

Staatliche Alimentierung parteinaher Stiftungen

– Eine Einordnung in das Regelungssystem des Art. 21 GG –

David Hug¹

A. Problemaufriss

Das BVerfG hat Mitte 2015 einen Antrag der ÖDP gegen Mittelzuweisungen des Bundestages unter anderem an politische Stiftungen als unzulässig abgewiesen² und sich dabei nach einiger Zeit erneut mit einem vorübergehend von der Bildfläche rechtswissenschaftlichen Diskurses verschwundenen Problemfeld des deutschen Parteienrechts beschäftigt.³ Staatliche Zuschüsse an parteinahe Stiftungen sind seit dem ersten Parteienfinanzungsurteil aus dem Jahr 1966⁴ kontinuierlich gewachsen und übersteigen die Mittel staatlicher Parteienfinanzierung inzwischen bei weitem. So erhielten die Stiftungen 2014 rund 466 Millionen Euro aus dem Bundeshaushalt, davon wurden 116 Millionen Euro als sog. Globalzuschüsse zur Verfügung gestellt. Verbunden mit Zuschüssen der Länder und der Europäischen Union erhielten sie rund eine halbe Milliarde Euro.⁵ Eine diesen Befund stützende gesetzliche Grundlage existiert de lege lata nicht.

Deren Notwendigkeit manifestiert sich nicht allein in Zahlen. Der Befund zeitigt auch einen Konflikt mit der Wesentlichkeitslehre.⁶ Danach ist der Gesetzgeber verpflichtet, „in grundlegenden normativen Bereichen, zumal im Bereich der Grundrechtsausübung, [...] alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen“⁷. Der mit dem Wirken der Stiftungen verbundene Mehrwert ist, worauf noch näher einzugehen sein wird, auch und insbesondere für die ihnen nahestehenden Parteien gemeinhin unbestritten. Unter diesem Gesichtspunkt werfen fehlende Zugangskriterien für

Stiftungen neuer oder kleinerer Parteien sowie ein gesetzlich nicht definierter Verteilungsschlüssel Fragen auf. Schließlich ist zu gewärtigen, dass das Parteienrecht als Wettbewerbsordnung ausgestaltet ist. Die aus dem Verfassungskonzept eines Mehrparteiensystems und der Gründungsfreiheit folgende, strikt zu handhabende Chancengleichheit der Parteien zieht einem Eingriff der öffentlichen Gewalt in den Parteienwettbewerb enge Grenzen,⁸ was das Bedürfnis nach handfesten und ausdifferenzierten Finanzierungskriterien untermauert. Überdies lässt sich das Erfordernis parlamentarischen Tätigwerdens mit Blick auf das dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip immanente Gebot der Öffentlichkeit staatlichen Handelns bekräftigen.⁹ Eine gesetzgeberische Handlungspflicht wird demgemäß gemeinhin bejaht.¹⁰

Dabei bedarf eine Fixierung der Stiftungsalimentierung im Recht der Politikfinanzierung zunächst einiger Grundüberlegungen zum Verhältnis von Partei und Stiftung im Regelungssystem des Art. 21 GG. Dessen Wortlaut ist eine Existenzberechtigung der Stiftungen nicht zu entnehmen. Eine Einordnung in das verfassungsrechtlich vorgeformte Recht politischer Parteien ist aber nicht nur für die Frage nach einer verfassungsmäßigen Legitimation der Alimentierung von Bedeutung, sondern auch mit Blick auf die Gesetzgebungskompetenz für ein entsprechendes Gesetz. Schließlich normiert Art. 21 Abs. 3 GG eine umfassende Regelungskompetenz zu Gunsten des Bundesgesetzgebers für eine einfach-gesetzliche Konkretisierung des Parteienrechts.

Der Beitrag setzt sich zunächst kritisch mit der Rechtsprechung des BVerfG auseinander. Sodann werden die Stiftungen näher vorgestellt. Schlussendlich widmet sich der Beitrag einem rechtlichen Einordnungsversuch der Stiftungen unter dem GG und den damit verbundenen Konsequenzen.

B. Rechtsprechung des BVerfG

Vor dem ÖDP-Beschluss musste sich das BVerfG nur einmal mit politischen Stiftungen auseinandersetzen.¹¹ Dabei erkannte es die Alimentierung als grundsätzlich zulässig an und ließ die Frage nach der Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage dahinstehen.¹² Jedoch formulierte es, eine Finanzierung

¹ Der Verfasser ist studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verfassungstheorie und interdisziplinäre Rechtsforschung an der Ruhr-Universität Bochum. Besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Julian Krüper und Volker Herbolzheimer für viele wertvolle Anregungen.

² BVerfGE 140, 1.

³ Vgl. aber Saarl VerfGH, Urt. v. 16.04.2013 – Lv 15/11.

