verfassungsschutzrelevanz

Gemäß § 2 Abs. 5 Satz 1 StiftFinG soll ein Förderausschluss ferner dann in Betracht kommen, wenn die politische Stiftung darauf ausgerichtet ist, einen der in § 4 Abs. 2 BVerfSchG genannten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Kraft zu setzen. Die dortigen Bestimmungen sind (in Teilen erweiterte) Ableitungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und dienen jedenfalls gewichtigen Gütern von Verfassungsrang, sodass sie für eine Eingriffsrechtfertigung in Art. 21 Abs. 1 GG grundsätzlich in Betracht kommen.⁵⁶

Nicht unbedenklich ist hingegen § 2 Abs. 5 Satz 1 StiftFinG, wonach eine Bezugnahme auf die Einstufungen des Verfassungsschutzes (d.h. auf das bloße Ergebnis und nicht unter Zueigenmachung dessen rechtlicher sowie materieller Feststellungen wie im Falle der Prüfung nach § 2 Abs. 4 u. 5 Satz 1 StiftFinG) zulässig sein soll. Zwar ist diese Bestimmung nur als Regelannahme

⁵⁵ BT-Drs. 20/8726, S. 13 a.E. f.

⁵⁶ Sie tun dies ja sogar für Eingriffe unmittelbar in den Wettbewerb der politischen Parteien, wie sie mit der Beobachtung oder Einstufung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz einhergehen.

ausgestaltet und wird überdies faktisch dadurch eingeehgt, dass Rechtsschutz auch gegen die verfassungsschutzseitige Einstufung besteht. Jedenfalls rechtspolitisch ist die Regelung aber weiterhin kritisch zu sehen, da sie die über die Stiftungsfinanzierung entscheidende Behörde von einer eigenen umfassenden Prüfung und Darlegung in Teilen entbindet und demnach zu einer öffentlich weniger nachprüfaren Entscheidung führen kann. Es wird daher angeregt, die Formulierung „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.“ durch die folgende Variante zu ersetzen: „Eine solche Ausrichtung kann insbesondere durch die rechtlichen und tatsächlichen Feststellungen nachgewiesen werden, die sich aus der Einstufung der politischen Stiftung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz als Verdachtsfall oder als gesichert extremistisch ergeben“.

d. Vereins- und zivilrechtliche Maßnahmen

Eine einmal eingeleitete Förderung soll schließlich dann beendet werden müssen, wenn die politische Stiftung vollziehbar vereinsrechtlich verboten (§ 4 Abs. 1 Nr. 4 StiftFinG) bzw. wegen Gefährdung des Gemeinwohls stiftungsrechtlich aufgehoben worden ist (§ 4 Abs. 1 Nr. 5 StiftFinG). Diese Regelung ist konsequent und erweist sich auch nicht als Umgehung der materiellen Anforderungen des StiftFinG (aktives Eintreten usw.), da es mit der Einheit der Rechtsordnung unvereinbar wäre, verbotenen bzw. aufgehobenen Vereinigungen Mittel zukommen zu lassen. In entsprechenden Fällen ist eine Förderung der einer Partei nahestehenden Stiftung jedoch weiterhin möglich, wenn sich diese organisationsrechtlich neu konstituiert (§ 4 Abs. 2 StiftFinG arg. e contr.).

7. Beendigung der Förderung

In der gebotenen Kürze sei darauf hingewiesen, dass die in § 4 Abs. 1 StiftFinG getroffene Regelung, wonach im Falle der Förderbeendigung die Zahlungen spätestens mit Ablauf des aktuellen Haushaltsjahres zu beenden sind, zwar potentiell wirtschaftlich vernichtende Auswirkungen auf die vormals geförderten und dementsprechend breit organisierten Stiftungen haben kann, jedoch sowohl aus haushaltsrechtlichen Gründen angesichts der vorbezeichneten immensen Beträge (aus Steuergeldern) wie auch als Ausdruck der Wehrhaftigkeit der freiheitlichen demokratischen Demokratie gegenüber Antidemokraten nachvollziehbar ist. Durch die Härtefallregelung des § 4 Abs. 3 StiftFinG dürfte sich die Norm insgesamt auch als verhältnismäßig erweisen.

