

Ist der freiheitliche demokratische Staat im Recht der parteinahen Stiftungen zur Selbstparadoxierung gezwungen oder kann man ihre Förderung mit einem Wehrhafte-Demokratie-Gesetz an die freiheitlich-demokratische Grundordnung binden?

Volker Beck¹

1. Problemstellung und Rechtslage

Parteinaher Stiftungen der dauerhaft im Bundestag vertretenen Parteien erhalten Mittel aus dem Bundeshaushalt für ihre politische Bildungsarbeit und Demokratieförderung im In- und Ausland und für die Begabtenförderung. Die Gelder kommen aus Haushaltstiteln des Bundesinnenministeriums, des Auswärtigen Amtes, des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und des Bundesbildungsministeriums.

Grundlage dieser Förderung ist das jeweilige Bundeshaushaltsgesetz. Traditionell wurde auf der Grundlage einer „Gemeinsamen Erklärung“ der Stiftungen² und Gesprächen zwischen den Stiftungen ein Vorschlag für den Haushaltsausschuss erarbeitet, der die Basis für die Formulierungen des Bundeshaushaltsgesetzes bildete. Dabei sind die Vorbereitungsgespräche rechtlich betrachtet ein Nullum.

Die Bundesregierung fasst den Sachverhalt wie folgt zusammen:

„Die Entscheidung, ob und in welcher Höhe die politischen Stiftungen Globalzuschüsse erhalten, erfolgt seit Beginn der Förderung im Haushaltsjahr 1967 stets im parlamentarischen Verfahren der Haushaltsaufstellung allein durch den Haushaltsgesetzgeber. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) ist stets an die entsprechenden, verbindlichen Vorgaben im jeweiligen Bundeshaushalt gebunden. Diese Praxis der Förderung

der politischen Stiftungen entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Gewährung von Globalzuschüssen zur politischen Bildungsarbeit parteinaher Stiftungen (Urteil vom 14. Juli 1986, BVerfGE 73, 1, 31 ff.).

Bei der Bewilligung dieser Haushaltsmittel gelten die üblichen Bestimmungen des Haushalts- und Zuwendungsrechts des Bundes, gem. der Regelungen der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und hierzu flankierend erlassener Bestimmungen, insbesondere die Verwaltungsvorschriften zur BHO und allgemeine Nebenbestimmungen, soweit sich nicht unmittelbar aus dem Bundeshaushalt etwas anderes ergibt.

Die Prüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung richtet sich ebenfalls nach dem vorstehend genannten Rechtsrahmen.“³

Der Augsburger AfD-Parteitag hat 2018 die Desiderius-Erasmus-Stiftung (DES) als parteinahe Stiftung anerkannt.⁴

„Die Desiderius-Erasmus-Stiftung erhält aktuell keine Zuwendungen aus Bundesmitteln und hat auch in den Jahren 2018 bis 2020 keine erhalten. Zudem ist sie rechtlich, personell, organisatorisch und finanziell unabhängig von der AfD. Die Desiderius-Erasmus-Stiftung ist kein Beobachtungsobjekt des Bundesamtes für Verfassungsschutz (BfV).“⁵

Die AfD-Bundestagsfraktion versucht parlamentarisch durch Anfragen⁶ und einen Gesetzentwurf⁷, der im Wesentlichen abgeschrieben und veraltet ist, und durch Klagen der Bundespartei⁸ wie der DES⁹ vor dem Bundesverfassungsgericht eine Förderung ihrer Stiftung möglichst frühzeitig zu erreichen. Der Antrag der AfD auf eine einstweilige Verfügung im Organstreitverfahren wurde aus formalen Gründen für unzulässig erklärt und die Klage der DES selbst wurde wegen Mängeln gar nicht erst zur Entscheidung angenommen. Was im Hauptsacheverfahren aus der Klage der AfD wird und was geschieht, wenn die DES sich auf den Weg durch die verwaltungsgerichtlichen Instanzen begibt, ist damit nicht gesagt.

Das Bundesinnenministerium informiert auf seiner Internetseite über die bundesweiten politischen Stif-

¹ Volker Beck ist Lehrbeauftragter am Centrum für Religionswissenschaftliche Studien (CERES) der Ruhr-Universität Bochum und Geschäftsführer des Tikvah Institut gUG. Von 1994 bis 2017 gehörte er dem Deutschen Bundestag an.

² Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen der Konrad-Adenauer-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung und Heinrich-Böll-Stiftung, 1998, <https://www.kas.de/de/gemeinsame-erklaerung-zur-staatlichen-finanzierung-der-politischen-stiftungen>. Dieser Erklärung ist die Rosa-Luxemburg-Stiftung inzwischen beigetreten. Die im Beitrag zitierten URLs sind in der Regel bei archive.is oder web.archive.org gesichert. Daher wird auf Abrufdaten verzichtet.

³ BT-Drs. 19/28130, S. 2.

⁴ Steffen, Tilman: AfD-Parteitag stimmt für eigene Parteistiftung, in: Die Zeit vom 30.6.2018, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-06/afd-parteastiftung-desiderius-erasmus-erika-steinbach>.

⁵ BT-Drs. 19/28130, S. 3.

⁶ BT-Drs. 19/503, 19/4138, 19/22037, 19/28087.

⁷ BT-Drs. 19/2674.

⁸ BVerfG, Beschluss vom 22.7.2020 – 2 BvE 3/19.

⁹ BVerfG, Beschluss vom 20.5.2019 – 2 BvR 649/19.

tungen. Eine Klage der DES auf Aufnahme in diese Liste im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes wurde vom VG Berlin abgewiesen: Richtigerweise erinnert das Gericht daran, dass Politische Stiftungen sich nicht auf das „Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit nach Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 GG“ berufen können.¹⁰

Bei diesen Auseinandersetzungen rächt sich, dass der Gesetzgeber seit über drei Jahrzehnten Forderungen aus Wissenschaft und Politik¹¹ in den Wind geschlagen hat, die Rechtsverhältnisse der parteinahen Stiftungen zu regeln.

Es fehlt an gesetzlichen Grundlagen und einer eindeutigen Staatspraxis, die über den Einzelfall hinaus regeln, ab wann eine parteinahe Stiftung einer neu in den Bundestag eingezogenen Partei in die Förderung aufzunehmen ist und ob es auch qualitative Mindestanforderungen an die Geeignetheit der „Stelle außerhalb der Bundesverwaltung“ gibt, um Leistungen zur „Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen)“ nach § 23 BHO zu erhalten. Die Gemeinsame Erklärung¹², die die rechtlich nicht verbindliche Grundlage der Stiftungen für ihre Absprachen mit den Haushaltsausschussmitgliedern des Bundestages ist, spricht von wiederholter Vertretung, „dabei zumindest einmal in Fraktionsstärke“ und einer Unterscheidung von Fraktions- oder Gruppenstärke als Anhaltspunkte.

Die Staatspraxis war nicht eindeutig und bleibt interpretierbar:

- 1989, im sechsten Jahr der parlamentarischen Präsenz der Grünen, erhielt der grünahe Regenbogenstiftungsverband, Vorgänger der heutigen Heinrich-Böll-Stiftung, die Förderung aus dem Bundeshaushalt.¹³

¹⁰ VG Berlin, Beschluss vom 30.4.2021 – 6 L 96/21; LTO: AfD-nahe Stiftung muss nicht auf BMI-Website erwähnt werden vom 10.5.2021, <https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/vg-berlin-vg619621-afd-politische-stiftung-desiderius-erasmus-website-bmi-kein-anspruch/>.

¹¹ Beck, Volker: Eckpunkte-Papier für ein Wehrhafte-Demokratie-Gesetz. Die politische Bildung und die der politischen Stiftungen gesetzlich regeln, Bildungsstätte Anne Frank, Zentrum für politische Bildung und Beratung Hessen (Hrsg.), 2021, S. 28 Anm. 86 mit zahlreichen Stimmen aus der Literatur, www.bs-anne-frank.de/fileadmin/content/Downloads/Wehrhafte_Demokratie_Vollversion.pdf.

¹² Gemeinsame Erklärung (Fn. 2), S. 5.

¹³ Fülle, Henning: Himmel auf Erden? Entstehung, Struktur und Arbeitsweisen der grün-nahen politischen Stiftungen, Stiftungsverband Regenbogen e. V. (Hrsg.), 1992, berichtet laut Mail von Ellen Überschaer an den Autor vom 10.5.2021 über den ersten Zuwendungsbescheid über DM 4.180.740 an den Stiftungsverband Regenbogen vom 6.7.1989.

- Die Rosa-Luxemburg-Stiftung wurde nach neun Jahren parlamentarischer Präsenz der SED-Nachfolgepartei, in der 4. Wahlperiode, in die entsprechende Förderung einbezogen. Sie war in dieser Zeit teilweise als Gruppe und teilweise als Fraktion (> 5 %) vertreten. Die PDS zog daraufhin ihre anhängigen Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht zurück.¹⁴

Sicherlich lässt sich allerdings sagen, dass das Kriterium des BVerfG der „dauerhaft[...] ins Gewicht fallenden politischen Grundströmung [...]“ bisher nicht die erstmalige Wahl in den Deutschen Bundestag meint. In Abweichung von der Vorlage¹⁵, von der sie abgeschrieben hat, hat sich die AfD-Fraktion für ihren Gesetzentwurf ein Kriterium zum sofortigen Einsacken der Mittel auf den Fuß ihrer Partei zu rechtgeschustert.¹⁶ Das hat ihr zu Recht für ihren Gesetzentwurf den Vorwurf einer „Lex AfD“ (Marc Henrichmann) eingetragen.¹⁷

Ausgehend von der Frankfurter Bildungsstätte Anne Frank und einer Informationskampagne im Netz (<https://www.stiftungstrick-der-afd.com>, <https://www.kein-geld-fuer-die-afd.de>) artikuliert sich über ein breites gesellschaftliches Bündnis von DGB, Campact, über das Katholische und Paritätische Bildungswerk bis hin zum Zentralrat der Juden¹⁸ Widerstand gegen eine rein am Kriterium „dauerhaft“ orientierte, im Übrigen aber kriterienlose Entscheidung über die Aufnahme der AfD-nahen DES unter Leitung seiner Präsidentin, der ehemaligen Vertriebenenverbandsvorsitzenden Erika Steinbach.

¹⁴ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (WD), Geschichte, Struktur und Wirken der politischen Stiftungen in der Bundesrepublik Deutschland WD 1 – 164/06, 2006, S. 6.

¹⁵ Kretschmer, Gerald/Merten, Heike/Morlok, Martin: Wir brauchen ein „Parteistiftungsgesetz“, in: ZG 2000, S. 55, schlugen als Schwellenwert vor, wenigstens dreimal mit mindestens drei Abgeordneten in Folge vertreten gewesen zu sein.

¹⁶ Die AfD hat mit ihrem Gesetzentwurf (BT-Drs. 19/2674) in § 9 Abs. 1 S. 2 vorgeschlagen, die bisherigen Anforderungen der Dauerhaftigkeit zu unterbieten: „wenn die der Stiftung nahestehende Partei zwei Mal in Folge in Fraktionsstärke in den Deutschen Bundestag einzieht oder parallel zum erstmaligen Einzug in Fraktionsstärke in den Bundestag ebenfalls in Fraktionsstärke in mindestens acht Landtagen vertreten ist.“

¹⁷ BT-Pl. Prt. 19/40, S. 3929 B, 3937 C, 3938 C.