⁴ BVerfGE 20, 56.

⁵ Lutz/Müller, Das Stiftungssystem, in: Welt am Sonntag, 05.10.2014, S. 15 (17).

⁶ BVerfGE 49, 89 (126 f.); 61, 260 (275); 84, 212 (226); 88, 103 (116); 95, 267 (307 f.).

⁷ BVerfGE 49, 89 (126) m.w.N.

⁸ BVerfGE 85, 264 (297).

⁹ Geerlings, ZParl 2003, S. 768 et passim.

¹⁰ Statt vieler s. Merten, Parteinahe Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 169 ff.; Kretschmer u.a., ZG 2000, S. 41 ff., die einen eigenen Gesetzentwurf zur Diskussion stellen.

¹¹ BVerfGE 73, 1.

¹² BVerfGE 73, 1 (39).

setze „von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen voraus, die sich selbstständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit dieser Aufgabe annehmen“ und „auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren“¹³.

Das Gericht knüpft eine Finanzierung also an die Kriterien der tatsächlichen und der rechtlichen Unabhängigkeit. Daraus erwächst aus Sicht der Stiftungen zunächst ein stetiger Konflikt zwischen Parteinähe und -ferne. Einerseits setzt die Finanzierung Unabhängigkeit von der nahestehenden Partei voraus, andererseits ist die Nähe zur Partei gerade eine de facto konstitutive Voraussetzung, um im Konzert staatlich subventionierter Stiftungen überhaupt mitspielen zu können.¹⁴

Doch auch unabhängig von diesem Dilemma erweisen sich diese Kriterien als wenig praktikabel. Die für eine Finanzierung maßgebliche Abgrenzung erfolgt in den Kategorien unabhängig/abhängig. Dieses bipolare Bewertungsmuster reiht sich ein in Denkstrukturen von rechtmäßig/rechtswidrig oder richtig/falsch.¹⁵ Zwar stellen derartige Abgrenzungen oftmals das Ergebnis einer Abwägung der Gesamtumstände dar,¹⁶ doch folgt aus einer Entscheidung für eine Seite, dass dem Ergebnis entgegenstehende und für die andere Seite streitende Tendenzen unter den Tisch fallen. Die rechtliche Einordnung eines in tatsächlicher Hinsicht schwer zu greifenden Verhältnisses unter eine dieser Kategorien scheint auf der Suche nach rationalen Ergebnissen untauglich.

Erschwerend kommt hinzu, dass die für eine Einordnung verwertbaren Kriterien in der Praxis unergiebig erscheinen oder nur Mindestanforderungen darstellen können. So sollen Führungspositionen innerhalb der Stiftungen nicht mit Personen besetzt werden, die innerhalb der Partei eine ähnliche Stellung einnehmen. Ferner dürfen die Stiftungen keinerlei geldwerte Leistungen oder Wahlkampfarbeit erbringen oder im Rahmen von Meinungsumfragen das Informationsinteresse der Partei bedienen.¹⁷ Dass die Stiftungsarbeit den Parteien in anderer Weise „in einem gewissen Maße zugute kommt“¹⁸, wird zwar anerkannt, doch liefert das Gericht keinen Einordnungsversuch,

der eine Stiftungsalimentierung verfassungsrechtlich rechtfertigt. Demgegenüber wird nur konstatiert, dass das Wirken von Parteien und Stiftungen „verschiedene, voneinander abgrenzbare Ziele“¹⁹ verfolge, was die Unabhängigkeit letzterer begründen soll.

Als wenig ergiebig stellt sich auch der Rekurs auf die Stiftungssatzungen dar, der Beweis für deren Unabhängigkeit liefern soll.²⁰ Auch dies kann nicht verdecken, dass sich die Stiftungen im Tätigkeitsfeld der Parteien bewegen. Dass es sich bei den von den Stiftungen wahrgenommenen Aufgaben um solche der Parteien handelt, stellt selbst das BVerfG fest.²¹ Dabei legt es seinem Urteil jedoch die These zugrunde, dass sich die Parteien nur den aus § 2 Abs. 1 PartG erwachsenden Kernaufgaben widmen müssten, dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen und an der Vertretung des Volkes im Bundestag oder einem Landtag mitwirken zu wollen.²²

Erst in seinem zweiten Parteienfinanzierungsurteil 1992 hat das Gericht festgestellt, dass der Terminus der „Mitwirkung an der politischen Willensbildung“ mehr umfasst als die Teilnahme an Wahlen.²³ In diesem Zuge wurde den Parteien eine staatliche Teilfinanzierung für die ihnen erwachsenden Aufgaben zugebilligt. Insoweit steht das Stiftungsurteil von 1986 seit 1992 unter gänzlich anderen Vorzeichen.²⁴

