



## Wortprotokoll der 53. Sitzung

### Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 16. Oktober 2023, 14:00 Uhr  
Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1, 10557  
Paul-Löbe-Haus, Raum 2 600

Vorsitz: Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB

## Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

### Einzigster Punkt der Tagesordnung Seite 5

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU,  
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

#### Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt (Stiftungsfinanzierungsgesetz – StiftFinG)

**BT-Drucksache 20/8726**

#### **Federführend:**

Ausschuss für Inneres und Heimat

#### **Mitberatend:**

Auswärtiger Ausschuss  
Rechtsausschuss  
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung  
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung  
Haushaltsausschuss

#### **Berichterstatter/in:**

Abg. Dr. Johannes Fechner [SPD]  
Abg. Ansgar Heveling [CDU/CSU]  
Abg. Marc Henrichmann [CDU/CSU]  
Abg. Dr. Konstantin von Notz [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]  
Abg. Stephan Thomae [FDP]  
Abg. Albrecht Glaser [AfD]  
Abg. Clara Bünger [DIE LINKE.]



## Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Teilnehmerliste	3
II. Sachverständigenliste	4
III. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	5
IV. Anlagen	32

### Stellungnahmen der Sachverständigen

<b>Dr. Jörg Geerlings, MdL</b> , Justiziar CDU-Landtagsfraktion NRW	20(4)314 A	32
<b>Prof. Dr. Joachim Wieland</b> , LL.M., Bonn	20(4)314 B	38
<b>Dr. Sabine Fandrych</b> , Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Berlin	20(4)314 C	41
<b>Prof. Dr. Sophie Schönberger</b> , Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf (HHU)	20(4)314 D	51
<b>Prof. Dr. h. c. Rudolf Mellinghoff</b> , Bundesverfassungsrichter a. D. und Präsident des Bundesfinanzhofes a. D.	20(4)314 E	59
<b>Prof. Dr. Christoph Möllers</b> , Humboldt-Universität zu Berlin (HU Berlin)	20(4)314 F	67
<b>Dr. John Philipp Thurn</b> , Gesellschaft für Freiheitsrechte, Berlin (GFF)	20(4)314 G	69
<b>Prof. Dr. Christofer Lenz</b> , Oppenländer Rechtsanwälte, Stuttgart	20(4)314 H	73
<b>Prof. Dr. Markus Ogorek</b> , LL.M., Universität zu Köln	20(4)314 I	81
<b>Prof. Dr. Sina Fontana</b> MLE, Universität Augsburg	20(4)267 J	92

**Anwesende Mitglieder des Ausschusses**

	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
SPD	Castellucci, Prof. Dr. Lars	Fechner, Dr. Johannes
CDU/CSU	Amthor, Philipp Henrichmann, Marc Oster, Josef	Heilmann, Thomas Heveling, Ansgar
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Notz, Dr. Konstantin von	
FDP	Thomae, Stephan	Kuhle, Konstantin
AfD	Baumann, Dr. Bernd Glaser, Albrecht	
DIE LINKE.		Bünger, Clara
fraktionslos	Seidler, Stefan	



---

## Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 16. Oktober 2023, 14:00 Uhr  
„Stiftungsfinanzierungsgesetz“

---

**Dr. Sabine Fandrych<sup>1)</sup>**

Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

**Prof. Dr. Sina Fontana MLE.<sup>1)</sup>**

Universität Augsburg

**Dr. Jörg Geerlings, MdL<sup>2)</sup>**

Justiziar der CDU-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

**Prof. Dr. Christofer Lenz<sup>4)</sup>**

OPPENLÄNDER Rechtsanwälte, Stuttgart

**Prof. Dr. Rudolf Mellinghoff<sup>2)</sup>**

Bundesverfassungsrichter a. D. und Präsident des Bundesfinanzhofes a. D.

**Prof. Dr. Christoph Möllers<sup>3)</sup>**

Humboldt-Universität zu Berlin

**Prof. Dr. Markus Ogorek, LL.M. (Berkeley)<sup>2)</sup>**

Universität zu Köln

**Prof. Dr. Sophie Schönberger<sup>3)</sup>**

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

**Dr. John Philipp Thurn<sup>6)</sup>**

Gesellschaft für Freiheitsrechte, Berlin

**Privatdozent Dr. Ulrich Vosgerau<sup>5)</sup>**

Berlin

**Prof. Dr. Joachim Wieland<sup>1)</sup>**

Bonn

---

1) Vorschlag SPD

2) Vorschlag CDU/CSU

3) Vorschlag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

4) Vorschlag FDP

5) Vorschlag AfD

6) Vorschlag DIE LINKE



### **Einzigster Punkt der Tagesordnung**

Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP

### **Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt (Stiftungsfinanzierungsgesetz – StiftFinG)**

#### **BT-Drucksache 20/8726**

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich eröffne unsere Sitzung. Es ist die 53. unseres Ausschusses für Inneres und Heimat, heute als öffentliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen und der CDU/CSU, Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt. Ich darf die Anhörung als amtierender Vorsitzender des Ausschusses leiten. Ich begrüße sehr herzlich aus dem Ministerium die Parlamentarische Staatssekretärin Frau Schwarzelühr-Sutter, Herr Uecker, begrüße sehr herzlich alle Sachverständigen und danke auch für die Expertise, die Sie uns zur Verfügung stellen und darf Sie der Reihe nach auch nennen: Das sind Frau Dr. Sabine Fandrych, Herr Professor Dr. Christofer Lenz, Herr Professor Rudolf Mellinghoff, Herr Professor Christoph Möllers, Herr Professor Markus Ogorek, Herr Dr. Philipp Thurn und Herr Dr. Ulrich Vosgerau hier im Raum, sowie digital zugeschaltet Frau Professor Sina Fontana, Frau Professor Schönberger, Herr Dr. Geerlings und Herr Professor Joachim Wieland. Weitere Kollegen aus dem Ausschuss sind ebenfalls digital zugeschaltet, wie wir das auch eröffnet haben und wie es aus meiner Sicht auch funktioniert, da wir ja eine gute Präsenz hier im Saal haben.

Herr Glaser, ich bin jetzt gerade in der Begrüßung. Kann ich Sie anschließend aufrufen?

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD): Ja, gerne.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Gut. Die Sitzung wird live übertragen und auch in die Mediathek eingestellt. Außerdem werden ein Protokoll und die Stellungnahmen veröffentlicht – das nur für Sie auch zur Kenntnisnahme. Das heißt auch, dass die Sachverständigen Gelegenheit haben, darauf zu schauen, bevor die Veröffentlichung erfolgt.

Wir haben ein strenges Zeitkorsett hier, auch aufgrund einer nachfolgenden Anhörung. Das heißt, dass Sie als Sachverständige gleich das Wort erhalten zu jeweils drei Minuten Eingangsstatement, in dem Sie sagen können, was Sie uns geschickt haben, aber gern auch auf Kolleginnen und Kollegen eingehen können, wenn das in der Zeit möglich ist. Anschließend gibt es hier im Raum die Möglichkeit der Fraktionsrunden, die wir so durchführen, dass dort eine Zwei-Minuten-Begrenzung für jeweils zwei Fragen möglich, also angezeigt ist und anschließend für die Beantwortung jeweils auch noch einmal jeweils zwei Minuten zur Verfügung stehen. Das werde ich aber dann nach dem Durchritt durch die Beiträge der Sachverständigen gleich noch einmal wiederholen, damit es allen soweit klar ist. Und mit diesen Vorkehrungen ist es so, dass wir in der Regel mit zwei Fraktionsrunden durchkommen, sodass also, wenn man dann nicht alles loswird, man in der Regel auch noch einmal eine Chance hat, etwas nachzutragen. Damit dürfte die Orientierung für die nächsten zwei Stunden, die wir hier geplant haben, gegeben sein.

Die Sachverständigen haben das Wort, Herr Glaser hatte sich aber gemeldet.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich will aus gegebener Veranlassung, von der ich hoffe, dass sie zutrifft, nämlich Medienberichterstattung, heraus fragen, ob es Sachverständige gibt, die auch an der Ausarbeitung des Gesetzentwurfes beteiligt waren und wenn ja, welche das sind. Vielleicht könnten wir eine Abfrage machen? Es stand in den Medien, den Wahrheitsgehalt kann ich nicht prüfen, aber Sie haben Verständnis, dass für das Verfahren und seine Ordnungsgemäßheit ein Interesse an dieser Information besteht.

Abg. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): In welchen Medien stand denn das?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Also mir liegen solche Informationen nicht vor.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD): Das haben mir Mitarbeiter gesagt und die haben mir auch Medien genannt. Ich habe die Medien nicht dabei, aber Sie



wollen mir abnehmen, dass ich das nicht erfunden habe?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Also eine solche Frage kann man natürlich stellen, ich bitte aber auch darum, dass jetzt nicht gleich versucht wird, diese Anhörung zu diskreditieren, indem Verdächtigungen oder so in den Raum gestellt werden. Die Frage ist derzeit von mir hier vorne nicht zu beantworten und deswegen würde ich jetzt in die Sachverständigenrunde eintreten. Und als Erste, wir gehen alphabetisch vor, ist das Frau Dr. Sabine Fandrych.

SV **Dr. Sabine Fandrych** (Friedrich-Ebert-Stiftung): Ja, ganz herzlichen Dank, Herr Ausschussvorsitzender. Liebe Frau Staatssekretärin, liebe Abgeordnete des Deutschen Bundestages, mein Name ist Sabine Fandrych, ich bin sehr, sehr dankbar, dass ich wohl als einzige Vertreterin derjenigen Organisationen geladen wurde, die es tatsächlich dann auch betreffen wird. Ich sehe das auch als Wertschätzung unserer Arbeit als politische Stiftung. Ich bin geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Friedrich-Ebert-Stiftung seit zweieinviertel Jahren und mein Beitrag ist vor allen Dingen, noch einmal vielleicht auch ein bisschen die Praxistauglichkeit dieses Gesetzentwurfes aus meiner Sicht zu kommentieren.

Der Gesetzentwurf ist aus meiner Sicht ein relativ schlankes Gesetz, welches regelt, was vom Bundesverfassungsgericht auch tatsächlich gefordert wird und nicht weit darüber hinausgeht. Das ist wichtig für die Funktionsfähigkeit der politischen Stiftungen: Es regelt klar die Kriterien für die Finanzierung, für die Verteilung, für die Ausschlusskriterien. Es regelt Transparenzkriterien, ohne jetzt eine übermäßige Bürokratie aufzubauen. Und im Grunde bestätigt es die große Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der politischen Stiftungen, denn sie sind, anders, als es häufig kolportiert wird, durchaus durch eigene Leitungsgremien, durch eine eigenständige Programmatik und Programmgestaltung gekennzeichnet. Sie sind Ausdruck des Pluralismus, der pluralistischen Demokratie. Sie sind aber mit zahlreichen anderen Trägern der politischen Bildung keineswegs Befehlsempfänger oder auftragsgebundene, qualifizierte Hilfsorganisationen

der ihnen nahestehenden Parteien. Sie sind international geschätzte und glaubwürdige Partner, die auch vielfältig geprüft und evaluiert werden. Anders, als es auch teilweise gesagt wird, ist die Studienförderung keine Milieupflege, sondern aus dem Gedanken heraus entstanden, dass Demokratie Demokraten braucht. Das hat Friedrich Ebert uns sozusagen als Vermächtnis überlassen und das ist auch die Erfahrung aus dem verheerenden Scheitern einer teilweise rückgratlosen Funktionselite im Zweiten Weltkrieg beziehungsweise im Nationalsozialismus.

Ich möchte darauf hinweisen, dass wir die Finanzierungsmodalitäten unterstützen, die vorgeschlagen werden und die Zuständigkeit der prüfenden Stelle beim BMI als gut und sachlich fachlich zuständig begrüßen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Dann Frau Professor Fontana, digital zugeschaltet.

SV **Prof. Dr. Sina Fontana MLE**. (Universität Augsburg): Vielen Dank. Ich werde mich auf die für mich wesentlichen Punkte konzentrieren und tatsächlich halte ich den Gesetzentwurf für ein geeignetes Rege-lungskonzept, was auch weitgehend den verfas-sungsrechtlichen Anforderungen standhält. Der erste Punkt, den ich anmerken möchte, betrifft die Voraussetzungen der Förderung und da zunächst die dauerhaft ins Gewicht fallende politische Strömung. Da hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber einen gewissen Gestaltungsspielraum eingeräumt. Ob das mit den drei aufeinanderfolgen- den Wahlperioden angemessen angesetzt ist, halte ich für zumindest sehr gut vertretbar. Inwieweit das Ganze standhalten wird – da bleibt dennoch ein Rechtsrisiko.

Was die Voraussetzung für die Stiftung in materiell-rechtlicher Hinsicht angeht, erachte ich erst einmal die Kriterien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und den Gedanken der Völkerverständigung für geeignet und verfassungskonform. Bedenken bestehen aus meiner Sicht hinsichtlich des Absatzes 4 Satz 2 Nr. 4, der auf die „politische Grundströmung“ und da auf die „verfassungsfeind-



liche Prägung“ abstellt. Hierdurch wird meiner Ansicht nach möglicherweise eine Nähe zu der der Stiftung nahestehenden Partei hergestellt, was die Stiftungsfinanzierung in die Nähe zur Parteienfinanzierung rückt, was unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit der Parteien problematisch sein könnte. Daher empfehle ich an dieser Stelle, diese Nummer 4 entweder zu streichen oder nachzuschärfen.

Keine Notwendigkeit sehe ich für die Spezialregelung von Rücknahme und Widerruf – ganz im Gegenteil: Aus meiner Sicht werden hier einige rechtsstaatliche Voraussetzungen ausgeschlossen, die allerdings durchaus ihre Berechtigung haben. Gleichzeitig ist der Mehrwert dieser Vorschrift doch eher als gering anzusehen, weil sich dasselbe Ergebnis eigentlich schon durch die allgemeinen Vorschriften in §§ 48, 49 VwVfG erzielen lässt. Soweit eine Minderung der Finanzierung möglich sein soll, was eben auch in dem Entwurf angelegt ist, kann dieses Ergebnis auch durch eine gesonderte Minderungs Vorschrift erreicht werden.

Zuletzt ganz kurz zur Zuständigkeit des Bundesinnenministeriums: Ich halte diese administrative Lösung grundsätzlich für sachdienlich und auch systemimmanent. Gleichzeitig möchte ich darauf hinweisen, dass diese politische Nähe, die hier besteht, grundsätzlich zwar nicht bedenklich ist, da eben zwischen Partei und parteinaher Stiftung zu unterscheiden ist, dennoch wäre es vorzugswürdiger und rechtssicherer, auf eine unabhängige Stelle zu verweisen, die weisungsfreie Entscheidungen trifft. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Nächster ist, ebenfalls digital zugeschaltet, Herr Dr. Geerlings.

SV **Dr. Jörg Geerlings, MdL** (CDU NRW): Ja, Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren, erst einmal sehr herzlichen Dank für die Einladung. In der Einladung bin ich als Justiziar meiner Landtagsfraktion titulierte, glaube aber, sagen zu dürfen, dass ich eher in der Funktion als Rechtswissenschaftler eingeladen bin, weil ich mich mit den Stiftungen schon seit mehr 20 Jahren befasse und dabei

zu fast gleichen Ergebnissen wie Karlsruhe gekommen bin, was mich in gewisser Weise natürlich freut.

Der Gesetzgeber hat, das sage ich gleich vorweg, einen Gesetzentwurf vorgelegt, weil er sich eben unter anderem an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes hält. Er hat auf der anderen Seite aber auch seinen Gestaltungsspielraum genutzt, was das Urteil ja ausdrücklich auch erwähnt hat, dass ein solcher besteht. Und zentraler Begriff, fundamentale Bedeutung hat die freiheitlich-demokratische Grundordnung – auch das hat das Bundesverfassungsgericht als eine zulässige Einschränkungsmöglichkeit gesehen. Richtig finde ich, dass man diesen Gestaltungsspielraum auch nutzt, die Vorrednerinnen haben es angesprochen: Die dreimalige Zugehörigkeit ist sicherlich eine Einschränkung; auf der anderen Seite ist aber eine einer Fraktion nahestehende Stiftung auch dann noch zugelassen, wenn sie ein Mal nicht dem Deutschen Bundestag angehören würde. Die Regelung ist abstrakt-generell, das heißt, jede Stiftung muss sich daran messen lassen, auch die bestehenden, da habe ich zwar keinen Zweifel dran, aber auch da bleibt es dabei, es ist also keine Einzelfallregelung oder Ähnliches.

Auch festzuhalten ist, dass die politischen Stiftungen zwar sehr wichtig sind, aber die Einschränkungsmöglichkeiten aus meiner Sicht auch höher sind, denn parteinahe Stiftungen stehen für die politische Mitwirkung sozusagen nicht so hoch, wie die politischen Parteien, die ausdrücklich durch Artikel 21 Grundgesetz genannt sind und worunter, jedenfalls nach herrschender Meinung, die Stiftungen nicht gehören.

Stiftungen leisten einen ungemein wichtigen Beitrag für unsere Gesellschaft. Das füllt auch den Begriff der freiheitlich-demokratischen Grundordnung aus, aktuelle Trends, geschichtliche Einordnung, Bildung, den Blick von außen und innen. Und sie sind eben nicht nur offen für Mitglieder, sondern auch für Interessierte und wenn man sich die aktuellen Programme anguckt, und das tue ich auch regelmäßig, sind auch viele Themen dabei, die weit über den Tellerrand hinausgehen – also auch wirklich breite Aufklärung in der Gesellschaft leisten.



Und sie sind wichtiger denn je, denn gerade in Zeiten wie jetzt, auch zur aktiven Völkerverständigung, für die sie sich einzusetzen haben nach dem Gesetzesentwurf, Stichwort Ukrainekrieg, Konflikt im Nahen Osten und viele weitere.

Dass die bestehenden Stiftungen genannt werden als die den § 1 Absatz 1 des Gesetzes Erfüllenden, ist rein deklaratorisch – wäre aus meiner Sicht nicht nötig gewesen. Man hätte vielleicht noch das Thema des Rechtsweges aufklären können, das ist aber unstrittig eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit. Und die Kollegin zuvor hat es angesprochen: Die Bündelung beim Bundesinnenministerium finde ich richtig, auch wenn es natürlich schwierig ist, dass das nach verschiedenen Ministerien aufgeteilt ist, aber das BMI löst das sozusagen auf, indem dort die Bündelung erfolgt. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herzlichen Dank. Professor Lenz ist hier im Raum, Sie haben das Wort.

SV **Prof. Dr. Christofer Lenz** (RAe OPPENLÄNDER): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich bin Anwalt aus Stuttgart und eigentlich ganz froh, dass ich kein Abgeordneter bin, weil ich heute Morgen die Stellungnahmen gelesen habe, die auf Sie da eingestürzt sind. Und zum Glück haben Sie schon einen Entwurf, weil wenn man daraus erst einen Entwurf machen müsste – schwierig! Also Sie haben ganz viele berufsmäßige Rechthaber eingeladen, die gehen ihrem Beruf nach und haben Recht. Ich habe heute versucht, mich etwas am Riemen zu reißen – und fange mit einem Lob an: Gut, dass Sie einen Entwurf haben, weil Sie brauchen ein Gesetz und Sie müssen es dieses Jahr beschließen. Ich finde, das Gesetz ist im Großen und Ganzen gelungen. Ich persönlich hätte vieles anders gemacht, ohne das jetzt im Einzelnen aufzudröseln, aber Sie können das, glaube ich, guten Gewissens so beschließen, wie es hier vorgelegt worden ist. Ich habe zwölf Thesen dazu, ich kann die nicht alle behandeln in der kurzen Zeit, fragen Sie einfach zu den einzelnen Thesen, wenn Sie etwas interessiert.

Ein paar Punkte. Erste Zugangsvoraussetzung: Die politische Grundströmung muss nicht nur Gewicht

haben, sondern „dauerhaft“ sein. Was heißt „dauerhaft“? Eigentlich ewig! Die Stiftungen, die es gibt, gibt es schon sehr lange – wenn ich da herüberschaue und an Friedrich Ebert denke: Wann war der Reichspräsident? Wann war Adenauer Bundeskanzler? Wann sind diese Strömungen gelegt worden? Wie haben sie die Bundesrepublik Deutschland geprägt? Das sind dauerhafte politische Grundströmungen. Nicht Sachen, die ein oder zwei Wahlperioden einmal aufpoppen. Jetzt gibt es natürlich im Bundestag nicht die Situation, dass man zwei Perioden drin war, dann wieder herausfiel. Aber wir haben ja 16 Länder als Experimentierbuden: Wir haben in Baden-Württemberg die Republikaner gehabt, zwei Perioden, dann gab es einen Asylkompromiss – gibt es ja vielleicht wieder – da waren die weg. Die NPD war zwei Perioden im Landtag in Sachsen, dann war sie weg. Dauerhafte politische Grundströmung bei zwei Wahlperioden ist durch diese Beispiele nicht *belegt*, sondern *widerlegt*. Ich will nicht sagen, dass drei das Maß der Dinge sind, aber wenn Sie sich dafür entscheiden, im Rahmen Ihres Spielraumes zu sagen, wir machen drei, glaube ich nicht, dass das Bundesverfassungsgericht das in dieser Situation kippen kann. Ich habe noch einen zusätzlichen Punkt mit der Verknüpfung zum Antrag der AfD-Fraktion, zu dem Sie gern nachher fragen können.

Die Regelungen in den Absätzen 3, 4 und 5 von § 2, freiheitliche demokratische Grundordnung: Ich finde, das ist legitim vom Anliegen her, es ist letztlich fair gestaltet, und es ist das Ergebnis offen. Niemand weiß, wie es für die Stiftung, an die hier alle denken, aber deren Namen niemand ausspricht, ich auch nicht, wie das da ausgeht, wenn diese Norm tatsächlich einmal zur Anwendung kommt. Ich finde, es ist vielleicht ein bisschen viel Text, da könnte man meines Erachtens, ich habe einen Vorschlag gemacht, etwas streichen.

Letzter Punkt, der Sockel. Ich bin totaler Fan von dem Sockel und ich wollte einmal den Hinweis geben: Diesen Sockel finden Sie in der europäischen Vorbildregelung und diese Verordnung 1141/2014 trägt die Unterschrift des amtierenden Vorsitzenden der Friedrich-Ebert-Stiftung und ist mit Zustimmung





mung der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament beschlossen worden – also eine gute Regelung. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Professor Mellinghoff bitte.

SV **Prof. Dr. Rudolf Mellinghoff**: Vielen Dank. Im Grundsatz ist das eine gute Vorlage für ein Stiftungsfinanzierungsgesetz. Ich habe in meiner Stellungnahme ein paar Punkte aufgezählt, über die man nachdenken sollte. Ich will einige davon nennen. Was mir als Erstes aufgefallen ist, ist die Frage der Rückkehr, wenn man nicht nur eine, sondern zwei Legislaturperioden nicht im Deutschen Bundestag war, gleichzeitig aber in Landtagen oder Landesparlamenten oder Landesregierungen vertreten war: Ist es dann wirklich so, dass diese dauerhafte politische Grundströmung die möglicherweise schon seit Bestehen der Bundesrepublik existiert, nicht mehr dauerhaft ist und deswegen bei der Rückkehr dann wiederum drei Legislaturperioden gewartet werden muss, bis eine solche Partei wieder eine Stiftungsförderung erhält? Das betrifft im Grunde genommen zurzeit drei Parteien: Die FDP, die DIE LINKE. und die CSU – allen dreien kann das passieren bei leicht veränderten Ergebnissen. Darüber muss man nachdenken, ich finde, das ist ein wichtiger Punkt.

Der zweite Punkt ist § 2 Absatz 4: Das Anliegen ist legitim, das ist keine Frage. So ein bisschen hadere ich mit der Frage einmal der prospektiven Gesamtschau, womit ich überhaupt keine Probleme habe, und der Einzelprüfung in den Ressorts. Die Ressorts sollen ja den § 2 Absatz 4 anwenden. In der Gesamtschau soll da eine Gewähr geboten werden. Ist es nicht viel sinnvoller, in den Ressorts konkret zu prüfen, ob Maßnahmen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung verstoßen und die Gesamtschau dann dem Innenministerium zu überlassen? Nur eine Fragestellung.

Und ein letzter Punkt, den ich hier ansprechen will: § 3 Absatz 5 und 6 Stiftungsfinanzierungsgesetzentwurf. Ich halte diese Sonderausnahmen einmal nicht für ganz klar, weil nicht sicher ist, ob sozusagen diese Abweichungen dazu führen, dass andere Parteien weniger kriegeln, oder ob das ein „Add-on“

ist. Und zum Zweiten muss ich sagen, das müsste natürlich vor der Chancengleichheit der Parteien gerechtfertigt werden. Da habe ich bisher gewisse Schwierigkeiten und bei den Baumaßnahmen fehlen mir jegliche Kriterien, nach denen sie an die politischen Stiftungen verteilt werden. Das in aller Kürze.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Dann springen wir jetzt und kommen zu Professor Ogorek, eben falls hier im Saal.