¹⁸ Manifest der Zivilgesellschaftlichen Organisationen #dontwaitasinglemoment – Schluss mit der Lethargie gegenüber der AfD und ihrer Stiftung!, <https://www.stiftungstrick-der-afd.com/manifest-der-zivilgesellschaftlichen-organisationen/>; Jansen, Frank: Protest gegen AfD-nahe Stiftung. Zentralrat der Juden und DGB warnen vor Steuergeld für Desiderius-Erasmus-Stiftung, in: Tagesspiegel vom 29.6.2021, <https://www.tagesspiegel.de/politik/protest-gegen-afd-nahe-stiftung-zentralrat-der-juden-und-dgb-warnen-vor-steuergeld-fuer-desiderius-erasmus-stiftung/27374674.html>.

In diesem Sinne fragt auch der Demokratieforscher und Politikwissenschaftler Michael Koß: „Was macht man eigentlich mit der Stiftungsfinanzierung, die ja im weitesten Sinne der Demokratieförderung dient, wenn da eine Partei maßgeblich mit partizipiert, die zumindest in einigen Bundesländern und was einige große Strömungen ihrer selbst anbelangt, unter dem Vorbehalt der Verfassungsfeindlichkeit steht? Wird dann nicht eigentlich dieses ganze System ad absurdum geführt?“¹⁹

Das Bundeshaushaltsgesetz stellt eine gesetzliche Grundlage dar und es ist grundsätzlich denkbar, dass über genaue Definitionen von Zweckungen darin gleichheitskonform Ausschlüsse von ungeeigneten Trägern bewirkt werden können. Aber bislang wird nicht einmal in den Erläuterungen zu dem aktuellen Entwurf eines Bundeshaushaltsgesetzes für das Jahr 2022 davon hinreichend klar Gebrauch gemacht.²⁰ Dies könnte allerdings beim Haushaltsgesetzentwurf für 2022 in der 20. Wahlperiode des Deutschen Bundestages korrigiert werden, da der vorliegende Entwurf ohnehin der Diskontinuität unterliegt.

Außergesetzlich, in den einschlägigen Richtlinien des Bundesinnenministeriums, den „Besondere[n] Bewirtschaftungsgrundsätze[n] für Zuschüsse des Bundes aus Kapitel 0601 Titel 685 12 zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit“²¹, hält das Bundesinnenministerium zwar ausdrücklich fest, dass es um „die im jeweiligen Bundeshaushaltsgesetz genannten politischen Stiftungen“ geht. Damit ist die dort eben nicht genannte DES zwar außen vor. Ein willkürlicher Ausschluss wird aber verfassungsrechtlich als Begründung für einen Ausschluss dauerhaft nicht genügen. Es bedarf schon einer verfassungsrechtlich haltbaren Begründung.

In der Vorbemerkung wird die „Bildungsarbeit der politischen Stiftungen“ als „Erfüllung [...] eines verfassungsmäßigen Bildungsauftrags“ definiert, die

Verwendung der „staatliche[n] Zuschüsse“ wird auf „verfassungsmäßige [...] Zwecke“ beschränkt, sie dürfen nicht gewährt oder sollen zurückgefordert werden, „soweit die politischen Stiftungen verfassungsfeindliche Bildungsinhalte vermitteln.“²² So richtig diese Grundsätze sind, so ungenügend sind die Konkretisierung der Kriterien für einen Ausschluss von der Förderung wie auch die Definition der Verfahren und Rechtsfolgen. Das Kriterium „verfassungsfeindliche Bildungsinhalte“ ist ein Minus zum Auftrag der politischen Bildung.

In der Vergangenheit schreckten Sozialdemokratie und Union ebenso wie ihre Stiftungen, die Adenauer-, Ebert- und Seidel-Stiftung, vor einer gesetzlichen Regelung für die parteinahen Stiftungen zurück. Ein Grund war sicher auch die Tonlage der Diskussion: Die einstmalige „Antiparteien-Partei“ Die Grünen hatte in den 80er Jahren gemeinsam mit Autoren wie dem eingefleischten Parteienkritiker Hans Herbert von Arnim²³, aber auch anderen Parteienrechtlern²⁴, mit Bürokratisierungsvorstößen und einem antiparteilichen Bias die Debatte bestimmt.

Dass man verdeutlicht, dass eine gesetzliche Regelung der politischen Stiftungen nicht zwangsläufig in diese Richtung gehen muss, ist Voraussetzung dafür, dass eine politische Mehrheit für eine gesetzliche Regelung zustande kommt: Eine Konkretisierung der Wesensmerkmale der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung zu den parteinahen Stiftungen von 1986 und 2015 und eine Definition von zeitlichen wie materiellen Voraussetzungen zur Aufnahme neuer Player wie zum Ausschluss alter Player aus der staatlichen Förderung ist ein hinreichend ambitioniertes Programm. Es geht nicht darum, Stiftungen das Leben mit Bürokratie sauer zu machen. Zudem sind die Richtlinien der Bundesministerien heute schon hinreichend bürokratiegeneigt.²⁵

¹⁹ Dierks, Benjamin: Unter Druck – Politische Stiftungen im Dilemma, in: Deutschlandfunk vom 30.11.2020, https://www.deutschlandfunk.de/unter-druck-politische-stiftungen-im-dilemma.724.de.html?dram:article_id=488417.

²⁰ Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022), Deutscher Bundestag, Drs. 19/31500, Titel 685 12 – 144 Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit, Titel 687 27 – 029 Gesellschafts- und europapolitische Maßnahmen der Politischen Stiftungen, Titel 681 10 – 142 Zuschüsse an Begabtenförderungswerke, Titel 687 04 – 023 Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen.

²¹ GMBI 2019, Nr. 41, 810 f., 5.9.2019.

²² Ebd., Vorbemerkung 1.

²³ Arnim, Hans Herbert von: Die gesetzlosen Fünf, in: Der Spiegel 52/1994, S. 26-28.

²⁴ Z.B. Kretschmer/Merten/Morlok (Fn. 15), S.41-62.

²⁵ BT-Drs. 19/503, S. 3 f.: „Besondere Bewirtschaftungsgrundsätze für Zuschüsse des Bundes aus Kapitel 0601 Titel 685 12 zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit“, „Neufassung der Richtlinien für die Förderung der politischen Stiftungen bei gesellschaftspolitischen Maßnahmen durch das Auswärtige Amt“ rückwirkend zum 1.1.2017 in Kraft, „Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen aus Kapitel 2302 Titel 687 04“ in der Fassung vom 1.1.2016, „Zusätzliche Nebenbestimmungen zur Förderung begabter Studierender sowie begabter Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler“ in der Fassung vom Juli 2017.

2. Wehrhafte Demokratie und Paradox der Toleranz

„Unsere ‚wehrhafte Demokratie‘ gehört zu den Grundentscheidungen des Grundgesetzes. [...] ‚Wehrhaft‘ bedeutet, dass unser Verfassungsstaat das Recht und den Willen hat, sich gegen seine Feinde von außen und innen zu verteidigen“²⁶ schrieb der einstmalige Innenminister Schäuble. Zum „Wesen der bundesdeutschen Demokratie gehört es, dass sie – anders als die Weimarer Demokratie – ihren Gegnern nicht die Hand zur Überwindung reicht.“²⁷

Unter dem Eindruck von stalinistischem Sozialismus, Faschismus und Nationalsozialismus analysierte Karl Popper 1945 ausgehend von Platons „Paradox der Freiheit“ das „Paradox der Toleranz“: „Uneingeschränkte Toleranz führt mit Notwendigkeit zum Verschwinden der Toleranz. Denn wenn wir die uneingeschränkte Toleranz sogar auf die Intoleranten ausdehnen, wenn wir nicht bereit sind, eine tolerante Gesellschaftsordnung gegen die Angriffe der Intoleranz zu verteidigen, dann werden die Toleranten vernichtet werden und die Toleranz mit ihnen.“²⁸ Popper plädierte eindeutig für die Priorität des rationalen Arguments gegenüber der gewaltsamen Unterdrückung, sieht allerdings realistisch, dass hier oft „das Argumentieren als solches“ verworfen und als „Täuschungsmanöver“ diffamiert wird. In letzter Konsequenz postulierte er: „Wir sollten geltend machen, dass sich jede Bewegung, die die Intoleranz predigt, außerhalb des Gesetzes stellt, und wir sollten eine Aufforderung zur Intoleranz und Verfolgung als ebenso verbrecherisch behandeln wie eine Aufforderung zum Mord, zum Raub oder zur Wiedereinführung des Sklavenhandels.“ Intoleranz ist als ultima ratio mit repressiven Maßnahmen zu begegnen, sprich: „wenn nötig, mit Gewalt zu unterdrücken.“²⁹ Wehrhaftigkeit wie Verhältnismäßigkeit, also eine Priorität für Argument und Prävention vor Repression, sind Poppers Ausführungen als Prinzipien zu entnehmen.

Solche Überlegungen beschäftigten auch die Väter und Mütter des Grundgesetzes. „Ich für meinen Teil

bin der Meinung, dass es nicht zum Begriff der Demokratie gehört, dass sie selbst die Voraussetzungen für ihre Beseitigung schafft. [...] Man muss auch den Mut zur Intoleranz denen gegenüber aufbringen, die die Demokratie gebrauchen wollen, um sie umzubringen“ sagte Carlo Schmid am 8. September 1948 im Parlamentarischen Rat.³⁰ In zahlreichen Normen des Grundgesetzes – vom Parteienverbot bis zur Verwirkung der Grundrechte – nehmen diese Überlegungen konkrete Gestalt an.

Die Wiedergründung der Friedrich-Ebert-Stiftung und die Gründungen der parteinahen Stiftungen von Unionsparteien und FDP waren Ausdruck, dass man eine institutionalisierte politische Bildungsarbeit als sehr wichtig erachtete. Früh erkannte man in der Bundesrepublik Deutschland die Bedeutung der politischen Bildung als soft tool der wehrhaften Demokratie. Hinzutraten praktische Erwägungen, da Parteien zunehmend durch Gerichtsentscheidungen eine umfassende staatliche Alimentierung entzogen worden war.³¹

3. Eckpunkte eines Wehrhafte-Demokratie-Gesetzes (WeDG)³²

Mit einem WeDG soll die politische Bildung im Bereich des Bundes gesetzlich geregelt und gestärkt werden: Die Arbeit von Bundeszentrale, parteinahen oder politischen Stiftungen und die nachhaltige Förderung der politischen Bildung durch Nichtregierungsorganisationen erhalten eine gesetzliche Grundlage und verfassungspohbe Stiftungen sollen

³⁰ Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, hrsg. vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv, 1996, Band 9, S. 36.

³¹ Langguth, Gerd: Politische Stiftungen und politische Bildung in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APUZ), B34, 1993, S. 39; Beise, Marc: Politische Stiftungen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Handbuch Stiftungen. Ziele – Projekte – Management – Rechtliche Gestaltung, 2003, S. 207; Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (WD), Geschichte, Struktur und Wirken der politischen Stiftungen in der Bundesrepublik Deutschland, WD 1 – 164/06, 2006, S. 4; Massing, Peter: Politische Stiftungen, Bundeszentrale für politische Bildung vom 19.3.2015, <https://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/politische-bildung/193401/politische-stiftungen>; Hellwig, Sabine: Politische Bildung unter besonderer Berücksichtigung parteinaher Stiftungen in Deutschland und vergleichbarer Institutionen in Österreich, 1998, S. 137 f.; Zimmer, Anette, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Die Steuerung und Finanzierung politischer Stiftungen. Eine Dokumentation zweier Veranstaltungen in der Heinrich-Böll-Stiftung, 2011, S. 12.