Dass die Parteien, deren Stiftungen zur Zeit staatliche Leistungen erhalten, im Wege einer Teilfinanzierung für selbige Aufgaben gleichermaßen staatliche Unterstützung in Anspruch nehmen, hätte das BVerfG nun berücksichtigen können. Der Antrag wurde jedoch mit einem schlichten Verweis auf das Urteil aus 1986 und ohne weitergehende inhaltliche Ausführungen zu veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen als unzulässig abgewiesen.²⁵

C. Wesen und Stellenwert

Eine Auseinandersetzung mit der Debatte erfordert zunächst eine Beschäftigung mit parteinahen Stiftungen²⁶ selbst. Hierfür lassen sich neben den Satzungen

¹³ BVerfGE 73, 1 (31 f.).

¹⁴ So auch *Günther/Vesper*, ZRP 1994, S. 289 (289).

¹⁵ Zu diesen Denkstrukturen s. *Luhmann*, Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 165 ff., der von einem „binären Code“ Recht/Unrecht spricht.

¹⁶ Dazu allgemein *Riehm*, Abwägungsentscheidungen in der praktischen Rechtsanwendung, 2006.

¹⁷ BVerfGE 73, 1 (32 f.).

¹⁸ BVerfGE 73, 1 (37).

¹⁹ BVerfGE 73, 1 (31).

²⁰ BVerfGE 73, 1 (34).

²¹ BVerfGE 73, 1 (34).

²² So auch *Merten* (Fn. 10), S. 121.

²³ BVerfGE 85, 264.

²⁴ So i.E. auch *Merten* (Fn. 10), S. 21.

²⁵ BVerfGE 140, 1.

²⁶ Thematisiert werden in diesem Beitrag die Konrad-Adenauer-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung,

auch das Tätigkeitsfeld sowie deren innere und äußere Wahrnehmung nutzbar machen. Dabei hat die Konstituierung politischer Stiftungen im Anschluss an das erste Parteienfinanzungsurteil 1966 Anlass für gewisse Skandalisierungstendenzen gegeben, auf die noch näher einzugehen sein wird.

I. Verfassung

Als Untersuchungsgegenstand lassen sich zunächst die Stiftungssatzungen²⁷ heranziehen. Hier lässt sich mancherorts bereits auf übergeordneter Ebene ein Wille zur Betätigung im politischen Wertesystem einer Partei ausmachen. So normiert § 2 Abs. 1 S. 1 der Satzung der Konrad-Adenauer-Stiftung, dass diese ihre Zwecke „auf christlich-demokratischer Grundlage“ verfolgt. § 2 Abs. 1 S. 1 der Satzung der Friedrich-Naumann-Stiftung dokumentiert, allerdings bereits vager, das Ziel eines Tätigwerdens „auf der Grundlage des Liberalismus“.

Auf einer präzisierenden Zwecksetzungsebene haben sich die Stiftungen einer Bandbreite von Tätigkeitsfeldern verschrieben: exemplarisch seien die Vermittlung politischer Bildung, Begabten- und Studienförderung in Form von Stipendien und Seminarangeboten, die Förderung entwicklungspolitischer Projekte und internationaler Begegnungen, die Unterstützung von europäischer Einigung und Völkerverständigung sowie Grundlagenforschung und wissenschaftliche Politikberatung und -begleitung angeführt.²⁸ Insbesondere politische Bildungsarbeit stellt sowohl satzungsgemäß als auch tatsächlich ein Hauptaufgabenfeld dar²⁹ und wird entsprechend (im Wege sog. Globalzuschüsse³⁰) staatlich alimentiert.

Im Wege dieser untergeordneten Zweckbestimmung greifen die Stiftungen vielfältig Grundpositionen der nahestehenden Partei auf. So bezweckt etwa die Seidel-Stiftung gem. § 2 Abs. 2 lit. a) ihrer Satzung mit politischer Bildungsarbeit die „Förderung der demokratischen und staatsbürgerlichen Bildung des deutschen Volkes auf christlicher Grundlage“. Gem. § 2 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 ihrer Satzung orientiert sich die Böll-Stiftung „an den politischen Grundwerten Ökologie, Demokratie, Solidarität und Gewaltfreiheit“. Darüber hinaus sollen nach § 2 Abs. 4 der Satzung Personen in ihren Bestrebungen unterstützt werden, „die natürliche Umwelt zu bewahren“. Die Naumann-Stiftung widmet sich der Vermittlung von „Wissen im Sinne der liberalen, sozialen und nationalen Ziele Friedrich Naumanns“ (§ 2 Abs. 2 der Satzung).