SV **Prof. Dr. Markus Ogorek, LL.M.** (Universität zu Köln): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren. Ich bin ja hier tätig, wie ich gerade von Herrn Lenz gelernt habe, als „professioneller Rechthaber“, von daher muss ich mir keine falschen Hemmungen auferlegen. Ich möchte trotzdem mit einem Lob beginnen: Es ist schön, dass es das Gesetz nun gibt, beziehungsweise dass es auf den Weg gebracht ist und dass wir damit dem Wesentlichkeitsparadigma des Bundesverfassungsgerichts Rechnung tragen. Es gibt einzelne Punkte, auf die ich hier staccato-artig eingehen möchte:

Eine politische Stiftung wird zur politischen Stiftung durch einvernehmliche Anerkennung. Hier hätte ich mir mehr Publizität und Transparenz gewünscht, beispielsweise durch die Einrichtung eines Stiftungsregisters, weil sich möglicherweise gar nicht in der Öffentlichkeit vollzieht, dass eine Stiftung nun plötzlich zur politischen Stiftung geworden ist.

Was das Distanzgebot anbelangt, das in § 1 Absatz 2 Erwähnung gefunden hat, ist zu konstatieren, dass sich diese Vorschrift sehr nah am Wortlaut des Bundesverfassungsgerichts orientiert. An dieser Stelle hätte ich mir eine deutlichere gesetzliche Ausformung des Begriffes gewünscht – ganz einfach deshalb, weil es auch Damen und Herren gibt in der Literatur, die sagen: Dieses Distanzgebot ist ein Kriterium, das ist ohnehin völlig untauglich.

Sehr positiv zu bewerten ist das Erfordernis eines aktiven Eintretens für die freiheitlich-demokratische Grundordnung und den Gedanken der Völkerverständigung. Als wenig glücklich erachte ich dagegen die Regelannahme in § 2 Absatz 5 bezogen auf die Stiftung, wenn die Stiftung als Verdachtsfall



beziehungsweise gesichert extremistisch eingestuft wird durch den Verfassungsschutz. Ebenfalls wenig überzeugend ist aus meiner Sicht die Zuständigkeit des BMI. Ich hätte mir eine etwas pluraler zusammengesetzte Stelle gewünscht, beispielsweise wäre das Bundestagspräsidium meiner Ansicht nach ein Ort gewesen, wo man über die Anträge hätte entscheiden können. Oder aber eine unabhängige Stelle, die dann halt noch einzurichten wäre. Das bedeutet natürlich Mehraufwand und Bürokratie, aber das sollte es uns an dieser Stelle vielleicht auch wert sein.

Was die Transparenzvorschriften anbelangt ein kurzer Hinweis, das kann aber auch jetzt in der Eile ein Fehler sein, der mir unterlaufen ist: Mein Eindruck ist, dass die Transparenzvorschriften, also § 6 Absatz 1 Satz 2 insbesondere, auch gelten sollen für Stiftungen, die gar nicht gefördert werden. Ich sehe aber nicht so recht ein, wieso sich eine Stiftung beispielsweise durch einen Wirtschaftsprüfer in die Bücher schauen lassen muss, wenn sie gar keine staatliche Förderung in Anspruch nimmt.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Frau Professor Schönberger, digital, ist die Nächste.

SV **Prof. Dr. Sophie Schönberger** (HHU Düsseldorf): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich will nur zwei Punkte aus meiner Stellungnahme kurz hervorheben. Das ist zum einen der ganz wesentliche Punkt, dass man mit einer Stiftungsfinanzierung, die letztlich ja der politischen Bildungsarbeit im weiteren Sinne dient, eben nur eine solche Bildungsarbeit fördern möchte, die auch auf dem Boden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung steht – das ist im Grunde eine Selbstverständlichkeit, das ist verfassungsrechtlich nicht ganz einfach, tatsächlich auch entsprechend zu formulieren. Ich finde im Großen und Ganzen die Formulierung, die gefunden wurde, sehr gelungen und auch verfassungskonform. Insbesondere auch das Abstellen auf die Verfassungsfeindlichkeit der politischen Grundströmung scheint mir völlig unproblematisch, da ja die Zugehörigkeit zur politischen Grundströmung überhaupt erst der Grund dafür ist, dass die Stiftung gefördert wird. Insofern ist

es nur konsequent, dann auch auf die Verfassungsfeindlichkeit dieser politischen Grundströmung abstellen zu können.

Was die Zuständigkeit angeht: Verfassungspolitisch bin ich auch sehr dafür, die Zuständigkeit für diese Prüfung einer unabhängigen Behörde zu geben. Regelungstechnisch finde ich noch schwierig, das habe ich näher ausgeführt in meiner schriftlichen Stellungnahme, dass eigentlich nicht so klar ist, was das BMI machen soll, in welcher Form da die Zuständigkeiten verteilt sind. Der ganze Punkt wäre vielleicht auch noch klarer, wenn man einen Gesetzeszweck oder einen Förderzweck in das Gesetz hineinschreiben würde, um klarzumachen, dass es hier eben um demokratische, politische Bildungsarbeit in einem weiteren Sinne geht.

Für verfassungsrechtlich mehr als problematisch halte ich allerdings die Tatsache, dass der Haushaltsgesetzgeber weiterhin bestimmen soll, wie hoch die Förderungen sind. Ich zitiere hier einmal aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes, das explizit sagt: „Es ist 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.“ Es ist also der parlamentarische, materielle Gesetzgeber, nicht der Haushaltsgesetzgeber, der bestimmen soll, wie die Höhe der jeweiligen Zuwendung festgelegt wird. Das ist hier in diesem Gesetzentwurf nicht umgesetzt worden, sondern der Haushaltsgesetzgeber selbst soll weiterhin über die Höhe der Zuwendungen bestimmen. Da halte ich die Wahrscheinlichkeit, dass das bei einem Verfahren in Karlsruhe moniert wird, für exorbitant.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Hier im Raum ist Herr Dr. Thurn der Nächste.

SV **Dr. John Philipp Thurn** (GFF): Meine Damen und Herren, ich bin sehr kurzfristig zu der Ehre gekommen, hier sprechen zu dürfen. Ich versuche aus der Not der kurzen Vorbereitung die Tugend eines frischen Blicks zu machen auf dieses für die verfassungsstaatliche Demokratie wichtige Gesetz. Münd-



lich möchte ich mich konzentrieren auf Verbesserungspotenzial in § 2 Absatz 4 und 5 sowie in § 7 Absatz 2 des Entwurfs.

Erstens: § 2 Absatz 5 nimmt Bezug auf einen veralteten und problematischen Katalog, um die freiheitliche demokratische Grundordnung (fdGO) zu konkretisieren. Das ist nicht mehr der Stand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Die Definition der fdGO ist 2017 im zweiten NPD-Verbotsurteil grundlegend verschlankt und neu ausgerichtet worden. Ich fasse das hier nur ganz kurz zusammen: Es geht um die unverzichtbaren Grundprinzipien aus der Menschenwürdegarantie, aus der Demokratie als Herrschaftsform der Freien und Gleichen und aus dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit. Hier müsste statt dem Querverweis auf das Verfassungsschutzgesetz zumindest ein ausdrücklicher Bezug auf die fdGO erfolgen. Diese sollte zudem, das gilt auch im Hinblick auf § 2 Absatz 4, in der Gesetzesbegründung meiner Meinung nach konkretisiert werden. Unbedingt zu vermeiden ist eine Regelung, die sich als Widerspruch zur neuen und überzeugenden Verfassungsgerichtsrechtsprechung verstehen lässt.

Zweitens: Die hier, verkürzt gesagt, verfassungsfeindliche Ausrichtung einer Stiftung ist in der Regel anzunehmen bei einer Einstufung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz als Verdachtsfall oder als gesichert extremistisch. Diese Regelung im Gesetzentwurf verengt den Prüfungs- und Entscheidungsspielraum der zuständigen Stelle aus meiner Sicht übermäßig, stärker noch als im Gemeinnützigkeitsrecht der Abgabenordnung. Entscheidend wird danach letztlich das BfV, also eine für ihre geheime Beobachtungspraxis, auch für ihre Berichte, vielfach und häufig auch zu Recht kritisierte Behörde. Besser und offenbar sogar auch eher im Sinne der Begründung des Entwurfs wäre es, eine Einstufung durch das BfV nur als ein Indiz zu behandeln, das die zuständige Stelle berücksichtigen kann.

Drittens: Vielleicht weil ich frühere Entwürfe nicht kenne, verwundert mich die Systematik etwas bei § 2 Absatz 4 und 5. Warum soll es überhaupt neben der Positivvoraussetzung des § 2 Absatz 4 noch die Negativvoraussetzungen des Absatzes 5 geben? Die

einfachste und klarste Lösung scheint mir zu sein, Absatz 5 zu streichen.

Viertens: Bedenken habe ich im Übrigen auch, was die Zuständigkeit des BMI nach § 7 Absatz 2 angeht. Zumindest bis auf Weiteres empfiehlt es sich hier meines Erachtens, eine Zuständigkeit der Bundestagspräsidentin vorzusehen, die eine sachnähere und zugleich regierungsfernere Stelle ist.

Im Übrigen nehme ich hier in diesem Statement Bezug auf die schriftliche Stellungnahme, insbesondere auf die Nummer 1, die sich auf § 2 Absatz 2 bezieht, Stichwort Sperrklausel und Landtagsbeziehungswise Europawahlen. Danke schön.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Dr. Vosgerau ist der Nächste, hier im Raum.

**SV PD Dr. Ulrich Vosgerau:** Danke. Der Gesetzentwurf ist verfassungswidrig, das beginnt schon damit, dass es sich um ein verbotenes Einzelfallgesetz handelt, das nur zum Schein generell-abstrakt ausgestaltet ist. In Wahrheit geht es einzig und allein um den Regelungsgegenstand, dass alle anderen Stiftungen weiterhin Geld bekommen sollen, wie gehabt, nur die DES nicht – das wird hier in § 8 des Gesetzes ganz deutlich, der eben alle bereits geförderten Stiftungen von jeder Prüfung ausnimmt. Das Gesetz verletzt die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ganz offensichtlich und das beginnt schon damit, dass das Interessante am bundesverfassungsgerichtlichen Urteil nicht gewesen ist, dass ein Gesetz gemacht werden muss, das wusste jeder Fachmann vorher, das wirklich Interessante war ja, dass das Bundesverfassungsgericht die vorher so populäre Zwei-Legislaturen-Theorie beerdigt hat. Das heißt, die Nichtberücksichtigung der DES war schon in der ersten Legislatur verfassungswidrig gewesen und das Gesetz macht jetzt aus den zwei Legislaturen, die bereits verfassungswidrig waren, drei Legislaturen.

Darüber hinaus geht eben, dass dieses Gesetz ganz allgemein den Grundsatz der staatlichen parteipolitischen Neutralität – das Gleichbehandlungsgebot – verletzt. Das wird nicht dadurch anders, also der verfassungswidrige Inhalt wird ja nicht dadurch anders, dass man „Gesetz“ drüber schreibt. Der zent-



rale grundrechtsdogmatische Irrtum, der dem Gesetzentwurf zugrunde liegt, ist die Vorstellung seiner Urheber, man könne das Gebot der parteipolitischen Neutralität des Staates durch einfaches Gesetz einschränken, wie etwa die allgemeine Handlungsfreiheit. Das ist nicht richtig, denn eine staatliche Neutralität und eine parteipolitische Chancengleichheit wären ja nichts wert, wenn 51 Prozent des Bundestages durch Gesetz festlegen können, dass bis zu 49 Prozent des Bundestages eben keine Chancengleichheit mehr haben, weil sie ihnen durch das Gesetz aberkannt worden ist.

Das Gesetz ist handwerklich schlecht gemacht. Das zeigt vor allem § 2 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1: Nach dem klaren Wortlaut dieser Vorschrift muss offenbar jede einzelne Handlung, die eine Stiftung jemals in der Vergangenheit getan hat, gleichzeitig der fdGO und außerdem dann auch noch der Völkerverständigung dienen – das ist ja technisch gar nicht zu machen, das gibt es ja gar nicht. Und interessanterweise nochmals § 8: Die bereits geförderten Stiftungen sind von diesem Kriterium ausgenommen, die müssen also nicht beweisen, dass jeder christliche Kegelaabend bei der Konrad-Adenauer-Stiftung der Völkerverständigung gedient hat. Aber deswegen kriegt die DES immer noch kein Geld. Und endlich ist dieser Gesetzentwurf nicht nur verfassungswidrig, er ist auch verfassungsfeindlich, weil es sich um ein Maßnahmengesetz speziell gegen die parteipolitische Neutralität, ein Maßnahmengesetz speziell gegen die Chancengleichheit der politischen Parteien handelt. Und deswegen werde ich es, wie Sie wahrscheinlich selbst wissen, vor dem Bundesverfassungsgericht wieder zu Fall bringen, genau wie ich Ihre bisherige Regelung zu Fall gebracht habe. Danke.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD):** Professor Wieland ist uns digital zugeschaltet und hat das Wort.

**SV Prof. Dr. Joachim Wieland:** Vielen Dank. Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren Abgeordnete. Ich halte den Gesetzentwurf für gelungen und im Prinzip auch den Anforderungen der Verfassung genügend. Ich würde anregen darüber nachzudenken, ob man auch in den Text der Vorschriften aufnimmt, dass die politische Stiftung eine wertvolle

Bereicherung für unser öffentliches Leben ist und dass das der Grund für die Förderung ist. So liest sich der Text mehr wie ein Gefahrenabwehrgesetz, nicht wie eine Begründung eines Fördergesetzes.

Was die Gesetzgebungskompetenz anbelangt, die folgt aus der Natur der Sache. Anders als meine Kollegin Schönberger bin ich auch der Auffassung, dass das Bundesverfassungsgericht nicht verlangt, dass jedes Jahr in einem Sachgesetz die konkrete Höhe der Förderung festgelegt wird. Es reicht aus, dass die Kriterien für die Förderungssummenverteilung festgelegt werden.

Eine Förderung ab der dritten Wahlperiode ist im Rahmen des Spielraums des Gesetzgebers – man verlangt ja gerade deshalb ein Sachgesetz, damit der Gesetzgeber etwas regelt. Und hier hat er Gestaltungsspielraum. Für mich nicht ganz einleuchtend ist die Sockelförderung. Ich denke, es wird jedenfalls nicht aus dem Gesetz deutlich, warum gerade ein Prozent dafür angemessen sein soll, das scheint mir mehr ein politischer Kompromiss. Auf die Regelung über Rücknahme und Widerruf hätte man auch verzichten können. Die allgemeinen Regeln des Verwaltungsverfahrensrechts hätten aus meiner Sicht ausgereicht. Die Zuständigkeit der Bundesministerin des Innern und für Heimat ist aus meiner Sicht angemessen, eine neutralere Stelle als das Verfassungsministerium zu finden, dürfte nach meiner Einschätzung nicht ganz einfach sein. Die Verfassungsfeindlichkeit der Grundströmung kann man natürlich theoretisch fordern. Ich stelle mir das praktisch allerdings nicht ganz einfach vor, festzumachen, wann genau eine Grundströmung verfassungsfeindlich ist, weil anders als ein Verein, eine Partei oder sonst eine Institution, die Strömung ja etwas Ideales ist oder etwas Ideelles, was man dann genau abgrenzen muss. Das ist nicht verfassungswidrig, wird aber nicht ganz einfach sein. So viel in aller Kürze und ich danke, wenn mir noch weitere Fragen gestellt werden. Vielen Dank.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD):** Vielen herzlichen Dank. Wir springen im Alphabet nochmal zurück und kommen abschließend zu Herrn Professor Möllers hier im Saal.



**SV Prof. Dr. Christoph Möllers** (HU Berlin): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich bitte um Entschuldigung für meine Verspätung. Grundsätzlich sind wir, glaube ich, erst mal sehr dankbar, dass es ein Gesetz gibt und dass der Gesetzesvorbehalt auch zu größeren Teilen hier erfüllt wurde, würde ich auch so bestätigen wollen. Ich glaube auch tatsächlich, dass die materiellen Regeln im Großen und Ganzen dem entsprechen, was das Bundesverfassungsgericht vorgegeben hat. Vielleicht damit nur zwei Punkte:

Ich glaube nicht unbedingt, dass man die Formulierung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ganz übernehmen muss für ein Gesetz, weil das Gesetz eine andere Funktion hat als die Verfassung und auch die Auslegung der Verfassung und wir natürlich schon mehr Material brauchen für den Gesetzesvollzug im Gesetzestext, als wir im Verfassungstext hätten. Deswegen schadet der Verweis auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung sicherlich nicht, aber dass da mehr drinsteht und dass das sozusagen anwendungsgerechter ist, halte ich für erst einmal richtig. Trotzdem ist die Idee, die ich aber gerade zum ersten Mal höre von Frau Kollegin Schönberger, noch einen Gesetzeszweck hinzuschreiben, glaube ich, eine sehr gute Idee tatsächlich – die soll es allen erleichtern, mit dem Gesetz umzugehen.

Ich glaube nicht, dass es ein Problem haushaltsrechtlicher Art gibt. Ich lese die Entscheidung, ich habe sie gerade noch einmal dankenswerterweise bekommen, die Stelle in der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung tatsächlich auch anders, da wird unterschieden zwischen materieller und Haushaltsprüfung. Ich würde eher denken, es ist ein Problem, sowas alles ins materielle Recht hineinzuschreiben, denn der Haushaltsgesetzgeber hat ja sein eigenes Recht. Und das heißt auch sozusagen Spielräume zu haben, bei der Frage, wie viel Geld da ausgegeben wird. Insofern die guten Nachrichten.

Was sind die Probleme? Erstens einmal würde ich wie ja schon einige meiner Vorrednerinnen und Vorredner auch sagen, dass die Zuständigkeit des Bundesinnenministeriums zwar verfassungsrechtlich nicht wirklich ernsthaft anfechtbar ist, aber verfassungspolitisch einfach nicht besonders gelungen.

Wir wollen hier eine Behörde haben, die offiziell und ausdrücklich überparteilich arbeitet, die es im Grunde gewöhnt ist, einen Parteienwettbewerb in irgendeiner Weise zu handeln, so wie das beim Bundestagspräsidium der Fall ist. Wir wollen keine Behörde haben, die politisch geführt ist. Da ging es nicht sozusagen, gegen politische Führung, aber das passt hier nicht zu dem Fall. Da scheint mir der „Herr des Bundestages“ geeigneter zu sein. Wir wollen eigentlich auch keine Behörde haben, die dann weisungsunterworfen ist, wie das Bundesamt für Verfassungsschutz dem Bundesinnenministerium, das den Sachverhalt aufklärt, weil wir von vornherein eigentlich dem Verdacht der Politisierung der Sachverhaltsaufnahme nach außen hin nicht wirklich gut entgegenreten können. Und wir wollen vielleicht auch nicht haben, dass die Kompetenz des Bundesamts für Verfassungsschutz operativ unmittelbar kraft Gesetzes genutzt wird, denn das ist sonst eigentlich auch nicht der Fall. Wir haben sonst eigentlich immer eine Sperre und das Bundesverfassungsgericht hat auch Gründe dafür genannt, warum wir diese Sperre haben sollten. Wir wollen schließlich auch nicht eine Regelfallregelung haben, bei der nicht ganz klar ist, was denn nun eine etwaige Äußerung des Bundesamtes für Verfassungsschutz eigentlich sagen will. Sagt die jetzt, ihr macht das so ...? Ein bisschen sehen § 2 IV und § 2 V so aus, als würde am Ende dann doch das Bundesamt entscheiden, man lieber diese ganzen Kriterien beiseitelässt und die Verantwortung auf die Behörde schiebt. Das ist, glaube ich, nicht wirklich das, was man sich wünschen kann.

Schließlich, die Zeit ist knapp, noch zwei härtere Monita, die ich jetzt gar nicht mehr ausführen kann: Zum Ersten sehe ich auch ein Problem mit den drei Legislaturen – ich glaube, das Bundesverfassungsgericht wird die Anwendung von Artikel 3 hier ganz klar an der bisherigen Praxis messen. Und zum allerletzten Punkt: Es gibt keine Regeln des Verwaltungsverfahrens und ob §§ 48, 49 VwVfG dafür reichen, da habe ich massive Zweifel.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen herzlichen Dank für diesen ersten Durchgang an alle Sachverständigen. Für die Zuschauerinnen und Zuschauer: Die Sachverständigen werden von den



Fraktionen benannt. Wie wir eben auch wieder feststellen konnten, sagen sie deshalb nicht nur ausgerechnet die Dinge, die wir von den Fraktionen genauso hören wollen, sondern sie geben uns eine Fülle von Hinweisen, die uns dann erlaubt, hier zu guter Gesetzgebung zu kommen.

Vielen herzlichen Dank für diesen unabhängigen Beitrag, den Sie und in vielfacher Hinsicht auch wiederholt hier leisten. Ich danke Ihnen auch, dass Sie das Zeitkorsett so mitgemacht haben. Es ist eine Zumutung, es ist uns bewusst, aber Sie werden im Verlauf der Anhörung merken, dass nur so gewährleistet ist, dass wir zwei Runden mit den Kolleginnen und Kollegen der Fraktionen hinbekommen. Und allen im Raum danke ich auch für die Disziplin und Konzentration. Es war nicht immer ganz leicht, auch hier dem zu folgen, insbesondere wenn digital zugeschaltet ist und unterschiedliche Technik dahinter liegt, aber wir haben eben gerade bewiesen, dass wir alles sehr gut verstehen können, wenn wir selber ruhig sind. Und vielleicht können wir in diesem Geiste auch weiter die Anhörung zum Gelingen bringen.

Jetzt kommen wir zur Fraktionsrunde im üblichen Wechsel der Fraktionen zwischen Regierung und Opposition. Dafür sage ich Ihnen noch einmal die Vereinbarung, die wir hier getroffen haben: Wir haben für jeden Kollegen, jede Kollegin jetzt zwei Minuten. In diesen zwei Minuten kann eine Frage an zwei Sachverständige gestellt werden oder zwei Fragen an einen Sachverständigen. In der zweiten Runde werden wir uns noch einmal verständigen, ob wir so weiterverfahren können. Die Sachverständigen haben für jede Antwort auf eine Frage zwei Minuten Zeit. Und ich werde wie eben wieder darauf achten, dass Sie genau in der Zeit bleiben. Gut. Damit hat Herr Dr. Fechner für die SPD das Wort.

**Abg. Dr. Johannes Fechner** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, sehr geehrte Sachverständige, vielen Dank für Ihre Ausführungen. Abgesehen von dem von der AfD benannten Sachverständigen haben alle gesagt, es ist ein brauchbarer Entwurf, haben aber wichtige Einzelhinweise gegeben, wo wir noch nachschärfen können. Deswegen habe ich eine Frage, die möchte ich sowohl an Frau Professorin Fontana als auch an Professor Wieland richten und

zwar zu unserem vorgeschlagenen Anknüpfen an die „verfassungsfeindliche Prägung der politischen Grundströmung“ im § 2 Absatz 4 Satz 2 Nummer 4, da hat Frau Fontana in ihrer schriftlichen Stellungnahme vorgeschlagen, hier begrifflich zu schärfen. Und da wäre meine Frage an die beiden Professoren: Wie könnte eine solche Schärfung konkret aussehen?

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Fontana ist die erste Antwortgeberin.

**SV Prof. Dr. Sina Fontana MLE.** (Universität Augsburg): Vielen Dank für die Nachfrage. Wie ich ja auch schriftlich ausgeführt habe, erscheint mir vor allem problematisch, dass mit dieser politischen Grundströmung die Nähe zur Partei hergestellt wird, die einerseits nicht besteht, denn Parteien und parteinahe Stiftungen sind zu unterscheiden, das haben wir schon mehrfach gehört, und gleichzeitig, das sieht man auch in der Gesetzesbegründung, diese politische Grundströmung auch häufiger, gerade im Zusammenhang mit der Regelung in § 2 Absatz 2, genau im Kontext der Partei verwendet wird. Laut der Gesetzesbegründung geht es um die, wenn wir einmal ganz kurz reinschauen, um die gesellschaftspolitische Grundströmung – vielleicht wäre das ein tauglicher Begriff, der das nochmal sicherer zum Ausdruck bringt, dass es eben gerade *nicht* die Partei ist, die hier betroffen ist. Soweit meine Antwort dazu.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Herr Wieland, bitte.