³² Beck (Fn. 11); ders.: Kein Geld für die Desiderius-Erasmus-Stiftung! Deutschland braucht ein Wehrhafte-Demokratie-Gesetz, in: Austermann, Nele/Fischer-Lescano, Andreas/Kleffner, Heike/Lang, Kati/Pichl, Maximilian/Steinke, Ronen/Vetter, Tore (Hrsg.), Recht gegen Rechts Report 2022, i.E. 2022, S. 63-70.

²⁶ Schäuble, Wolfgang: Sechzig Jahre „wehrhafte Demokratie“, in: Die politische Meinung, 2009, Nr. 473, S. 10.

²⁷ Epping, Volker: Eine Alternative zum Parteiverbot: Der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung, 2013, S. 57.

²⁸ Popper, Karl: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Band I, Der Zauber Platons, hrsg. von Hubert Kiesewetter, 8. Aufl., 2003, S. 147, 361 f.; ders., Band II, Falsche Propheten, Hegel, Marx und die Folgen, 2003, S. 442.

²⁹ Popper, Karl: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde (Fn. 28), S. 362.

rechtssicher aus der Förderung des Bundes ausgeschlossen werden. Die wesentlichen Regelungen werden im Folgenden beschrieben:

3.A. Politische Bildungsarbeit als Demokratieerziehung und Freiheitlich-Demokratische Grundordnung (FDGO) – Begriffsbestimmung

3.A.1. Das Gesetz sollte den Begriff der politischen Bildungsarbeit klären:

Politische Bildungsarbeit ist Demokratieerziehung, die durch Förderung des Verständnisses für die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland und für politische Sachverhalte, durch Festigung des demokratischen Bewusstseins und durch Förderung der Bereitschaft zur politischen Mitarbeit die grundlegenden Prinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung in der Gesellschaft verankern und stärken soll. Sie hat in geistiger Offenheit zu erfolgen. Dies kann auch die Heranbildung zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigter Bürgerinnen und Bürger beinhalten. Die politische Bildungsarbeit (des Bundes) findet grundsätzlich ohne staatliche organisatorische und institutionelle Einbindung statt.

Mit der politischen Bildungsarbeit kommt der Staat dem Gestaltungsauftrag des verfassungsrechtlichen Prinzips der wehrhaften Demokratie präventiv nach. „Die Bedeutung politischer Bildung für die freiheitliche demokratische Grundordnung darf [...] nicht unterschätzt werden.“ Es bleibt „immerwährende Aufgabe, die Werte unserer freiheitlichen Demokratie weiterzuvermitteln. Der politischen Bildung kommt dabei eine wichtige Rolle zu.“³³

Ein Grundlagendokument der Kultusministerkonferenz (KMK) formuliert den Auftrag politischer Bildung, damit „historisch-politische Urteilsfähigkeit und demokratische Haltungen und Handlungsfähigkeit als Schlüsselkompetenzen [...] entwickelt und eingeübt werden [müssen],“ damit „Bürgerinnen und Bürger aus eigener Überzeugung freiwillig im Sinne der Demokratie handeln.“³⁴ Die KMK paraphrasierte, ohne es zu zitieren, das Böckenförde-Diktum³⁵:

³³ Schliesky, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), HStR XII, 3. Aufl. 2014, § 277 Rn. 41, 42.

³⁴ Kultusministerkonferenz KMK: Demokratie als Ziel, Gegenstand und Praxis historisch-politischer Bildung und Erziehung in der Schule (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 6.3.2009 i.d.F. vom 11.10.2018), https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2009/2009_03_06-Staerkung_Demokratieerziehung.pdf.

³⁵ Böckenförde, Ernst Wolfgang: Die Entstehung des Staates als Vorgang der Säkularisation, in: Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsge-

„Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.“ Dreier weist darauf hin, dass Böckenförde auch selbst so verstanden werden wollte, als er sagte: „Der Staat kann [...] vorhandene Ethosbestände und Grundeinstellungen stützen und schützen und auch insbesondere durch schulische Erziehung bekräftigen und lebendig erhalten, damit sie sich in die nachfolgenden Generationen weitertragen.“³⁶ Mit ihrem Beschluss und ihren Überlegungen liegt die KMK mit entsprechenden internationalen Dokumenten zum Thema auf einer Linie.³⁷

Ein Verständnis vom Ziel der politischen Bildung im Sinne der Stärkung der grundlegenden Prinzipien der FDGO in der Gesellschaft kann also als allgemein anerkannt angesehen werden. Die Förderung politischer Bildung in diesem Sinne, also eine werteaufführende Ausrichtung auf die Grundlagen des freiheitlichen und demokratischen Staates, ist Zweck eines Entwurfes für ein WeDG.

Dieses Verständnis der politischen Bildung ist Grundlage der Mittelbereitstellung im Bundeshaushaltsgesetz für die Bundeszentrale für politische Bildung, die politischen Stiftungen und die nachhaltige Finanzierung der Zivilgesellschaft durch ein Demokratiefördergesetz. Es ist Maßstab für die Mittelvergabe wie für die Zuwendungsprüfung, also die Bestimmung des „erhebliche[n] Interesse[s]“ des Bundes im Sinne § 23 BHO und die Rechnungsprüfung nach §§ 88-104 BHO.

3.A.2. Orientiert an der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes sollte der Begriff der FDGO als Auftrag der politischen Bildungsarbeit gesetzlich definiert und mit einigen Beispielen ausgeführt werden. Dafür bietet sich eine Orientierung am Leitsatz des zweiten NPD-Urteils an. Mit seiner Hervorhebung der Menschenwürde macht das Bundesverfassungsgericht klar, dass völkisches Denken, dass nicht alle Menschen für grundsätzlich gleich an Würde und Rechten ansieht, als Verstoß gegen unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung zu qualifizieren ist:

schichte, 1991, S. 112; vgl. auch KMK (Fn. 34), S. 4; Dreier, Horst: Staat ohne Gott. Religion in der säkularen Moderne, 2018, S. 189-214.

³⁶ Böckenförde zitiert nach Dreier (Fn. 35), S. 203.

³⁷ Vgl. Council of Europe Publishing (Hrsg.): Europarats-Charta zur Politischen Bildung und Menschenrechtsbildung. Empfehlung CM/Rec(2010)7 des Ministerkomitees des Europarats an die Mitgliedstaaten (verabschiedet vom Ministerkomitee am 11.5.2010 anlässlich der 120. Versammlung), <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680489411>.

„Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne von Art. 21 Abs. 2 GG umfasst nur jene zentralen Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat schlechthin unentbehrlich sind:

a) Ihren Ausgangspunkt findet die freiheitliche demokratische Grundordnung in der Würde des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG). Die Garantie der Menschenwürde umfasst insbesondere die Wahrung personaler Individualität, Identität und Integrität sowie die elementare Rechtsgleichheit.

b) Ferner ist das Demokratieprinzip konstitutiver Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG).

c) Für den Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sind schließlich die im Rechtsstaatsprinzip wurzelnde Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt (Art. 20 Abs. 3 GG) und die Kontrolle dieser Bindung durch unabhängige Gerichte bestimmend. Zugleich erfordert die verfassungsrechtlich garantierte Freiheit des Einzelnen, dass die Anwendung physischer Gewalt den gebundenen und gerichtlicher Kontrolle unterliegenden staatlichen Organen vorbehalten ist.³⁸

3.B. Bundeszentrale für politische Bildung

Die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) erhält eine gesetzliche Grundlage:

Zweck der bpb ist, die gesellschaftliche Verankerung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu stärken. Die Bundeszentrale hat die Aufgabe, durch Maßnahmen der politischen Bildung Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken. Die politisch ausgewogene Haltung und die politische Wirksamkeit der Arbeit der bpb werden von einem aus Mitgliedern des Deutschen Bundestages bestehenden Kuratorium und einem aus Wissenschaftlern und Vertretern der Zivilgesellschaft zusammengesetzten Fachbeirat kontrolliert. Die gesetzliche Rege-

³⁸ BVerfG, Urteil vom 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, 3. Leitsatz. Diese moderne Interpretation ist der älteren in BVerfGE 2,1 vorzuziehen, die dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Entwurf eines Gesetzes über die Verstärkung von Maßnahmen zur Demokratieförderung [Demokratieförderungsgesetz – DFördG], Bearbeitungsstand 15.9.2016, 17:25 Uhr – kurz: RefE BMFSFJ), in § 3 (S. 6 f., 16 f.) wie auch von § 4 Abs. 2 BVerfSchG zugrunde gelegt wurde.

lung orientiert sich im Übrigen an dem Erlass vom 24.1.2001.³⁹

Mittels der Kontrollgremien wird sichergestellt, dass die bpb in ihrer Arbeit die ihr vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Grenzen beachtet.⁴⁰ Es ist der Bundeszentrale für politische Bildung gestattet, „Extremmeinungen am Rande des politischen Spektrums und solche, die von der Wissenschaft nicht ernst genommen werden, nicht zu berücksichtigen, sie als solche zu bezeichnen und sich demgegenüber auf die Präsentation von Hauptströmungen zu konzentrieren.“⁴¹

3.C. Parteinaher Stiftungen

3.C.1. Eine gesetzliche Regelung der politischen Stiftungen muss deren Status und Definition klären:

Eine politische Stiftung ist eine selbstständige Einrichtung des privaten Rechts, die vom Finanzamt als gemeinnützig anerkannt wurde und die vom Bundesverwaltungsamt in ein von ihm geführtes und öffentlich zugängliches Register politischer Stiftungen eingetragen wurde.

Sie hat die Aufgabe, in aktiver Unterstützung der freiheitlich demokratischen Grundordnung politische Bildungsarbeit nach 3.A.1. im Sinne der jeweiligen demokratischen, dauerhaft ins Gewicht fallenden politischen Grundströmung im In- und Ausland zu leisten.

3.C.2. Eine politische Stiftung hat in diesem Kontext insbesondere folgende Aufgabe:

- Politische Bildung und Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf der Grundlage der freiheitlich-demokratischen Grundordnung im In- und Ausland, insbesondere auch im Rahmen der europäischen Integration und der Entwicklungszusammenarbeit durchzuführen (politische Bildungsarbeit).

Daneben kann sie sich in diesem Kontext folgenden Aufgaben widmen:

- Fragen des politischen Lebens beobachten, analysieren und erforschen und die Forschungsergebnisse der Allgemeinheit durch Veröffentlichung zeitnah zugänglich machen (wissenschaftliche Forschungsarbeit),

³⁹ Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) vom 24.1.2001, GMBL 2001, Nr. 14, S.270, abzurufen auch unter <https://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/geschichte-der-bpb/152799/24-januar-2001>.

⁴⁰ BVerfG, Beschluss vom 17.8.2010 – 1 BvR 2585/06, Rn. 23.

⁴¹ Ebd.