Funktional betrachtet eröffnen diese begrifflich weit gefassten Zweckbestimmungen einen Korridor, innerhalb dessen etwa politische Bildungsarbeit stattzufinden hat. Insoweit wird der Handlungsspielraum der Stiftungen einerseits terminologisch beschränkt und von dem anderer Stiftungen abgegrenzt, andererseits folgt aus der Abstraktheit der einschlägigen Regelungen ein noch immer breites Feld zum inhaltlichen Diskurs.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die Stiftungen zumindest im Dunstkreis der Programmatik einer Partei bewegen.³¹ Diesen Eindruck untermauern auch die mit einschlägigen Themen und Angeboten werbenden Internetpräsenzen. Dieser Umstand allein rückt die Stiftungen allerdings noch nicht in das Licht verdeckter Parteiorganisationen.

II. Konstituierung und Rechtsform

Anders verhält es sich mit den Umständen ihrer Konstituierung und ihrem abrupten Bedeutungsanstieg im Anschluss an das Parteienfinanzungsurteil 1966. So wurden Globalzuschüsse an die Stiftungen der im Bundestag vertretenen Parteien erst seit 1967 gezahlt. Dieser Umstand verleitete DIE GRÜNEN zu der Wertung, dass Globalzuschüsse einzig als Ersatz für eine unzulässige Parteienfinanzierung dienen und ein Umgehungsgeschäft darstellen.³² Dass die CSU-nahe Seidel-Stiftung im November 1966 nur wenige Monate nach dem Stiftungsurteil gegründet wurde, befördert in diesem Zusammenhang einen gewissen Argwohn.

Kritisch zu würdigen ist zudem, dass die dem heutigen Empfängerkreis angehörigen Stiftungen auf Bun-

Heinrich-Böll-Stiftung, Rosa-Luxemburg-Stiftung und die Friedrich-Naumann-Stiftung.

²⁷ Satzung der Adenauer-Stiftung idF v. 09.07.2010 (kas.de/wf/de/71.3711/), Seidel-Stiftung idF v. 19.04.2010 (hss.de/fileadmin/media/downloads/Berichte/110101_HSS-Satzung.pdf), Ebert-Stiftung idF v. 2011 (library.fes.de/pdf-files/kug/08890.pdf), Böll-Stiftung idF v. 2015 (boell.de/de/1989/index-309.html), Luxemburg-Stiftung idF v. 01.12.2012 (rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/stiftung/Satzung_01_12_12.pdf), Naumann-Stiftung idF v. 27.06.2014 (freiheit.org/sites/default/files/uploads/2015/09/21/2014aktuelle-satzung.pdf), letzter Abruf: 12.01.2017.

²⁸ Übersicht bei Merten (Fn. 10), S. 60 ff.; Geerlings, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 118 ff.

²⁹ Merten (Fn. 10), S. 109 ff.; i.E. auch BVerfGE 73, 1 (31 ff.).

³⁰ Globalzuschüsse werden durch das Innenministerium pauschal allen mindestens zwei Legislaturperioden im Bundestag vertretenen Parteien zur politischen Bildungsarbeit bereitgestellt, vgl. BVerfGE 73, 1 (13).

³¹ Merten (Fn. 10), S. 107.

³² BVerfGE 73, 1 (17).

desebene mit Ausnahme der Naumann-Stiftung allesamt als e.V. organisiert sind.

Eine solche missverständliche Einbeziehung des Stiftungsbegriffes in den Namenszug bringt Vorteile mit sich, die eine faktische und eine rechtliche Dimension haben. Erstere nimmt Bezug auf den Terminus. Frühmittelhochdeutsch wurde mit dem Begriff „Stift“ eine regelmäßig geistliche, mit Grundbesitz und Vermögen ausgestattete und auf wohltätige Zwecke ausgerichtete Einrichtung assoziiert, „stiften“ meinte „gründen“ oder „einrichten“³³. Heute stellt das Verb ein Synonym für „schenken“ oder „spenden“ dar und ist positiv konnotiert. Im Laufe der etymologischen Begriffsentwicklung blieb die gedankliche Verknüpfung mit einem altruistischen Zweck bis heute präsent. Das Verb „stiften“ meint auch heute noch eine Mittelzuwendung zu einem gemeinwohlförderlichen Zweck.

Diese Assoziation haben sich die „Stiftungen“ zu eigen gemacht. Zudem fördert die fälschliche Bezeichnung aufgrund der Gemeinwohlkonnotation eine Entfremdung von der Partei, die schon begrifflich nur Partikularinteressen dienen kann. Gleiches gilt für die konkrete Namensgebung. Zwar mag der interessierte Bürger den Namensträgern eine politische Grundrichtung zuordnen können, doch suggeriert der Name einer Stiftung keineswegs, dass diese mit der dem Namensträger nahestehenden Partei verbunden ist.

