

Prof. Dr. Sina Fontana, MLE.

Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Krisenresilienz an der Juristischen Fakultät der Universität Augsburg

Schriftliche Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt (Stiftungsfinanzierungsgesetz – StiftFinG) – BT-Drucksache 20/8726

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses am 16. Oktober 2023

I. Ausgangslage

Mit seinem Urteil vom 22. Februar 2023 (Az. 2 BvE 3/19) hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die Förderung parteinaher Stiftungen durch staatliche Leistungen einer besonderen gesetzlichen Regelung bedarf, wobei der Erlass eines Haushaltsgesetzes hierfür nicht genügen soll. Daraus ergibt sich ein Handlungsbedarf des Gesetzgebers, dem durch ein Gesetz zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt (Stiftungsfinanzierungsgesetz – StiftFinG) nachgekommen werden soll.

Für die Bewertung des Gesetzesentwurfs sind folgende verfassungsrechtliche Maßstäbe zugrunde zu legen:

1. Chancengleichheit der Parteien

Die verfassungsrechtliche Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung gebietet, dass Parteien, soweit möglich, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilnehmen können müssen. Dieses Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG iVm Art. 3 Abs. 1 GG garantiert auch die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung, und zwar auf der Basis von gleichen Rechten und gleichen Chancen.¹

Dieses Recht wird verletzt, wenn Staatsorgane, sei es zugunsten oder zulasten einer politischen Partei, die vorgefundene politische Wettbewerbslage verfälschen.² Werden staatliche Finanzmittel direkt den Parteien zugewandt, so wirkt sich das auf deren Möglichkeit zur Teilnahme am politischen Wettbewerb aus. Insofern ist bei der Gewährung von Leistungen der Grundsatz der Chancengleichheit zu wahren. Insbesondere darf die Leistung an Parteien

¹ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 171.

² BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 172 f.

nicht Unterschiede zwischen den Parteien in Größe, Leistungsfähigkeit und Zielsetzung ausgleichen.³

Parteien und parteinahe Stiftungen sind sowohl funktionell als auch hinsichtlich ihres verfassungsrechtlichen Status zu unterscheiden.⁴ Anders als politische Parteien sind Stiftungen nicht auf die Mitwirkung am parlamentarischen Willensbildungsprozess ausgerichtet (vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 PartG). Vielmehr verfolgen sie eine eigenständige, abgrenzbare Aufgabe, die vor allem in der Förderung der politischen Bildung liegt.

Die Chancengleichheit der Parteien wird aber auch durch staatliche Mittel berührt, die parteinahen Stiftungen zugewiesen werden, da diese Mittel auf die Wettbewerbslage zwischen den Parteien einwirken.⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat vorliegend festgestellt, dass parteinahe Stiftungen von den Parteien zwar rechtlich und tatsächlich unabhängig sind, ihre Aufgaben eigenverantwortlich wahrnehmen und auch in der Praxis die Distanz zur jeweiligen Partei wahren, aber dennoch zu der jeweiligen Partei in einem besonderen Näheverhältnis stehen.⁶ Parteien profitieren im politischen Wettbewerb von der Arbeit der ihnen nahestehenden Stiftungen in erheblichem Umfang; beispielsweise wird durch die Bildungsarbeit der politischen Stiftungen meist auch die politische Vorstellung der nahestehenden Partei verbreitet.⁷ Daher gebietet es der Grundsatz der Chancengleichheit, dass Leistungen an parteinahe Stiftungen entweder unterbleiben oder aber unter Berücksichtigung der Stärkeverhältnisse der Parteien gleichheitsgerecht ausgestaltet werden. Ist dies nicht der Fall, so ist ein Eingriff in den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG gegeben.⁸

2. Rechtfertigung des Eingriffs

Ein solcher Eingriff bedarf der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung durch eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage und eines besonderen Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem solchen Gewicht ist, das er mit dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten kann; zudem sind die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit zu wahren.⁹ Diese Ermächtigungsgrundlage erfordert aufgrund der grundrechtlichen Teilhabeansprüche eine angemessene Verfahrensgestaltung, die insbesondere in Konkurrenzsituationen selbst festlegt, unter welchen Voraussetzungen die Leistung zu gewähren oder zu versagen ist und wie sie zu verteilen ist.

³ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 174 f.

⁴ Vgl. BVerfGE 73, 1 (31).

⁵ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 176, 214 ff.

⁶ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 195 ff.

⁷ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 216 ff.

⁸ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 177, 225 ff.

⁹ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 180.

Eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage kann an folgenden Kriterien anknüpfen:

a) Dauerhafte ins Gewicht fallende politische Grundströmung

Die staatliche Stiftungsförderung kann darauf begrenzt werden, dass nur Parteien gefördert werden, die eine „dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung“¹⁰ repräsentieren, wobei letztere anhand der Wahlbeteiligung und der Wahlergebnisse der nahestehenden Partei ermittelt werden kann.¹¹ Es dürfen auch Stiftungen von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen werden, wenn die ihnen nahestehenden Parteien den politischen Willensbildungsprozess allenfalls vorübergehend und kurzlebig beeinflussen.¹² Insoweit sind Anforderungen an die Wahlergebnisse zu stellen, die von einer Partei erreicht werden müssen und hinsichtlich der Beständigkeit ist im Regelfall auf einen Zeitraum abzustellen, der eine Legislaturperiode übersteigt.¹³ Wertungsdifferenzen bei der Aufnahme und Beendigung der Förderung einzelner parteinaher Stiftungen sollen ausgeschlossen sein.¹⁴ Vorkehrungen, die missbräuchliches, allein auf die Erlangung staatlicher Mittel gerichtetes Verhalten verhindern, sind ebenfalls zulässig.¹⁵ Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass die Entstehung oder Verstetigung neuer politischer Strömungen nicht verhindert werden darf.

¹⁶

b) Schutz von gleichrangigen Verfassungsgütern

Daneben darf der Ausschluss der Förderung parteinaher Stiftungen nur dann in Betracht kommen, wenn er zum Schutz von Verfassungsgütern, die dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien wenigstens gleichgestellt sind, geeignet und erforderlich ist.¹⁷ Es kommt insbesondere das gleichwertige Verfassungsgut des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Betracht.¹⁸

Zugleich ergibt sich aus der unterschiedlichen Rechtsstellung von Parteien und parteinahen Stiftungen, dass die strengen Anforderungen für den Ausschluss von Parteien von der staatlichen Finanzierung für Stiftungen nicht gelten. Die Ermächtigungsgrundlage hat sich mithin nicht an Art. 21 Abs. 3 GG zu messen. Zudem ist keine Entscheidung des

¹⁰ BVerfGE 73, 1 (38).

¹¹ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 238.

¹² BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 242.

¹³ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 244.

¹⁴ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 245.

¹⁵ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 242.

¹⁶ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 242.

¹⁷ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 243.

¹⁸ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 246.

Bundesverfassungsgerichts erforderlich (vgl. Art. 21 Abs. 4 GG). Auf der anderen Seite erscheint es nur konsequent, dass Stiftungen, die von der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossenen Parteien nahestehen, nicht an der Stiftungsfinanzierung teilhaben.¹⁹

Bei der Festlegung der Kriterien für die Stiftungsfinanzierung kann der Gesetzgeber auf die im NPD-Verbotsverfahren aufgestellten Grundsätze zurückgreifen. Da die strengen Maßstäbe des Parteiverbotsverfahren für die Stiftungsfinanzierung jedoch gerade nicht gelten, können indes darüberhinausgehende Anforderungen aufgestellt werden, wenn diese mit der Chancengleichheit der Parteien gleichrangigen Verfassungsgütern dienen und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.²⁰

II. Bewertung des Entwurfs

Die besondere Herausforderung einer gesetzlichen Grundlage liegt darin, einerseits den Anforderungen an den Bestimmtheitsgrundsatz zu genügen und für die Praxis operabel zu sein, zugleich aber hinreichend Spielräume zu eröffnen, um – auch mit Blick in die Zukunft und die denkbare Entstehung neuer parteinaher Stiftungen – der Vielzahl der Fallgestaltungen angemessenen Rechnung zu tragen.