- die von ihr repräsentierte demokratische politische Grundströmung, deren Persönlichkeiten, Organisationen und Vorläufer einschließlich der ihr zugehörigen Partei oder Parteien dokumentieren und archivieren (Archivierungs- und Dokumentationsarbeit),
- Ausbau der internationalen Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaften (Völkerverständigungsarbeit),
- Förderung der Bildung durch inländische Begabtenförderung sowie Stipendien, Austauschmaßnahmen und Beihilfen für Nachwuchswissenschaftler, Studierende und Hochschulpraktikanten aus dem Ausland sowie Betreuung und Nachbetreuung (Begabten- und Nachwuchsförderung).
- Auch andere gemeinnützige Zwecke dürfen von den Stiftungen verfolgt werden.

Die zentralen Feststellungen des Bundesverfassungsgerichtes sollten in der gesetzlichen Beschreibung der Arbeit der politischen Stiftungen übernommen werden:

Die politische Bildung steht im Mittelpunkt der Tätigkeit einer politischen Stiftung. Die politischen Stiftungen dürfen nicht in den Wettbewerb der politischen Parteien eingreifen. Alle Studien, Publikationen und Veranstaltungen haben grundsätzlich öffentlich zu sein und dürfen nicht die nahestehende Partei und ihre Mitglieder privilegieren. Die politischen Stiftungen nehmen ihre Aufgaben selbstständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit wahr.

Sie werben insbesondere nicht Mitglieder und Wähler für die ihnen nahestehende Partei, sie handeln nicht im Auftrag der ihnen nahestehenden Partei, sie erbringen für sie keine geldwerten Leistungen, sie gewähren der ihnen nahestehenden Partei keine Kredite oder überlassen ihr Materialien, die sich im Wahlkampf als Werbematerial eignen, das Stiftungspersonal darf für die Partei nicht im Wahlkampf eingesetzt werden und geschlossene Schulungsveranstaltungen für Personen, die sich aktiv am Wahlkampf der nahestehenden Partei Beteiligten richten, sind unzulässig.⁴² Das Nähere regelt eine Rechtsverordnung.

Die staatliche Förderung setzt die förmliche Anerkennung der Einrichtung als „politische Stiftung“ durch Eintragung in das öffentliche Register beim Bundesverwaltungsamt voraus.

⁴² BVerfGE 73, 1 – Politische Stiftungen, Leitsatz, Rn. 155, 157.

3.C.3. Stiftungsregister⁴³

Das Bundesverwaltungsamt führt ein Register der politischen Stiftungen.

Es überprüft das Bestehen der gesetzlichen Voraussetzungen für die Eintragung in das Register von Amts wegen. Die Eintragung erfolgt auf Antrag, wenn die Antragstellerin

- 1) eine dauerhaft, ins Gewicht fallende demokratische politische Grundströmung der Bundesrepublik Deutschland repräsentiert,
- 2) von einer im Bundestag mindestens in der dritten Wahlperiode als Fraktion oder Gruppe vertretenen Partei durch einen Parteitagsbeschluss als der gleichen demokratischen politischen Grundströmung angehörig festgestellt wurde und mit der politischen Bildungsarbeit auf der Grundlage des aktiven Eintretens für die freiheitlich-demokratische Grundordnung und den gemeinsamen der jeweiligen demokratischen politischen Grundströmung zugehörigen Werten beauftragt wurde,
- 3) vom Finanzamt für seine bisherige Tätigkeit als gemeinnützig anerkannt ist,
- 4) die formalen Anforderungen nach diesem Gesetz an eine politische Stiftung erfüllt sind und die verlangten Nachweise erbracht wurden.

Eine Partei kann nur eine Stiftung oder einen Verband von Stiftungen nach 2) anerkennen.

Das Bundesverwaltungsamt überprüft auch, ob die Bezugspartei und die politische Stiftung die freiheitlich-demokratische Grundordnung uneingeschränkt und aktiv unterstützen. Hierzu kann das Bundesverwaltungsamt Erkundigungen bei anderen Bundesbehörden oder Behörden der Länder einholen und Gutachten in Auftrag geben. Das Bundesverwaltungsamt stellt das Vorliegen oder Fehlen der Eintragungsvoraussetzungen fest.

Bei den politischen Stiftungen, die bereits zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des WeDGe länger als eine Wahlperiode Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt als Globalzuschüsse erhalten,⁴⁴ werden diese zunächst von Amts wegen für die Dauer von zwei Jahren eingetragen (Vertrauensschutz). Das Bundesver-

⁴³ Ein Stiftungsregister sehen vor bspw.: Kretschmer/Merten/Morlok (Fn. 15), S. 56: § 3; BT-Drs. 19/2674, 5 § 3.

⁴⁴ Das sind gegenwärtig 1. Friedrich-Ebert-Stiftung e. V., Bonn, 2. Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Sankt Augustin, 3. Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Stiftung des privaten Rechts, Potsdam, 4. Hanns-Seidel-Stiftung e. V., München, 5. Heinrich-Böll-Stiftung e. V., Berlin, 6. Rosa-Luxemburg-Stiftung e. V., Berlin.

waltungsamt prüft in dieser Zeit, ob die satzungrechtlichen, personellen und sonstigen Voraussetzungen und erforderlichen Erklärungen nach dem Gesetz vorliegen und weist die Stiftungen und die sie jeweils anerkennenden Parteien auf evtl. vorhandene Mängel hin. Die Stiftungen erhalten nach der Mitteilung ein Jahr/zwei Jahre Zeit, um diese Mängel zu beheben.

3.C.4. Dauerhaftigkeit

Die Dauerhaftigkeit einer demokratischen politischen Grundströmung zeigt sich in ihrer dauerhaften parlamentarischen Präsenz: Eine demokratische politische Grundströmung, die mit einer Fraktion oder Gruppe in der 3. Wahlperiode hintereinander im Deutschen Bundestag vertreten ist, gilt als dauerhaft.⁴⁵

3.C.5. Feststellung der Nichtigkeit der Anerkennung als Teil einer gleichen demokratischen politischen Grundströmung

Der Parteitagsbeschluss einer Partei nach 3.C.3.2 (Stiftungsregister), die Bestrebungen im Sinne des § 4 BVerfSchG fördert und dem Gedanken der Völkerverständigung zuwiderhandelt oder die nach ihren Zielen, den Zielen der ihnen nahestehenden Stiftung oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet ist, die freiheitlich-demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland nicht aktiv zu unterstützen oder abzulehnen, ist nichtig. Die Nichtigkeit wird vom Bundesverwaltungsamt festgestellt. Die politische Stiftung einer nicht dauerhaften oder nicht demokratischen politischen Grundströmung ist somit von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen.

Bei Parteien oder Stiftungen, die im Verfassungsschutzbericht des Bundes oder eines Landes als extremistische Organisation aufgeführt sind, ist widerlegbar davon auszugehen, dass die Voraussetzungen der Nichtigkeit des Parteitagsbeschlusses erfüllt sind. Gleiches gilt, wenn Personen in den Stiftungsgremien Mitglied einer im Verfassungsschutzbericht als extremistisch erwähnten Organisation sind oder selbst dort erwähnt werden. Werden nur Teil- oder Unterorganisationen einer Partei im Verfassungs-

schutzbericht als extremistisch erwähnt, gilt das Gleiche nur, wenn Personen aus diesen Teil- oder Unterorganisationen in regulären Parteivorständen von Gebietsverbänden, anderen regulären Untergliederungen oder der Bundespartei für Parteiämter gewählt sind oder auf Listen zu Wahlen aufgestellt werden.

Alternativ zur Nichtigkeitserklärung der Anerkennung als Teil einer gleichen demokratischen politischen Grundströmung könnte der Ausschluss von Stiftungen mit der Formulierung eines materiellen Ausschlusskriteriums geregelt werden.

Vorschläge für ein deutsches Stiftungsgesetz enthalten Ausschlussbestimmungen sehr unterschiedlicher Art⁴⁶, aber auch das internationale Recht, z.B. in Österreich⁴⁷ oder das Recht der Europäischen Union.⁴⁸

3.C.6. Löschung aus dem Register

Fällt eine der Eintragungsvoraussetzungen weg, stellt das Bundesverwaltungsamt den Wegfall der Eintragungsvoraussetzung fest und streicht von Amts wegen die jeweilige Stiftung aus dem Register. Die Feststellung ist zu begründen. Mit der Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei nach Art. 21 Abs. 2 GG oder ihrem Ausschluss von staatlicher Finanzierung nach Abs. 3 ist die politische Stiftung der gleichen politischen Grundströmung aus dem Register gestrichen. Das Gleiche gilt für die Feststellung der Nichtigkeit der Anerkennung als Teil der gleichen demokratischen Grundströmung. Diese Entscheidung gilt grundsätzlich für die Dauer von acht Jahren.

Das einmalige Verfehlen des notwendigen Wahlerfolges ist unschädlich.

⁴⁵ Die Gemeinsame Erklärung (Fn. 2), S. 5, spricht von wiederholter Vertretung, „dabei zumindest einmal in Fraktionsstärke“ und einer Unterscheidung von Fraktions- oder Gruppenstärke als Anhaltspunkte. Die Rosa-Luxemburg-Stiftung bekam nach neun Jahren parlamentarischer Präsenz eine Einbeziehung in die Förderung. Sie war in dieser Zeit teilweise als Gruppe und teilweise als Fraktion (5 %) vertreten. Kretschmer/Merten/Morlok (Fn. 15), S. 55, schlagen als Schwellenwert vor, wenigstens dreimal mit mindestens drei Abgeordneten in Folge vertreten gewesen zu sein.

⁴⁶ Selbst § 3 Abs. 3 des Gesetzentwurfes der AfD (BT-Drs. 19/2674) enthält eine Regelung zur Nichteintragung.

⁴⁷ Als Tätigkeitsgebiet wird in § 1 Abs. 1 „staatsbürgerliche Bildungsarbeit der politischen Parteien“ genannt, die in § 1 Abs. 1 Nr. 2 als „staatsbürgerliche Bildungsarbeit im Sinne der Grundsätze der Bundesverfassung“ definiert wird. Die Feststellung der Förderungswürdigkeit auf der Grundlage dieser und anderer Voraussetzungen obliegt der österreichischen Bundesregierung nach § 3 Abs. 1 PubFG.

⁴⁸ „Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen“, Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.10.2014 in der Fassung vom 27.3.2019; vgl. auch Morijn, John: Responding to “populist” politics at EU level: Regulation 1141/2014 and beyond, in: *International Journal of Constitutional Law* (2019), S. 617-640; Norman, Ludvig: To Democratize or to Protect? How the Response to Anti-System Parties Reshapes the EU’s Transnational Party System, in: *Journal of Common Market Studies* (Januar 2021), S. 1-7, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.13128>.

Zwei im Register des Bundesverwaltungsamtes registrierte Stiftungen können gemeinsam beim Bundesverwaltungsamt den Antrag stellen, eine Löschung einer Stiftung aus dem Register zu veranlassen. Antragsteller und Stiftung erhalten einen rechtsmittelfähigen Bescheid über die Entscheidung.

3.C.7. Rechtsweg

Gegen Entscheidungen des Bundesverwaltungsamt nach diesem Gesetz steht den Verfahrensbeteiligten der Weg auf dem verwaltungsgerichtlichen Instanzenweg offen.