**SV Prof. Dr. Joachim Wieland:** Ich halte das verfassungsrechtlich und verfassungsdogmatisch für nicht zu beanstanden, dass man sagt, die politische Grundströmung, die ja letztlich für die Förderung eine große Bedeutung hat, darf nicht verfassungsfeindlich sein. Das entspricht dem Grundgedanken der streitbaren Demokratie, des wehrhaften Grundgesetzes und das sollte nicht die Feinde seiner freiheitlichen Ordnung fördern. Das ist aus meiner Sicht kein Problem.

Ich stelle mir allerdings die Praxis schwierig vor, wie man das mit Leben füllen will, weil ich ja jetzt entscheiden muss, wenn ich verfassungsfeindliche Äußerungen und Betätigungen habe, gehören die zu



der Grundströmung oder gehören sie nicht dazu? Das wird häufig sehr stark davon abhängen, wie genau ich die Grundströmung formuliere und die „Grundströmung“ ist ja kein rechtlicher Begriff bisher. Ich sehe also eigentlich mehr praktische Probleme dabei und würde mir deshalb überlegen, ob ich diese Vorschrift beibehalten würde. Ich sehe keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Einwand gegen die Zielrichtung. Ich glaube nur, es wird in der Praxis nicht einfach sein, das dann auch gerichtsfest mit Leben zu füllen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke Ihnen. Dann kommen wir zur CDU/CSU-Fraktion, Kollege Heveling, bitte.

Abg. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Herr Vorsitzender, vielen herzlichen Dank. Vielen herzlichen Dank auch an die Damen und Herren Sachverständigen. Ich werte das auch so, wie Herr Kollege Fechner. Es ist gut zu hören, dass wir offensichtlich erst einmal ein brauchbares Gesetz angelegt haben und dass es sich auch eben sehr nah an der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und letztlich eben auch sehr schlank an der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts orientiert.

Ich hätte in der ersten Runde eine Frage an Herrn Professor Ogorek und eine Frage an Herrn Dr. Geerlings. Ich beginne mit Herrn Prof. Ogorek: Sie haben in Ihrer Stellungnahme zu der Frage des dauerhaften Ins-Gewicht-Fallen letztlich die Frage ausgeführt, zwei oder drei Wahlperioden sei letztlich dann rechtlich nicht mehr so geronnen festzustellen, aber obliege eben richtigerweise einer sachgeleiteten politischen Bewertung. Sie haben selbst darauf hingewiesen, dass es in der Praxis in der Vergangenheit eine unterschiedliche Handhabung gegeben hat. Prof. Lenz hat in seinem Beitrag darauf hingewiesen, dass es in den Ländern durchaus andere Situationen gegeben hat. Wenn Sie das vielleicht nochmal vertiefen können, warum es aber rechtlich gut zu rechtfertigen ist und im Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers liegt, da eine entsprechende Vorgabe von drei Wahlperioden zu machen und warum das nicht gegen Artikel 3 verstößt.

Und Dr. Gerlings würde ich bitten, noch einmal die Frage etwas zu vertiefen, dass der Gesetzgeber ein

differenziertes Verfahren vorgelegt hat, das einerseits die vom Bundesverfassungsgericht möglichen Beschränkungen sieht, aber andererseits eine weitere Prüfung vorschaltet, dass das eigentlich der richtige Weg ist und insbesondere mit Blick auf eine Prüfung durch das BMI. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön, Herr Ogorek, Sie haben das Wort.

SV **Prof. Dr. Markus Ogorek, LL.M.** (Universität zu Köln): Vielen Dank für die gute Frage. In der Tat, wenn man sich die bisherige Rechtsprechung, die zwei zentralen Entscheidungen zur Frage der Förderung politischer Stiftungen vor Augen führt, dann ergibt sich daraus meines Erachtens nicht, und hier würde ich Herrn Vosgerau widersprechen wollen, dass es unbedingt zwei Legislaturperioden sein müssen, sondern ich sehe da einen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, dem man auch dadurch gerecht werden kann, dass man sagt: Nein, es sind drei Legislaturperioden und wir stellen auf die Bundestagswahl ab. Das ist ja auch sehr breit diskutiert worden, ob man nicht eventuell Landtagswahlen berücksichtigen müsste, Kommunalwahlen berücksichtigen müsste, denn auch darin manifestiert sich, ob es in Deutschland eine bestimmte politische Grundströmung gibt oder nicht. Auf der anderen Seite muss man oder darf man meines Erachtens nicht aus dem Blick verlieren: Es geht hier nicht um kommunale Gelder, es geht nicht um Gelder der Länder, es geht um Bundesmittel! Und da drängt es sich aus meiner Sicht auf, auf die Bundestagswahlen abzustellen. Im Übrigen noch einmal der Hinweis, auch in der Vergangenheit ist das sehr unterschiedlich gehandhabt worden, daher gibt es eigentlich keine einheitliche Praxis, von der man jetzt klar abweicht und einen großen Bruch herbeiführt. Und aus meiner Sicht ist die getroffene Regelung auf jeden Fall verfassungsmäßig und ich halte sie sogar rechtspolitisch für sinnvoll.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Geerlings, bitte.

SV **Dr. Jörg Geerlings, MdL** (CSU NRW): Das Bundesverfassungsgericht hat klar gesagt, Beschränkungen, ja, sind zulässig in einem differenzierten Verfahren, das habe ich auch entsprechend ausgeführt,



also ist das zulässig in jedem Fall. Ich habe es auch im Hinblick darauf noch konkretisiert: Die parteinahen Stiftungen sind wichtig in der Gesellschaft und auch für die politische Bildung, politische Mitwirkung, aber wesentlich in einem anderen Umfang als politische Parteien da sind. In dem Fall ist die Einschränkungsmöglichkeit aus meiner Sicht noch höher, als das beispielsweise bei politischen Parteien war.

Die Prüfung, die eben angesprochen wurde vom Abgeordneten Heveling, habe ich vor allem auf die Einheitlichkeit bezogen. Der Gesetzgeber legt darauf großen Wert, das finde ich auch richtig. Ich finde es schwierig, wenn viele Ministerien beteiligt sind und ihre Kriterien anlegen. Gut finde ich es aber, wenn mit dem BMI noch eine zentralere Stelle da ist. Das klang eben auch schon häufiger als Problem an bei einigen Sachverständigen, ist aber durchaus eine zulässige Möglichkeit. Und das BMI ist ja auch gerade mit Verfassungsfragen sehr intensiv beschäftigt, auch gerade in vielen Bereichen, was den Verfassungsschutz angeht. Und da sehe ich die Chance, dass wirklich eine einheitliche Auslegung stattfindet und eine gewisse Bündelung auch da ist. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank. Dann Kollege Dr. von Notz.

Abg. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Herr Vorsitzender, herzlichen Dank. Herzlichen Dank an die Sachverständigen für die Expertise und den Austausch. Eine Vorbemerkung sei mir gestattet: Ich glaube, dass wir als Parlament und als Abgeordnete nicht nur das Recht oder die Möglichkeit haben zu verhindern, dass öffentliche Gelder für Institutionen verausgabt werden, die sich am Abriss dieses Rechtsstaats aktiv beteiligen, sondern wir haben die verfassungsrechtliche Verpflichtung, uns und unsere Demokratie gegen einen solchen Mechanismus zu schützen. Und deswegen ist es sehr gut, dass wir dieses Gesetz machen und herzlichen Dank für das ganz, ganz überwiegend positive Feedback erst einmal.

Meine Fragen gehen an die Professorin Möllers und Schönberger im Hinblick auf die Grundströmung und die Gesamtschau: Vielleicht können Sie noch

einmal diesem Begriff der Grundströmung ein bisschen Leben einhauchen, was macht sozusagen diese Grundströmung aus? Was ist, wenn bei Mitgliedern dieser Grundströmung offen Autokraten vergöttert werden und Zuspruch bekommen oder ganz grundsätzlich die Institutionen unseres demokratischen Gemeinwesens verächtlich gemacht wird? Muss das nicht geradezu zwingend Auswirkungen auf diese Förderungslogik haben? Und vielleicht können Sie auch noch einen Satz zu diesem Ansatz der Gesamtschau geben, das wäre sehr hilfreich. Ganz herzlichen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Möllers bitte.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers** (HU Berlin): Grundsätzlich sind wir jetzt mit dem Verfahren natürlich in einem Zustand, das lässt sich überhaupt nicht verhindern, in dem wir politische Ideologien am Maßstab des Grundgesetzes bewerten können/müssen. Ich glaube, das ist einfach so. Und das ist nicht einfach, aber wir haben gewisse Erfahrungen damit und werden weiter Erfahrungen damit machen. Man kann immer sagen, die Begriffe sind schwer abzugrenzen, wir haben ein Problem, aber grundsätzlich glaube ich, ist das relativ klar.

Damit ist auch klar, dass wir immer zwei Beobachtungsebenen haben, die wir auseinanderhalten, aber nicht trennen können: Wir müssen die Partei beobachten, wir müssen die Stiftung beobachten, wir müssen das Verhältnis zwischen Partei und Stiftung beobachten und wir haben immer dann ein Problem, wenn die Partei ein verfassungsrechtliches Problem hat, wenn die Stiftung eins hat oder wenn die beiden auseinanderfallen. Dann haben wir vielleicht ein anderes, aber dann haben wir auch ein Problem.

Vor dem Hintergrund empfinde ich jetzt kein großes Unbehagen damit zu sagen, wir haben hier einen Tatbestand, der erstmal einfach nur der Inbegriff der ideologischen Orientierung der Stiftung ist und den Inbegriff der ideologischen Orientierung, mein Gott, den müssen wir irgendwie so bestimmen, wie wir im Parteiverbotsverfahren oder sonst irgendwo den Inbegriff der ideologischen Orientierung einer Partei bestimmen. Und dann müssen wir den halt messen.





Das ist nicht einfach. Das ist auch in gewisser Weise etwas, was sich nicht so von selbst subsummiert. Deswegen glaube ich, Entschuldigung, dass ich das noch einmal sage, dass das beim Bundesamt für Verfassungsschutz als einer vorprägenden Institution nicht so gut aufgehoben ist. Das ist in gewisser Weise eine wertende Subsumption. Aber dass das jetzt was ganz Unerhörtes wäre, in einem Verfassungsrecht, das mit Dingen wie Demokratieprinzip, Rechtsstaatlichkeit und so weiter, also sehr prinzipiengeneigt ist, das würde ich jetzt erst einmal nicht so sehen.

Dasselbe betrifft den Begriff der Gesamtschau: Auch das ist kein unbekanntes Problem, sondern wir haben natürlich das Problem, dass wir Organisationen Ideologien zurechnen müssen. Das heißt, wir können keine einzelnen Spinner zum Maßstab einer ganzheitlichen Entscheidung machen, sondern wir haben die üblichen Zurechnungskriterien, die Organisation, die Formalisierung der Selbstbeschreibung, die Programmatik, die Praxis und so weiter. Das scheint mir eigentlich bei allem Respekt vor der Aufgabe, die nicht einfach ist, dann trotzdem ein bisschen das gehobene tägliche Brot der Anwendung solcher Gesetze zu sein.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Frau Schönberger bitte.

SV **Prof. Dr. Sophie Schönberger** (HHU Düsseldorf): Vielen Dank. Noch einmal zur politischen Grundströmung: Das ist ja kein Begriff, den sich der Gesetzgeber hier ausgedacht hat, sondern das Bundesverfassungsgericht selbst macht ihn zum Maßstab und sagt: Stiftungen können finanziert werden, wenn eben jede dauerhaft ins Gewicht fallende politische Grundströmung damit bedacht wird. Daher kommt dieser Begriff und deswegen ist es absolut naheliegend, an ihn anzuknüpfen, weil er überhaupt Grundlage der Förderung ist. Insofern ist es natürlich klar, dass wir hier im Grunde so eine leicht paradoxe Situation haben, weil auf der einen Seite die Stiftungen unabhängig von den politischen Parteien sein müssen, umgekehrt – auch das ist im Gesetzentwurf in völlig zulässiger Weise drin – werden sie nur gefördert, wenn sie einer Partei, die eben für eine Grundströmung steht, in besonderer Weise nahestehen, das heißt, von ihr anerkannt

werden. Deswegen haben wir eine ideelle Abhängigkeit, aber eine organisatorische Unabhängigkeit. Das muss man auch so drin lassen, aber die politische Grundströmung ist überhaupt erst der Grund, warum es diese Förderung gibt. Deswegen kann man völlig unproblematisch daran anknüpfen.

Die Frage der Gesamtschau ist letztlich eine juristische Regelungstechnik, die zum Ausdruck bringt, dass man hier eine Prognoseentscheidung treffen muss, denn es geht um die Frage: Wird diese zukünftige Stiftungsarbeit, die finanziert wird für Arbeit, die in der Zukunft liegt, zum Bewilligungszeitraum, wird die auf dem Boden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung stehen? Das kann ich nicht sicher prüfen und wissen, weil es sich um zukünftige Ereignisse handelt, sondern da muss ich eine Prognoseentscheidung treffen, die ich immer in gewisser Weise auf unsicherer Grundlage mache, das kennen wir aus dem Polizeirecht. Und um genau das auszudrücken, gibt es diesen Begriff der Gesamtschau, der hier aber auch nicht ins völlig Unbestimmte führt, sondern durch die verschiedenen Tatbestandsmerkmale, die Anhaltspunkte geben, hinreichend konkretisiert ist.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Das Wort hat der Abgeordnete Glaser für die AfD.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD): Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich darf trotzdem noch einmal in aller Unbescheidenheit daran erinnern, dass wir heute nur deshalb zusammen sind, weil ein jahrzehntelanges, verfassungswidriges Verfahren von uns zur Rechtsprechung geführt worden ist, sonst wären wir gar nicht da. Vor 2018 haben wir schon einmal einen Entwurf vorgelegt, von dem ich behaupte, der würde heute durchmarschiert sein, ohne Probleme. Der war angelehnt an den Entwurf einer Promovendin bei Herrn Professor Morlok. Er enthielt vor allem alles, was dieser Entwurf nicht enthält, weil er eben tatsächlich ein Stiftungsgesetz war.

Deswegen geht meine Frage insbesondere an Sie, Herr Vosgerau, diesen Kern der Umsetzung überhaupt noch einmal zu erläutern, oder warum das nicht ge-



lungen ist. Frau Schönberger hat schon zu Recht gesagt, nach dem Gericht wird ein Haushaltsgesetz für nicht ausreichend gesehen, die Stiftungsfragen zu regeln. Und dann im § 3 Absatz 1 finden wir, was das Geld und die Höhe angeht: Der Haushalt legt das fest. Meine Damen und Herren, das ist eine Parallelität zum Parteienrecht, was wir hier machen. Und im Parteienrecht, Sie wissen das, war die Frage der Höhe der Mittel und ihrer Steigerung der zentrale Punkt, um die Frage politische Klasse versus Gesellschaft einzugrenzen. Das haben wir doch auch bei 700 Millionen. Und deshalb will ich noch einmal fragen, wie man das verstehen kann, dass da gar nichts drinsteht. Es steht nicht einmal etwas über die Rechtsform drin, die Rechtsformwahl ist frei. Das heißt, wir können gGmbHs machen oder wir jonglieren mit dem Stiftungsbegriff, der ein rechtstechnischer ist, aber es sind gar keine Stiftungen. Die Menschen glauben, das sind Stiftungskapitalien, mit denen sorgsam umgegangen wird. Alles das steht überhaupt nicht drin. Aber das steht selbstverständlich alles in unserem Entwurf drin. Deshalb meine dringende Bitte, noch einmal aufzuzeigen, dass die Umsetzung durch das Gesetz, bezogen auf das, was das Verfassungsgericht will, partout - überhaupt nicht - gelungen ist.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Das waren zwei Fragen an Herrn Vosgerau. Bitte sehr.

SV PD **Dr. Ulrich Vosgerau**: Ja, das war ja auch im Ansatz meine Kritik. Dieses Gesetz ist total misslungen, es ist eigentlich überhaupt gar kein Gesetz. Es haben ja mehrere Sachverständige hier behauptet, das Gesetz setze im Großen und Ganzen die Anforderungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Februar mehr oder minder um. Ich weiß gar nicht, wie man auf diese Idee kommen kann. Ich weiß auch nicht, wie man auf die Idee kommen kann, wenn das Bundesverfassungsgericht gesagt hat, bereits in der ersten Legislatur sei die AfD in verfassungswidriger Weise benachteiligt worden, wie man daraus eine Ermächtigung des Gesetzgebers ableiten könne, der Gesetzgeber könne jetzt auf einmal auch drei Legislaturen auf einmal festlegen und während drei Legislaturen ist die Diskriminierung dann völlig zulässig? Das Bundesverfassungs-

gericht hat in seiner Entscheidung ein richtiges Gesetz gefordert. Das heißt, nicht ein Einzelfallgesetz, wo in der Sache, wenn man es analysiert, nur drin steht, wir machen so weiter wie bisher und die DES bekommt nichts. In einem solchen Gesetz wäre dann natürlich auch zu fordern, dass das Zugangs- und das Förderungsverfahren von allen Parteien gleichmäßig absolviert werden muss und, das ist der Hauptskandal, in § 8 werden einfach die bisher schon geförderten Stiftungen aufgezählt, die müssen diese Prüfung nicht machen, die kriegen das Geld ganz von selbst. Das heißt, ganz genau dieselbe Regelung, die das Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig erkannt hat, solange sie noch im Haushaltsplan drin stand, die wird jetzt überschrieben als „Stiftungsförderungsgesetz“ und soll auf einmal verfassungskonform sein. Das ist sie natürlich nicht.

Das Bundesverfassungsgericht wollte ein richtiges, generell-abstraktes Gesetz, wo tatbestandliche Voraussetzungen genannt werden, die dann selbstverständlich von allen Förderaspiranten gleichmäßig erfüllt werden müssen, und die auch bei allen selbstverständlich gleichmäßig überprüft werden müssen und wo alle die gleichen Nachweise führen und dieselben Bedenken ausräumen müssen. Dadurch, dass man hier einfach, das ist handwerklich wirklich schlecht, die bisherige Praxis fortzuschreiben will, das heißt, es stehen in einem Gesetz bestimmte privilegierte Kreise, die ohne Prüfung gefördert werden, nur dass das eben nicht mehr im Haushaltsplan steht, wo es verfassungswidrig war, sondern jetzt steht es im Stiftungsförderungsgesetz. Und genau deswegen verzichten die ja auch auf weitere Ausführungen über die genaue Finanzierung, über die Höhe, über die tatbestandlichen Voraussetzungen, weil es darum geht, die bisherige Praxis bruchlos fortzusetzen, nur eben mit einem Stiftungsförderungsgesetz statt im Haushaltsplan. Und ich sage noch einmal voraus: Das wird vor dem Bundesverfassungsgericht keinen Bestand haben. Das Bundesverfassungsgericht muss sich durch diesen Gesetzentwurf verhöhnt fühlen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Thomae bitte, für die FDP.

Abg. **Stephan Thomae** (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren, ich hätte



eine Frage an die Herren Prof. Möllers und Lenz zum Thema zuständige Stelle, § 7 des Gesetzentwurfes. Da ist momentan eine vorläufige Regelung gefunden. Ich verstehe, dass ein Unbehagen besteht, einerseits die Prüfung und Entscheidung einer Stelle zuzuweisen im Geschäftsbereich des Innenministeriums, zugleich aber in § 2 Absatz 5 Bezug zu nehmen auf eine andere Stelle im Geschäftsbereich des BMI, wo dann eine gewisse Verschränkung besteht. Dieses Unbehagen habe ich verstanden, bin aber mir nicht darüber klar, wie man dieses Problem richtig ausüben kann. Ein Vorschlag ist, eine unabhängige Stelle zu schaffen, im Glauben, dass eine höhere Weisheit bestehe als in Stellen, die demokratisch in unser Gewaltenteilungssystem eingebunden sind. Deswegen ist meine Frage: Wenn man aus diesem Dilemma herauskommen will, greifen denn aus Ihrer Sicht die Bedenken nicht auch durch, wenn man diese Prüfung bei der Bundestagspräsidentin ansiedelt? Gibt es auch da die Frage, ob diese schwierigen fachlichen Fragen bei der Bundestagspräsidentin, bei der ersten Staatsgewalt, die auch das Gesetz erlassen hat, richtig angesiedelt sind? Oder kann man es nicht sehr gut auch dort verorten? Wenn man sagt, nein, das ist nicht die optimale Lösung, es sollte in die zweite Staatsgewalt zur Ausführung gelangen, kann man nicht auch innerhalb des BMI eine weisungsungebundene Stelle, eine Kommission, ein Gremium schaffen, das aus dem Weisungsstrang herausgelöst ist? Aber gleichwohl muss am Ende jemand gerade stehen. Gibt es dafür Vorbilder, Beispiele, wie man in solchen Behörden weisungsfreie Stellen schaffen kann, um zu vermeiden, dass man völlig aus dem Gewaltenteilungssystem heraus eine neue unabhängige Stelle schafft, die am Ende auch keine höhere Weisheit besitzt?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Möllers bitte.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers** (HU Berlin): Vielen Dank für die Frage. Das hat verschiedene Dimensionen. Es gibt die erste Dimension der Legitimität, der Plausibilität jenseits des Verfassungsrechts, wo man sagt, na ja, eine politische Stelle wie das BMI ist vielleicht keine gute Kandidatin dafür, einfach weil

wir parteiunabhängig oder überparteilich entscheiden wollen. Das spricht vielleicht tatsächlich für die Bundestagsverwaltungsbehörde, die ja nun sehr komplexe Sachverhalte aufhebt, denn die Parteienfinanzierung, ich habe das mal im OVG gemacht, ist ja superschwierig vom Sachverhalt her und das machen die eigentlich sehr, sehr gut. Das ist eine sehr professionelle Verwaltung, das läuft wirklich gut, meinem Eindruck nach. Ich hatte das einmal auf der richterlichen Kontrollseite und fand das schon sehr beeindruckend, wie die gearbeitet haben.

Der dritte Punkt ist, dass ich glaube, wenn wir eine weisungsfreie Unterstellung machen, dann kriegen wir wieder neue verfassungsrechtliche Probleme. Weisungsfreiheit, ich bin zwar nicht so orthodox wie viele andere Kollegen, aber Weisungsfreiheit bringt immer so verfassungsrechtliche Bedenken im Blick auf das Demokratieprinzip, dann weiß man gar nicht, wer verantwortlich ist. Da scheint mir der Bundestag tatsächlich noch die bessere Stelle zu sein.

Und der letzte Punkt ist, noch einmal an das Bundesamt selbst zu denken. Das hat das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zum Bayerischen Verfassungsschutzgesetz auch selbst gesagt, Verfassungsschutzämter legitimieren sich auch dadurch in ihren eingriffsintensiven Befugnissen, dass sie eben gerade nicht operativ tätig werden dürfen. Das ist im Grunde einer der wesentlichen Gründe, warum Verfassungsschutzämter das dürfen, was sie tun dürfen. Daran jetzt operativ anzuklicken, ist jedenfalls nicht völlig ohne. Das heißt, man muss auf jeden Fall darauf achten, dass hier eine selbstständige Entscheidung getroffen wird, von einer Stelle, die eine andere ist als das Bundesamt für Verfassungsschutz. Und anders, das ist schon so ein bisschen abgeschwächt mit dieser Regelvermutung, das triggert eigentlich schon fast den normativen Zwang – da sehe ich schon ein Problem. Und noch mal anders, ist das auch ein bisschen was anderes als weisungsunterworfen. Dann sind Sie doch vielleicht in einem anderen Bereich, wenn Sie eine ganz andere Behörde nehmen, die in keiner Weisungsbeziehung zum Bundesamt steht. Sie kriegen auch ein Problem auf der Behördenseite meines Erachtens.



StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Herr Lenz bitte.

SV **Prof. Dr. Christofer Lenz** (RAe Oppenländer): Herr Thomae, ich glaube, Sie sind mit der Frage auf der Suche nach der richtigen Stelle. Und wenn ich es richtig verstanden habe, haben Sie sich auch vorgenommen, nach dem Gesetzgebungsverfahren, diese Suche weiter fortzusetzen. Deshalb erlaube ich mir jetzt mal, das zu tun, was man ja tun soll als Sachverständiger, nämlich nicht die Antwort zu geben, die man selbst für richtig hält, sondern ein bisschen Brainstorming zu machen.

Also erste Überlegung: Ich habe hier zum ersten Mal als Sachverständiger in einer Sachverständigenanhörung teilgenommen. Da ging es um das Parteiengesetz, Parteienfinanzierung. Da wurde diskutiert, ob der Bundestagspräsident, damals noch ein Mann, Herr Thierse, der Richtige ist, ob er unabhängig genug ist. Zwischenzeitlich haben wir die Erfahrung gemacht, dass die Parteien mit der Unabhängigkeit des jeweiligen Präsidenten eigentlich ganz zufrieden sind. Herr Möllers, wir haben diese richterliche Erfahrung gemeinsam gemacht, weil ich da ein Anwalt einer Partei gewesen bin. Die Parteien finden, glaube ich, insgesamt, außer wenn es gerade gegen sie läuft, das ist eine gute Stelle. Das bedeutet nicht, dass sie es so machen müssen, nur dass es hohe Akzeptanz hat und gut legitimiert ist.