Gemessen an diesen Grundsätzen erweist sich der Gesetzentwurf als ein taugliches Regelungskonzept. An einigen wenigen Stellen begegnet er allerdings verfassungsrechtlichen Bedenken und sollte daher überdacht oder nachgeschärft werden. Daneben besteht in verfahrensrechtlicher Hinsicht Raum für Vereinfachungen.

§ 2 – Voraussetzungen der Förderung

§ 2 sieht vor, dass eine politische Stiftung nur dann Förderungen aus dem Bundeshaushalt erhalten kann, wenn durch die zuständige Stelle festgestellt ist, dass sie die in den Absätzen 2-5 genannten Voraussetzungen erfüllt. Es grundsätzlich unbedenklich, dass die Förderung von Voraussetzungen abhängig gemacht wird. Auch ist unbedenklich, dass das Vorliegen dieser Voraussetzungen von einer staatlichen Stelle positiv festgestellt wird. Denn eine parteinahe Stiftung hat keinen grundsätzlichen Anspruch auf staatliche Finanzierung. Vielmehr kann sich der Staat auch gänzlich gegen eine Förderung aussprechen. Wenn er parteinahe Stiftung fördert, wird diese Förderung allerdings gleichheitsrechtliche relevant, auch in Hinblick auf den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien.

¹⁹ So auch *Möllers/Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Maßgaben für den Ausschluss parteinaher Stiftungen von der staatlichen Förderung, 2023, S. 4.

²⁰ Vgl. *Möllers/Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Maßgaben für den Ausschluss parteinaher Stiftungen von der staatlichen Förderung, 2023, S. 9 f.

Zu § 2 Absatz 2

§ 2 Abs. 2 S. 1 des Entwurfs setzt voraus, dass die der politischen Stiftung nahestehende Partei seit mindestens drei Legislaturperioden in Folge in Fraktionsstärke in den Bundestag eingezogen sein muss. In Satz 2 wird zudem festgestellt, dass es unschädlich ist, wenn die nahestehende Partei für die Dauer einer Legislaturperiode nicht im Bundestag vertreten ist, wenn die politische Stiftung seit mindestens zwei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden gefördert wird.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil²¹ klargestellt:

„Dabei ist einerseits davon auszugehen, dass es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein dürfte und im Hinblick auf die Vermeidung einer Beeinflussung der Wettbewerbslage durch Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG möglicherweise sogar geboten sein könnte, wenn lediglich Stiftungen, die kurzlebigen, den politischen Willensbildungsprozess allenfalls vorübergehend beeinflussenden Parteien nahestehen, von der staatlichen Stiftungsfinanzierung ausgeschlossen bleiben. [...] Zugleich hat er [der Gesetzgeber] andererseits der grundgesetzlich garantierten Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses Rechnung zu tragen (vgl. dazu BVerfGE 111, 382 (404 f.) = NVwZ 2004, 1473). Aufgabe staatlicher Finanzierung politischer Stiftungen kann es nicht sein, einen Beitrag zur Versteinerung des bestehenden Parteiensystems zu leisten und die Entstehung oder Verstetigung neuer politischer Strömungen zu verhindern. [...] Dabei erscheint es nicht fernliegend, hinsichtlich der Beständigkeit einer politischen Grundströmung zumindest im Regelfall auf einen Zeitraum abzustellen, der die Dauer einer Legislaturperiode übersteigt.“