3.C.8. Organisatorische Mindestanforderungen

Den Stiftungen werden unabhängig von ihrer Rechtsform Mindestvorgaben für ihre Satzungen auferlegt: Sie müssen einen Namen, der keine Namensähnlichkeit mit der Bezugspartei enthalten soll, Bestimmungen über Anzahl, Berufung, Amtsdauer, Abberufung der Mitglieder der Stiftungsgremien und die jeweiligen Beschreibungen ihrer Aufgaben und Befugnisse enthalten. Als notwendige Organe müssen sie eine Versammlung von mindestens sieben Mitgliedern und einen Vorstand haben.

3.C.9. Parteiferne

Die Bestimmung des § 11 Abs. 2 Satz 3 PartG („Vorsitzender und Schatzmeister einer Partei dürfen nicht in einer der Partei nahestehenden politischen Stiftung vergleichbare Funktionen ausüben.“) sollte durch eine ambitioniertere Bestimmung⁴⁹ in diesem Gesetz abgelöst werden. Erforderlich ist dies freilich nicht.

3.C.10. Verteilungsmechanismus der Mittel für die politischen Stiftungen

Die politischen Stiftungen erhalten Mittel aus dem Bundeshaushalt zur Erfüllung ihrer Aufgaben: Die Verteilung der staatlichen Mittel folgt einem einheitlichen Maßstab: Ein zu definierender Prozentsatz des Volumens zu gleichen Teilen, der Rest nach dem Verhältnis der langfristigen Repräsentanz der Bezugsparteien (Durchschnitt der Stärke in den letzten vier Legislaturperioden). Im Übrigen kann man sich an den Maßgaben der Gemeinsamen Erklärung der politischen Stiftungen und des BMI orientieren.

Mindestanforderungen im Bereich des Finanzwesens, wie sie heute schon aufgrund der Gemeinsamen Erklärung und der Richtlinien der Bundesregierung für die Politischen Stiftungen schon üblich sind, sollten gesetzlich festgelegt werden.⁵⁰ Die

⁴⁹ Vgl. Beck (Fn. 11), S. 27 mit konkreten Vorschlägen.

⁵⁰ Ein Vorschlag dazu enthält: Beck (Fn. 11), S. 28.

Transparenzregelungen für das Spendenwesen können dabei weit großzügiger sein als bei Parteispenden. Eine Einflussnahme auf die Arbeit der politischen Stiftungen durch finanzielle Zuwendungen kann nur durch zweckgebundene Spenden in einem sehr hohen Bereich überhaupt denkbar sein. Sie bleibt auch dann eher unwahrscheinlich.

3.D. Demokratiefördergesetz

Seit vielen Jahren, eigentlich schon seit fast zwei Jahrzehnten, gibt es Diskussionen über die Verstärkung u.a. der Programme für Demokratie und Toleranz, z.B. über eine Bundesstiftung oder ein Demokratiefördergesetz. Seit vielen Jahren wird aus Politik wie Zivilgesellschaft angemahnt, die Projekte gegen Rassismus, Antisemitismus, gegen menschenfeindliche Einstellungen, Demokratie- und Rechtsstaatsfeindlichkeit zu verstetigen. Die Bundesregierung meint, eine dauerhafte Absicherung nachweislich wirksamer, praxiserprobter Projekte sei in einem Bundesprogramm rechtlich heute nicht möglich und mutet sich und der Zivilgesellschaft zu, gesellschaftlich notwendige Arbeit über eine potemkinsche Modellprojektlandschaft abzusichern. Die finanziellen Ressourcen, die dabei auf Seiten von Zivilgesellschaft und Verwaltung vergeudet werden, sind absurd. Antisemitismus, Rassismus oder Rechtsextremismus ist nicht mit Projekten von vier Jahren aus der Welt zu schaffen.

In der Bundesregierung bestand zum Ende der 19. Wahlperiode, nachdem ein Referentenentwurf des Familienministeriums schon in der 18. Wahlperiode gescheitert war, Einigkeit darüber, dass man „eine bedarfsorientierte, längerfristige und altersunabhängige Projektförderung von Maßnahmen mit überregionaler Bedeutung zur Demokratiestärkung, Extremismusprävention und Vielfaltgestaltung [...] (‘Demokratieförderprojekte’) ermöglichen“ wollte.⁵¹ Man konnte sich damit jedoch gegenüber der Koalition im Parlament nicht durchsetzen.

Politisch waren die Antiextremismus- und Demokratieförderprogramme in den verschiedenen Wahlperioden immer wieder im Streit. Die ehemalige Familienministerin Schröder hatte die Praxis eingeführt, dass bei diesen Programmen das Unterzeichnen einer „Demokratieerklärung“ Voraussetzung für die

⁵¹ RefE BMFSFJ (Fn. 38); Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend/Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat: Eckpunkte für ein Gesetz zur Stärkung und Förderung der wehrhaften Demokratie, 12.5.2021, S. 3, <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/179334/97576dd4a085ab28e0cb564132e87e4c/%2020210512-eckpunkte-wehrhafte-demokratie-gesetz-data.pdf>.

Förderung wurde, zuweilen auch unter dem Stichwort „Extremismusklausel“ diskutiert, die es für Zuwendungsempfänger in anderen Haushaltstiteln z.B. Vertriebenenverbände, Integrationstitel oder beim Kulturetat nicht gibt.

Dies wird einerseits als stigmatisierend von den betroffenen Organisationen der Zivilgesellschaft wahrgenommen, gleichzeitig wird aus dem Parlament Unverständnis darüber geäußert, warum derartige Selbstverständlichkeiten nicht unterschrieben werden können. Seither ist die Diskussion über ein Demokratiefördergesetz im Links-Rechts-Streit verankert.

Vielleicht ist der Ansatz dieses Gesetzes mit der klaren Definition der politischen Bildung und damit einhergehend der Zweckbestimmung der Mittel für bpb, politische Stiftungen wie Zivilgesellschaft sowohl klärend ohne Stigmatisierung wie befriedend bezüglich der Auseinandersetzungen der Vergangenheit.⁵²

4. Gesetzgebungskompetenz⁵³

Die Tätigkeit der Bundeszentrale für politische Bildung und das Kerngeschäft der parteinahen Stiftungen sind die politische Bildung bzw. Demokratieerziehung im In(- und Aus)land. Auch ein Demokratiefördergesetz zielt auf Extremismusprävention in Form einer Stärkung demokratischer Werte im Bereich der politischen Bildung. Aber hat der Bund hierfür die Gesetzgebungskompetenz, da doch den Ländern nach Art. 30 und 70 GG für Bildung die Regelungskompetenz grundsätzlich zukommt?⁵⁴

Die Regelung der Arbeit der politischen Stiftungen jenseits der politischen Bildung im Inland kann sich auf mehrere Gesetzgebungskompetenzen des Bundes stützen:

- Die Demokratieerziehung im Ausland im Rahmen von Programmen des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung gehört genauso wie deutsche Kultureinrichtungen im Ausland zu den Auswärtigen Angelegenheiten. Finanziell betrachtet ist das der Schwerpunkt der Tätigkeit der

Stiftungen. Hierfür hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG.⁵⁵

- Soweit die Stiftungstätigkeit als Begabtenförderungswerk geregelt wird, kann sich eine Gesetzgebungskompetenz auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG gründen.⁵⁶
- Weitere gemeinnützige Tätigkeiten der parteinahen Stiftungen sind im Bereich der Wissenschaft und Forschung einschließlich der Archivierung angesiedelt und beziehen sich eng auf die Tätigkeit zu ihrem Kernbereich. Im Bereich der „Förderung der wissenschaftlichen Forschung“ kann sich der Bund ebenfalls auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 berufen. In diesem Bereich ist der Bund bereits als Stiftungsgesetzgeber tätig geworden.⁵⁷
- Hinzu kommt: Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz für das steuerliche Gemeinnützigkeitsrecht in der Abgabenordnung aufgrund der Art. 105 Abs. 2 und 108 Abs. 5 Satz 2 GG.⁵⁸ Der Bund hat ferner nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz über das Bürgerliche Recht einschließlich des Vereinsrechts und des Stiftungsrechts inklusive öffentlich-rechtlicher Regelungen, sofern diese „vom Traditionszusammenhang des BGB umfasst werden“.⁵⁹

Die Gesetzgebungskompetenz für politische Bildungsarbeit des Bundes wurde an Hand des Demokratiefördergesetzes vertieft diskutiert. Früher wurde

⁵² Die Neutitulierung des Demokratiefördergesetzes als WeDG geht wohl auf Vorgespräche des Autors im Bundesinnenministerium während der Recherchephase für das Eckpunktepapier Beck (Fn. 11) zurück und wurde dann von Bundesinnenminister Seehofer isoliert für dieses Projekt eingebracht.

⁵³ Hierzu: Beck (Fn. 11), S. 36-42.

⁵⁴ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (WD), Ausarbeitung „Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Demokratieerziehung“, WD 3 – 3000 – 068/16, 2016, S. 5.

⁵⁵ So ausdrücklich bezogen auf das Recht der politischen Stiftungen: Merten, Heike: Ist- und Soll-Zustand der Parteienstiftungsfinanzierung. Ein Beitrag des Parteienrechts, in: Küper, Julian u.a. (Hrsg.), Die Organisation des Verfassungsstaates. Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, 2019, S. 406; Geerlings, Jörg: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 183; Vgl. auch Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian/Dolzer, Rudolf (Hrsg.): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 Rn. 24, 25; Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 73 Rn. 12; Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 73 Rn. 2, 3.

⁵⁶ Bonner Kommentar (Fn. 55), Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Rn. 12.

⁵⁷ Mit Beispielen: Battis, Ulrich/Grigoleit, Klaus Joachim/Drohse, Franziska: Rechtliche Möglichkeiten zur Verstärkung der finanziellen Mittel zur Demokratieförderung und Bekämpfung des Neonazismus, 2013, S. 38, <https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/w/files/pdfs/gutachten.pdf>; vgl. auch Bonner Kommentar (Fn. 55), Art. 74 Abs. Nr. 13 Rn. 19, 20; Dreier (Fn. 55), Art. 74 Rn. 65; Sachs (Fn. 55), Art. 74 Rn. 62.

⁵⁸ Vgl. Sachs (Fn. 55), Art. 105 Rn. 23,24; Bonner Kommentar (Fn. 55), Art. 105 Rn. 68a 68b, 68h; Dreier (Fn. 55), Art. 105 Rn. 17.