Letztlich ist die Konstituierung als e.V. auch aus rechtlicher Sicht opportun. Während die Bindung an einen vom Stifter definierten Stiftungszweck das Betätigungsfeld beträchtlich einzuengen vermag, bedarf es zur Veränderung des Wirkungskreises eines e.V. lediglich einer Satzungsänderung.³⁴ Insoweit sind die als e.V. konstituierten „Stiftungen“ flexibler. Im Wege der Satzungsänderung können Zwecksetzungen und Aufgabenfelder ständig neu definiert, verändert oder gestrichen werden. Mit Blick auf ihr Verhältnis zu den Parteien sind die Stiftungen deshalb dem Verdacht ausgesetzt, ihre Tätigkeit an der Partei zu orientieren.

III. Aufgabenfeld und (Selbst-)Verständnis

Namentlich politische Bildungsarbeit ist ein Hauptaufgabenkomplex der Stiftungen. Zwar betätigen sie sich auch auf anderen, den Parteien weitaus näher stehenden Handlungsfeldern, doch lässt sich das Gros

der von ihnen wahrgenommenen Tätigkeiten im weiteren Sinne mit politischer Bildungsarbeit in Zusammenhang bringen. Letztlich erfolgt auch die Gewährung von Globalzuschüssen zu diesem Zwecke.³⁵

1. Funktionsbeschreibungen parteinaher Stiftungsarbeit

In einer gemeinsamen Erklärung bezeichnen sich die Stiftungen als „wichtiger Teil der politischen Kultur“ und erachten ihre Bildungsarbeit als Erfüllung eines verfassungsrechtlich verankerten Bildungsauftrages.³⁶ Allein der Umstand, dass sich einzelne Stiftungen zur Abgabe einer gemeinsamen Erklärung veranlasst sahen, verdeutlicht, dass deren staatliche Förderung in erhöhtem Maße rechtfertigungsbedürftig ist.

Der Mehrwert der Stiftungsarbeit wird aber selbst in der Literatur anerkannt.³⁷ Aus politikwissenschaftlicher Perspektive wird ihr ein „besonderer Stellenwert“³⁸ zugeschrieben und ihr funktional nicht weniger zugeordnet als die Aufgabe der „Verankerung der Demokratie“³⁹. Konzeptionell soll politische Bildungsarbeit durch die Vermittlung verfassungsstaatlicher Grundprinzipien dem Zweck dienen, eine demokratische Gesinnung innerhalb der Bevölkerung zu fördern. Sie soll Voraussetzung sein, um jedem Individuum die Grundsätze einer freiheitlichen, säkularisierten Ordnung zu vermitteln. Ein solches Vorverständnis, was der freiheitliche Staat aus sich selbst heraus ohne Applikation staatlicher Autorität nicht zu garantieren vermag, intendieren die Stiftungen zu schaffen.⁴⁰ Dementsprechend bezweckt etwa die Friedrich-Ebert-Stiftung im Wege ihrer Arbeit gem. § 2 Abs. 1 S. 2 der Satzung die „demokratische Erziehung des deutschen Volkes“. Den übrigen Satzungen lassen sich ähnliche Formulierungen entnehmen.

³⁵ Dazu ausführlich BVerfGE 73, 1 (13).

³⁶ Gemeinsame Erklärung von Adenauer-Stiftung, Ebert-Stiftung, Naumann-Stiftung, Seidel-Stiftung und der Böll-Stiftung vom 06.11.1998, S. 4, abrufbar unter: library.fes.de/pdf-files/bibliothek/03178.pdf (Stand: 12.01.2017); so i.E. auch Merten (Fn. 10), S. 15.

³⁷ Geerlings, ZParl 2003, S. 768 (775); Merten (Fn. 10), S. 15, 102; so i.E. auch Kretschmer u.a., ZG 2000, S. 41.

³⁸ Schiele, APuZ B 47/1996, S. 5.

³⁹ Hellwig, Politische Bildung unter besonderer Berücksichtigung parteinaher Stiftungen in Deutschland und vergleichbarer Institutionen in Österreich, 1998, S. 13.

⁴⁰ So i.E. Merten (Fn. 10), S. 15, wonach die Stiftungen zur „dauerhaften Stärkung der Demokratie beitragen“ sollen; s. auch die gemeinsame Erklärung (Fn. 36), wonach „politische, Orientierung bietende Bildungsarbeit [...] Voraussetzung für die Entfaltung politischer Freiheit“ ist und „den Fortbestand des freiheitlichen, pluralistischen Gemeinwesens“ sichert.

³³ Im Folgenden s. Kluge/Mitzka, Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, 18. Aufl., 1990; Wahrig/Krämer/Zimmermann (Hrsg.), Der große Brockhaus in zwölf Bänden, 20. Band, 18. Aufl. 1984; Heyne, Deutsches Wörterbuch: Bd. III, R-Z, in: Documenta Linguistica, Reihe III: Wörterbücher des 19. und 20. Jahrhunderts, 1970.