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber damit einen Gestaltungsspielraum eingeräumt, um festzulegen, wann von einer dauerhaft, ins Gewicht fallende politische Grundströmung auszugehen sein soll. Insofern dürfte § 2 Abs. 2 S. 1 des Entwurfs die gebotene Beständigkeit der politischen Grundströmung sicherstellen. Durch das Erfordernis, dass Parteien drei aufeinanderfolgende Legislaturperioden im Bundestag vertreten sein müssen, ist gewährleistet, dass Stiftungen, die kurzlebigen, den politischen Willensbildungsprozess allenfalls vorübergehend beeinflussenden Parteien nahestehen, nicht gefördert werden. Zugleich ist die Hürde nicht zu hoch angesetzt. Das gilt insbesondere im Zusammenspiel mit § 2 Abs. 2 S. 2 des Entwurfs, wonach es unschädlich ist, wenn die nahestehende Partei für die Dauer einer Legislaturperiode nicht im Deutschen Bundestag vertreten ist.

²¹ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Az. 2 BvE 3/19, Rn. 242, 244.

Daraus folgt, dass es allein darauf ankommen kann, ob die der politischen Stiftung nahestehende Partei im Bundestag vertreten ist. Denn der Einzug in den Bundestag lässt bereits auf eine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung schließen. Solange dieser auch ohne Fraktionsstärke möglich ist, etwa über die Grundmandatsklausel, haben diese Fallkonstellationen ebenfalls Berücksichtigung zu finden.

Es wird daher die Streichung der Wörter „in Fraktionsstärke“ empfohlen. Auch nach Wegfall Grundmandatsklausel unter Beibehaltung der 5%-Hürde im neuen Wahlrecht wäre die Regelung weiterhin sachdienlich.

Zu § 2 Absatz 4

§ 2 Abs. 4 des Entwurfs sieht in inhaltlicher Hinsicht vor, dass eine politische Stiftung in der Gesamtschau die Gewähr bieten soll, für die freiheitliche demokratische Grundordnung und den Gedanken der Völkerverständigung einzutreten. Zugleich nennt er in Satz 2 Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass die vorgenannte Gewähr nicht geboten wird. Diese können insbesondere in der in der Vergangenheit liegende Stiftungsarbeit (Nr. 1), Veröffentlichungen (Nr. 2), Mitwirkung, Beschäftigung und Beauftragung von Personen (Nr. 3) oder in der verfassungsfeindlichen Prägung der politischen Grundströmung (Nr. 4) liegen.

Zu diesen Regelbeispielen ist aus verfassungsrechtlicher Sicht Folgendes anzumerken:

Bei der freiheitlichen demokratischen Grundordnung handelt es sich um ein Rechtsgut von Verfassungsrang (vgl. nur Art. 21 Abs. 2 und 3 GG) und damit um ein in Hinblick auf die Chancengleichheit der Parteien verfassungsrechtlich zulässiges Differenzierungskriterium. Zwar ist der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung weder im Grundgesetz noch im einfachen Recht definiert. Er ist allerdings als Rechtssatzbegriff etabliert²² und hat in der Rechtsprechung, einschließlich derer des Bundesverfassungsgerichts²³, eine Konkretisierung erfahren. Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit bestehen daher nicht. Gleiches gilt für den Begriff des Gedankens der Völkerverständigung, der angesichts der Verankerung in Art. 9 Abs. 2 GG ebenfalls ein Rechtsgut von Verfassungsrang ist. Wenngleich auf das Vereinsverbot und nicht auf Parteien bezogen, kann der Begriff angesichts der unterschiedlichen Rechtsstellung von Parteien und parteinaher Stiftungen in diesem Kontext herangezogen werden.²⁴

Zudem erfahren die Begriffe durch die Regelbeispiele in § 2 Abs. 4 S. 2 des Entwurfs („insbesondere“) im Kontext der Stiftungsfinanzierung eine weitere Konturierung. Mithin ist die

²² Im einfachen Recht findet dieser sich in §§ 53 Abs. 1, 54 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG, § 8 SoldG, § 7 Abs. 1 Nr. 2 BBG, § 49 AbgG und § 10 Abs. 1 Nr. 1 StAG.