⁵⁹ Bonner Kommentar (Fn. 55), Art. 74 Abs. Nr. 1 Rn. 47, 48, Nr. 13 Rn. 12; Dreier (Fn. 55), Art. 74 Rn. 18; Sachs (Fn. 55), Art. 74 Rn. 4, 5.

z.B. im Rahmen der Weizsäckerkommission⁶⁰ gefordert, eine eigene Rahmenkompetenz des Bundes für die politische Bildungsarbeit einschließlich der parteinahen Stiftungen zu schaffen. In der Gutachtenliteratur zum Demokratiefördergesetz wurde die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, seine politische Bildungsarbeit zu regeln, grundsätzlich bejaht:

- Möllers fasst die Kompetenz des Bundes, soweit sie „der Extremismusprävention und Unterstützung von Opfern extremistischer Gewalt dient“, „unter den nicht eng zu verstehenden Begriff der öffentlichen Fürsorge“ in Art. 72 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. In diesem Sinne umfasse die öffentliche Fürsorge auch die Bildung und Erziehung im demokratischen Sinne, wobei freilich die grundsätzliche Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht berührt werden dürfe,⁶¹ was bedeutet, dass der Bund sie insbesondere nicht einschränken dürfte.
- Battis, Grigoleit und Drohsel leiten sie kraft Natur der Sache aus der Staatsleitung ab.⁶² Für diese Sichtweise streitet, dass der Bund verschiedene private oder – durch Bundesgesetz – öffentlich-rechtliche Stiftungen mit politischen Informations- und Bildungsauftrag gegründet hat⁶³ und das Bundesverfassungsgericht selbst in diese Richtung argumentiert hat⁶⁴. „Die Themen denkbarer

staatlicher Informationstätigkeit betreffen praktisch alle Lebensbereiche. Dementsprechend vielfältig sind die Zwecke staatlichen Informationshandelns.“ Auch für „[die] Art und Weise des staatlichen Vorgehens“ sieht das Bundesverfassungsgericht eine große Bandbreite.⁶⁵

Daher muss hier nicht entschieden werden, welche Kompetenzgrundlage greift. Das bisherige Handeln der Verfassungsorgane, einschließlich des Bundesverfassungsgerichtes, scheint stillschweigend einvernehmlich von ihrem Vorhandensein auszugehen. Das Bundesverfassungsgericht hat in dem ÖDP-Verfahren das Vorhandensein der Gesetzgebungskompetenz des Bundes zumindest implizit vorausgesetzt.⁶⁶

Auch hat es sich wiederholt mit Aspekten der politischen Bildung des Bundes und seiner Finanzierung billigend auseinandergesetzt.⁶⁷ Es ist schwer vorstellbar, dass der Bund Fragen im Bundeshaushaltsgesetz oder durch Erlasse wie bei der Bundeszentrale (bpb) regeln kann, ihm aber bei einer regulären Gesetzgebung der Förderungsvoraussetzungen die Hände kompetenzrechtlich gebunden wären.

Hinzu kommt, dass das Bundesverfassungsgericht mit seiner Dogmatik von Parteinähe und Parteiferne („parteinahe Stiftungen“ und „die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien“) in seine Konstruktion die „dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland“ integriert.⁶⁸ Die Dauerhaftigkeit von „politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland“ kann von der Natur der Sache nur bundesweit betrachtet und daher auch nur auf Bundesebene sinnvoll geregelt werden.

In der parteirechtlichen Diskussion über die Gesetzgebung zur Regelung für die politischen Stiftungen, so auch im Gesetzentwurf der AfD hierzu, wurde immer wieder Art. 21 Abs. 5 GG als Kompetenz bemüht. Dies ist abwegig, da das Bundesverfassungsgericht⁶⁹ wie das Bundesverwaltungsgericht⁷⁰ die Chancengleichheit der Parteien und auch grundsätzlich den Schutz aus Art. 21 GG für die politischen Stiftungen immer wieder explizit verneint haben.

wirkung an der demokratischen Willensbildung bedürfen.“ BVerfG, Beschluss vom 17.8.2010 – 1 BvR 2585/06, Rn. 23.

⁶⁵ BVerfGE 105, 279 – Osho, Rn. 81.

⁶⁶ BVerfG, Beschluss vom 15.7.2015 – 2 BvE 4/12, Rn. 113.

⁶⁷ BVerfGE 73, 1 – Politische Stiftungen, Leitsatz, Rn. 155, 184; BVerfG, Beschluss vom 17.8.2010 – 1 BvR 2585/06, Rn. 23; BVerfG, Beschluss vom 15.7.2015 – 2 BvE 4/12, Rn. 106, 113.

⁶⁸ BVerfGE 73, 1 – Politische Stiftungen, Rn. 183, 184.

⁶⁹ BVerfG, Beschluss vom 15.7.2015 – 2 BvE 4/12, Rn. 113.

⁷⁰ BVerwG, Urteil vom 12.02.1998 – 3 C 55.96, Rn. 21.

⁶⁰ Weizsäcker-Kommission, BT-Drs. 12/4425, S. 50 Ziffer 21, weitere Literaturangaben bei Beck (Fn. 11), S. 9.

⁶¹ Möllers, Christoph: Gutachten. Demokratie dauerhaft fördern. Kompetenzrechtliche Vorgaben für ein Demokratiefördergesetz des Bundes, hrsg. von Das Progressive Zentrum, 2020. S. 25, https://www.progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2020/10/DPZ_Rechtsgutachten_Moellers_Demokratie_dauerhaft_foerdern.pdf; Möllers, S. 15, leitet das zwar aus der Jugendhilfeentscheidung (BVerfG, Urteil vom 18.07.1967 – 2 BvF 3/62, Rn. 107) des Bundesverfassungsgerichtes ab, betont aber, dass die Fürsorge über politische Bildung von der Verfassung nicht auf bestimmte Altersgruppen begrenzt wird (ebd., S. 13, 14).

⁶² Battis, Ulrich/Drohsel, Franziska: Gutachten „Demokratieförderung“. Rechtliche Fragen zur Schaffung eines Bundesgesetzes „Demokratieförderung“, 2016, S. 2, 18-25, http://web.archive.org/web/20170616094539/https://www.demokratie-leben.de/fileadmin/content/PDF-DOC-XLS/Sonstiges/Gutachten_Demokratiefoerderung.pdf; Battis/Grigoleit/Drohsel (Fn. 57), S. 2 f., 24-42, insb. 37-40. Insoweit zustimmend der NSU-Untersuchungsausschuss, BT-Drs. 17/14600, S. 866; ebenso RefE BMFSFJ (Fn. 38), S. 11 ff.

⁶³ Battis/Grigoleit/Drohsel (Fn. 57), S. 38.

⁶⁴ „Hierbei handelt es sich um die der Bundesregierung zukommende Aufgabe der Staatsleitung, die, ohne dass es darüber hinaus einer besonderen gesetzlichen Eingriffsermächtigung bedürfte, staatliches Informationshandeln legitimieren kann. Namentlich gestattet sie es der Bundesregierung, die Bürger mit solchen Informationen zu versorgen, deren diese zur Mit-

5. Zulässigkeit des Ausschlusses von verfassungspublika-stiftungen aus der öffentlichen Finanzierung⁷¹

„Verfassungsfeinde sollen nicht unter Berufung auf Freiheiten, die das Grundgesetz gewährt und unter ihrem Schutz die Verfassungsordnung oder den Bestand des Staates gefährden, beeinträchtigen oder zerstören dürfen.“⁷²

Dass auch Stiftungen einer politischen Grundströmung, deren nahestehende Parteien vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig eingestuft wurden und damit aufgelöst sind oder auf Antrag von der staatlichen Finanzierung vom Bundesverfassungsgericht ausgeschlossen worden sind, von der (weiteren) staatlichen Finanzierung auszuschließen sind, ist verfassungsrechtlich nicht weiter begründungsbedürftig.

Aber: Ist der Ausschluss einer politischen Stiftung einer verfassungspublika-stiftungen Grundströmung aus der staatlichen Finanzierung zulässig, auch wenn die ihr nahestehende Partei weder als verfassungswidrig nach Art. 21 Abs. 2 GG festgestellt noch nach Art. 21 Abs. 3 GG von der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossen wurde oder muss der Staat seine Feinde von Verfassungen wegen in diesem Fall finanzieren?

Eingriffe in die (Chancen-)Gleichheit der Parteien sind dem Parteienrecht nicht fremd. Das Parteienrecht lässt angemessene Eingriffe zu, wenn sie zum Schutz der wehrhaften Demokratie erforderlich sind. Das Parteienprivileg schützt zwar grundsätzlich die Tätigkeiten für eine Partei, die (noch) nicht für verfassungswidrig erklärt wurde.⁷³ Dieser Schutz umfasst aber eben nicht Nebenorganisationen wie politische Stiftungen.⁷⁴

Freiheit und Chancengleichheit der Parteien gelten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ohnehin nicht schrankenlos: Verschiedentliche Eingriffe hat es von Verfassungen wegen bei verfassungspublika-stiftungen Parteien zugelassen, soweit die strikte Beachtung der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist und die Maßnahmen der Verteidigung der wehrhaften Demokratie bzw. dem Schutz der verfas-

sungsmäßigen Ordnung dienen.⁷⁵ Andere Ungleichbehandlungen können durch besonders gewichtige Gründe gerechtfertigt werden.⁷⁶

In der Parteienverbotsrechtsprechung⁷⁷ des Bundesverfassungsgerichtes wie des EGMR gewinnt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit immer stärker an Gewicht und das Verbot wird nur noch als ultima ratio akzeptiert. Eine Konsequenz dieser Tendenz ist, dass die wehrhafte Demokratie an einem angemessenen wie tauglichen Waffenarsenal jenseits des Verbotes erst noch arbeiten muss, soll sie die Streitbarkeit nicht verlieren.

Die Chancengleichheit der Parteien ist durch die Stiftungsfinanzierung allerdings nicht berührt. Bei der Zuweisung der Mittel an die Stiftungen handelt es sich weder um direkte noch um indirekte Parteienfinanzierung. Denn: „Es ist den Stiftungen verwehrt, in den Wettbewerb der politischen Parteien einzugreifen.“ Das Bundesverfassungsgericht stellte fest: „Die Stiftungen erfüllen ihre satzungsgemäßen Aufgaben in hinreichender organisatorischer und personeller Unabhängigkeit von den ihnen nahestehenden Parteien; eine verdeckte Parteienfinanzierung wird dadurch nicht bewirkt. Die Tätigkeiten der politischen Parteien und der Stiftungen verfolgen verschiedene, voneinander abgrenzbare Ziele.“⁷⁸ Das Bundesverwaltungsgericht hat zudem ausdrücklich festgestellt, dass die Gründung einer parteinahen Stiftung nicht in den Schutzbereich von Art. 21 GG fällt.⁷⁹

„Die Gewährung von Globalzuschüssen an die Stiftungen, die in ihrer Selbständigkeit deutlich von den ihnen nahestehenden Parteien abgegrenzt sind, be-

⁷¹ Hierzu: Beck (Fn. 11), S. 43-52.

⁷² BVerfGE 30, 1 – Abhörurteil, Rn. 90.

⁷³ BVerfGE 12, 296 – Parteienprivileg, Rn. 28-31; BVerfGE 47, 130 – KBW-Werbung, Rn. 25.

⁷⁴ Klaassen, Holger: Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern: Zugleich eine Diskussion des Begriffes der „parteinahen Stiftung“, 2016, S. 177 ff., 246 ff.

⁷⁵ BVerfGE 47, 198 – Wahlwerbesendungen, Rn. 157, 180; BVerfGE 107, 339 – NPD-Verbotsverfahren, Rn. 111, 112; BVerfGE 40, 287 (293), BVerfGE 39, 334 (360); BVerfGE 39, 334 (359 f.) – Extremistenbeschluss.

⁷⁶ So Schwarz, Kyrill-A.: Der Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien von der staatlichen Parteienfinanzierung, in: NVwZ 2017, S. 40 unter Verweis auf: BVerfGE 1, 208 – 7,5%-Sperrklausel, Rn. 137, und weitere Beispiele. Vgl. auch Epping, Volker: Eine Alternative zum Parteiverbot: Der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung, 2013, S. 24-32. Dem folgend das BVerfG, Urteil vom 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 527, 625.