Das BMI ist wahrscheinlich die Stelle, die sofort an den Start gehen kann. Deshalb haben Sie es wahrscheinlich auch gewählt, und weil es wahrscheinlich noch am ehesten in der Lage ist, die Informationen zu beschaffen. Gerade wenn man die Frage überprüft, steht jemand auf dem Boden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung oder nicht. Ich kann mir nicht vorstellen, dass die Verbotsanträge gegen die NPD ohne Beteiligung von Informationen aus diesen Quellen zustande gekommen sind – irgendwo muss man Informationen auch herhaben.

Jetzt vielleicht noch einmal ein bisschen den Teller rand verlassen: Wie machen es denn andere? Ich habe vorher schon diese Verordnung erwähnt, die seinerzeit unter der Präsidentschaft von Martin Schulz als Parlamentspräsident im Europäischen Parlament beschlossen worden ist. Die europäische

Regelung über europäische Parteienfinanzierung und Stiftung. Dort ist es so, da gibt es einen Artikel 6, den können Sie sich ja einmal angucken, wenn Sie auf der Suche sind. Da ist eine unabhängige Behörde vorgesehen, im Europäischen Parlament, keine Aufsicht des Parlamentspräsidenten. Das geht, glaube ich, in die Richtung, in die Sie überlegen. Nur was macht die? Die verwaltet das ganze Geld. Die kontrolliert alles. Dann müssten Sie alles dorthin - -

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Lenz! Danke schön. Frau Bünger bitte für DIE LINKE.

Abg. **Clara Bünger** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, vielen Dank auch an Sachverständigen für die Expertise. Ich halte das auch wie meine Vorredner für einen ganz normalen demokratischen Vorgang, den wir hier haben. Wir hatten die Diskussion auch schon im Plenum und hier geht es darum, dass wir Regelungen schaffen müssen. Das ist auch, glaube ich, unzweifelhaft. Und das haben auch die Stellungnahmen der Sachverständigen gezeigt. Das vorweg.

Ich möchte noch zwei Fragen an Herrn Dr. Thurn stellen. Zum einen, das hatten Sie in Ihrem Eingangsstatement auch schon gesagt, der Unterschied zwischen dem Katalog, wie er jetzt im § 2 des Gesetzentwurfs zum Stiftungsfinanzierungsgesetz vorgesehen ist, also die Bezugnahme auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung, wie sie auch im § 4 des Bundesverfassungsschutzgesetzes ausformuliert ist und wie ihn das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 17. Januar 2017 deutlich gemacht hat, wo ja gesagt wurde, dass das Prinzip der Menschenwürde im Vordergrund steht und durch die Grundsätze der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit ausgestaltet wird. In diesem Zusammenhang, das hatten Sie auch in Ihrem Eingangsstatement gesagt, meine Frage an Sie: Wäre es nicht besser, wenn man sich auf diese Prinzipien stützt und dass Sie da vielleicht nochmal ein bisschen ins Detail gehen. Und die zweite Frage, die sich daran anschließt, ist, ob Sie das auch anhand eines Beispiels nochmal deutlich machen können. Vielen Dank.



StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Thurn, bitte.

SV **Dr. John Philipp Thurn** (GFF): Danke. Ich stelle vielleicht zunächst noch einmal klar, dass ich nicht vorschlagen wollte, in das Gesetz selbst die Definition nach der Verfassungsgerichtsrechtsprechung aufzunehmen, sondern dass meine Anregung war, diesen Absatz 5 zu streichen, wenn er nicht gestrichen wird, dann dort die freiheitlich-demokratische Grundordnung hineinzunehmen. Und ich finde, man sollte darüber nachdenken, ob in der Gesetzesbegründung dann die Definition näher ausgeführt wird, beziehungsweise auf konkrete Randnummern der Verfassungsgerichtsentscheidung vielleicht Bezug genommen wird.

Wie unterscheiden sich die, also danke für die Nachfrage, wie unterscheiden sich diese Regelung im Bundesverfassungsschutzgesetz und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts? Man muss vermutlich zuerst sagen, da gibt es große Schnittmengen zwischen dem, was da geschützt wird oder Schutzgüter dann sind, der fdGO, aber die Grundbetrachtungsweise ist eine unterschiedliche, oder? Im Verfassungsschutzgesetz sind institutionenbezogene Grundsätze aufgestellt. Da geht es um die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber der Volksvertretung, als Beispiel die Unabhängigkeit der Gerichte. Das ist eine Betrachtungsweise, eine Denkweise, die von oben, sozusagen von den Institutionen her kommt.

Und die Verfassungsgerichtsentscheidung habe ich so verstanden, dass sie, sozusagen andersherum von unten her, von den Einzelnen her denkt, dass sie von der Menschenwürde ausgeht und die Demokratie eben nicht in erster Linie versteht als einen Oberbegriff für die konkreten Institutionen, die wir jetzt haben, sondern als ‚Herrschaftsform der Freien und Gleichen‘, wie es da heißt – für den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit könnte man das ähnlich ausführen – also diese Grundbetrachtungsweise oder Perspektive ist einfach eine andere. Und um ein Beispiel zu nennen, worin sich das dann letztlich unterscheiden würde, also wenn man auf das eine statt auf das andere abstellen würde: In der Verfassungsgerichtsentscheidung steht schön ausdrücklich drin, dass auf antisemitische oder rassistische

Diskriminierung zielende Konzepte unvereinbar wären mit der freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Darunter kann man sich also dann einen ethischen Volksbegriff oder sozialdarwinistische Vorstellungen vielleicht auch vorstellen.

Das wird man in § 4 Absatz 2 Bundesverfassungsschutzgesetz so schwerlich finden, es ist nicht unmöglich, das auch drunter zu subsumieren, aber es steht jedenfalls überhaupt nicht im Mittelpunkt. Umgekehrt hat das Verfassungsgericht auch – finde ich relativ erfreulich – deutlich klargestellt, dass nicht der bestehende Parlamentarismus per se geschützt ist von der freiheitlichen, demokratischen Grundordnung, sondern dass es darauf ankommt, dass es einen offenen Prozess der politischen Willensbildung gibt, der vom Volk hin zu den Staatsorganen geht, der auch anders sein kann als nach dem gegenwärtigen Parlamentarismus. Was nicht geht nach der Entscheidung, ist, das Parlament verächtlich zu machen, ohne eine Alternative anzubieten, die auch einen offenen Prozess der Willensbildung vom Volk nach oben darstellt.

Wenn ich jetzt noch eine Minute habe, dann erlaube ich mir ganz kurz, auf etwas anderes noch einzugehen, ich hoffe, das ist nicht zu frech. Das Problem mit der Grundströmung, da habe ich mir auch Gedanken gemacht und ich bezweifle auch die Handhabbarkeit und vielleicht auch die Notwendigkeit. Was könnte dahinterstehen? Man möchte vielleicht auch Teilnehmende an Veranstaltungen der Stiftungen mit in den Blick nehmen können oder die geförderten Begabten. Beides könnte ein bisschen schwierig sein, bei den Begabten vielleicht weniger, weil die hat die Stiftung sich ja ausgesucht. Aber sollte man das dann nicht vielleicht in der Nummer 3 miterfassen?

Und dann wollte ich auch noch kurz zu dem einzigen, ein bisschen konkreteren Punkt, von Herrn Vosgerau etwas sagen. Dass es kein Gesetz ist oder dass es ein Einzelfallgesetz ist wegen § 8, der ja nur die Anerkennung nach 1 Absatz 1 beinhaltet, halte ich für abwegig. Aber an einer Stelle wurde es recht konkret und da fand ich es wiederum ein bisschen zu spitzfindig: Nämlich zu § 2 Absatz 4 Satz 2 Nummer 1 haben Sie gesagt, weil da Stiftungsarbeit steht und nicht Gesamtschau der Stiftungsarbeit, sei das



immer automatisch alles danach verboten. Ich glaube, man kann das zwanglos so lesen, dass da auf Gesamtschau in Satz 1 Bezug genommen wird, man könnte das aber sonst noch klarstellen.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank, Herr Thurn. Es gibt im Parlament fraktionslose Abgeordnete, die auch in den Ausschüssen mitarbeiten und entsprechend dann in den Anhörungen auch ein Fragerecht haben. Und davon macht der Kollege Seidler Gebrauch

**Abg. Stefan Seidler** (fraktionslos): Vielen Dank, Herr Castellucci. Liebe Sachverständige, damit Sie mich etwas zuordnen können: Ich bin der fraktionslose Abgeordnete des Südschleswigschen Wählerverbandes, des SSW, der seit 1953 das erste Mal wieder ein Mandat im Deutschen Bundestag errungen hat und seit dem ersten gewählten Schleswig-Holsteinischen Landtag dort auch dauerhaft vertreten ist. Und der SSW hat tatsächlich seit 1991 auch eine eigene Stiftung. Von daher können Sie sich vorstellen, dass ich Ihre Debatte zu den politischen Grundströmungen, aber vor allen Dingen auch zu den dauerhaften Strömungen sehr interessiert verfolgt habe.

Meine Frage richtet sich an Herrn Professor Mellinghoff und Frau Professor Schönberger. Nationale autochthone Minderheiten genießen in unserer liberalen Demokratie ja einen besonderen Schutz und sind ein wichtiger Teil unserer Gesellschaft. Und Herr Professor Mellinghoff, Sie führen in Ihrer Stellungnahme aus, dass das Förderkriterium, im Bundestag in Fraktionsstärke vertreten zu sein, eine strenge Hürde darstellt. Und gerade mit Blick darauf und auf die politische Besonderheit der Minderheitenparteien, frage ich Sie: Sprechen aus Ihrer Sicht verfassungsrechtliche Gründe gegen eine Berücksichtigung parteinaher politischer Stiftungen der nationalen autochthonen Minderheiten, sofern Minderheitenparteien dauerhaft im Bundestag vertreten sind, wovon hoffentlich in Zukunft auch weiterhin auszugehen ist?

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank, Herr Mellinghoff.

**SV Prof. Dr. Rudolf Mellinghoff**: Vielen Dank. Für eine Stiftungsförderung ist meines Erachtens schon

erforderlich, dass eine bundesweite politische Grundströmung da ist. Auch regionale Parteien vertreten manchmal den Grundsatz, dass sie bundesweit antreten wollen. Die Bezeichnung als strenge Voraussetzung bezieht sich auf das Verfassungsgerichtsurteil, was ausdrücklich darauf hingewiesen hat, dass die Fünfprozenthürde, die Sperrklausel, eine andere Funktion hat. Und wenn man das zusammen mit Absatz 2 sieht, auch der Frage des Wiedereinzugs von Parteien nach zwei Legislaturperioden, die vielleicht die ganze Zeit eine relevante politische Grundströmung in der Bundesrepublik Deutschland vertreten haben, dann stellt sich natürlich die Frage nach dieser Voraussetzung, die für die erstmalige Berücksichtigung sicherlich ihre Berechtigung hat, weil sie nämlich deutlich macht, dass schon eine gewisse Stabilität da sein muss, ob man im Folgenden für die fortdauernde Förderung nicht andere Kriterien ansetzen muss.

Beim Südschleswigschen Wählerverband und seiner Stiftung, da muss ich ganz ehrlich sagen, dazu kenne ich mich zu wenig aus, aber ob das eine politisch relevante Grundstimmung für das gesamte Bundesgebiet ist, da bin ich mir nicht so ganz sicher und da weiß ich nicht, ob das nicht sinnvoller wäre, das auf Landesebene zu regeln.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Schönberger bitte.

**SV Prof. Dr. Sophie Schönberger** (HHU Düsseldorf): Vielen Dank für die interessante Frage. Das Bundesverfassungsgericht hat ja in Bezug auf die Sperrklausel explizit die Sonderstellung von Parteien nationaler Minderheiten auch auf Bundesebene anerkannt. Nun hat es in der letzten Entscheidung für Stiftungsfinanzierung gesagt, dass die Sperrklausel anderen Zwecken dient als die Frage der Zugangsberechtigung für die Stiftungsfinanzierung. Ich halte es aber jedenfalls verfassungsrechtlich für gut vertretbar, hier dieses Argument, dass Parteien nationaler Minderheiten eine besondere Funktion erfüllen –, auch im Hinblick auf internationale Abkommen –, dass man diese Überlegung überträgt und eine entsprechende Privilegierung für verfassungsrechtlich begründet halten würde. Da sind wir so ein bisschen im luftleeren Raum oder im Bereich der Kristallkugel – klingt jetzt ein bisschen zu stark,



aber ich kann Ihnen sozusagen keine verbindliche Antwort geben, weil wir dazu zu wenig Rechtsprechung aus Karlsruhe haben. Ich hielte es aber für gut möglich, das verfassungsrechtlich zu begründen.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD):** Damit sind wir einmal durch und ich gehe davon aus, dass es weitere Fragen gibt und wir in eine zweite Fraktionsrunde eintreten können. Ja, das ist gewünscht. Dann beginnt wieder der Kollege Dr. Fechner für die SPD.

**Abg. Dr. Johannes Fechner (SPD):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich stelle eine Frage, gerne an Frau Professorin Fontana und an Herrn Professor Wieland: Mir geht es nochmal um Ihre Einschätzung zur Frage, ob wir mit der Förderung erst ab der dritten Wahlperiode beginnen dürfen, wenn Sie das mal belegen und näher ausführen könnten, warum Sie der Meinung sind, dass wir das verfassungsrechtlich tun könnten. Vielen Dank.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD):** Frau Fontana, bitte.

**SV Prof. Dr. Sina Fontana MLE.** (Universität Augsburg): Vielen Dank. Ich gehe nochmal auf den Wortlaut der Entscheidung zurück, die sagt, dabei scheint es nicht fernliegend, einen Zeitraum festzulegen, der die Dauer einer Legislaturperiode übersteigt. Also das Bundesverfassungsgericht hat hier dem Gesetzgeber einen Gestaltungsspielraum eingeräumt, den er ausfüllen kann und letztendlich auch ausfüllen muss. Denn dieser genaue Zeitraum, ab wann von einer dauerhaften politischen Grundströmung auszugehen ist, lässt sich nicht unmittelbar aus der Verfassung entnehmen. Und ich meine, wenn das Gericht hier schon einen Gestaltungsspielraum annimmt und das eben auch ganz zu Recht, dann kann der auch nach Maßgabe der Einschätzung des Gesetzgebers ausgefüllt werden, zumal mir die Dauer von drei Legislaturperioden auch nicht als Hürde erscheint, die Parteien unangemessen benachteiligt, sondern ganz im Gegenteil eben genau dafür sorgt, dass die aufgestellten Voraussetzungen bestehen bleiben.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD):** Danke sehr. Herr Wieland bitte.

**SV Prof. Dr. Joachim Wieland:** Ich sehe das genauso wie Frau Fontana. Der Grundgedanke zu sagen, das Haushaltsgesetz reicht nicht aus, sondern wir brauchen ein Sachgesetz, ist ja gerade, der Gesetzgeber soll über die Voraussetzung einer Stiftungsförderung entscheiden und nicht nur im Haushaltsgesetz. Und wenn man diesen Ausgangspunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nimmt und gleichzeitig sieht, dass das Gericht dem Gesetzgeber, wie in anderen Fällen auch, hier einen Einschätzungsspielraum einräumt, wann eine Strömung dauerhaft ist, dann sehe ich überhaupt keinen Grund, warum diese Anforderung der dritten Legislaturperiode sich nicht im Rahmen des Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers halten sollte. Die AfD hat geklagt, weil sie ein Sachgesetz wollte – dann muss sie jetzt auch das hinnehmen, was der Sachgesetzgeber für sachgerecht hält. Vielen Dank.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD):** Vielen Dank. Kollege Amthor für die Union.

**Abg. Philipp Amthor (CDU/CSU):** Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen, vielen Dank auch für die Diskussion bisher. Ich habe zwei Fragen an Herrn Professor Mellinghoff. Das eine betrifft jetzt auch noch den Rahmen für das weitere parlamentarische Verfahren, denn es ist ja durchaus so, dass ich finde, hier sind wirklich noch einmal – sowohl in den Stellungnahmen als auch in der Diskussion – einige erwägenswerte Punkte aufgekommen, die, denke ich, durchaus Anlass geben, auch nochmal drüber nachzudenken, wie wir den allgemein für gut befundenen, aber doch durchaus noch an manchen Stellen verbesserungswürdigen Entwurf verbessern können. Jetzt ist natürlich dann immer sehr viel Eile im parlamentarischen Verfahren, deswegen würde mich das interessieren, Herr Mellinghoff, wenn Sie uns nochmal einen Rahmen geben können: Eigentlich könnten wir uns doch wahrscheinlich durchaus die Zeit noch nehmen, jetzt nicht zwingend im Eiltempo abzuschließen, sondern im Zweifel harmonisiert mit dem Haushaltsgesetz dann auch den Rahmen der parlamentarischen Beratung etwas auszuschöpfen, wenn Sie da vielleicht auch nochmal die Perspektive sehen? Ich glaube jedenfalls, es führt nicht zum Nachteil einer Überprüfung dieser Norm in Karlsruhe, wenn man



zu dem Befund kommt, das Parlament hat sich ausführlich Zeit genommen, die Argumente abzuwägen. Das ist Komplex eins, also was ist sozusagen die Empfehlung für die weitere parlamentarische Befassung, eilig oder nicht?

Und der zweite Aspekt, den haben Sie in Ihrer Stellungnahme, wie ich finde, sehr bedenkenswert aufgeworfen, die Frage des Rechtswegs, der jetzt in diesem Gesetzentwurf ja gar nicht näher ausbuchstabiert ist. Sie schlagen vor, in Orientierung an § 50 VwGO, quasi erst- und letztinstanzlich eine Spezialzuweisung an das Bundesverwaltungsgericht. Ich finde, dafür spricht einiges zu den Rechtsstreitigkeiten, zumal man davon ausgehen muss, dass all die Fragen rund um die parteinahen Stiftungen und deren Finanzierung ohnehin wahrscheinlich bis zum Bundesverfassungsgericht getrieben werden, selbst wenn es die einfachrechtliche Ausgestaltung des Gesetzes angeht. Wenn Sie da vielleicht zum Thema Rechtsweg und wie könnte man das klug operationalisieren und was wäre der Nachteil, wenn man es ungeregelt ließe, wenn Sie den Aspekt auch vertiefen könnten? Vielen Dank.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Herr Mellinshoff, vier Minuten.

**SV Prof. Dr. Rudolf Mellinshoff:** Ja, Herr Amthor, zur Eile des Gesetzgebungsverfahrens: Ich glaube, die Parlamentarier selbst wissen, dass sie viel zu sehr unter Druck sind und eigentlich nicht genügend Zeit haben, in Ruhe die ganzen Fragen zu erörtern, die mit den Gesetzen zusammenhängen. Ich glaube, wenn Sie am 31.12. beide Gesetze verabschiedet haben, dann ist es in Ordnung, bis dahin ist noch ein bisschen Zeit. Also ich sehe nicht den Grund, dass dieses Gesetzesvorhaben nun in der nächsten Woche verabschiedet sein muss. Dieses Recht haben Sie als Parlamentarier und als Parlament und das hieße Eulen nach Athen tragen. Es gibt genug in Ihren Reihen, die eine gründlichere und ausführliche Beratung der Gesetze wünschen und für erforderlich halten. Es gibt natürlich gewisse Endpunkte und eine gewisse Synchronisation mit dem Haushaltsgesetz ist zwingend erforderlich, weil natürlich die Höhe im Haushaltsgesetz festgeschrieben wird und die anderen Voraussetzungen in dem Stiftungsförderungsgesetz.

Mit dem Rechtsweg ist es natürlich so: Wenn wir überhaupt nichts regeln, dann haben wir drei Instanzen. Und ich muss ganz ehrlich sagen, im Hinblick auf die Bedeutung der Finanzierung für die politischen Stiftungen und in Kenntnis der Dauer der verwaltungsgerichtlichen Verfahren, die im Übrigen natürlich auch mit den ganzen Asyl- und ausländerrechtlichen Fragen überlastet sind – das hat auch Auswirkungen auf die Gesamtbelastung der Judikatur. Da würde ich schon vorschlagen, dass man diese bedeutende Frage, ob eine politische Stiftung die Voraussetzungen des § 2 Absatz 4 erfüllt, dass man die dem Bundesverwaltungsgericht in die Hände legt und erst- und letztinstanzlich dort überprüfen lässt, zumal man davon ausgehen muss, dass die Frage anschließend sowieso noch ans Bundesverfassungsgericht getragen wird.

Sie, Herr Möllers, haben das, glaube ich, auch vertreten in Ihrem Gutachten, nicht? Das würde ich dringend anraten, dass man hier den Rechtsweg eindeutig, schnell und klar regelt. Vielen Dank.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Ich habe jetzt eine Frage zur Planungssicherheit für die Stiftungen, aber vielleicht kann das einer der Kollegen, wenn es jemanden interessiert, aufgreifen, was diese Zeitabläufe angeht. Nicht nur die rechtliche Situation, sondern auch die Frage, was das für die Stiftungen bedeutet. Herr Dr. von Notz für die Grünen.

**Abg. Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Wobei der Vorsitzende jederzeit natürlich eine Frage einstreuen kann, ich habe damit überhaupt kein Problem.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Hat er ja eben.

**Abg. Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich verstehe, genau. Das kann vielleicht aufgenommen werden, zumal meine Frage in eine ähnliche Richtung geht. Ich wollte nochmal an Herrn Professor Möllers und Frau Professorin Schönberger die Frage richten bezüglich den Ausnahmen des Verteilungsschlüssels in § 3 die Absätze 4 bis 6, wie Sie darauf gucken. Insbesondere Frau Schönberger kritisiert in ihrer Stellungnahme die Ausnahmen für die baulichen Maßnahmen und





die Begabtenförderung. Vielleicht könnten Sie das noch mal mit einem Augenblick Zeit präziser ausformulieren, was Ihre Kritik daran genau ist?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Möllers, bitte.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers** (HU Berlin): Ich habe daran erstmal noch gar keine Kritik. Es ist für mich ein bisschen schwierig, dazu jetzt etwas zu sagen. Ich glaube tatsächlich, da können wir tatsächlich erst einmal von dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ausgehen. Und da ist es auch nicht unanständig, sich irgendwie an der bisherigen Förderpraxis zu orientieren und zu sagen, also das ist gut gelaufen. Die letzte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts war ja doch dahin auch wieder bemerkenswert, dass sie zwar den Gesetzesvorbehalt eingefeuert hat, aber ansonsten doch irgendwie erstmal die Praxis, so wie sie ist, mit einem doch erstaunlich ungewöhnlich großen Wohlwollen auch betrachtet hat, wenn man bedenkt, dass es da jetzt doch um Geld geht, dass Parteien irgendwie an Stiftungen geben. Insofern habe ich da eigentlich gar keinen Einwand. Ich glaube, ich gebe das jetzt mal so an Frau Schönberger, dann hat sie mehr Zeit, dazu etwas zu sagen.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Bitte sehr.

SV **Prof. Dr. Sophie Schönberger** (HHU Düsseldorf): Vielen Dank. Ich nehme gerne die übriggebliebene Zeit von Christoph Möllers mit, aber ich glaube, ich kann es auch relativ kurz machen:

Ich lese die Entscheidung da tatsächlich sehr deziert anders, denn das Bundesverfassungsgericht hat ganz klar gesagt, dass nach der Wesentlichkeitsformel die wesentlichen Fragen durch den parlamentarischen Gesetzgeber zu regeln sind. Und dazu gehört, ich kann es noch mal zitieren: „... nach welchen Kriterien der Kreis der Zuwendungsempfänger bestimmt und die Höhe der jeweiligen Zuwendung festgelegt wird ...“. Wenn nun schon nicht die Gesamthöhe oder die Höhe, wie sie sich zusammerechnet, im Gesetz steht, sondern nur der Verteilungsschlüssel, dann ist das schon ein Problem. Wenn dann aber von diesem Verteilungsschlüssel auch noch abgewichen werden kann, in einer Art und Weise, in der letztlich der Haushaltsgesetzgeber

völlig frei entscheiden kann, wie mit solchen Förderungen für bauliche Maßnahmen umgegangen werden kann, dann wird genau damit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts gerade *nicht* Rechnung getragen. Denn das Bundesverfassungsgericht hat es zwar für möglich gehalten, an viele überkommene Praktiken und viele überkommene Kriterien anzuknüpfen, aber wenn es in dieser Entscheidung etwas ganz, ganz deutlich gemacht hat, dann, dass es eine parlamentarische, materiellrechtliche Regelung dafür braucht. Und die ist hier nicht gegeben. Das ist bei der Begabtenförderung mit diesem Abweichungsmaßstab von drei Prozent schon problematisch, aber noch eingehegt. Aber diese völlige Freigabe für bauliche Anlagen genügt insofern schon nicht diesem Wesentlichkeitsvorbehalt und darüber hinaus ist es eben auch so, dass eine Abweichung von einem gleichheitsrechtlichen Verteilungsmaßstab eines verfassungsrechtlichen Grundes bedürfte oder eines Gutes von Verfassungsrang, der oder das diese Ungleichbehandlung rechtfertigen würde, und das kann ich so jedenfalls nicht erkennen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Besten Dank, Herr Kollege Glaser, bitte.