²³ Vgl. nur BVerfGE 144, 20.

²⁴ So auch *Möllers/Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Maßgaben für den Ausschluss parteinaher Stiftungen von der staatlichen Förderung, 2023, S. 12.

Norm einerseits hinreichend bestimmt und eröffnet zugleich hinreichend Spielräume, um der Vielfalt denkbarer Fallgestaltungen Rechnung zu tragen.

Es begegnet weiterhin keinen Bedenken, dass § 2 Abs. 4 S. 1 des Entwurfs nach seiner Formulierung auf ein aktives Eintreten der parteinahen Stiftung für die freiheitliche demokratische Grundordnung und den Gedanken der Völkerverständigung abstellt. In Hinblick auf die Zielesetzung der Norm ist sie dahingehend auszulegen, dass von der Stiftung keine entsprechenden Themenschwerpunkte gesetzt werden müssen, sondern die parteinahe Stiftung in thematischer Hinsicht neutral agieren kann, um an der Stiftungsfinanzierung teilzuhaben, Voraussetzung ist lediglich, dass hierbei ein Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung und dem Gedanken der Völkerverständigung sichtbar wird. Ihre Stütze findet diese Auslegung in der negativen Formulierung § 2 Abs. 2 S. 2 des Entwurfs („nicht bieten kann“). Sie lässt sich nicht zuletzt ebenso durch eine verfassungskonforme Auslegung ermitteln.

Die einzelnen Kriterien sind wie folgt zu bewerten:

§ 2 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1:

§ 2 Abs. 4 Satz 2 Nr. 1 stellt darauf ab, dass eine in der Vergangenheit liegende Stiftungsarbeit nicht der Förderung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie dem Gedanken der Völkerverständigung gedient hat. Damit ist eine Prognoseentscheidung für die Zukunft verbunden, die auf Geschehnisse in der Vergangenheit Bezug nimmt. Dies erweist sich als tauglicher Bezugspunkt und begegnet daher keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Bei der Anwendung der Vorschrift ist darauf zu achten, dass die Prognose im Vordergrund steht.

§ 2 Absatz 4 Satz 2 Nummer 2:

§ 2 Absatz 4 Satz 2 Nr. 2 stellt darauf ab, dass die Inhalte von Veröffentlichungen die Erwartung begründen, dass die Stiftungsarbeit nicht im Sinne der Nummer 1 dienlich sein wird. Hinsichtlich der damit verbundenen Prognoseentscheidung gilt das zu Nummer 1 Gesagte entsprechend.

§ 2 Absatz 4 Satz 2 Nummer 3:

§ 2 Absatz 4 Satz 2 Nr. 3 stellt drauf ab, dass bei der Mitwirkung, Beschäftigung oder Beauftragung von Personen, die die inhaltliche Arbeit der Stiftung wesentlich beeinflussen können, ein hinreichend gewichtiger Verdacht besteht, dass sie verfassungsfeindliche

Bestrebungen verfolgen. Durch die Formulierung wird berücksichtigt, dass die Mitwirkung, Beschäftigung oder Beauftragung entsprechender Personen der Stiftung nicht ohne Weiteres zugerechnet werden kann. In diesem Sinne stellt die Norm eine Verbindung zwischen den Personen und der Stiftung her und setzt den Schluss voraus, dass die Stiftung („sie“) verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgt.