⁷⁷ BVerfG, Urteil vom 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 527, 625; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Große Kammer, Beschwerdesache Refah Partisi (The Welfare Party) u.a. gegen die Türkei, Urteil vom 13.2.2003.

⁷⁸ BVerfGE 73, 1 (157, 154) – Politische Stiftungen.

⁷⁹ BVerwG, Urteil vom 12.2.1998 – 3 C 55.96, Rn. 38, 39. Gegenstand des Verfahrens war allerdings der Antrag auf Erteilung der Genehmigung einer Stiftung durch die Stiftungsbehörde. Das ändert nach hiesiger Meinung jedoch nichts.

einflusst die Wettbewerbslage der Parteien nicht in verfassungsrechtlich beachtlicher Weise [...]“⁸⁰ Damit ist die Chancengleichheit der Parteien bei der Distribution der Mittel für politische Stiftungen als Entscheidungsmaßstab vom Tisch⁸¹.

Aber selbst wenn man entgegen des Wortlauts der Judikatur des Bundesverfassungsgerichtes die Ansicht verträte, dass die Chancengleichheit der Parteien bei der Finanzierung der politischen Stiftungen im Prinzip berührt sein könnte, dann müsste man zugestehen, dass die Stiftungsfinanzierung auf die Chancengleichheit freilich nur mittelbare Auswirkungen hätte, weil Stiftungen keine Parteiarbeit leisten bzw. leisten dürfen. Die Wettbewerbsposition der Parteien ändert sich eben deshalb allenfalls mittelbar und dann eben doch in ganz anderer Weise als in Fragen der unmittelbaren Parteienfinanzierung. Dem Gebot der Chancengleichheit genügt der hier vorgeschlagene Regelungsansatz, indem er einen primafacie-Anspruch auf gleichen Förderungszugang begründet, der nicht greift, wenn der Förderungszweck wegen verfassungspipher Grundhaltung nicht erreicht werden kann. Das ist sachgerecht.

Dass das System der Stiftungsfinanzierung etwas grundsätzlich Anderes ist als das der Parteienfinanzierung erkennt man auch daran, dass zentrale Ordnungselemente der Parteienfinanzierung hier keine Anwendung finden (absolute Obergrenze, Verteilungsmechanismen: längere parlamentarische Präsenz und in Fraktionsstärke versus Berücksichtigung auch unter 0,5 %). So hat das Bundesverfassungsgericht beide Materien immer getrennt behandelt.⁸²

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts enthält bislang nichts Explizites zu der Frage, ob man die politische Bildungsarbeit einer verfassungspipheren Stiftung gewährleisten muss oder auch – wie das Verfassungsgericht 1986 in seiner Rechtsprechung nahelegt – von der Sache der politischen Bildung, also der „Demokratieerziehung [her], ...[die] die grundlegenden Prinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung in der Gesellschaft verankern und stärken soll,“⁸³ verwehren darf. Dazu war das Gericht noch nicht gefragt worden.

Wenn die Finanzierung der politischen Stiftungen keine Frage der Chancengleichheit der Parteien ist, sind der verfassungsrechtliche Gleichheitssatz, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Bundeshaushaltsordnung als Maßstäbe einschlägig und damit die Frage, ob der Bund „ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“.⁸⁴ Damit nimmt auch die Zweckbestimmung der politischen Stiftung die Gründe für ihre Förderung erst eigentlich ernst.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass „alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland angemessen berücksichtigt“ werden müssen.⁸⁵ 1986 sagte das Gericht: „Nur wenn die staatliche Förderung der pluralen Struktur der gesellschaftlichen und politischen Kräfte Rechnung trägt, wird sie dem verfassungsrechtlichen Gebot gerecht, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln.“ Es geht also im Kern um das Prinzip der Pluralität der politischen Bildung, nicht um mechanische Proportionalität.

In der Staatsrechtslehre ist allgemein anerkannt: Politische Bildung dient der Extremismusprävention. „So rechtfertigt sich insbesondere die Aufgabe politischer Bildung aus dem Prinzip der wehrhaften Demokratie. Die freiheitlich-demokratische Grundordnung kann nur erhalten werden, wenn die Bürger über Geschichte, Wesen und Funktionsweise der freiheitlichen Demokratie aufgeklärt werden. Aufgrund ihrer Verwurzelung in dem Prinzip wehrhafter Demokratie sind Maßnahmen der politischen Bildung eine legitime Aufgabe der Verfassungsorgane.“⁸⁶ FDGO-affirmative politische Bildung sichert damit auch die Freiheitsrechte derjenigen, die sich gegen diese freiheitliche Ordnung wenden, indem sie Argumente, Bildung und Wissen statt Freiheitsbeschränkungen den Vorrang gibt. Sie vermeidet, soweit sie erfolgreich ist, die Erforderlichkeit und Zulässigkeit weitergehenderer Maßnahmen wie sie das Grundgesetz und das einfache Recht an verschiedenen Stellen vorsehen.

Ein Ausschluss einer verfassungspipheren Stiftung von der Finanzierung politischer Bildung ist deshalb gerechtfertigt. Ulrich K. Preuß hat recht, wenn er ausdrücklich im Hinblick auf politische Stiftungen

⁸⁰ BVerfGE 73, 1 (153) – Politische Stiftungen. Erneut: BVerfG, Beschluss vom 15.7.2015 – 2 BvE 4/12, Rn. 106.

⁸¹ Dass Politische Stiftungen sich nicht auf Art. 21 GG berufen können, daran erinnerte zuletzt das VG Berlin, Beschluss vom 30.4.2021 – 6 L 96/21.

⁸² Vgl. Beck (Fn. 11), S. 44-52, mit weiteren Hinweisen und Belegen.

⁸³ Ebd.

⁸⁴ § 23 BHO.

⁸⁵ BVerfG, Beschluss vom 15.7.2015 – 2 BvE 4/12, Rn. 106.

⁸⁶ Schliesky (Fn. 33), § 277 Rn. 42.

konstatiert, „dass man auch im Sinne des Bundesverfassungsgerichtes durchaus einen Unterschied machen kann zwischen der Partei und den Instrumenten eines Parteiverbotes auf der einen Seite und dem Instrument der Förderung der Selbstreflexion der Demokratie auf der anderen Seite.“⁸⁷ Kann man einer Stiftung nachweisen, dass sie oder ihre politische Grundströmung nicht aktiv für die freiheitlich-demokratische Grundordnung eintreten, hält ein Ausschluss der Stiftung vom Zugang zu Mitteln für die politische Bildungsarbeit nach dem Wehrhafte-Demokratie-Gesetz den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes an die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung stand.⁸⁸

Der Gleichheitssatz des Grundgesetzes verlangt als Prüfmaßstab, dass eine Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist. Der hier vorgeschlagene einfachgesetzliche Ausschluss verfassungspipher Stiftungen aus der Finanzierung ist nicht willkürlich; eine unterschiedliche Behandlung wegen ihres Verhältnisses zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist nicht nur zulässig, sie ist von der Sache her sogar geboten.

Es wäre geradezu paradox im Rahmen der pluralistischen Förderung politischer Bildungsarbeit, die zum Ziel hat, die gesellschaftliche Verankerung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu fördern, Träger zu beteiligen, die kein positives Verhältnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung haben.

Der Gesetzgeber ist an den allgemeinen Gleichheitssatz dahingehend gebunden, „dass er weder wesentlich Gleiches willkürlich ungleich noch wesentlich Ungleiches willkürlich gleich behandeln darf.“⁸⁹ „Dabei genügt Willkür im objektiven Sinn, d.h. die tatsächliche und eindeutige Unangemessenheit der Regelung in Bezug auf den zu ordnenden Gesetzgebungsgegenstand.“⁹⁰ Doch „ein einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung“⁹¹, wie vom Bundesverfassungsgericht verlangt, ist hier eindeutig gegeben:

⁸⁷ Preuß, Ulrich K., in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), Die Steuerung und Finanzierung politischer Stiftungen. Eine Dokumentation zweier Veranstaltungen in der Heinrich-Böll-Stiftung, 2011, S. 40.

⁸⁸ Vgl. zu den Anforderungen: Bonner Kommentar (Fn. 55), Art. 3 Rn. 320 ff.

⁸⁹ BVerfGE 4, 144, Rn. 37; vgl. auch Bonner Kommentar (Fn. 55), Art. 3 Rn. 322.

⁹⁰ BVerfGE 2, 281, BVerfGE 4, 144, Rn. 37; vgl. auch Bonner Kommentar (Fn. 55), Art. 3 Rn. 322.

⁹¹ BVerfGE 55, 72 – Präklusion I, Rn. 64

„§ 23 bestimmt, dass Zuwendungen im konkreten Fall nur veranschlagt werden dürfen, wenn

- sie einem bestimmten Zweck dienen,
- der Bund an dessen Erfüllung durch eine Stelle außerhalb der Bundesverwaltung ein erhebliches Interesse hat und
- dieses Interesse ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.“⁹²

Soweit der Staat mit bestimmten Programmen oder Haushaltstiteln legitime Ziele wie beispielsweise die Verankerung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verfolgt, darf er und muss er an die Programmträger der Sache nach angemessene Anforderungen stellen. Sie müssen auf jeden Fall für die ihnen übertragenen Aufgaben, für die sie Mittel erhalten, geeignet sein. Das gilt selbstverständlich generell bei Zuwendungen. Es ist nicht begründbar, dass das bei der politischen Bildung anders zu handhaben sei. Die Mittel für die Parteistiftungen sind nicht Proportionalitätsbeute für ein Wahlergebnis, wie die AfD zu meinen scheint.

Die Zuwendungen haben einen Zweck. Zuwendungsempfänger müssen zur Erfüllung des mit der Zuwendung bestimmten Zweckes auch geeignet und das Förderinteresse an der konkreten Maßnahme muss erheblich sein. Dies ist nur „dann zu bejahen, wenn der Förderzweck nicht durch die Bundesverwaltung selbst befriedigend erreicht [...] werden kann.“⁹³ Damit muss der Weg über die Stiftungen besser geeignet sein als beispielsweise über die Bundesverwaltung, hier also die Bundeszentrale für politische Bildung. Dies wäre zumindest nicht mehr gegeben, würde ein Zuwendungsempfänger über eine Zuwendung zur Verfolgung des Zweckes der politischen Bildung ein indifferentes oder gar ablehnendes Verhältnis zu den Prinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung haben.

Die wehrhafte Demokratie ist auch eine verfassungsimmanente Schranke des Gleichbehandlungsgebotes. „Das Prinzip der wehrhaften Demokratie kann [...] als eine Staatszielbestimmung begriffen werden, die von allen verlangt, unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die freiheitliche Demokratie gegen eine Beseitigung zu schützen.“⁹⁴ Das Verhältnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist wesentlich für den Charakter einer politischen Grundströmung einschließlich ihrer zugehö-

⁹² Lewinski, Kai von/Burbar, Daniela: Bundeshaushaltsordnung, 2013, § 23 Rn. 7.