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD): Herzlichen Dank. Ich hätte gern eine Frage an Herrn Professor Möllers und Frau Professor Schönberger gestellt:

Herr Professor Möllers, von Ihnen hätte ich gern noch einmal ein bisschen gehört zum Thema Parallelität, zum Parteienrecht und vor allen Dingen zur Ressourcenfrage, weil, um das ganz klar zu sagen, als ich den Gesetzentwurf vor Stunden gesehen habe, habe ich als erstes aufgeschlagen und geguckt, ob da etwas über das Geld drinsteht. Da steht nichts über das Geld drin, sondern eben ein Globalverweis, das wird der Haushaltsgesetzgeber schon richten. Aber die Einflussnahme auf die Willensbildung, auch durch Informationen und durch Veranstaltungen, hat ja was mit dem Sektor zu tun. Bei den Parteien sagt man, sie nehmen auch an der Willensbildung teil, aber ich kann sie nicht so ausstatten, dass sie sie dominieren. In einer gewissen Validität dazu muss man doch das bei den Stiftungen irgendwie einordnen. Wie viele Tageszeitungen machen einen Umsatz von 600, 700 Millionen? Oder



von mir aus, wenn Sie diese Kernförderung nehmen mit 130 Millionen, die ist nahezu so hoch wie die 160, die an die gesamten Parteien gehen. Wenn Sie dazu noch was sagen könnten?

Und Frau Schönberger, Sie würde ich noch einmal an der Fristfrage packen wollen, denn wir haben noch eine Vierperiodenfrist im § 3 Absatz 3. Da werden ja sogar zurückliegende Zeiträume, in denen eine Partei überhaupt nicht im Bundestag vertreten war, für eine Durchschnittsberechnung herangezogen. Das klingt doch nach gezielter Diskriminierung, so wie die FDP-Klausel in § 2 Absatz 4 eine gezielte Privilegierung ist. Da wird genau die Rolle der FDP, die mal ausgeschieden ist, extra geregelt und gesagt, die kriegen weiter Finanzierung. Das können Sie doch keinem ehrlichen Bürger, der da zuguckt, erklären, dass diese Akzentsetzung, nämlich konkrete Diskriminierung oder Privilegierung, sozusagen der Makel dieses Gesetzentwurfs ist. Wenn wir uns einig sind, dass das für die Öffentlichkeit ein wichtiger Punkt ist, ein Demokratietestpunkt, wie hier gearbeitet wird, dann denke ich, ist das kein gutes Werk.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herr Möllers.

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers** (HU Berlin): Vielen Dank für die Frage. Erstens: Das Gericht hätte natürlich die Möglichkeit gehabt, die Obergrenzenregelung aus der Parteifinanzierung, aus dem Parteienfinanzierungsrecht irgendwie auf das Stiftungsrecht anzuwenden, hätte das sagen können. Ich wäre komplett überrascht gewesen, wenn das passiert wäre, aber es ist ausdrücklich nicht passiert. Insofern sind wir eigentlich dabei, zu sagen, der Gesetzgeber hat ja diesen Spielraum. Das Gericht hätte auch die Möglichkeit gehabt, die Frage der organisatorischen Unabhängigkeit zwischen Parteien und Parteistiftungen schärfer zu formulieren und zu sagen, so geht es nicht, hat es auch nicht gemacht. Insofern haben wir ja eigentlich auch - -

Abg. **Albrecht Glaser** (AfD): Weil das nicht Streitgegenstand war, Herr Möllers!

SV **Prof. Dr. Christoph Möllers** (HU Berlin): Nein, das glaube ich nicht. Am Streitgegenstand hat sich das Gericht eigentlich selten orientiert in seinen

Äußerungen, wenn ich das so sagen darf. Ich glaube, wenn die das hätten sagen wollen, hätten die das gesagt. Das glaube ich tatsächlich nicht. So läuft das eigentlich im Verfassungsprozess auch nicht. Ich glaube schon, dass sie tatsächlich bei beiden Fragen dann doch die Unterscheidung zwischen Parteienfinanzierungsrecht und Stiftungsfinanzierung relativ grundsätzlich gemacht haben.

Und letzter Punkt: Da würde ich tatsächlich sagen, die Stelle, die Frau Kollegin Schönberger zitiert hat, lese ich tatsächlich anders. Ich würde tatsächlich sagen, diese Stelle, wenn ich den Satz ganz lese und langsam lese, macht der eine Unterscheidung zwischen Haushaltsrecht und materieller Gesetzgebung, die nicht darauf hinausläuft, das zu regeln zu müssen. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Schönberger, bitte.

SV **Prof. Dr. Sophie Schönberger** (HHU Düsseldorf): Vielen Dank. Zu der Frage, wie ist das, wenn eine Partei für eine Legislaturperiode nicht im Bundestag vertreten ist? Ich denke, das ist eine Regelung, die insgesamt der zunehmenden Beweglichkeit in unserem Parteiensystem Rechnung trägt, dass es eben sein kann, dass eine Partei die Fünfprozenthürde einmal nicht übersteigt – da ist ja nun die Wahlrechtsreform vielleicht auch noch einmal von besonderer Aktualität – und trotzdem eine stabile, dauerhafte Grundströmung ist. Ob das noch der Fall ist, wenn man für zwei Legislaturperioden rausfliegt und dann wieder reinkommt, darüber kann man sicherlich streiten, aber diese Regelung, dass wenn man nur eine Periode nicht vertreten ist, die Förderung bleibt, das halte ich für unproblematisch.

Die Frage der, ich wiederhole es einmal, „Diskriminierung von Neulingen“, dass man sagt, ich tue so, als wären sie bei einer ersten Wahl angetreten, aber hätten keine Stimmen bekommen, das ist eine etwas schwierige Regelung, aber die Regelungssystematik ist insgesamt schwierig, wenn Sie sich an Wahlergebnissen orientieren und diese Wahlergebnisse für den Fall noch nicht da sind. Insofern ist das tatsächlich nichts, was ganz unproblematisch ist, was man aber vor dem Hintergrund, dass das Bundesverfas-



sungsgericht die Orientierung an den Wählerstimmen für grundsätzlich möglich gehalten hat und diese Wählerstimmen am Anfang eben noch nicht da sind, insofern auch diese Grundströmungen nicht in gleicher Weise dauerhaft und stabil sind, möglicherweise rechtfertigen kann.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön. Kollege Thomae, nochmal für die FDP.

**Abg. Stephan Thomae** (FDP): Vielen Dank. Ich würde gerne in der zweiten Runde eine Frage an Herrn Professor Lenz und Herrn Professor Mellinghoff stellen, und zwar die gleiche Frage an beide. Die betrifft den § 2 Absatz 4, also die Vorschrift, um die sehr vieles kreist, weil wir auf der einen Seite in diesem Gesetz schon Selbstverständlichkeiten regeln. Wer steuerlich gefördert werden will, der muss auf dem Boden der Verfassung stehen, aber die Frage ist: Wie weit können wir uns noch sicher fühlen? Das ist uns ein sehr wichtiger Punkt. Wir müssen sicherlich das, was hier gesagt worden ist, nochmal auf uns wirken lassen und reflektieren. Es sind auch keine einfachen verfassungsrechtlichen Fragen, die hier zu beurteilen sind. Und darum frage ich nochmal, damit wir ein gutes Gefühl haben beim § 2 Absatz 4, wo ja nicht nur verlangt wird, dass jemand sich verfassungskonform verhält und auch aktiv eintritt für die freiheitlich-demokratische Grundordnung und für die Völkerverständigung. Das wäre meine Frage: Können wir uns hier auf sicherem Boden fühlen? Oder ist die Gefahr nicht unerheblich, dass wir hier über das Ziel hinausschießen? Ich hätte mir auch vorstellen können, den europäischen Gedanken hier unterzubringen, der ja seit Artikel 23 und Präambel auch zur DNA des Grundgesetzes zählt. Vielleicht können wir das auch noch einmal en passant streifen. Aber das ist meine Frage: Sind wir hier auf sicherem Boden oder wo lauern aus Ihrer Sicht Gefahren, die wir uns noch einmal genauer anschauen müssten?

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Herr Lenz bitte.

**SV Prof. Dr. Christofer Lenz** (RAe Oppenländer): Herr Thomae, § 2 Absatz 4 haben Sie angesprochen, diese Gesamtschauregelung. Ich finde das eigentlich sehr vernünftig, dass wenn man eine Entscheidung

trifft, die von einschneidender Natur ist für die antragstellende Stiftung und für die befreundete Partei, dass man dann alles in den Blick nimmt. Das ist ja auch nicht so ungewöhnlich. Wir haben übrigens eine Regelung, die ein bisschen weiter weg liegt, im Bauplanungsrecht, wenn ein Bebauungsplan aufgestellt wird, dann werden auch alle Belange, ohne dass die jetzt irgendwie vorher beschränkt wären durch den Gesetzgeber, die irgendwie für das Ergebnis von Interesse sein könnten, gesammelt, eingestellt, bewertet und gegeneinander abgewogen. Ich glaube, man muss erkennen, dass der § 2 Absatz 4 Satz 1 nicht auf einen Mechanismus hinausläuft, wo man in eine Formel Zahlen einsetzt und dann ein Computerprogramm ein Ergebnis ausrechnet, sondern das ist mit einer Bewertung verbunden. Und natürlich stellt sich auch schon bei der Frage, was nehme ich mit in die Bewertung hinein, in die Überprüfung oder nicht, die Frage, was ist sachgerecht, was ist nicht sachgerecht? Ich habe das so gelesen, dass die Textverfasser sich mit dem Satz 2 Gedanken gemacht haben über Dinge, von denen sie positiv zum Ausdruck bringen wollten, dass wenn der oder die Abwägende das als relevant ansehen möchte, dass er das auch darf. Aus meiner Sicht gehört das nicht in einen Gesetzestext, sondern in eine Begründung, in eine Motivationslage: Wir verstehen die Gesamtschau so offen, dass all diese Dinge einfließen können.

Wenn man will, dass diese Nummern 1 bis 4 eine reale Rolle haben, dann muss man zur Regelungstechnik von § 5 Absatz 2 schreiten, in so eine Art Regel oder jedenfalls eine normative Funktion. Jetzt steht nur, dass es eine Rolle spielen kann. Sie wissen, dass praktisch alles eine Rolle spielen kann, und deshalb würde ich Ihnen empfehlen, das wegzulassen und damit klarzustellen, dass die Gesamtschau alles zugunsten und zulasten der Stiftung berücksichtigt.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke sehr. Und Herr Mellinghoff, bitte.

**SV Prof. Dr. Rudolf Mellinghoff**: Ich glaube, man muss zwei grundsätzliche Fragen unterscheiden, Herr Thomae: Einmal die Frage der Grundsatzförderung, die prospektive Prognose, von der hier auch



schon die Rede war. Dort sehe ich keinerlei Probleme, dass man in einer Gesamtschau prüft, ob eine Stiftung die Gewähr bietet, aktiv für die freiheitlich-demokratische Grundordnung einzutreten.

Die Problematik sehe ich eher darin, dass später dann auf § 2 Absatz 4 auch insoweit verwiesen wird, dass in den einzelnen Ressorts, bei den einzelnen Maßnahmen und bei der Stiftungsarbeit der § 2 Absatz 4 zur Anwendung kommt. Und da muss ich sagen, das halte ich einfach reglungstechnisch für mehr als unglücklich. Denn in den einzelnen Ressorts geht es doch um die Verwendung konkreter Mittel im Hinblick auf einen bestimmten Einsatz von Mitteln. Da kann man sicherlich jedes Mal prüfen, ob dieser Einsatz der Mittel gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung verstößt, aber dort kann man doch nicht eine Gesamtschau machen, vielleicht dann noch beim Innenministerium nachfragen – das ist einfach extrem ungünstig gelöst. Auch in der praktischen Handhabung kann ich mir nicht vorstellen, wie das funktionieren soll.

Die Regelbeispiele, die Sie dann in Absatz 4 Satz 2 haben, da würde ich sagen, das Letzte, damit kann ich relativ wenig anfangen, das erscheint mir einfach nicht operabel zu sein: Während die anderen Kriterien, die in der Vergangenheit liegende Stiftungsarbeit, das ist völlig natürlich, dass man für eine Prognoseentscheidung natürlich auf das abstellt, was in der Vergangenheit geschehen ist und ob daraus geschlossen werden kann, dass auch in der Zukunft diese Arbeit weitergeführt wird. Und auch die Veröffentlichungen, da muss ich natürlich sagen, die Veröffentlichungen können nur solche der Stiftung sein, sind natürlich Grundlage einer solchen Prognosearbeit, genauso wie die Personen, die in dieser Stiftung arbeiten. Meine Kritik bezieht sich auf Nummer 4, das halte ich für schwer operabel. Und das, was ich wirklich für einen Strickfehler halte, ist das Verhältnis Einzelmaßnahmen und Gesamtbeurteilung.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Danke schön.

MR **Stefan Uecker** (BMI): Darf ich ganz kurz? Herr Professor Mellinghoff, nur ganz kurz, weil ich das

Gefühl habe, dass wir da nicht genau über das gleiche Gesetzesverständnis reden. Also nach unserem Verständnis trifft diese Gesamtschau allein die zuständige Stelle, also das BMI. Die Rolle der anderen Ressorts liegt dann selbstverständlich darin, Informationen zur Verfügung zu stellen. Das trifft, wie Herr Professor Dr. Lenz finde ich, sehr schön formuliert hat, in diese Aufgabe der Gesamtschau, alles zugunsten und zulasten der Stiftungen zu werten. Und diese Erkenntnisse kommen natürlich nicht nur vom Bundesamt für Verfassungsschutz – da liegen ja für die meisten Stiftungen gar keine Erkenntnisse vor –, sondern aus der Förderpraxis aller Ressorts. Aber die Entscheidung selbst, und da möchte ich Ihnen sozusagen in Ihrer Kritik vollständig recht geben und ich glaube, dass das Gesetz auch diese Kritik aufgreift, wird allein durch die zuständige Stelle getroffen, also durch das BMI in diesem Fall.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Den Dialog können wir leider nicht machen. Wir müssen in der Fraktionsrunde weitermachen. Frau Kollegin Bün-ger.

Abg. **Clara Bün-ger** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Nichtsdestotrotz finde ich es gut, dass wir hier tatsächlich fruchtvoll diskutieren. Und das heißt ja auch, wir sehen die Wichtigkeit und Notwendigkeit und bemühen uns auch alle, an einem guten Gesetzentwurf zu arbeiten.

Ich möchte Herrn Thurn nochmal zwei Fragen stellen: Zum einen zur Zuständigkeit und zum anderen zur Sperrklausel, weil Herr Möllers ja auch Bauchschmerzen hatte bezüglich der Zuständigkeit des BMIs. Ich sehe das auch so, dass das noch nicht ganz gelungen ist und wir der Bundestagspräsidentin eher das Vertrauen ausgesprochen hätten und auf das BfV natürlich bei der Sachverhaltsaufklärung Bezug genommen wird. Und deshalb würde ich Sie fragen, Herr Thurn, ob Sie noch einmal die Problematik aus Ihrer Sicht dahingehend erläutern können und vielleicht auch noch auf die Wichtigkeit der Unabhängigkeit dieser Stelle eingehen könnten.

Und in der zweiten Frage zur Frage der Sperrklausel: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, da würde mich interessieren, wie Sie das auslegen? Es



hat ja nicht vorgeschrieben, dass eine schlichte Übertragung der bereits bestehenden Sperrklauseln passiert und auch vor dem Hintergrund, was auch Herr Seidler natürlich angemerkt hat, würde mich schon interessieren, was Ihre Position in Bezug auf den Zugang wäre. Vielen Dank.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD):** Herr Thurn bitte.

**SV Dr. John Philipp Thurn (GFF):** Danke für die Fragen. Ich muss zugeben, dass ich zu einem möglichen anderen unabhängigen, wissenschaftlicher arbeitenden Gremium nicht die Zeit oder vielleicht auch die Kompetenz hatte, mir da jetzt so schnell einen guten Vorschlag auszudenken. Ich fand interessant, was ich gelesen habe im Verfassungsblog, was aber wahrscheinlich Sie auch schon gelesen haben von Manja Hauschild und Vivian Kube, diesen Vorschlag, da die Bundeszentrale für politische Bildung einzubeziehen, die Erfahrung hat im Umgang mit der Prüfung von Trägern, auch im Umgang mit den Stiftungen. Die natürlich der Fach- und Rechtsaufsicht des BMI unterliegt, das wäre dann dort das Problem oder da könnte man sich fragen, inwieweit man die bpb da von der Prüfung freistellen kann oder wie man das schlau gestalten kann. Da kann ich nicht mit einer klugen Idee auf die Schnelle um die Ecke kommen, aber ich glaube, es wäre hilfreich, nicht für die verfassungsrechtliche Rechtmäßigkeit, ich glaube, das ist klar hier an der Stelle, sondern für die verfassungspolitische Legitimität, für die Vermittelbarkeit der Entscheidungen, die da getroffen oder vorbereitet werden, dass man das plural und mit wissenschaftlichem Sachverstand, mit zivilgesellschaftlichem Input so ein Gremium zumindest langfristig schafft oder solch einen ähnlichen Weg. Weil ich aber auch verstanden habe, dass es jetzt für Sie eilt, fände ich es naheliegend, jetzt im Gesetz bis auf weiteres die Bundestagspräsidentin vorzusehen. Und wenn die dann dafür für diese neue Aufgabe einen weiteren Bedarf an Personal hat, dann könnte man das vielleicht im ähnlichen Umfang wie im Gesetzentwurf machen, da ist für das BMI auch ein Umfang von drei Stellen, davon eine im höheren Dienst vorgesehen, wenn ich das richtig verstanden habe.

Was die Übertragung der Sperrklausel, also der Fünfprozenthürde angeht, da kann ich eigentlich auch nur sagen, dass da nach der Verfassungsgerichtsentscheidung, so wie auch ich sie verstehe, ein gesetzgeberischer Spielraum besteht, der an der Stelle groß ist. Ich glaube nicht, dass es verfassungswidrig wäre, da jetzt die Fünfprozent-Sperrklausel zugrunde zu legen. Es ist aber umgekehrt auch in keiner Weise geboten, man könnte da auch einen niedrigeren Wert von zwei oder drei Prozent beispielsweise ansetzen. Man könnte insbesondere auch auf zusätzliche Wahlergebnisse abstellen, das sagt das Verfassungsgericht ja ausdrücklich. Ich finde es, wie gesagt, nicht geboten, aber naheliegend, dass man beispielsweise die Wahlergebnisse bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, die ja auch in Gesamtdeutschland stattfinden, einbezieht, also als alternatives Kriterium. Wie man das genau macht, müsste man sich dann überlegen. Und das gilt auch für die Ergebnisse der Wahlen zu den Landtagen. Das kann man selbstverständlich nicht zusätzlich noch fordern, aber man könnte sich, finde ich, schon überlegen, ob es hier angemessen ist, selbst wenn die Finanzierung aus Bundesmitteln kommt, dass dann eine parteinahe Stiftung hier nicht mehr zum Zuge kommen soll, wenn beispielsweise in vier oder in sechs oder in neun Landtagen die Partei noch vertreten ist. In unserer föderalen Verfassungsordnung käme einem das schon auch komisch vor.

**StVors. Prof. Dr. Lars Castellucci (SPD):** Danke schön. Herr Seidler, bitte nochmal.

**Abg. Stefan Seidler (fraktionslos):** Vielen Dank für die Möglichkeit zur Nachfrage. Frau Professor Fontana, Sie schreiben in Ihrer Stellungnahme, die staatliche Stiftungsförderung kann darauf begrenzt werden, dass nur Parteien gefördert werden, die eine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentieren, wobei letztere anhand der Wahlbeteiligung und der Wahlergebnisse der nahestehenden Parteien ermittelt werden kann. Herr Professor Mellinghoff hat daran nun gerade etwas Zweifel geäußert. Und dabei sehe ich oder sehen wir es ja so, dass es derzeit bereits Stiftungen von Parteien gibt, die nicht bundesweit antreten,



sondern hier im Parlament vertreten sind und Förderung des Bundes für ihre parteinahen Stiftungen erhalten, sodass doch der relevante und entscheidende Aspekt jetzt und dann auch im Gesetzentwurf nicht der bundesweite Vertretungsanspruch, sondern die Wählbarkeit, also die Vertretung der Partei im Bundestag, sein müsste. Das scheint beim SSW doch zweifelsohne gegeben. Würden Sie dem zustimmen?

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Fonatana, Sie haben das Wort.

SV **Prof. Dr. Sina Fontana MLE.** (Universität Augsburg): Ja, das würde ich. Danke für die Rückfrage. Aus meiner Sicht kommt es tatsächlich auch darauf an, ob die Partei eine dauerhafte politische Grundströmung in dem Sinne ist, dass sie einerseits wählbar ist, aber andererseits, der zweite Punkt, auf eine gewisse politische Zustimmung stößt. Ich meine auch, habe das auch in meiner schriftlichen Stellungnahme geschrieben, dass es auch nicht auf die Fraktionsstärke ankommen muss, sondern dass das Vertretensein im Bundestag ausreicht, egal auf welche Weise, nach geltendem oder neuem Wahlrecht, die Partei in den Bundestag gekommen ist. Darüber hinaus, wenn es jetzt bei dieser Formulierung bleiben sollte, wenn man auf die Fraktionsstärke abstellt, halte ich es, ebenso wie Frau Schönberger, durchaus möglich, dass man für Parteien nationaler Minderheiten eine entsprechende Sonderregelung schafft, denn es liegt ja auch im geltenden Wahlrecht der Gedanke zugrunde, dass die Partei, auch wenn sie möglicherweise keine bundesweite Strömung sein wird, dass sie eine bestimmte Rechtsstellung hat und sich eben aus ihrer Minderheitenposition die Abweichung von den allgemeinen Regelungen rechtfertigt. Danke.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Herzlichen Dank. Das waren jetzt die beiden Fraktionsrunden. Ich habe zunächst einmal dafür gesorgt, dass die Fraktionen, so wie wir das verabredet haben, von ihren Rechten Gebrauch machen können, inklusive der fraktionslosen Abgeordneten. Und ich würde jetzt gerne noch einmal Herrn Mellinghoff zu der Frage das Wort geben, die sich hier an den Redebeitrag seitens der Bundesregierung angeschlossen hat.

Da wir auch eine politische Stiftung anwesend haben und die Frage der zeitlichen Abläufe noch im Raum stand: Frau Fandrych, ist aus Ihrer Sicht in Sachen Planungssicherheit oder auch sonst noch etwas, was wir anders zu berücksichtigen hätten, im Gegensatz zu dem was Sie bisher im Raum vorgetragen bekommen haben?

Diese beiden in der Reihenfolge bitte ich noch einmal, das Wort zu ergreifen. Herr Mellinghoff, Sie sind dran.

SV **Prof. Dr. Rudolf Mellinghoff:** Es ist ja interessant, dass ich aufgrund des Gesetzentwurfs dieses mögliche Missverständnis habe. Aber wenn Sie das Zusammenspiel von § 2 Absatz 4, § 5 und § 7 nehmen, dann ist nicht eindeutig geregelt, wie ich die Einzelmaßnahme zu der prospektiven Gesamtschau stelle. Daher müsste meines Erachtens zumindest in § 5 sichergestellt werden, dass die einzelnen Behörden prüfen, ob die Mittel im Sinne der freiheitlich-demokratischen Grundordnung verwendet werden. Und zum Zweiten müsste das auch in die Förderrichtlinien aufgenommen werden. Und dann braucht man meines Erachtens den § 5, so wie er hier geregelt ist, überhaupt gar nicht mehr. So wie es jetzt geregelt ist, lädt es zu Missverständnissen und zu Schwierigkeiten ein.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Dann erhält dazu nochmal die Bundesregierung das Wort, Herr Uecker bitte.

MR **Stefan Uecker** (BMI): Vielen Dank, Herr Professor Mellinghoff, für die Aufklärung. Ich glaube, wir sind uns vollständig einig. Ich sehe Ihr Problem auch in § 5 und habe es verstanden. Ich glaube, wir verorten es nicht in § 2, aber in § 5, und damit gehe ich voll mit.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Frau Fandrych, bitte.