§ 2 Absatz 4 Satz 2 Nummer 4:

§ 2 Absatz 4 Satz 2 Nr. 4 stellt darauf ab, dass die verfassungsfeindliche Prägung der politischen Grundströmung der Stiftung zuzurechnen ist. Diese Regelung sollte überdacht werden. Damit werden in der Verfassung und im Gesetz bisher nicht verwendete, auslegungsbedürftige Begrifflichkeit eingeführt. Der Begriff der „politischen Grundströmung“ legt nahe, dass damit auf die der Stiftung nahestehende Partei abgestellt wird. Dies birgt die Gefahr, dass eine Vermischung zwischen parteinaher Stiftung und Partei hergestellt wird, die in Hinblick auf die Chancengleichheit der Parteien verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet. Soweit es auf ein Verhalten der nahestehenden Partei ankommt, dürfen sich die Maßstäbe gemessen am Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien nicht unterhalb der Schwelle von § 2 Abs. 3 des Entwurfs bewegen. Da es nach der Gesetzesbegründung gerade nicht auf die Partei, sondern auf die gesellschaftlich-politische Strömung ankommen soll (S. 14), erscheint der Begriff „politische Grundströmung“ ungünstig gewählt. Das gilt vor allem, da derselbe Begriff in der Gesetzesbegründung auch im Kontext der Vertretung der nahestehenden Partei im Parlament und damit im Kontext der nahestehenden Partei Verwendung findet (S. 12). Bedenken hinsichtlich des Bestimmtheitsgrundsatzes bestehen zudem bei der Verwendung des Begriffes „verfassungsfeindliche Prägung“. Insbesondere bleibt unklar, unter welchen Voraussetzungen diese „verfassungsfeindliche Prägung“ vorliegt und wie sie nachzuweisen ist.

Es wird daher empfohlen, § 2 Absatz 4 Satz 2 Nr. 4 zu streichen oder begrifflich zu schärfen.

Zu § 5 – Rücknahme und Widerruf

§ 5 ist eine Spezialregelung gegenüber den §§ 48, 49 VwVfG, die daneben anwendbar bleiben sollen (vgl. § 5 Abs. 3 des Entwurfs).

Diese bewirken folgende Abweichungen von den allgemeinen Vorschriften:

§ 5 Abs. 1 sieht zunächst die Pflicht zur Rücknahme der Bewilligung vor, wenn nachträglich bekannt wird, dass die Förderungsvoraussetzungen der §§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 2 bis 5 im Zeitpunkt der Bewilligung nicht vorlagen. Der wesentliche Unterschied bei der Rücknahme nach § 5 Abs. 1 des Entwurfs im Vergleich zu § 48 VwVfG liegt darin, dass diese verpflichtend ist, also kein

Ermessen besteht, und zudem die zusätzlichen Voraussetzungen, die § 48 Abs. 2 VwVfG im Sinne des Vertrauensschutzes an die Rücknahme eines begünstigenden Verwaltungsakts stellt, nicht vorliegen müssen. Auch gibt es keine zeitliche Begrenzung dahingehend, dass die Rücknahme nur innerhalb eines Jahres ab Kenntnis erfolgen kann (§ 48 Abs. 4 VwVfG).