³⁴ Dazu eingehend Merten (Fn. 10), S. 32 ff.

2. Praktische Wirksamkeit

Zwar vermögen die Stiftungen – was auch den Gegenstand einiger Kritik an ihrer Finanzierung bildet⁴¹ – mit ihrem Bildungsangebot nicht die breite Bevölkerung anzusprechen, doch muss man sich vergegenwärtigen, dass der Staat das Verständnis von einer freiheitlich geprägten Ordnung nicht im Wege „autoritativen Gebots“⁴² herzustellen berufen ist. Anderenfalls würde er sich seines eigenen Wesens begeben. Das Angebot der Stiftungen steht in weiten Teilen der gesamten Bevölkerung offen, sodass dieses Argument für sich genommen nicht überzeugt.

Kritik wird außerdem an der Tendenzgeneigtheit politischer Bildungsarbeit geübt.⁴³ Dieser Einwand erscheint zunächst durchaus berechtigt. So dürfte sich das Spektrum an Lösungsansätzen im Diskurs einer politischen Fragestellung nur in einem Korridor bewegen, der den programmatischen Horizont der nahestehenden Partei nicht gänzlich überschreitet. Schließlich vertritt eine jede Partei Wertvorstellungen, deren Nichtberücksichtigung nur bis zu einem gewissen Grad eine Lösung für politische Fragen erlaubt; Parteien sind „Tendenzorganisationen“⁴⁴.

Demgegenüber ist aber fraglich, ob Wissensvermittlung im Zusammenhang mit politischen Fragestellungen überhaupt frei von parteiideologischen Präferenzen erfolgen kann. Daran lässt sich zweifeln, wenn man sich vergegenwärtigt, dass bereits die selektierte Vermittlung von Informationen eine Präferenzbildung in die eine oder andere Richtung zwangsweise mit sich bringt. Das Ideal einer objektiven „überparteilichen“ Bildungsarbeit dürfte in der Praxis deshalb kaum zu realisieren sein.

Im Wissen um die Unmöglichkeit der Umsetzung dieses theoretischen Konzepts objektiver politischer Bildungsarbeit erscheint es daher zweckmäßiger, dem BVerfG folgend „alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen“⁴⁵ im Wege der Stiftungsfinanzierung zu berücksichtigen und so zu gewährleisten, dass eine möglichst große Bandbreite von Lösungsansätzen aus verschiedenen Spektren in institutionalisierter Form Eingang in eine Diskussion findet. Dabei handelt es sich aber nur um eine Zweckmäßigkeitserwägung.

Ungeklärt ist daher weiterhin die Frage, wie die Finanzierung im Lichte des GG zu qualifizieren ist. Erst ein diesbezüglicher Einordnungsversuch kann eine Antwort darauf geben, wem die Gesetzgebungskompetenz für eine rechtliche Fixierung der Stiftungsalimentierung gebührt und ob verfassungsrechtliche Erwägungen eine solche Subventionierung erlauben.

D. Das Verhältnis von Partei und Stiftung

Ein Überblick über die Literatur zu parteinahen Stiftungen zeigt, dass vor allem die Debatte um ihre Finanzierung kontrovers geführt wird. Die hiermit verbundene Frage nach der Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage wird einhellig bejaht.⁴⁶ Jedoch ist bereits die Stellung der Stiftungen im Parteienrecht ob der fehlenden verfassungsrechtlichen Verankerung umstritten. Diesbezüglich wird für Verortungsversuche Rekurs auf den aus dem GG und der Rechtsprechung des BVerfG⁴⁷ entwickelten Parteibegriff aus § 2 Abs. 1 PartG genommen.⁴⁸

Eine Einordnung in das Regelungssystem des Art. 21 GG ist bis dato nur fragmentarisch erfolgt. Erst der Versuch einer solchen kann Aufschluss über das Verhältnis von Partei und Stiftung im Lichte des GG geben. Einer Einordnung bedarf es deshalb, weil die Stiftungsarbeit den Parteien nicht nur „in einem gewissen Maße zugute kommt“⁴⁹, sondern weil sich die Stiftungen insbesondere mit ihrer Bildungsarbeit im Aufgabenfeld der Parteien bewegen, das § 1 Abs. 2 PartG definiert.

I. Politische Parteien im GG

Primäre Quelle des Parteienrechts stellt Art. 21 GG dar, der die Parteien „in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution“⁵⁰ erhebt. Darüber hinaus sind auch die Art. 20 und 38 GG für das Verständnis von substanzieller Bedeutung. Erst Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG eröffnet dem einfachen Gesetzgeber die Möglichkeit einer repräsentativen Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Demokratiekonzeptes und bereitet dem hierfür wesensnotwendigen Parteiwesen indirekt den Boden. Als Konsequenz aus der Konzeption eines Mehrparteiensystems⁵¹ wird aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG das Erfordernis der Chancen-

⁴¹ Günther/Vesper, ZRP 1994, S. 289 (290); Merten (Fn. 10), S. 115.