SV **Dr. Sabine Fandrych** (Friedrich-Ebert-Stiftung): Vielen Dank, dass ich nochmal ganz kurz mit der Realität abgleichen kann, insbesondere was die Planungssicherheit angeht. Wir haben über 100 Auslandsbüros, 16 Landesbüros, über 560 Mitarbeitende. Und wenn jetzt die Unsicherheit, was die Finanzierung der Stiftung und ich glaube, ich spreche



da nicht nur für die Friedrich-Ebert-Stiftung, anhält, so ist die Steuerungsfähigkeit massiv beeinträchtigt. Und ich wollte angesichts dieser Tatsache auch noch mal auf zwei weitere Dinge, was die Finanzierung angeht, hinweisen: Im Gesetzentwurf steht, dass ein neuer Verteilungsschlüssel ein Jahr nach der Bundestagswahl anzusetzen ist. Auch das ist sehr schwierig für uns, denn normalerweise ist das Jahr nach der Bundestagswahl ein Jahr der vorläufigen Haushaltsführung. Innerhalb so kurzer Zeit umzusteuern auf eine neue Quote ist praktisch nicht machbar.

Und zu guter Letzt, der Sockel von einem Prozent, sehr geehrter Herr Professor Lenz, das mag in Europa, im Europäischen Parlament so geregelt sein. Die europäischen Stiftungen haben aber nicht das Distanzgebot zu beachten, das die deutschen politischen Stiftungen zu beachten haben. Sie sind völlig anders aufgestellt und ich glaube nicht, dass man das vergleichen kann. Ich zumindest kann nicht nachvollziehen, inwiefern verwaltungstechnisch oder digitalisierungstechnisch die kleineren Stiftungen stärker belastet sein sollen als die großen. Deswegen sehe ich das schon auch als eine gewisse Beeinträchtigung der Chancengleichheit. Vielen Dank.

StVors. **Prof. Dr. Lars Castellucci** (SPD): Vielen Dank. Wenn es keinen Nachklapp gibt, fünf Minuten könnte ich noch ermöglichen, aber es scheint nicht so zu sein, dass man davon Gebrauch machen will. Wir haben jetzt Fragen unserer demokratischen Grundordnung von grundlegender Art diskutiert und am Ende auch Fragen der Befristung und der Zukunft von einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Ich denke, es steht uns gut an, beides im weiteren Verfahren auch zu berücksichtigen. Ich wünsche allen, die daran arbeiten, einen guten Erfolg und gute Beratungen. Vielen Dank für die heutige Sitzung.

Schluss der Sitzung: 15:53 Uhr

Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB  
**Stellvertretender Vorsitzender**

---

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

### **A. Einleitung**

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

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



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

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

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

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

## **B. Bewertung**

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

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

### C. Die Vorschriften des Gesetzentwurfs im Einzelnen

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

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

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

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

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

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

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

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

Jörg Geerlings

Prof. Dr. Joachim Wieland, LL.M.

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat  
Herrn Vorsitzenden  
Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB

Per Mail: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
**20(4)314 B**

15. Oktober 2022

**Schriftliche Stellungnahme**  
**zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des**  
**Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages**  
**am 16. Oktober 2022 zu dem Entwurf eines**  
**Gesetzes zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt**  
**(Stiftungsfinanzierungsgesetz – StiftFinG), Bundestagsdrucksache 20/8726**

**I. Aufgabe politischer Stiftungen**

Das Gesetz regelt die Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt. Warum die politischen Stiftungen vom Bund finanziert werden, erschließt sich aus dem Gesetzestext jedoch nicht. Der Text könnte den Eindruck aufkommen lassen, es handele sich um ein Gesetz zur Gefahrenabwehr. In § 1 des Gesetzes sollte der Gesetzgeber deshalb betonen, wie wichtig die Aufgabe der politischen Bildung durch die Stiftungen ist, welche die Finanzierung durch den Bund voll und ganz rechtfertigt. Der freiheitliche demokratische Rechtsstaat ist auf die politische Bildung der Bürgerinnen und Bürger angewiesen, die erst das Fundament für die freiheitliche Ordnung Deutschlands schafft. Ein Mangel an politischer Bildung gefährdet diese Ordnung. Deshalb ist die Finanzierung der politischen Bildungsarbeit nicht nur zulässig, sondern notwendige Voraussetzung für das Gelingen des freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaates.

## **II. Gesetzgebungskompetenz**

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung der Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt ergibt sich aus der Natur der Sache. Nur der Bund kann die Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt regeln. Finanzzuwendungen an die politischen Stiftungen aus Länderhaushalten können die Landesgesetzgeber regeln.

## **III. Förderbeginn ab dritter Wahlperiode**

Der Beginn der Finanzierung ab Beginn der dritten Wahlperiode (§ 2 Abs. 2 StiftFinG) ist verfassungsrechtlich zulässig. Da der Gesetzgeber die Finanzierung zum ersten Mal in einem Sachgesetz regelt, ist er nicht an Finanzierungsvoraussetzungen gebunden, die sich in der Staatspraxis der Vergangenheit zudem nicht einheitlich, sondern von Fall zu Fall herausgebildet hatten. Der Gesetzesvorbehalt ergibt nur Sinn, wenn der Gesetzgeber auch über eine eigene Einschätzungs- und Gestaltungsbefugnis verfügt.

## **IV. Sockelförderung**

Der Sinn und die sachliche Berechtigung einer Sockelförderung erschließen sich nicht. Sie durchbricht den Verteilungsmaßstab der Wahlergebnisse, dem eine formale Gleichbehandlung aller politischen Stiftungen entsprechen würde.

## **V. Rücknahme und Widerruf**

Der Gesetzgeber ist zwar frei, in § 5 StiftFinG eine Spezialregelung für Rücknahme und Widerruf zu schaffen. Ausreichend wäre aber auch die Anwendung der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Regelungen unter Verzicht auf eine Spezialregelung für die Finanzierung politischer Stiftungen.

## **VI. Zuständigkeit**

Die Zuständigkeit des Bundesministeriums des Innern und für Heimat ist verfassungskonform geregelt. Als oberste Bundesbehörde ist das Ministerium für die zu treffenden Entscheidungen demokratisch legitimiert und verfügt als „Verfassungsministerium“ über die notwendige Sachkunde.

## **VII. Verfassungsfeindliche Prägung der Grundströmung**

Die Ablehnung der Finanzierung bei einer verfassungsfeindlichen Prägung der politischen Grundströmung, die der Stiftung zuzuordnen ist, entspricht zwar dem Grundgedanken der wehrhaften Demokratie im Sinne des Grundgesetzes. In der Praxis dürfte die Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit einer Grundströmung, die nur ideal und nicht als reale Organisation besteht, allerdings auf Schwierigkeiten stoßen.

Wieland



## **Stellungnahme** zum Entwurf des Gesetzes zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt (Stiftungsfinanzierungsgesetz – StiftFinG) zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages

Berlin, am 16.10.2023, 14-16 Uhr

**Vorsitz:** Prof. Dr. Lars Castellucci, MdB, Stellvertretender Vorsitzender des Ausschusses für Inneres und Heimat

### **1. Einleitung**

Als geschäftsführendes Vorstandsmitglied der ältesten politischen Stiftung in Deutschland – im Jahr 2025 wird die Friedrich-Ebert-Stiftung 100 Jahre alt – begrüße ich es sehr, dass der Innenausschuss zu dieser Anhörung auch eine Vertreterin einer vom Gesetz unmittelbar betroffenen Organisation eingeladen hat. Dies verstehe ich einerseits als Ausdruck der Wertschätzung des Parlaments gegenüber unserer wichtigen demokratiefördernden Arbeit in Deutschland und weltweit; andererseits gibt es mir als Mitglied unseres - ansonsten übrigens ehrenamtlich arbeitenden - Vorstands und hauptamtlicher Geschäftsführerin einer politischen Stiftung auch die Möglichkeit, Anmerkungen zur Praxistauglichkeit einer künftigen gesetzlichen Regelung zur Finanzierung der politischen Stiftungen zu machen.

### **2. Allgemeine Vorbemerkungen**

Der Gesetzentwurf formuliert in **schlanker und klarer Form** die vom Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 22. Februar 2023 geforderten Voraussetzungen zur Förderung, die Verteilungskriterien sowie Vorgaben zur Transparenz der Arbeit der politischen Stiftungen (vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 22. Februar 2023 - 2 BvE 3/19). Er schafft so Rechtssicherheit für die wichtige Arbeit der politischen Stiftungen und sichert die Finanzierungsmodalitäten ab.

Wir begrüßen dabei, dass der **Entwurf die Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Politischen Stiftungen bestätigt** und nur das regelt, was vom Bundesverfassungsgericht auch tatsächlich gefordert wurde.

Obwohl eine gewisse **Bürokratisierung** auf Seiten der Zuwendungsgeber und -empfänger

nicht zu vermeiden sein wird, erschwert der Entwurf die Fortführung unsere wichtigen politischen Bildungsarbeit nicht grundsätzlich durch übermäßige Regelungen.  
Somit ist dieser Gesetzentwurf grundsätzlich positiv zu werten.

Aus unserer Sicht wird allerdings weder in der **Begründung noch im Gesetzestext selbst auf die wichtigen Beiträge der Arbeit der politischen Stiftungen für Demokratie, Völkerverständigung, Menschenrechte und Frieden ausreichend** verwiesen – anders etwa als in den Reden der Abgeordneten der das Gesetz einbringenden Fraktionen am vergangenen Freitag, den 13.10.2023 in der ersten Lesung.

**Die Bildungsarbeit der politischen Stiftungen steht allen offen und ist unverzichtbarer Bestandteil der Förderung von Demokratie und des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Rahmen der freiheitlichen, demokratischen Grundordnung. Die demokratischen politischen Stiftungen formulieren in einer gemeinsamen Broschüre ihre Anforderungen an die politische Bildungsarbeit folgendermaßen:**

„Politische Bildung zielt auf die Mündigkeit der Bürgerinnen und Bürger, also auf ihre eigenständige politische Urteils- und Handlungskompetenz. Politische Bildung will zur eigenen Meinungsbildung beitragen, nicht agitieren, indoktrinieren oder überwältigen. Sie will das politische Engagement und die Einmischung in Gesellschaft, Parteien und politischen Ämtern stärken. Als Richtschnur der Bildungsarbeit haben die Politischen Stiftungen den »Beutelsbacher Konsens« von 1977 übernommen. Dessen Grundprinzipien Überwältigungsverbot, Kontroversität und Urteilsbefähigung stehen in klarem Bekenntnis für demokratische Grundwerte und begründen die Ablehnung demokratie- oder menschenfeindlicher Äußerungen. (FES et al. „Die Bildungsarbeit der politischen Stiftungen in Deutschland 2022, S.3)“

**Mindestens zwei Alleinstellungsmerkmale** zeichnen die Stiftungen dabei gegenüber anderen Bildungsträgern besonders aus:

1. Politische Stiftungen sind besonders gut in der Lage proaktiv faktenbasierte und zielgruppengerechte Kommunikation zur aktuellen Lage in vielen Regionen der Welt zu liefern und somit die gesellschaftliche Resilienz in Deutschland zu stärken. Sie sind von der **kommunalen bis zur globalen Ebene vertreten und politisch und gesellschaftlich breit vernetzt**. Durch ihr weltweites Büro- und Partnernetzwerk können sie internationale und globale Themen einordnen und zeitnah für die politische Bildung herunterbrechen. Gerade im Kontext der Zeitenwende sind sie besonders gefragt, um europäische und internationale Themen aus erster Hand zu vermitteln. Die Einsicht, dass unsere innere Verfasstheit eng mit internationalen Entwicklungen verbunden ist, ist in

2

Zeiten multipler Krisen und damit einhergehender gesellschaftlicher Herausforderungen (Inflation, Energiewende etc.) besonders wertvoll, auch um populistische Narrative zu entlarven.

2. Eine weitere Besonderheit Politischer Stiftungen liegt darin, dass sie den **politischen Pluralismus verkörpern – zentrales Merkmal der freiheitlichen Demokratie**. Sie stärken das kritische Bewusstsein und die demokratische Vielfalt, indem sie in ihren Angeboten vermitteln, wie die verschiedenen politischen Grundströmungen auf dem Boden des Grundgesetzes um die jeweils besten Lösungen und um politisch-parlamentarische Mehrheiten ringen. Ihr Alleinstellungsmerkmal, parteinah und zugleich unabhängig zu sein, ermöglicht ihre Beteiligung am Wettstreit der Ideen auf der Basis einer gemeinsamen freiheitlichen demokratischen Ordnung, aber mit unterschiedlichen politischen Überzeugungen.

Insbesondere durch die breite **gesellschaftliche und politische Vernetzung** leisten die politischen Stiftungen einen maßgeblichen Beitrag zu Demokratieentwicklung. Die politischen Stiftungen sind angesehene Partner in verschiedenen Netzwerken für politische Bildung auf Ebene der Bundesländer sowie langjährige Mitglieder in Zusammenschlüssen politischer Bildungswerke, wie dem Bundesausschuss politische Bildung (bap) und dem Arbeitskreis deutscher Bildungsstätten (AdB). Unsere Aktivitäten erfolgen gemeinsam mit gesellschaftlichen und politischen Partnern, im Fall der Friedrich-Ebert-Stiftung insbesondere mit der Gewerkschaftsbewegung sowie zivilgesellschaftlichen Vereinen, Universitäten und anderen Trägern politischer Bildung. Die Qualität unserer Arbeit als FES wird seit vielen Jahren durch die European Foundation for Quality Management (EFQM) zertifiziert.

**In ihrer internationalen Arbeit sind die Politischen Stiftungen geschätzte Gesprächspartner von Think Tanks, Medien, Verbänden, Fraktionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen wegen ihrer hohen Glaubwürdigkeit.** Die politischen Stiftungen sind weltweit einzigartig aufgrund ihrer Rolle als „Grenzgänger“ zwischen Staat und Gesellschaft, als nichtstaatlicher Akteure mit langfristiger Ausrichtung, hervorragenden Zugängen zur deutschen und internationalen Politik, breitem politischen Erfahrungswissen, hoher Legitimität aufgrund langfristiger Partnerbeziehungen mit demokratischen Akteuren und der Möglichkeit, dieses Wissen auch wieder in die politische Bildungs- und Beratungsarbeit einzubringen.

So stellte der damalige Bundespräsident Roman Herzog im Jahr 1995 anlässlich des 70-jährigen Jubiläums der Friedrich-Ebert-Stiftung fest:

„Ohne unsere politischen Stiftungen, daran besteht kein Zweifel, würde ein eminent wichtiges Feld der Entwicklungskooperation unbeackert bleiben. Mehr noch, indem sie weltweit

für den Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen wirken, gehören die Stiftungen zu den wirksamsten und bewährtesten Instrumenten deutscher Außenpolitik, wenn man damit nicht nur die hergebrachten Methoden und Kenntnisse des Auswärtigen Dienstes meint. Sie tragen dazu bei, daß diese Außenpolitik ihr besonderes Profil nicht aus der Macht im traditionellen Sinn des 19. Jahrhunderts ableitet, sondern aus dem, was man als „soft power“, die Macht der Argumente, bezeichnet.“<sup>1</sup>

Dabei verfolgt die internationale Arbeit der Politischen Stiftungen langfristige strategische Ansätze mit einem entsprechenden Qualitätsmanagement. So werden u.a. die internationalen Projekte regelmäßig einer **systemischen Erfolgskontrolle gemäß den DAC-Evaluierungsprinzipien der OECD unterzogen.**<sup>2</sup>

Mit den Mitteln der **Studienförderung** finanzieren wir keine „Milieupflege“, sondern fördern eine **demokratische Verantwortungselite**, aus der Erkenntnis heraus, dass eine **Demokratie ohne Demokraten** nicht überleben kann. Diese Überzeugung Friedrich Eberts ist uns als Stiftung, die seinen Namen trägt, besondere Verpflichtung und Auftrag. Sie ist auch eine zentrale Lehre aus den Erfahrungen mit einer teils rückratlosen Funktionselite im deutschen Nationalsozialismus!

Unser **Archiv ist nicht nur ein Parteiarchiv.** Das Archiv der sozialen Demokratie ist ein öffentlich zugänglicher Wissensspeicher zur **deutschen Demokratiegeschichte.** Grundlage bilden die Unterlagen nicht nur der Sozialdemokratischen Partei, sondern auch des DGB und nahezu aller Einzelgewerkschaften, teils ihrer Vorläufer und auch internationaler Gewerkschaftsbünde, sowie Unterlagen ganz unterschiedlicher Organisationen von der Gesamtdeutschen Volkspartei (GVP) über die Naturfreunde und die AWO bis hin zu Friedensinitiativen sowie von politischen und gesellschaftlichen Persönlichkeiten aus der Strömung der Sozialen Demokratie. Das Archiv und unsere wissenschaftliche Bibliothek wirken aktiv an der Aufklärung und Forschung über die deutsche Demokratiegeschichte seit dem 19. Jahrhundert mit.

**Wir schlagen daher vor, dass die demokratischen Fraktionen diese wichtigen Beiträge der Politischen Stiftungen in einem gemeinsamen Entschließungsantrag würdigen.**

---

<sup>1</sup> Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), 70 Jahre Friedrich-Ebert-Stiftung: Jubiläumsveranstaltung und Eröffnung der Internationalen Konferenz "Hoffnung für das südliche Afrika - von der Konfrontation zum Dialog und zur friedlichen Entwicklung"; Bonn 1995, S. 8.

<sup>2</sup> (vgl. Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen aus Kapitel 2302 Titel 687 04, i.d.F. vom 04. Januar 2021).

### 3. Bewertung

Folgende Anmerkungen zum Gesetzentwurf möchten wir im Einzelnen formulieren:

#### Zu Artikel 1

Artikel 1 nennt die formalen Voraussetzungen zur Förderung politischer Stiftungen. In Absatz 1 wird das **besondere Näheverhältnis** zu nahestehenden Partei durch deren gegenseitige Anerkennung abgebildet.

In Artikel 1, Absatz 2 wird das **Distanzgebot** und damit die rechtliche und tatsächliche Unabhängigkeit der POS von den ihnen nahestehenden Parteien bestätigt. Dass ein solches Distanzgebot nicht nur theoretischer Natur ist, sondern auch tatsächlich durch die staatlich geförderten, demokratischen, politischen Stiftungen eingehalten wird, hat schon das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom Februar 2023 festgestellt:

„Die Orientierung an bestimmten politischen Grundwerten bedeutet nicht, dass eine politische Stiftung ihre Arbeitsinhalte nicht autonom bestimmt und eigenständig umsetzt. Zwar begründet die Verpflichtung auf eine gemeinsame politische Grundströmung eine besondere Nähe zwischen der Partei und der ihr nahestehenden Stiftung. Trotzdem kann aber die Stiftung ihr konkretes Handeln grundsätzlich **unabhängig** von der Partei gestalten. Tatsächlich dokumentiert dies nicht zuletzt der Umstand, dass die politischen Stiftungen in erheblichem Umfang in Arbeitsfeldern tätig sind, die dem Verfassungsauftrag der Parteien zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes nicht mehr unmittelbar zugeordnet werden können. Dazu gehört insbesondere die internationale Arbeit, für die nach den Stellungnahmen der Stiftungsvertreterinnen und -vertreter in der mündlichen Verhandlung ein erheblicher Teil der den Stiftungen zugewiesenen öffentlichen Mittel verwandt werde.“<sup>3</sup>

Weiter heißt es:

„Nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass das Distanzgebot tatsächlich nicht beachtet wird. Sämtliche politischen Stiftungen sind gegenüber den jeweiligen politischen Parteien rechtlich **unabhängig**.“<sup>4</sup>

Durch die Absätze 1 und 2 wird somit das Spannungsverhältnis zwischen Nähe und Distanz adäquat beschrieben.

---

<sup>3</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 22. Februar 2023 - 2 BvE 3/19., Rn. 202.

<sup>4</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 22. Februar 2023 - 2 BvE 3/19., Rn. 204.

Die politischen Stiftungen handeln also „selbständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit.“ **Damit sind sie weder qualifizierte Hilfsorganisationen der ihnen nahestehenden Parteien, noch nachgeordnete Behörden oder Durchführungsorganisationen des Staates.** Folgerichtig wird auch die Gesetzgebungskompetenz „Kraft Natur der Sache“ hergeleitet und unzulässige Parallelen zur Parteienfinanzierung weitgehend vermieden.

Wie Absatz 3 formuliert, sind die Politischen Stiftungen in der Wahl ihrer Rechtsform frei und verfolgen eigenständig ihre Satzungszwecke. **Ihre Zwecke sind dabei gerade nicht darauf gerichtet, an der politischen Willensbildung mitzuwirken,** auch wenn sie - laut Bundesverfassungsgericht - einen Einfluss auf die Willensbildung und damit die Chancengleichheit der Parteien haben mögen.<sup>5</sup> Die Politischen Stiftungen stellen sich nicht zur Wahl und nehmen nicht an der Personalrekrutierung teil. Sie wirken nicht an Wahlprogrammen und -kampagnen mit. Sie sind nicht am Gesetzgebungsprozess oder der Exekutive beteiligt. **Ihre Beschäftigung mit politischen Themen ist langfristiger und grundsätzlicher Natur.**

Zudem leitet sich das Distanzgebot nicht nur aus dem Parteiengesetz und den einschlägigen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts ab, sondern auch aus der Tatsache, dass es sich bei den Politischen Stiftungen in der Regel um gemeinnützige Vereine handelt, die sich damit auch der Abgabenordnung und der Prüfung durch die Finanzämter unterwerfen und somit von politischer Werbung und Kampagnentätigkeit ausgeschlossen sind. Politische Stiftungen verfolgen nur gemeinnützige Zwecke gemäß § 52 AO und es sei auf den Anwendungserrlass zu § 52 AO verwiesen: „16. Politische Zwecke (Beeinflussung der politischen Meinungsbildung, Förderung politischer Parteien und dergl.) zählen grundsätzlich nicht zu den gemeinnützigen Zwecke i.S. des § 52.“ Ausdrücklich gibt zudem § 55 Abs. 1 Nr. 1 AO vor, dass die Mittel weder für die unmittelbare noch für die mittelbare Förderung politischer Parteien verwendet werden dürfen.<sup>6</sup>

Das Distanzgebot wird gelebt, ist innerhalb unserer Stiftung in verschiedenen internen Gutachten, Richtlinien und Vermerken festgehalten und wird in Schulungen und Sprechstunden der Geschäftsführung regelmäßig den Mitarbeitenden in Erinnerung gerufen.

Fragen, die durch das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) und insbesondere die Abgabenordnung bereits ausreichend geregelt sind, bedürfen daher keiner weiteren gesetzlichen Regelung – ein schlankes Gesetz, wie es nun vorliegt, trägt diesem Umstand Rechnung.

---

<sup>5</sup> Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Satzung der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V., i.d.F. vom 17. Oktober 2022, Bonn 2022.

<sup>6</sup> vgl. Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.10.2002, in: BGBl. 2002 I, S. 3866, berichtigt 2003 I.

## Zu Artikel 2

Artikel 2 zählt im Einzelnen die materiellen Voraussetzungen der Förderung auf. Wir begrüßen es sehr, dass das aktive Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung (Menschenwürde, Demokratieprinzip, Rechtsstaatlichkeit) und den Gedanken der **Völkerverständigung** Voraussetzung für die Finanzierung der Politischen Stiftungen aus dem Bundeshaushalt ist.

Es ist einleuchtend, dass die Prüfung in einer Gesamtschau (Artikel 2, Absatz 4) erfolgen muss und nicht schon bei einem einzelnen Verstoß sanktioniert wird. Dabei bleibt aber der Begriff der „politischen Grundströmung“ als juristisch verwertbarer Begriff wenig klar, zumal er sonst an keiner anderen Stelle verwendet wird. Wie unterscheidet er sich von dem der politischen Partei? Die politischen Stiftungen sind offensichtlich eingebettet und vernetzt in gesellschaftliche und politische Strömungen (z.B. "Arbeiterbewegung"). Doch sind diese schwer trennscharf zu betrachten.

## Zu Artikel 3

Es ist zu begrüßen, dass die Finanzierungsmodalitäten an die bisherige Praxis angelehnt werden und die Beantragung der Mittel weiterhin bei den zuständigen Ressorts erfolgen soll (Absatz 1).

Die Maßgabe, dass die Zuteilung aller **Fördermittel für die politischen Stiftungen im Schnitt über vier Legislaturperioden berechnet wird**, macht es möglich die mittelfristige Steuerungsfähigkeit für die Finanz- und Personalplanung zu gewährleisten (Absatz 3).