§ 5 Abs. 2 sieht die Pflicht zum Widerruf der Bewilligung vor, wenn die nahestehende Partei gem. Art. 21 Abs. 2 GG verboten wird oder die Voraussetzungen des § 2 Abs. 3 bis 5 nachträglich nicht mehr vorliegen. Dies ist „auch mit Wirkung für das laufende Haushaltsjahr“ möglich, also mit Wirkung für die Vergangenheit (zumindest für das bisher gelaufene Haushaltsjahr). Auch ein Widerruf für die (gesamte) Vergangenheit ist möglich und sogar verpflichtend, wenn die Stiftungsarbeit nicht den Anforderungen des § 2 Abs. 4 und 5 entsprach. Hierbei ist allerdings eine Einschränkung dahingehend gegeben, dass die Bewilligung nur insoweit (teilweise) zu widerrufen ist, wie die Mittelverwendung den Anforderungen nicht entsprochen hat. Der wesentliche Unterschied beim Widerruf nach § 5 Abs. 2 des Entwurfs im Vergleich zu § 49 VwVfG besteht darin, dass wiederum der Widerruf verpflichtend ist. Ein wesentlicher Unterschied besteht ebenfalls dann, wenn die Bewilligung auch mit Wirkung für die Vergangenheit widerrufen werden soll (Voraussetzung für einen Widerruf für die Zukunft ist gem. § 49 Abs. 2 VwVfG lediglich, dass diese durch Rechtsvorschrift erlaubt ist, was vorliegend der Fall ist). Die zusätzlichen Voraussetzungen des § 49 Abs. 3 VwVfG (zweckfremde Verwendung und Nichterfüllung einer Auflage) müssen nicht erfüllt werden. Auch gibt es keine zeitliche Begrenzung, dass die Rücknahme nur innerhalb eines Jahres ab Kenntnis erfolgen kann (§§ 49 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 2, 48 Abs. 4 VwVfG). Ebenso ist keine Ersatzpflicht der Behörde gem. § 49 Abs. 6 VwVfG vorgesehen.

Hiervon ausgehend ist die Spezialregelung wie folgt zu bewerten:

In der Praxis kann die Anwendung des § 5 angesichts der Komplexität der Vorschrift Schwierigkeiten bereiten. Ob eine Spezialregelung tatsächlich geboten erscheint, kann bezweifelt werden. Der Mehrwert gegenüber der Anwendung der – gegebenenfalls zu modifizierenden – §§ 48, 49 VwVfG erscheint gering. Zunächst gehen § 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2 des Gesetzentwurfes weitgehend in § 5 Abs. 1 Alt. 2 auf und sind damit eine Doppelung, wobei das Verhältnis der Vorschriften zueinander unklar bleibt. Gleiches gilt für § 5 Abs. 2 Nr. 2 und § 4 Abs. 1 Nr. 2 und 3. Die gebundene Entscheidung in Abweichung zu den §§ 48, 49 VwVfG bringt kaum einen Nutzen, da in der Regel schon wegen § 4 Abs. 1 eine Ermessenreduzierung auf Null vorliegen wird. Auf der anderen Seite lässt sie sie keinerlei Spielräume für die Berücksichtigung von Härtefällen oder geringfügige Abweichungen von den Voraussetzungen, die zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes geboten sein können.

Dasselbe Ergebnis für Rücknahme und Widerruf der Bewilligung lässt sich im Wesentlich erzielen, indem schlicht die §§ 48, 49 VwVfG zur Anwendung kommen. Denkbar, wenn auch

nicht geboten, erscheint ein expliziter Verweis. Ein solcher Verweis würde Modifizierungen ermöglichen. Ob etwa eine Berufung auf den Vertrauensschutz (vgl. §§ 48 Abs. 2, 49 Abs. 2 VwVfG) sowie die Geltung der Jahresfrist (§§ 48 Abs. 4, 49 Abs. 2 S. 2, Abs. 3 S. 2, 48 Abs. 4 VwVfG) tatsächlich ausgeschlossen werden können, ist allerdings zweifelhaft. Denn hierbei handelt es sich um wesentliche rechtsstaatliche Anforderungen, die sich auf die Verfassung zurückführen lassen. Zugleich ist nicht ersichtlich, warum parteinahe Stiftungen in den zu Rücknahme und Widerruf berechtigenden Fällen auf keinen Fall schutzwürdig sind, sodass eine Abweichung zu rechtfertigen wäre. Zudem besteht für eine Nichtgeltung der rechtsstaatlichen Anforderungen kein (dringendes) Bedürfnis, da sich die verschiedenen Fallgestaltungen durch die §§ 48, 49 VwVfG ebenso sachdienlich und sogar differenzierter erfassen lassen. Gemessen an dem Gewinn erscheint das Risiko zu groß, das Rechtsstaatsprinzip in verfassungswidriger Weise zu beeinträchtigen.