⁴² Böckenförde, Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staats- und zum Verfassungsrecht, Frankfurt a.M. 1976, S. 160.

⁴³ Günther/Vesper, ZRP 1994, S. 289 (290) m.w.N.

⁴⁴ Morlok/Michael, Staatsorganisationsrecht, 3. Aufl. 2017, § 5 Rn. 263.

⁴⁵ BVerfGE 73, 1 (38).

⁴⁶ Ockermann, ZRP 1992, S. 323 (325); Günther/Vesper, ZRP 1994, S. 289 (291); Meertens/Wolf, ZRP 1996, S. 440 (444); Kretschmer u.a., ZG 2000, S. 41 (43 ff.); Geerlings, ZParl 2003, S. 768 (776 f.).

⁴⁷ BVerfGE 24, 260 (263 f.); 91, 262 (266 f.); 91, 276 (284).

⁴⁸ Geerlings (Fn. 28), S. 133 ff.; Merten (Fn. 10), S. 118 ff.

⁴⁹ BVerfGE 73, 1 (37).

⁵⁰ BVerfGE 11, 266 (273); 20, 56 (100).

gleichheit der Parteien hergeleitet. Damit verbunden folgt aus Perspektive der Parteien als Kehrseite aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG das Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen.⁵² Diese Normen, die das Parteienrecht in ihrem Zusammenwirken verfassen, sind für die Frage nach der rechtlichen Stellung parteinaher Stiftungen und ihrem Verhältnis zu den Parteien heranzuziehen.

1. Mitwirkung an der Willensbildung

Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG definiert die Partei aus funktionaler Perspektive. Die Mitwirkung an der politischen Willensbildung stellt ihre Kernaufgabe dar, wobei diese Begrifflichkeit einer näheren Untersuchung bedarf. Der Gesetzgeber hat diesbezüglich in § 1 Abs. 2 PartG die Formulierung eines differenzierten Aufgabenkanons als Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Funktionsbestimmung bemüht.

Gemäß S. 1 wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Bei der Bildung eines Willens ist zu gewärtigen, dass diese wesensnotwendig eine Pluralität an Handlungsmöglichkeiten voraussetzt. Erst bei der Abwägung zwischen mehreren Positionen erscheint die Bildung eines Willens notwendig. Überdies bedarf es eines Bewusstseins im Hinblick auf die Pluralität der Handlungsmöglichkeiten und deren Vor- und Nachteile. Sonach folgen aus der Wendung zwei Dimensionen des Willensbildungsprozesses: zunächst bedarf es eines Wissenskorsors, der eine Mehrzahl potentieller Handlungsoptionen umfasst (Ebene der Wissensgenerierung), um in einem zweiten Schritt unter diesen Optionen eine Präferenzbildung zu ermöglichen (Willensbildung im eigentlichen Sinne). Diese Dimensionen hat auch der Gesetzgeber eigenständig in § 1 Abs. 2 PartG verankert und Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG insofern konkretisiert. Nach dieser Vorschrift umfasst die Wendung nicht nur eine Einflussnahme auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung und die politische Entwicklung in Parlament und Regierung, sondern auch die Anregung und Vertiefung politischer Bildung, § 1 Abs. 2 PartG.

Die Stiftungen tragen heute in nicht unbeträchtlichem Maße zu einer solchen Anregung und Vertiefung politischer Bildung bei. Dazu unterhalten sie neben Bibliotheken und Archiven eine große Zahl an Bildungszentren, geben wissenschaftliche Schriftenreihen heraus oder bieten Seminare, Vorträge und

Diskussionsveranstaltungen an.⁵³ Im Lichte der oben genannten Differenzierung bewegen sie sich auf der einer Willensbildung vorgelagerten Ebene der Wissensgenerierung.

Aus der Zugrundelegung dieses Modells folgt, dass die Stiftungen nicht nur mit Blick auf § 1 Abs. 2 PartG, sondern auch im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Funktionsbeschreibung der Parteien in deren Aufgabenbereich tätig werden. Dieser Umstand wirft die Frage auf, ob und inwieweit die Stiftungen als den Parteien zugehörige Organisationen bezeichnet werden können. Dazu bedarf es zunächst einer Auseinandersetzung mit dem Parteibegriff des Grundgesetzes.