Allerdings ist es **wenig praktikabel, den neuen Verteilungsschlüssel bereits im Jahr nach der Bundestagswahl gelten zu lassen** – statt wie bisher ab dem übernächsten Jahr. Denn in der Regel findet die Gewährung der Mittel im ersten Halbjahr des Jahres, das auf die Bundestagswahlen folgt, in Form einer vorläufigen Haushaltsführung statt. Eine Institution mit 300-700 Angestellten benötigt aber mindestens ein Jahr zur Umsteuerung und Einstellung auf die neue Quote. Daher plädieren wir dafür, die Quote jeweils für vier Jahre gelten zu lassen, aber zeitversetzt erst ab dem zweiten Jahr nach den Wahlen beginnen zu lassen.

**Nicht nachvollziehbar ist die Vorgabe in Absatz 4, allen förderberechtigten Stiftungen je ein Prozent der Globalmittel des Bundesministeriums des Innern und Heimat für die politische und demokratische Bildungsarbeit als Sockelförderung zuzuteilen.** Eine sachliche Herleitung ist aus unserer Sicht nicht gegeben. **Eine besondere Belastung der kleinen Stiftungen im Vergleich zu den größeren im Bereich der Verwaltungs- und Digitalisierungskosten, wie in der Begründung festgehalten, ist aus unserer Sicht nicht plausibel.** Auch ein etwaiger

7

„Grundbedarf“ der durch einen Sockel im Bereich der politischen Bildung abzudecken wäre, ist nicht gegeben. Eine Sockelfinanzierung stellt eine erklärungsbedürftige Abweichung von dem Verteilungsschlüssel des Artikel 3, Absatz Absatz 3, Satz 1 dar und widerspricht grundsätzlich der gebotenen und vom Verfassungsgericht geforderten Chancengleichheit der Parteien.

#### **Zu Artikel 4**

Artikel 4 regelt aus unserer Sicht deutlich und klar, wann eine Förderung zu beenden ist.

#### **Zu Artikel 5**

Bei Artikel 5 ist dagegen ein inhaltlicher Mehrwert nicht erkennbar. Aus unserer Sicht sollte hier bei den allgemeinen Regeln des Verwaltungs- und Zuwendungsrechts geblieben werden, zumal in der Begründung zu Artikel 3 Absatz 7 angeführt wird, dass „die jeweils zuständige oberste Bundesbehörde im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen besondere Verwaltungsvorschriften erlassen kann“. Die zusätzliche Schaffung neuer zuwendungsrechtlicher Regelungen im Gesetz ist aus unserer Sicht kontraproduktiv.

#### **Zu Artikel 6**

Artikel 6 regelt die Transparenzanforderungen an die politischen Stiftungen. Unseres Erachtens nach sind sie unproblematisch und werden ganz überwiegend ohnehin schon von den bereits geförderten demokratischen politischen Stiftungen eingehalten. So sind die [Satzung der FES](#) und die [Jahresberichte](#) der FES mit Mitgliedern aller satzungsgemäßen Gremien öffentlich einsehbar. Die Finanzen der Stiftungen unterliegen nicht nur Prüfungen durch die Zuwendungsgeber, das Finanzamt und den Bundesrechnungshof, sondern seit Verabschiedung der [Gemeinsamen Erklärung der Politischen Stiftungen](#) im Jahr 1998 auch der Prüfung durch unabhängige Wirtschaftsprüfer.

#### **Zu Artikel 7**

Die Regelung nach Artikel 7, Absatz 1 die Fördermittel bei den zuständigen Ressorts zu beantragen, ist sinnvoll.

**Das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) als zuständige Prüfstelle zu benennen begrüßen wir im Sinne einer schlanken Verwaltung.** Der Aufbau einer Behörde nur für die Prüfung der Frage der Förderfähigkeit wäre weder wirtschaftlich noch verhältnismäßig. Zudem gibt es kaum Beispiele von Behörden, die keiner Rechts- und Fachaufsicht unterstellt sind. Das Bundesministerium für Inneres und Heimat hat als Verfassungsministerium Zugriff auf die Erkenntnisse des Bundesamts für Verfassungsschutz. Ebenso ist das BMI zuständig für Vereinsverbote nach §9 GG.



Das Bundesministerium des Innern und für Heimat ist seit vielen Jahren zuständig für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die politische Bildung, etwa auch für die Bundeszentrale für Politische Bildung. Die diesbezügliche Expertise ist groß. Im Rahmen seiner Begleitenden Erfolgskontrolle ist das BMI im Verbund mit dem Bundesverwaltungsamt, das auch die Stellenüberprüfung der Stiftungen vornimmt, zuständig für die Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung der Globalmittel für politische und demokratische Bildungsarbeit der politischen Stiftungen.

Sabine Fandrych

## Quellenverzeichnis

Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.10.2002, in: BGBl. 2002 I, S. 3866, berichtigt 2003 I, S. 61.

Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 22. Februar 2023 - 2 BvE 3/19.

Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 14. Juli 1986 - 2 BvE 5/83.

Friedrich-Ebert-Stiftung et al. (Hg.), Die Bildungsarbeit der Politischen Stiftungen in Deutschland, Bonn 2022.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Frei - Gerecht – Solidarisch. Politische Bildung für soziale Demokratie, Bonn 2020.

Friedrich-Ebert-Stiftung et al. (Hg.), Gemeinsame Erklärung, Bonn 1998.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), 70 Jahre Friedrich-Ebert-Stiftung : Jubiläumsveranstaltung und Eröffnung der Internationalen Konferenz "Hoffnung für das südliche Afrika - von der Konfrontation zum Dialog und zur friedlichen Entwicklung" ; Bonn 1995.

Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Satzung der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V., i.d.F. vom 17. Oktober 2022, Bonn 2022.

Körperschaftsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.10.2002, in: BGBl. 2002 I. S. 4144.

Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen aus Kapitel 2302 Titel 687 04, i.d.F. vom 04. Januar 2021.

Richtlinien für die Förderung der politischen Stiftungen bei gesellschaftspolitischen Maßnahmen durch das Auswärtige Amt, i.d.F. vom 01. November 2019, BAnz AT 16.12.2019 B2.

## 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.<sup>1</sup>

#### 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.“<sup>2</sup>*

Dabei

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



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

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

<sup>3</sup> 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.“<sup>4</sup>*

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.“<sup>5</sup>*

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.“<sup>6</sup>*

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 zukommt.“<sup>7</sup>*

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

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

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

<sup>7</sup> 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.“<sup>8</sup>*

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.“<sup>9</sup>*

### 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.“<sup>10</sup>*

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

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

<sup>10</sup> 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,**“<sup>11</sup> (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.

---

<sup>11</sup> 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“<sup>12</sup>. 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.

---

<sup>12</sup> 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 auszugestalten, 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 Bestimmtheitsgebots 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 zuneehmen, 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 unbekannt 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 Verwaltungsentscheidung möglich erscheint.

## **Stellungnahme**

### **zu einem Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt (Stiftungsfinanzierungsgesetz – StiftFinG), BT Drucks. 20/8726**

#### **A. Vorbemerkung**

Im Hinblick auf die kurzfristige Anfrage, als Sachverständiger zu diesem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen, bitte ich um Verständnis, dass ich in meiner Stellungnahme nur einige wenige Gesichtspunkte herausgreifen kann und den Gesetzentwurf nicht umfassend und in allen Einzelheiten prüfen konnte. Aus meinem Selbstverständnis als ehemaliges Mitglied des Bundesverfassungsgerichts verbietet sich darüber hinaus eine umfassende verfassungsrechtliche Würdigung dieses Gesetzentwurfes. Insoweit kann allenfalls auf mögliche verfassungsrechtliche Fragestellungen hingewiesen werden.

#### **B. Allgemeines zum Gesetzentwurf**

1. Mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt (Stiftungsfinanzierungsgesetz – StiftFinG) reagiert der Gesetzgeber auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19. In diesem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass der Notwendigkeit einer besonderen gesetzlichen Regelung für staatliche Leistungen, die sich erheblich auf die chancengleiche Teilnahme der Parteien am politischen Wettbewerb auswirken, durch den Erlass eines Haushaltsgesetzes nicht genügt wird. Das Bundesverfassungsgericht misst die staatliche Förderung parteinaher, wenn auch rechtlich und

organisatorisch unabhängiger Dritter, am Grundsatz der gleichberechtigten Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG. In seinem Urteil stellt das Gericht fest, dass die staatliche Stiftungsförderung die zwischen den Parteien bestehende, vorgefundene Wettbewerbslage nicht verändern darf, und untersagt, bestehende faktische Ungleichheiten zu beseitigen oder zu verschärfen.

Dabei ist der Gesetzgeber gehalten, die Gewährung von Leistungen, die auf den politischen Willensbildungsprozess einwirken, und damit auch die Stiftungsförderung wettbewerbsneutral auszugestalten. Ein Ausschluss einer parteinahen Stiftung von der Gewährung staatlicher Fördermittel grundsätzlich nur in Betracht, wenn er nicht zu einer Veränderung der vorgefundene Wettbewerbslage führt, es sei denn, er ist zum Schutz von Verfassungsgütern, die dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten können, geeignet und erforderlich.

Ausdrücklich billigt das Bundesverfassungsgericht, dass die Stiftungsfinanzierung vom Vorliegen einer dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmung abhängig gemacht wird. Dabei kann auf die Dauer der Zugehörigkeit im Deutschen Bundestag und auf die Wahlergebnisse im Bund abgestellt werden. In Bezug auf die Höhe der Wahlergebnisse heißt es in der Entscheidung: „Hinsichtlich der Höhe der zu erzielenden Wahlergebnisse ist zu beachten, 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 zukommt.“

2. Der vorliegende Gesetzentwurf dürfte grundsätzlich den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts genügen. Soweit der Gesetzentwurf als Voraussetzung für die Stiftungsförderung daran knüpft, dass die nahestehende Partei für eine bestimmte Zeit im Deutschen Bundestag vertreten ist, trägt er der Anforderung Rechnung, dass nur Stiftungen gefördert werden sollen, die eine Dauerhaftigkeit der von Partei und Stiftung repräsentierten politischen Grundströmung gewährleisten. Die Gewährleistung der

freiheitlich demokratischen Grundordnung ist ein Verfassungsgrundsatz, der dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten kann. Auch die Verteilung der Finanzmittel am Maßstab der Ergebnisse einer Partei bei vergangenen Bundestagswahlen entspricht dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien. Schließlich enthält der Entwurf eines Stiftungsfinanzierungsgesetzes Regelungen über die zuständigen Stellen, das Ende der Förderung und über die Rücknahme und den Widerruf von Mittelbewilligungen.

## **C. Einzelfragen**

Auch wenn ein Stiftungsfinanzierungsgesetz grundsätzlich zu begrüßen ist und sich an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und an wissenschaftlichen Äußerungen in der Literatur orientiert, vermögen nicht alle Regelungen des Gesetzesentwurfs voll zu überzeugen.

### ***I. § 2 Abs. 2 StiftFinG-E***

In § 2 Abs. 2 Satz 1 StiftFinG-E wird als Voraussetzung für eine Bewilligung von Haushaltsmitteln geregelt, dass Abgeordnete der einer politischen Stiftung jeweils nahestehenden Partei in der mindestens dritten aufeinanderfolgenden Legislaturperiode in Fraktionsstärke in den Deutschen Bundestag eingezogen sind. Nach der jüngsten Änderung des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag bedeutet dies, dass in Zukunft eine Partei in drei aufeinanderfolgenden Wahlen die Fünf-Prozent-Hürde übersprungen haben muss. Im Hinblick auf die oben zitierten Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zur Funktion der Sperrklausel erscheint dies eine eher strenge Hürde.

Problematischer erscheint jedoch § 2 Abs. 2 Satz 2 StiftFinG-E. Zwar wird dort nur geregelt, dass es für die Bewilligung unschädlich ist, wenn eine Partei für die Dauer nur einer Legislaturperiode nicht im Deutschen Bundestag vertreten ist. Dies bedeutet aber auch, dass, wenn eine Partei in mehr als einer Legislaturperiode nicht im Deutschen Bundestag vertreten ist, die jeweilige parteinahe Stiftung keine weitere Förderung mehr erhält.

Selbst dann, wenn eine Partei mit überwältigender Mehrheit in einem Land der Bundesrepublik gewählt wird, aber bundesweit zwei Mal an der Fünf-Prozent-Hürde scheitert, kommt keine Stiftungsfinanzierung mehr in Betracht. Dies gilt auch in den Fällen, in denen eine kleinere Partei kontinuierlich in Landesregierungen und Landesparlamenten vertreten ist.

Erschwerend kommt hinzu, dass § 2 keine Regelung für den Fall enthält, dass eine solche Partei nach zwei Wahlperioden wieder in den Deutschen Bundestag einzieht. In diesem Fall müsste nach dem Entwurf eines Stiftungsfinanzierungsgesetzes diese Partei wiederum in mindestens drei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden in den Deutschen Bundestag gewählt werden. Selbst wenn sich die Dauerhaftigkeit der von Partei und Stiftung repräsentierten politischen Grundströmung über einen längeren Zeitraum nur im Einzug in Länderparlamente und Länderregierungen widerspiegelt, zuvor aber auch in einer Zugehörigkeit im Deutschen Bundestag manifestiert hat, ist eine Stiftungsförderung nach dem Gesetzentwurf ausgeschlossen.

## ***II. § 2 Abs. 4 StiftFinG-E***

Der Gesetzentwurf macht die Bewilligung davon abhängig, dass die politische Stiftung in einer Gesamtschau die Gewähr dafür bietet, für die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie für den Gedanken der Völkerverständigung aktiv einzutreten. Bei der freiheitlich demokratischen Grundordnung handelt es sich um einen Verfassungsgrundsatz, der ohne Zweifel dazu geeignet ist, wenn nicht sogar geboten erscheint, von einer Stiftungsfinanzierung abzusehen. Von demjenigen, der vom Staat Gelder erhält, kann gefordert werden, dass er die Gewähr bietet, für die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie für den Gedanken der Völkerverständigung einzutreten.

Gleichwohl könnte sich diese Regelung bei der Durchführung als schwierig erweisen, denn der Gesetzentwurf enthält keinerlei Konkretisierung sowohl des tatbestandlichen Merkmals der freiheitlich demokratischen Grundordnung noch der Voraussetzungen des aktiven Eintretens.

Im Hinblick auf die Definition des Begriffs der freiheitlich demokratischen Grundordnung enthalten die einzelnen Ziffern des § 2 Abs. 4 Satz 2 StiftFinG-E ebenfalls keine nähere Konkretisierung, sondern setzen diesen Begriff zumeist voraus. Lediglich Nr. 3 lassen sich Merkmale entnehmen, dass eine Gewähr, für die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie für den Gedanken der Völkerverständigung aktiv einzutreten, nicht besteht, wenn ein hinreichender Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen besteht. In diesen Fällen dürfte aber ohnehin schon § 2 Abs. 5 StiftFinG-E eingreifen.

Dass eine gesetzliche Konkretisierung des Begriffs der freiheitlich demokratischen Grundordnung möglich ist, zeigt § 4 Abs. 2 BVerfSchG.

Kaum handhabbar erscheint § 2 Abs. 4 Satz 2 Nr. 4 StiftFinG-E. Es dürfte schon schwerfallen, eine „politische Grundströmung“ hinreichend klar abzugrenzen. Es fehlen auch Hinweise, nach welchen Maßstäben diese Grundströmungen einer parteinahen Stiftung zuzuordnen sind. Für den Fall, dass damit gemeint sein sollte, dass die nahestehende Partei verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, dürfte wohl auf die entsprechenden Regelungen des Parteienrechts zu verweisen sein. Wenn die Zuordnung über eine Teilnahme bestimmter Personen oder Gruppen an Veranstaltungen der jeweiligen Stiftung gemeint ist, dürfte die Stiftungsarbeit selber in Rede stehen. Im Hinblick darauf, dass die Stiftungsfinanzierung sich auf die Chancengleichheit der Parteien auswirkt, erscheint ein so vage formulierter Tatbestand ohne hinreichend klare Maßstäbe, nicht unproblematisch.

Eine Präzisierung des Tatbestandes in § 2 Abs. 4 StiftFinG-E erscheint auch deswegen sinnvoll, weil der Gesetzesentwurf davon ausgeht, dass einzelne Maßnahmen der Stiftungsarbeit daraufhin geprüft werden sollen, ob sie dazu geeignet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung sowie für den Gedanken der Völkerverständigung aktiv zu fördern. Wie sich aus § 5 StiftFinG-E ergibt geht der Gesetzesentwurf davon aus, dass die Stiftungsarbeit nur teilweise den Anforderungen des § 2 Abs. 4 StiftFinG-E genügt.

Während im Partei- und Vereinsverbot geprüft wird, ob sich die Tätigkeit nach einer Gesamtwürdigung gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung richtet, setzt § 2 Abs. 4 StiftFinG-E positiv voraus, dass sich die Stiftung für diese einsetzt. Eine derartige Prüfung ist sehr viel anspruchsvoller und setzt voraus, dass die zuständigen Stellen nicht

eine Verletzung der freiheitlich demokratischen Grundordnung feststellt, sondern prüft, ob die jeweilige Maßnahme oder ein bestimmter Teil der Stiftungsarbeit (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 2 StiftFinG-E) positive Wirkungen im Hinblick auf die freiheitlich demokratische Grundordnung entfaltet. Auch eine zunächst neutrale Stiftungsarbeit dürfte nach dem Gedanken des Stiftungsfinanzierungsgesetzes nicht ausreichen. In einem solchen Fall wäre es jedoch zumindest sinnvoll der zuständigen Stelle konkretere Maßstäbe an die Hand zu geben, was unter dem aktiven Eintreten für die freiheitlich demokratische Grundordnung zu verstehen ist.

### ***III. § 3 Abs. 5 und 6 StiftFinG-E***

Die Verteilung der Fördermittel ist in § 3 StiftFinG-E geregelt und folgt im Grundsatz nach dem Erfolg bei den Bundestagswahlen von vier Bundestagswahlen verteilt. Hiervon gibt es in § 3 Abs. 5 und Abs. 6 StiftFinG-E Ausnahmen für bauliche Maßnahmen und für die Stiftungsförderung. Diese Regelungen werfen jedoch Auslegungsfragen auf.

Sowohl in § 3 Abs. 5 als auch in Abs. 6 ist geregelt, dass von dem Verteilungsschlüssel in Abs. 3 abgewichen werden kann. Unklar bleibt, ob hierfür zusätzliche Haushaltsmittel gewährt werden, oder aber ob die jeweilige Abweichung zu einer Kürzung der Mittel bei anderen Stiftungen führt. Die Begründung des StiftFinG-E verhält sich dazu nur im Hinblick auf Abs. 6. Dort ist ausgeführt, dass diese Abweichungen innerhalb der Mittel für die Begabtenförderung für politische Stiftungen ausgeglichen werde und nicht die insgesamt vergebenen Zuwendungen an die politischen Stiftungen erhöhen. Demgegenüber bleibt unklar, ob dies auch für Baumaßnahmen nach Abs. 5 gilt.

Schon die Erhöhung von Fördermitteln für konkrete Vorhaben politischer Stiftungen dürfte rechtfertigungsbedürftig sein. Erst recht besteht aber ein Begründungsbedarf, wenn die Abweichung zulasten der anderen parteinahen Stiftungen geht, weil dies mittelbar die Chancengleichheit der Parteien betrifft (immerhin beträgt das Volumen für die Abweichung 3 Prozentpunkte der Zuwendungsmittel je politischer Stiftung).



Alleine die mehrjährige Bewilligung von Stipendienzusagen dürfte insoweit wohl nicht ausreichen, denn auch bei den Personalkosten entstehen für die Stiftungen mehrjährige Verpflichtungen, denen sie nicht ausweichen können. Auch der Verweis in der Begründung auf das Angebot qualitativ hochwertiger inhaltlicher Programme oder ideeller Seminarangebote ist nicht unproblematisch. Grundsätzlich dürfte davon auszugehen sein, dass eine staatliche Förderung nur für qualitativ hochwertige inhaltliche Programme oder ideelle Seminarangebote gewährt wird. Soweit auf die tatsächliche Nachfrage abgestellt wird, stellt sich darüber hinaus die Frage, ob und inwieweit es den parteinahen Stiftungen überlassen bleibt, im Rahmen der ihnen zugewiesenen Mittel eigene Schwerpunkte zu setzen, um die freiheitlich demokratische Grundordnung zu fördern. Der Gesetzentwurf regelt jedenfalls nicht, dass ein bestimmter Teil der Stiftungsfinanzierung für die Begabtenförderung zu verwenden ist.

Unklar bleibt bei § 3 Abs. 5 StiftFinG-E in welchen Fällen und nach welchen Maßstäben Mittel für bauliche Maßnahmen gewährt werden. Besteht hier grundsätzlich ein Anspruch aller parteinahen Stiftungen? Wie ist zu verfahren, wenn eine Stiftung erstmalig in den Kreis der Förderberechtigten aufgenommen wird? Die Vergabe derartiger Mittel müsste sich langfristig wohl an den allgemeinen Maßstäben für die Verteilung von Fördermitteln ausrichten, um die Chancengleichheit zu berücksichtigen. Bei Mitteln für bauliche Maßnahmen besteht wirtschaftlich im Übrigen auch eine Konkurrenz zu Mitteln für die Anmietung von Gebäuden.

#### ***IV. § 5 Abs. 2 Satz 2 und 3 StiftFinG-E***

Die Regelungen über Rücknahme und Widerruf der Bewilligung gehen in § 5 Abs. 2 Satz 2 und 3 StiftFinG-E davon aus, dass die Bewilligung auch teilweise zurückgenommen werden kann. Dabei wird auf § 2 Abs. 4 und 5 verwiesen.

§ 2 Abs. 4 und 5 setzen eine Gesamtschau der Stiftungsarbeit voraus. Demgegenüber geht § 5 davon aus, dass jede einzelne Maßnahme oder ein Teil der Stiftungsarbeit daraufhin überprüft werden soll, ob sie die Gewähr bietet, die freiheitlich demokratische Grundordnung zu fördern.

Es stellt sich die Frage, ob bei der Prüfung von Einzelmaßnahmen oder von Teilen der Stiftungsarbeit nicht eher darauf abgestellt werden sollte, ob die einzelnen Aktivitäten gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung verstoßen. Eine solche Prüfung lässt sich von den verschiedenen beteiligten Stellen sehr viel einfacher bewerkstelligen als die Prüfung, ob eine Maßnahme geeignet ist, die freiheitlich demokratische Grundordnung zu fördern.

## **V. *Rechtsweg***

Der Gesetzesentwurf enthält keinerlei Regelungen zur rechtlichen Kontrolle und zu Fragen des Sofortvollzuges. Insbesondere im Hinblick auf die Dauer eines Verfahrens vor den zuständigen Gerichten und den Instanzenzug, dürfte eine gesetzliche Regelung sinnvoll sein, die zur Beschleunigung der Verfahren beiträgt. In der Literatur wird insoweit vertreten, Klagen einer Stiftung gegen die Verwaltungsentscheidung des BMI der Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts als Erst- und Letztinstanz durch eine Erweiterung des Katalogs in § 50 Abs. 1 VwGO zuzuweisen, um einen dreiinstanzlichen Rechtszug und damit eine langjährige Anhängigkeit der Verfahren zu verhindern. Auch im Hinblick auf die Bedeutung der Stiftungsfinanzierung für die Chancengleichheit der Parteien erscheinen derartige Vorschläge sinnvoll.

München, 15. Oktober 2023

gez. Prof. Dr. h.c. Rudolf Mellinghoff

**Stellungnahme zur Drucksache 20/8726  
Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP  
Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem  
Bundeshaushalt (Stiftungsfinanzierungsgesetz – StiftFinG)  
Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages**

Zur Frage der gesetzlichen Regelung staatlich geförderter politischer Stiftungen liegt eine ausführliche gutachterliche Stellungnahme von Prof. Dr. Christian Waldhoff und mir für das BMI vor, auf die ich mit dessen Einverständnis an dieser Stelle nur verweise.<sup>1</sup> Aus diesem Grund beschränke ich mich hier auf einige ausgewählte, kurze und zumeist kritische Beobachtungen zum vorliegenden Gesetzentwurf.