Es wird daher die Streichung des § 5 empfohlen mit der Folge, dass die §§ 48, 49 VwVfG zur Anwendung kommen.

Die auf der Grundlage von § 5 Abs. 2 S. 3 des Entwurfs mögliche Minderung der Summe auch bei der Verteilung der Fördermittel im nächsten Haushaltsjahr erscheint demgegenüber sinnvoll, auch in Hinblick auf die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Dieses Ergebnis lässt sich jedoch ebenso durch eine eigenständige, weniger komplexe Minderungsvorschrift erzielen, die daher vorzugswürdig ist.

Zu § 7 - Zuständigkeit

§ 7 Abs. 2 verortet die Zuständigkeit für die Prüfung des Vorliegens der Anerkennung nach § 1 Absatz 1, für die Feststellungen nach § 2 Absatz 1 und für Feststellungen nach § 4 Absatz 1 Nummer 1 und 2 beim Bundesministerium des Innern und für Heimat.

Gegen diese Zuständigkeit sprechen jedenfalls verfassungspolitische²⁵ Bedenken. Zwar ist die Entscheidung über das Vorliegen der Voraussetzungen für die Stiftungsfinanzierung angesichts der unterschiedlichen Stellung von Parteien und parteinahen Stiftungen nicht mit einem Parteiverbotsverfahren gleichzusetzen (s.o.). Sie birgt aber dennoch politische Gefährlichkeit,²⁶ die sich aus der Nähe zwischen Partei und parteinaher Stiftung ergibt. Es ist jedenfalls nicht gänzlich auszuschließen, dass die Entscheidung im politischen Sinne genutzt wird. Es ist daher fraglich, ob dieselben Maßstäbe angesetzt werden können wie für das „schlichte“ Vereinsverbot, das in der Zuständigkeit des Bundesinnenministeriums liegt (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 VereinsG). Ob die für die Kontrolle der Rechenschaftsberichte der politischen

²⁵ Vgl. *Möllers/Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Maßgaben für den Ausschluss parteinaher Stiftungen von der staatlichen Förderung, 2023, S. 18.

²⁶ Für das Parteiverbot *Morlok*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 21 GG Rn. 157.

Parteien zuständige Bundestagspräsidentin (§ 23a Abs. 1 PartG) als neutraler zu bewerten ist, wird bezweifelt.²⁷ Einen gewissen Ausgleich kann bei einer administrativen Zuständigkeit in jedem Fall die Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung der Entscheidung schaffen.

Vorzugswürdig und rechtssicher erscheint dennoch, eine unabhängige Stelle mit der Entscheidung zu betrauen.

Nicht geboten ist es, die Entscheidung entsprechend Art. 21 Abs. 3 und 4 GG dem Bundesverfassungsgericht zuzuweisen. Vielmehr würde ein solches Entscheidungsmonopol eine in dieser Intensität nicht gegenebene Nähe zwischen Parteien und parteinaher Stiftungen herstellen. Eine Entscheidung durch ein anderes Gericht – etwa des Bundesverwaltungsgerichts – ist denkbar, wäre allerdings systemfremd. Stimmiger erscheint daher eine administrative Lösung. Dafür sprechen auch Gründe der Praktikabilität. Bei der Ausgestaltung des Rechtswegs sollte auf eine zügige letztverbindliche Entscheidung hingewirkt werden.

Sofern verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber einer Zuständigkeit des Bundesministeriums des Innern und für Heimat bestehen oder verfassungspolitische Argumente durchgreifen und eine andere Stelle – etwa die Bundestagspräsidentin – nicht ausgemacht werden kann, erscheint es denkbar, eine entsprechende Stelle, die frei von Weisungen agiert, neu zu schaffen.

²⁷ Dazu *Möllers/Waldhoff*, Verfassungsrechtliche Maßgaben für den Ausschluss parteinaher Stiftungen von der staatlichen Förderung, 2023, S. 18.