8. Zuständige Stelle der Stiftungsförderung

Die Verortung derjenigen Stelle, die über die Stiftungsförderung pflichtgemäß zu befinden hat, löste im rechtswissenschaftlichen Schrifttum bislang vielfältige Diskussionen aus.⁵⁷ Die nunmehr getroffene Entscheidung, dass bei den projekt- bzw. bestimmungsbezogenen Mitteln die zuständigen Ressorts sowie hinsichtlich der Globalförderung das Bundesministerium des Innern und für Heimat zuständig sein soll, stößt dennoch weiterhin auf schwerwiegende rechtspolitische Bedenken. Hierbei geht es weder darum, dass unter Verkennung des (gerade nicht identischen) Charakters von politischen Parteien und politischen Stiftungen eine Entscheidung durch das BVerfG verlangt werden

⁵⁷ So sprach sich Verf. etwa für die politisch besonders „bunte“ Verwaltung des Deutschen Bundestags aus, während andere die Geschäfte beim Bundesverwaltungsamt belassen, eine neue und gänzlich unabhängige Stelle einrichten oder unmittelbar die (Verfassungs-)Gerichte mit der Prüfung beauftragten wollten. Eine Übersicht bietend Möllers/Waldhoff, Kurzgutachten zu verfassungsrechtlichen Maßgaben für den Ausschluss parteinaher Stiftungen von der staatlichen Förderung, S. 17 ff.

soll, noch wird (in)direkt am rechtsstaatlichen Handeln der in der Bundesregierung zuständigen Stellen gezweifelt. Gesetzgebung findet jedoch nicht im luftleeren Raum statt, sondern unter dem Eindruck der breiten Öffentlichkeit, sodass durch die Verortung bei einer besonders unabhängigen Stelle – wie auch die Entscheidung durch ein Gericht, mit der freilich erhöhte Belastungen einhergehen – der Stimmungsmache interessierter Kreise vorgebeugt werden kann.

Bleibt insbesondere die Prüfung der Globalförderfähigkeit, die praktisch als Muster erhalten wird, im Innenressort, setzen sich die antragstellenden Fraktionen unnötig einfach ins Nest derjenigen, die dann namentlich über den „Einfluss der SPD-Innenministerin auf ihre weisungsgebundenen Beamten“ raunen können. Wird die Schaffung einer unabhängigen Stelle nicht gewünscht oder zumindest nicht zeitnah möglich sein, sollte das Augenmerk vor diesem Hintergrund noch einmal auf die Verwaltung des Deutschen Bundestags gerichtet werden, dessen Präsidium wenigstens Vertreter diverser politischer Strömungen angehören. Ob jenes dann selbst die gerichtlich anfechtbare Entscheidung trifft,⁵⁸ oder einen Ausschlussantrag bei Gericht stellt⁵⁹, mag dahinstehen.

III. Fazit

Entgegen mancher Kritik⁶⁰ ist das StiftFinG insgesamt als erfreulich zu bewerten. Dies gilt namentlich mit Blick auf jene Fördervoraussetzung, wonach die antragstellenden Stiftungen aktiv für die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie für den Gedanken der Völkerverständigung eintreten müssen. In diesem Punkt hat der parlamentarische Gesetzgeber über die Grenzen der Regierungskoalition hinaus einen mutigen und folgerichtigen Entwurf vorgelegt. An wenigen Stellen kann das StiftFinG jedoch nicht überzeugen – etwa in der Entscheidung, die Prüfung der Finanzierungsfähigkeit in die Hand der Bundesregierung zu legen, oder mit der Regelannahme der Nichtförderfähigkeit bei Einstufung durch den Verfassungsschutz. Schließlich weist der Gesetzentwurf noch einige rechtstechnische Schwächen auf, z.B. bei der Anerkennung als politische Stiftung, in der näheren Ausformung des Distanzgebots oder hinsichtlich der Reichweite transparenzrechtlicher Bestimmungen.

Köln, 16. Oktober 2023



Univ.-Prof. Dr. Markus Ogorek, LL.M. (Berkeley)

⁵⁸ Möglicherweise mit erst- und letztinstanzlicher Überprüfung durch das BVerwG wie bereits in den zahlreichen Konstellationen des § 50 VwGO.

⁵⁹ So Möllers/Waldhoff, Kurzgutachten zu verfassungsrechtlichen Maßgaben für den Ausschluss parteinaher Stiftungen von der staatlichen Förderung, S. 24.

⁶⁰ Etwa von Bahners, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 16.10.2023, S. 11.