⁹³ Ebd. Rn. 17

⁹⁴ Schliesky (Fn. 33), § 277 Rn. 12.

rigen Partei oder einer zugehörigen parteinahen Stiftung. Differenzierungen hieran anzuknüpfen, ist sachgerecht. Die freiheitlich-demokratische Grundordnung ist für den freiheitlichen Verfassungsstaat von fundamentaler Bedeutung.

Eine Differenzierung ist auch nicht unverhältnismäßig, da der Ausschluss einer verfassungspublen Stiftung keine Auswirkungen auf die Chancen der Partei einer nicht eindeutig demokratischen politischen Grundströmung hat.

Betrachtet man beide Aspekte zusammen, ließe sich nicht sagen, dass sich „für [diese] Ungleichbehandlung kein in angemessenem Verhältnis zu dem Grad der Ungleichbehandlung stehender Rechtfertigungsgrund finden lässt.“⁹⁵

Die Ungleichbehandlung ist erforderlich, damit der Gesetzgeber sein legitimes Ziel der Verankerung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ohne Beeinträchtigung oder kontraproduktive (Neben-)Wirkungen verfolgen kann. Sie ist angemessen, weil sie die Partei nicht beeinträchtigt. Die Arbeit der Stiftungen erfolgt in geistiger Offenheit. Sie richten sich mit ihren Angeboten und Ergebnissen an die Öffentlichkeit und dürfen dies nicht exklusiv für Parteimitglieder machen. Eine Stiftung, die nicht die Anforderungen dieses Gesetz erfüllt, steht allen anderen gleichartigen und ähnlichen Organisationen gleich, die die Voraussetzungen ebenfalls nicht erfüllen.

Towfigh/Keesen haben bei der Neukommentierung im Bonner Kommentar aus der Systematik des geänderten Art. 21 GG eine Dogmatik der verfassungspublen Parteien⁹⁶ entwickelt, die ich auf die verfassungspublen politischen Grundströmungen und die verfassungspublen politischen Stiftungen anwenden möchte:

- Verfassungsablehnende Parteien und Stiftungen der entsprechenden politischen Grundströmung, die die Schutzgüter des Art. 21 Abs. 2 und 3 GG „freiheitliche demokratische Grundordnung“ oder den „Bestand der Bundesrepublik Deutschland“ zwar nicht bejahen bzw. ganz oder in Teilen ablehnen, bei denen jedoch „Ziele“ oder Aktivitäten nicht als soweit entwickelt oder nachweisbar sind, dass die Parteien die Voraussetzungen von Abs. 2 oder 3 erfüllen, sind von Verfassung wegen zu tolerieren. Bei Wahlen und bei der Parteienfinanzierung sind verfassungsablehnende Parteien im

⁹⁵ BVerfGE 102, 68 Rn. 73.

⁹⁶ Bonner Kommentar (Fn. 55), Art. 21 Rn. 624. Ich erweitere die Dogmatik hier und übernehme dabei auch Teile des Wording.

Sinne der Chancengleichheit gleich zu behandeln. Die Stiftungen, die verfassungsablehnenden Parteien nahestehen, sind nach dem Wehrhafte-Demokratie-Gesetz nicht in das Stiftungsregister aufzunehmen bzw. daraus zu streichen. Ihre Bildungsarbeit wird nicht aus dem Bundeshaushalt gefördert, da sie den Zweck der politischen Bildung, die FDGO in politischer Pluralität gesellschaftlich zu verankern, objektiv nach ihrer eigenen Intention verfehlen und daher als Träger politischer Bildungsarbeit ungeeignet sind. Die Feststellung trifft das Bundesverwaltungsamt mit verwaltungsrechtlicher Beschwerdemöglichkeit. Maßstab der Differenzierung ist Zweck der Zuwendung i.S.d. § 23 BHO.

- Verfassungsfeindliche Parteien sind „nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet [...], die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden.“ Es kommt dabei lediglich auf ihre Ausrichtung an, die Zielerreichung gilt dabei, wie z.B. bei der NPD mangels Bedeutung, als nicht aussichtsreich. Sie sind von der Parteienfinanzierung ausgeschlossen, Zuwendungen an sie sind nicht steuerlich begünstigt. Die Feststellung trifft auf Antrag das Bundesverfassungsgericht.⁹⁷ Ihnen nahestehende Stiftungen würden mit der Feststellung des Bundesverfassungsgerichts ggf. aus dem Stiftungsregister zu streichen bzw. nicht in dieses aufzunehmen sein. Diese Konstellation dürfte wohl in der Regel theoretischer Natur sein, da der ausbleibende wahlpolitische Erfolg Grund dafür sein dürfte, dass man die Zielerreichung für nicht aussichtsreich hält. Maßstab der Differenzierung bei der Parteienfinanzierung ist die Ausrichtung der Partei im Verhältnis zur FDGO.
- Verfassungswidrige Parteien gehen darauf aus, „nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger [...] die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden“. Die Parteien sind nicht nur auf die Beseitigung der FDGO aus, sondern ihre darauf ausgerichteten konkreten Tätigkeiten indi-

⁹⁷ Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung haben mit Schriftsatz vom 19.7.2019 beim Bundesverfassungsgericht den Antrag auf Ausschluss der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands NPD von der staatlichen Parteienfinanzierung eingereicht. Die Entscheidung steht noch aus, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2019/07/antrag-ausschluss-mpd-parteienfinanz.html>.

zieren ein Potential der Zielerreichung. Sie sind auf Antrag durch entsprechende Feststellung des Bundesverfassungsgerichtes zu verbieten. Mit der Feststellung der Verfassungswidrigkeit ist eine der verbotenen Partei nahestehende Stiftung aus dem Stiftungsregister zu streichen und die Finanzierung zu stoppen. Maßstab für das Parteienverbot sind potentielle Gefährlichkeit und die Ausrichtung der Partei im Verhältnis zur FDGO.

Erst mit obiger Erweiterung kann man dem Fazit der Kommentatoren vollumfänglich gerecht werden:

„Die Verfassung sieht damit ein robustes Instrumentarium vor, mit denen der liberale Rechtsstaat gegen die Feinde der freiheitlichen Demokratie vorgeht, die sich in [ich ergänze: verfassungsablehnenden,] verfassungsfeindlichen oder verfassungswidrigen Parteien zusammenfinden.“

Mit dieser Dogmatik wird dem Umstand Rechnung getragen, dass das Verfassungsgericht unter dem Einfluss europäischer Gerichtshöfe und ihrer Betonung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes richtigerweise von dem scharfen Instrument des Parteienverbotes nur noch zur Abwendung tatsächlicher Risiken für den demokratischen Rechtsstaat Gebrauch machen will und dem Verfassungsgeber⁹⁸ nahelegt und anregt, die freiheitlich-demokratische Grundordnung im Übrigen mit differenzierteren Sanktionen zu verteidigen. Da ist es naheliegend, diesen Gedanken des Verfassungsgerichtes auch in Bereichen, die dem Schutzbereich des Art. 21 GG nicht unterliegen, wie bei dem dargestellten Vorschlag, weiterzudenken.

6. Tatsachengestützte Entscheidung über die DES

Ob die DES tatsächlich aus der Finanzierung politischer Stiftungen und diesem Vorschlag gemäß aus dem Stiftungsregister dauerhaft ausgeschlossen werden kann, hängt davon, ob man nachweisen kann, dass die politische Stiftung der AfD bzw. die politische Grundströmung der AfD gegenüber den zentralen Prinzipien der freiheitlich-demokratischen Grundordnung tatsächlich ablehnend oder ihnen indifferent, nicht unterstützend, gegenüberstehen.

Hier kommt es wie bei Art. 21 Abs. 2 und 3 GG auf ihre Ziele, aber auch auf das „Verhalten ihrer Anhänger“ an. Dabei muss sich die Stiftung „verfassungswidrige [...] Inhalte der hinter der Stiftung stehenden Partei“ nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes⁹⁹ durchaus zurechnen lassen.

⁹⁸ BVerfG, Urteil vom 17.1.2017 – 2 BvB 1/13, Rn. 527, 625.

⁹⁹ BVerwG, Urteil vom 12.2.1998 – 3 C 55.96, Rn. 21. Auch wenn dieses Urteil hier nicht 1:1 zu übertragen ist.

Ich sehe einige Anzeichen dafür, dass der Nachweis zu führen sein wird: Die Vorfälle um die Angriffe auf das Reichstagsgebäude, Bedrängung von Abgeordneten mit Hilfe von AfD-Abgeordneten, Forderungen nach politischen Phantasietribunalen, vor die man Politiker stellen will, Forderungen nach Ausschluss von Migranten von gleichen Rechten oder Ausschluss von muslimischer Religionspraxis aus dem Schutzbereich der Religionsfreiheit findet sich in der AfD und ihrem Umfeld.

Die Stiftung versucht derweil, ein möglichst harmloses Image zu erzeugen. Max Otte wurde als Kuratoriumsvorsitzender abgelöst. Otte-Kumpel Krall¹⁰⁰ stellte sogar das allgemeine Wahlrecht in Frage. Das Kuratorium wurde kürzlich auf der Webseite depubliziert. Trotz aller Mühe bei der Säuberung wird man im Handumdrehen bei Veranstaltungen, die das Verhältnis der DES zur FDGO zumindest fragwürdig erscheinen lassen, fündig: Da wird mal eben darüber räsoniert, ob man nicht die Weltreligion des Islam gleich ganz verbieten kann,¹⁰¹ oder es wird ein Festival des Geschichtsrevisionismus in Szene gesetzt: 2018 veranstaltete die DES einen Kongress zu 100 Jahre Ende 1. Weltkrieg mit Stefan Scheil, Lothar Höbelt und Alfred-Maurice de Zayas, mit der Botschaft: Nicht Hitlers und der Nationalsozialisten Wille zum Krieg, sondern die brüchige Ordnung der Pariser Vorortverträge werden für den II. Weltkrieg verantwortlich gemacht. Die Erwähnung der Shoah wird gemieden oder die Shoah umschrieben.¹⁰²

Unsere Demokratie basiert auf Pluralität. Die Pluralität wird durch die FDGO garantiert. Sie zu verteidigen und nicht unterminieren zu lassen, gehört zum demokratiepolitischen Minimum einer Streitbaren Demokratie.

¹⁰⁰ Krall, Markus: Die Bürgerliche Revolution, 2020 S. 237; Lenze, Dominik: Umsturzträume am rechten Rand der Union. Zeit, Störungsmelder, 11.6.2021, https://blog.zeit.de/stoerungsmelder/2021/06/11/umsturztraeume-am-rechten-rand-der-union_30839.

¹⁰¹ „Es gibt auch Ausnahmen: In der Slowakei ist der Islam gemäß meiner Kenntnis verboten. Weil er nicht verfassungskonform ist. So einfach kann das gehen.“ Fuhl, Wolfgang: Juden in Deutschland heute – Gibt es eine Zukunft?, https://www.youtube.com/watch?v=52ONt_X8lQ, Min 43:20; dpa: Das ist selbstverständlich Unsinn: Slowakei verschärft Religionsgesetz. Hürde für Muslime, in: Domradio vom 1.2.2017, <https://www.domradio.de/themen/kirche-und-politik/2017-02-01/slowakei-verschaerft-religionsgesetz>.

¹⁰² Desiderius-Erasmus-Stiftung: 100 Jahre Ende I. Weltkrieg 10.11.2018, 10 Videos: https://www.youtube.com/watch?v=E6aCi6Vw_EU.