1. Im Großen und Ganzen (zur Ausnahme, unten 5.) stellt der Gesetzentwurf die staatliche Finanzierung politischer Stiftungen auf eine gesetzliche Grundlage, die den Anforderungen der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023 - 2 BvE 3/19 -) an den Gesetzesvorbehalt gerecht wird.
2. Die materiellen Maßgaben, nach welchen politische Stiftungen gefördert und diese Förderung eingestellt werden kann, unterliegen dem strengen Maßstab der Chancengleichheit der politischen Parteien. Vor diesem Hintergrund erscheint das Erfordernis eines dreimaligen Einzugs in den Deutschen Bundestag als Förderungsvoraussetzung nach § 2 Abs. 2 E nicht ohne Risiko. Wenn die bisherige Praxis von diesem Erfordernis abwich, indem die Fördervoraussetzungen niedrighschwelliger waren, dann begründet dies auch dann eine verfassungsrechtlich rechtfertigungsbedürftige (aber schwerlich rechtfertigungsfähige) Ungleichbehandlung, wenn das neu geschriebene Gesetz nur von dieser bisher ungeschriebenen politischen Praxis abweicht.
3. Die Betrauung des Bundesinnenministeriums mit den Entscheidungen der Anerkennung nach § 1 Abs. 1, den Feststellungen nach § 2 Abs. 1 und den Feststellungen nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 u. 2 E in § 7 Abs. 2 E begegnet zwar keinen verfassungsrechtlichen, aber doch ernsten

---

<sup>1</sup> C. Möllers/C. Waldhoff, Verfassungsrechtliche Maßgaben für den Ausschluss parteinaher Stiftungen von der staatlichen Förderung. Ein Kurzgutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat, unter <https://fragdenstaat.de/dokumente/239712-verfassungsrechtliche-massgaben-fuer-den-ausschluss-parteinaher-stiftungen-von-der-staatlichen-foerderung/> (letzter Abruf 15. 10. 2023)

verfassungspolitischen Bedenken. Für die Zuständigkeit gibt es keine Vorbildregelung, doch gilt: Diese Art von Entscheidungen sollten in einem überparteilichen organisatorischen Kontext getroffen werden, weil sie im Zweifelsfall hoch umstritten sind und in den Parteienwettbewerb eingreifen. Solche Entscheidungen müssen nicht nur legal, sondern eben auch der Öffentlichkeit gegenüber verfahrensplausibel sein. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, sie der in vergleichbaren Angelegenheiten erfahrenen Bundestagsverwaltung zu überlassen, wenn man den Ausschluss von der Förderung nicht gleich einer konstitutiven gerichtlichen Entscheidung anvertrauen will.

Dies gilt umso mehr, weil die Einbeziehung von Einschätzungen des Bundesamts für Verfassungsschutz nach § 2 Abs. 5 E dazu führt, dass maßgebliche Informationen von einer weisungsabhängigen, dem BMI nachgeordneten Behörde kommen. Dass damit nachrichtendienstliche Informationen kraft Gesetzes operativ relevant werden,<sup>2</sup> kann im Übrigen nichts daran ändern, dass die zuständige Behörde eine eigene, allein von ihr zu verantwortende Entscheidung zu treffen hat. Ein bloßer Hinweis auf die Sicht des BfV wäre ermessensfehlerhaft. Insofern bedarf die Regelvermutung zumindest der verfassungskonformen Auslegung.

4. Bedenklich erscheint auch, dass das Gesetz keinerlei Verwaltungsverfahren vorsieht. Neue Bewerber können dem Gesetz keine genauen prozeduralen Handhaben entnehmen und für Feststellungen mit Ausschlusswirkung gibt es keine gesetzlichen Verfahrensgarantien. Zwar bestehen Begründungs- und Anhörungspflichten auch aus dem Allgemeinen Verwaltungsrecht, aber es ist höchst zweifelhaft, ob dies im Bereich einer speziellen verfassungsrechtlichen Garantie wie der hier einschlägigen Chancengleichheit der politischen Parteien hinreicht, noch dazu wenn diese spezialgesetzlich geregelt werden muss.<sup>3</sup> Ein besonderes Problem stellt sich bei dem Verweis auf Einschätzungen des BfV, die nur insoweit Gegenstand einer Entscheidung werden dürfen, wie sie in einer Begründung gegenüber einer betroffenen Stiftung offengelegt werden können.

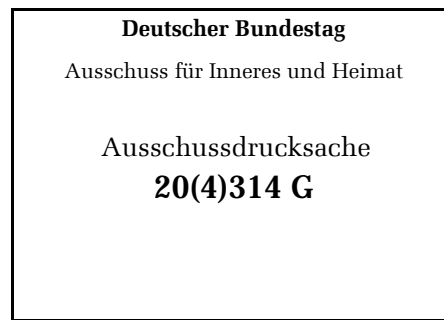
5. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. 2. 2023 erscheint es auch im Sinne des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung besonders wichtig, dass das Gesetz nicht aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten heraus anfechtbar ist. Insofern sehe ich bei 2. und 4. verfassungsrechtlichen Korrekturbedarf, bei 3 rechtspolitische Verbesserungsmöglichkeiten.

---

<sup>2</sup> Bedenken dagegen bei *Möllers/Waldhoff* (Fn. 1), S. 5 ff. Zum Konnex von Informationserhebungsbefugnissen und fehlenden operativen Anschlussbefugnissen bei Verfassungsschutzbehörden: BVerfG, Urt. v. 26. 4. 2022 – 1 BvR 1619/17, Rn. 153 ff.

<sup>3</sup> Vgl. die Zweifel an der Anwendbarkeit von § 48 VwVfG im Bereich des Art. 16 GG: BVerfG, Urteil vom 24. Mai 2006 - 2 BvR 669/04.

Dr. John Philipp Thurn  
Gesellschaft für Freiheitsrechte



15. Oktober 2023

## Stellungnahme

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

– 53. Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat am 16. Oktober 2023 –

#### Einleitung

Es ist überfällig, eine dem demokratischen und rechtsstaatlichen Vorbehalt des Gesetzes genügende Rechtsgrundlage zur Finanzierung der politischen Stiftungen zu schaffen. Der Gesetzentwurf verfolgt ersichtlich das Ziel, dabei Eingriffe in die Chancengleichheit der Parteien verfassungsrechtlich zu rechtfertigen mit dem Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter.

Sinnvolle Ergänzungsvorschläge betreffen den Aufbau eines Stiftungsregisters samt Vorgaben für Stiftungsberichte nach einheitlichem Muster<sup>1</sup> sowie eine Regelung, wonach das Bundesarchivgesetz auf die bei den parteinahen Stiftungen ansässigen Archive anzuwenden ist<sup>2</sup>.

Diese Stellungnahme konzentriert sich im Folgenden auf Anmerkungen zu zentralen Regelungen über die Förderungsvoraussetzungen in § 2 sowie über die zuständige Stelle in § 7 Abs. 2.

#### 1. zu § 2 Abs. 2

Regelungstechnisch etwas ungewöhnlich, enthalten § 2 Abs. 2 bis 5 keine Rechtsfolgen, sondern lediglich gegenüber Abs. 1 unselbständige Tatbestände. Die Voraussetzung in Absatz 2 erscheint dabei insgesamt zweckmäßig, um dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmungen als gemäß dem BVerfG „Grundbedingung staatlicher Stiftungsfinanzierung“ auszumachen. Nicht vorgeschrieben ist nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom Februar

---

1 So Aden Sorge, Halbwegs raus aus dem Hinterzimmer: Der Bundestag stellt die Weichen für ein Gesetz zur Regelung der Finanzierung parteinaher Stiftungen, VerfBlog, 2023/10/13, <https://verfassungsblog.de/halbwegs-raus-aus-dem-hinterzimmer/>

2 So Manja Hauschild / Vivian Kube, Kein Geld für Verfassungsfeinde: Wie wehrhaft ist der Entwurf für das Stiftungsfinanzierungsgesetz?, VerfBlog, 2023/9/21, <https://verfassungsblog.de/kein-geld-fur-verfassungsfeinde/>. Die Nutzung dieser Archive für wissenschaftliche Zwecke erwähnte schon BVerfG, Urteil vom 14.07.1986 - 2 BvE 5/83, BVerfGE 73, 1 (36).

2023<sup>3</sup> die „schlichte Übertragung bereits bestehender Sperrklauseln“, es könnten also auch Mindestwerte von 2 oder 3% angesetzt werden. Der nach dem BVerfG bestehende gesetzgeberische Gestaltungsspielraum ließe als weitere Indikatoren die „Ergebnisse sonstiger Wahlen“ zu, also von Wahlen auf Landesebene oder zum Europäischen Parlament.<sup>4</sup> Zum föderalistischen Charakter der Bundesrepublik und zu ihrer Integration in die Europäische Union dürfte das auch besser passen.

## **2. zu § 2 Abs. 4**

Die positive Voraussetzung eines aktiven Eintretens samt der Normierung negativer Regelbeispiele ist insgesamt überzeugend. Aufgenommen werden könnte noch der Ausschlussgrund der „Wesensverwandtschaft zum Nationalsozialismus“.<sup>5</sup>

Die nach Nr. 1 zu fördernde freiheitliche demokratische Grundordnung wird indes weder im Gesetzentwurf, noch in dessen Begründung näher definiert (*vgl. dazu unten 3.*).

Problematisch erscheint auch das mehrfach unbestimmte Regelbeispiel der „verfassungsfeindlichen Prägung der politischen Grundströmung“ (Nr. 4): Weder ist erkennbar, nach welchen Kriterien die zuständige Stelle eine Grundströmung ausmachen, noch gar wie sie deren „verfassungsfeindliche Prägung“ ermitteln soll. Laut der Begründung des Gesetzentwurfs (S. 14) wird hier bewusst – was wegen des sog. Parteienprivilegs nach Art. 21 Abs. 3 und 4 GG auch verfassungsrechtlich geboten ist – nicht auf die Partei abgestellt; begrifflich unklar, jedenfalls behördlich kaum handhabbar erscheint aber die Prüfung, „welche gesellschaftlich-politische Strömung die Partei soziologisch [sic] trägt und auch programmatisch bindet“. Soweit die „Prägung“ oder Haltung der bloß Teilnehmenden an Veranstaltungen einer Stiftung oder bei den von ihr geförderten Begabten maßgeblich werden soll, kann das besser in Nr. 3 berücksichtigt werden.

## **3. zu § 2 Abs. 5**

Es ist vom Ansatz her kaum verständlich, weswegen neben der positiven Voraussetzung der „Verfassungsfreundlichkeit“ gemäß Abs. 4 zusätzlich die negative Voraussetzung geregelt wird, dass eine Stiftung nicht darauf ausgerichtet sein darf, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beseitigen oder außer Kraft zu setzen. Am besten wäre es, den Absatz zu streichen.

---

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

4 Für eine Erweiterung auf Parteien, „die in einer relevanten Anzahl von Landesparlamenten vertreten sind“, spricht sich Sorge, a.a.O. (Fn. 1) aus.

5 Dafür Christoph Möllers / Christian Waldhoff, Verfassungsrechtliche Maßgaben für den Ausschluss parteinaher Stiftungen von der staatlichen Förderung, Kurzgutachten, 2023, S. 12.

Hilfsweise erfordert der Absatz zwei wesentliche Änderungen:

(a) Indem der Entwurf auf die in § 4 Abs. 2 Bundesverfassungsschutzgesetz (BVerfSchG) genannten Verfassungsgrundsätze Bezug nimmt, droht er hinter die zentralen Erkenntnisse zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung (fdGO) aus der zweiten NPD-Entscheidung des BVerfG von 2017 zurückzufallen. Darin hat sich das Gericht von seinem früheren Begriffsverständnis gelöst und die zentralen Grundprinzipien des demokratischen Verfassungsstaats konsequent in der Menschenwürdegarantie, in der Demokratie als „Herrschaftsform der Freien und Gleichen“ und im Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit erkannt.<sup>6</sup> Mit der egalitär zu verstehenden Menschenwürde unvereinbar sind danach etwa „antisemitische oder auf rassistische Diskriminierung zielende Konzepte“ (Rn. 541), was § 4 Abs. 2 BVerfSchG nicht vorsieht. Umgekehrt lässt sich den dort genannten Verfassungsgrundsätzen entnehmen, dass danach der Parlamentarismus, also eine „Volksvertretung“ und ein „besonderes Organ der Gesetzgebung“ per se geschützt sein soll, während das BVerfG (Rn. 543-546) insoweit differenziert und maßgeblich auf einen offenen Prozess der politischen Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen abstellt.

Wenn der Absatz beibehalten wird, müsste der Verweis auf § 4 Abs. 2 BVerfSchG ersetzt werden durch einen ausdrücklichen Bezug auf die fdGO. In der Gesetzesbegründung sollte zudem klargestellt werden, dass der Gesetzgeber dem BVerfG folgt, das 2017 die fdGO auf „ein neues, demokratisch-menschenrechtliches Fundament gestellt [hat], das die Staatsordnung allein als Ausdruck einer Orientierung am Grundprinzip gleicher Freiheit legitimiert“<sup>7</sup>.

(b) Eine Ausrichtung einer Stiftung gegen die fdGO sollte auch nicht „in der Regel anzunehmen“ sein aufgrund einer Einstufung des Bundesamts für Verfassungsschutz (BfV). Die jetzige Formulierung geht sogar weiter als die widerlegliche Vermutung im Gemeinnützigkeitsrecht (§ 51 Abs. 3 Satz 2 Abgabenordnung). Schon ungeachtet der vielfältigen wissenschaftlichen, journalistischen und zivilgesellschaftlichen Kritik an der geheimen Beobachtungspraxis und der mitunter zweifelhaften Einstufung des BfV<sup>8</sup> müsste hier – was die Begründung des Gesetzentwurfs (S. 14) offenbar sogar anstrebt – die zuständige Stelle zur eigenen Prüfung und Entscheidung befugt werden. Dabei kann eine Einstufung durch das BfV als Indiz berücksichtigt werden.<sup>9</sup>

---

6 BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13, BVerfGE 144, 20 – Rn. 535 ff.

7 Tim Wihl, Die verfassungsrechtliche Aufklärung des Extremismusmodells, in: Kritische Justiz 2023, S. 291-312 (307).

8 Siehe jüngst etwa Ronen Steinke, Verfassungsschutz. Wie der Geheimdienst Politik macht, 2023.

9 So auch Hauschild / Kube (Fn. 2).

#### **4. zu § 7 Abs. 2 und zum gerichtlichen Rechtsschutz**

Für die Feststellungen nach § 2 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 Nr. 1 und 2 sollte nicht das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) zuständig sein.

Zumindest verfassungspolitisch ratsam wäre es, hier eine weniger parteilich verortete, in die Umsetzung einer politischen Agenda einbezogene Stelle zu wählen. Bedenkenswert erscheint die Idee, damit die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) zu betrauen und sie zugleich in ihrer Unabhängigkeit gegenüber dem BMI zu stärken.<sup>10</sup> Dem Vernehmen nach soll mittelfristig eine Kommission eruieren, ob zu diesem Zweck eine neue unabhängige Stelle geschaffen wird. Das ist zu unterstützen. Bis auf Weiteres empfiehlt sich eine Zuständigkeit der Bundestagspräsidentin, die wegen ihrer parteirechtlichen Aufgaben über Sachnähe verfügt und zugleich deutlich größere Regierungsferne aufweist als ein Bundesministerium.

Für den insbesondere in zeitlicher Hinsicht effektiven Rechtsschutz einer Stiftung, die ausgeschlossen wird von der staatlichen Finanzierung, liegt es nahe, eine erstinstanzliche Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts vorzusehen in § 50 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung.<sup>11</sup>

*gez. Dr. John Philipp Thurn*

---

10 So Hauschild / Kube (Fn. 2).

11 So Möllers /Waldhoff (Fn. 5) und Sorge (Fn. 1).



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 Bundeshaushalt (StiftFinG), BT-Drs. 20/8726 und zu dem mitberatenen Gesetzentwurf BT-Drs. 20/8737

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

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

Prof. Dr. Albrecht Bach  
Dr. Thomas Baumann  
Dr. Thomas Trörlitzsch  
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

# OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE



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





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](mailto: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 Entwicklung<sup>1</sup>**

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.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Die Gesamthöhe dieser sog. Globalzuschüsse stieg von insgesamt 115,96 Mio. Euro im Jahr 2017 auf zuletzt 148 Mio. EUR im Jahr 2022.<sup>5</sup> Die jährlichen Zuwendungen wurden bislang im Rahmen der Beratungen über den

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> *BVerfG NVwZ* 2023, 496, 506 Rn. 226.

<sup>4</sup> 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>.

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> Der Gleichheitssatz fordere allerdings, „alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland“ angemessen zu berücksichtigen,<sup>9</sup> wobei die Wahlergebnissen der den Stiftungen nahestehenden politischen Parteien bei den Bundestagswahlen als Orientierung herangezogen werden dürften.<sup>10</sup> 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).<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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“<sup>13</sup> aufgestellten Grundsätze zu eigen.<sup>14</sup>

## 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.<sup>15</sup> 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

---

<sup>6</sup> 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>.

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

<sup>8</sup> *BVerfGE* 73, 1, 31, 38.

<sup>9</sup> *BVerfGE* 73, 1, 38.

<sup>10</sup> *BVerfGE* 73, 1, 38 f.

<sup>11</sup> *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.

<sup>12</sup> *BVerfGE* 73, 1, 39.

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

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

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> Dies gelte selbst dann, wenn die Geförderten rechtlich und faktisch unabhängig agierten und das Distanzgebot wahrten.<sup>18</sup> Da die Fördermittel für Stiftungen (660 Mio. EUR) im relevanten Haushaltsjahr die staatliche Parteienfinanzierung (193,5 Mio. EUR) um mehr als das Dreifache<sup>19</sup> überstiegen hätten, wäre es in den Worten des Gerichts „realitätsfern“ anzunehmen, dass „der Einsatz dieser Mittel keine Relevanz für den politischen Wettbewerb entfaltet.“<sup>20</sup> Art. 21 Abs. 1 GG unterliege zwar, genauso wie das Wahlrecht, keinem absoluten Verbot der Differenzierung.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

Unabhängig von der weiterhin offenen Frage, ob das Haushaltsgesetz sinnvollerweise als „materielles Gesetz“ bezeichnet werden sollte,<sup>24</sup> lag bereits vor dem Urteil auf der Hand, dass die bisherige Förderpraxis im Hinblick auf den Vorbehalt des Gesetzes ungeeignet ist.<sup>25</sup> Nicht ohne Grund hatten sich zahlreiche Stimmen aus Politik und Wissenschaft daher im Vorfeld zu der Entscheidung des *BVerfG* für den Erlass eines Stiftungsgesetzes ausgesprochen<sup>26</sup> und vereinzelt sogar konkrete Regelungsvorschläge präsentiert.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup>

---

<sup>16</sup> *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 506 Rn. 225 ff.

<sup>17</sup> *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 500 ff. Rn. 172, 176, 185.

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

<sup>19</sup> *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 506 Rn. 226.

<sup>20</sup> *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 507 Rn. 228.

<sup>21</sup> *BVerfGE* 135, 259, 286 Rn. 51.

<sup>22</sup> *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 501 Rn. 180.

<sup>23</sup> *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 501 Rn. 181.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 503 Rn. 191 f.

<sup>26</sup> 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](https://lto.de/persistent/a_id/44816).

<sup>27</sup> 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](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.

<sup>28</sup> *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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>

## 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 Sache<sup>31</sup> 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 PartG<sup>32</sup>) 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.<sup>33</sup> 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

---

<sup>29</sup> *BVerfG* NVwZ 2023, 496, 509 Rn. 246.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> BT-Drs. 20/8726, S. 9.

<sup>32</sup> BT-Drs. 20/8726, S. 12.

<sup>33</sup> 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 wird<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> 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 Gründen<sup>36</sup> 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.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup> 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

---

<sup>34</sup> BT-Drs. 20/8726, S. 9.

<sup>35</sup> So BT-Drs. 20/8726, S. 18.

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

<sup>37</sup> 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.“

<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup> 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 Gesetzesbegründung<sup>40</sup> 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.<sup>41</sup> 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.<sup>42</sup>

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

---

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

<sup>40</sup> BT-Drs. 20/8726, S. 12.

<sup>41</sup> *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>.

<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup>

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.<sup>44</sup>

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.<sup>45</sup>

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

---

<sup>43</sup> BT-Drs. 20/8726, S. 15.

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

<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup> 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).<sup>47</sup> Zwar ist gelegentlich zu hören, es handele sich bei der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ um einen „Kampfbegriff“<sup>48</sup>, der von den etablierten politischen Parteien in der Auseinandersetzung mit politischen Gegnern instrumentalisiert werde.<sup>49</sup> Diese Kritik hat das *BVerfG* aber mit der Reduktion der freiheitlichen demokratischen Grundordnung auf einen Kernbestand von Verfassungsprinzipien deutlich entschärft.<sup>50</sup> 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,<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup> Relevant dürfte vielmehr sein, dass eine Regelung über die Finanzierung der politischen Stiftungen „wettbewerbsneutral“ ausgestaltet ist,<sup>54</sup>

---

<sup>46</sup> BT-Drs. 20/8726, S. 13.

<sup>47</sup> 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.

<sup>48</sup> *Gusy AöR* 1980, 279, 303.

<sup>49</sup> *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.

<sup>50</sup> 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.

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> *BVerfG NVwZ* 2023, 496 497, Ls. 3.

<sup>53</sup> 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.“

<sup>54</sup> *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.<sup>55</sup>
- 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.<sup>56</sup>

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

---

<sup>55</sup> BT-Drs. 20/8726, S. 13 a.E. f.

<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup> 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

---

<sup>57</sup> 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,<sup>58</sup> oder einen Ausschlussantrag bei Gericht stellt<sup>59</sup>, mag dahinstehen.

### III. Fazit

Entgegen mancher Kritik<sup>60</sup> 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)

---

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

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

<sup>60</sup> Etwa von Bahners, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 16.10.2023, S. 11.

**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.<sup>1</sup>

Dieses Recht wird verletzt, wenn Staatsorgane, sei es zugunsten oder zulasten einer politischen Partei, die vorgefundene politische Wettbewerbslage verfälschen.<sup>2</sup> 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

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

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

Parteien und parteinahe Stiftungen sind sowohl funktionell als auch hinsichtlich ihres verfassungsrechtlichen Status zu unterscheiden.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

## **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.<sup>9</sup> 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.

---

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

<sup>4</sup> Vgl. BVerfGE 73, 1 (31).

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

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

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

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

<sup>9</sup> 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“<sup>10</sup> repräsentieren, wobei letztere anhand der Wahlbeteiligung und der Wahlergebnisse der nahestehenden Partei ermittelt werden kann.<sup>11</sup> Es dürfen auch Stiftungen von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen werden, wenn die ihnen nahestehenden Parteien den politischen Willensbildungsprozess allenfalls vorübergehend und kurzlebig beeinflussen.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> Wertungsdifferenzen bei der Aufnahme und Beendigung der Förderung einzelner parteinaher Stiftungen sollen ausgeschlossen sein.<sup>14</sup> Vorkehrungen, die missbräuchliches, allein auf die Erlangung staatlicher Mittel gerichtetes Verhalten verhindern, sind ebenfalls zulässig.<sup>15</sup> Allerdings ist auch zu berücksichtigen, dass die Entstehung oder Verstetigung neuer politischer Strömungen nicht verhindert werden darf.

<sup>16</sup>

### **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.<sup>17</sup> Es kommt insbesondere das gleichwertige Verfassungsgut des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Betracht.<sup>18</sup>

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

---

<sup>10</sup> BVerfGE 73, 1 (38).

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

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

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

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

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

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

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

<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup>

## 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 angemessene 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.

---

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

<sup>20</sup> 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 Urteil<sup>21</sup> 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 erscheint die Hürde, die sich nicht aus der Verfassung selbst ergibt, sondern – wie auch das Bundesverfassungsgericht klarstellt – der Festlegung durch den Gesetzgeber bedarf, nicht zu hoch angesetzt. Das gilt insbesondere im Zusammenspiel mit § 2 Abs. 2 S. 2 des Entwurfs, wonach es bei einer Förderung über mindestens zwei

---

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



aufeinanderfolgende Legislaturperioden Förderung unschädlich ist, wenn die nahestehende Partei für die Dauer einer Legislaturperiode nicht im Deutschen Bundestag vertreten ist.

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 oder als Partei nationaler Minderheiten, sollten diese Fallkonstellationen ebenfalls Berücksichtigung 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 etabliert<sup>22</sup> und hat in der Rechtsprechung, einschließlich derer des Bundesverfassungsgerichts<sup>23</sup>, 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

---

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> Vgl. nur BVerfGE 144, 20.

unterschiedlichen Rechtsstellung von Parteien und parteinaher Stiftungen in diesem Kontext herangezogen werden.<sup>24</sup>

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 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.

---

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

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 nahstehenden 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 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 Wesentlichen 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 verfassungspolitische<sup>25</sup> Bedenken. Zwar ist die Entscheidung über das Vorliegen der Voraussetzungen für die Stiftungsfinanzierung

---

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

angesichts der unterschiedlichen Stellung von Parteien und parteinahen Stiftungen nicht mit einem Parteiverbotsverfahren gleichzusetzten (s.o.). Sie birgt aber dennoch politische Gefährlichkeit,<sup>26</sup> 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 Parteien zuständige Bundestagspräsidentin (§ 23a Abs. 1 PartG) als neutraler zu bewerten ist, wird bezweifelt.<sup>27</sup> 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.

---

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

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