2. „Partei“ iSd GG

Zunächst ist zu konstatieren, dass sich der Verfassungsgeber in Art. 21 GG einer Legaldefinition des Parteibegriffs enthalten hat und dessen Existenz voraussetzt.⁵⁴ Nach überwiegender Ansicht hat die verfassungsgebende Gewalt eine Definition in Art. 21 Abs. 3 GG an den Gesetzgeber delegiert. Dass auch der Parteibegriff von der Gesetzgebungskompetenz umfasst ist, lasse sich aus dem Wortlaut (Plural „Bundesgesetze“) ableiten. Ferner soll sich die Kompetenz aus einer faktischen Notwendigkeit ergeben, Rechtssicherheit im Hinblick auf den Zugang zu den mit der Rechtsstellung als Partei verbundenen Rechten und Pflichten zu schaffen. Schließlich sei der Begriff einer Definition insoweit zugänglich, als er durch die Kernaussagen des Parteienrechtsartikels vorgezeichnet ist.⁵⁵

Demgegenüber wird die Stellung der Parteien unter dem GG auch als Argument angeführt, um dem einfachen Gesetzgeber die Möglichkeit einer Definition zu verweigern. So werde in Art. 21 Abs. 3 GG nur die Regelung des „Näheren“ delegiert,⁵⁶ mithin die sich aus der Stellung als Partei ergebenden Rechtsfolgen, nicht aber die Konkretisierung von Zugangsvoraussetzungen zu den exklusiven, mit dem Parteiwesen verbundenen Rechten und Pflichten. Des Weiteren weist *Henrichs* zutreffend darauf hin, dass der Terminus „Regelung“ im Hinblick auf eine Definition gänzlich unpassend erscheint.⁵⁷ Während eine Regelung normativen Charakter hat, wohnt Definitionen in erster Linie ein deskriptives Element inne.

⁵³ *Merten* (Fn. 10), S. 106 ff.

⁵⁴ *Kunig*, JURA 1991, S. 247 (249).

⁵⁵ *Kunig*, JURA 1991, S. 247 (249).

⁵⁶ *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 21 Rn. 15 f.; *Henrichs*, DVBl. 1958, S. 227 (229).

⁵⁷ *Henrichs*, DVBl. 1958, S. 227 (229).

⁵¹ Zur verfassungsrechtlichen Herleitung wird neben der aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG folgenden Gründungsfreiheit der Wortlaut des S. 1 (Plural: „Die Parteien“) herangezogen.

⁵² *Morlok/Michael* (Fn. 44), § 5 Rn. 264.

Eine authentische Interpretation ist ob der fehlenden Legaldefinition jedenfalls nicht möglich und insofern dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten.⁵⁸ Dies hat zur Folge, dass die Begriffsbestimmung de constitutione lata in letzter Konsequenz dem BVerfG obliegt. Die Argumentation der 1955 eingesetzten Parteienrechtskommission, eine Definition könne nicht Rechtsprechung und vollziehender Gewalt überlassen bleiben,⁵⁹ vermag nicht zu überzeugen. Schließlich unterliegt diese auch im Falle einfachgesetzlicher Normierung der abschließenden Kontrolle durch das BVerfG.⁶⁰

So verdient letztere Ansicht Zuspruch, wenn man insbesondere die Missbrauchsanfälligkeit der Kompetenzzuschreibung ins Bewusstsein rückt, die daraus folgt, dass das Parlament „in eigener Sache“⁶¹ entscheiden kann, ob es Gruppierungen den Parteistatus durch die Festlegung konkreter Zugangsvoraussetzungen abspricht. Sofern man eine Definitionskompetenz des Bundesgesetzgebers mit hier vertretener Ansicht ablehnt, rücken praktische Problemstellungen exekutivischen Normenvollzugs in den Vordergrund. Diese wiegen jedoch weniger schwer, da das GG dem Parteibegriff durch die in Art. 21 GG normierten Rechte und Pflichten sowie die Funktionsbeschreibung bereits Konturen verliehen hat.⁶²

II. Einordnung politischer Stiftungen

Zu der Stellung parteinaher Stiftungen unter dem GG ist hiermit noch keine Antwort gegeben. Doch folgt aus der lediglich funktionalen Beschreibung der Partei im GG die Möglichkeit einer dahingehenden Interpretation, dass der Begriff einem Wandel ihrer Erscheinungsform in der Zeit offen stehen soll. Dass der Verfassungsgeber der Möglichkeit eines solchen tatsächlichen Wandels im Erscheinungsbild Rechnung tragen wollte, lässt sich mit einschlägigen Materialien zur Entstehungsgeschichte des GG zwar nicht begründen.⁶³ Doch mag die rasante Veränderung der Parteien von losen Abgeordnetenzusammenschlüssen in den Beratungen zur Paulskirchen-

verfassung bis hin zu Volksparteien in den ersten Nachkriegsjahren einen Grund für die bloß funktionale Konturierung des Begriffs darstellen.

1. Antagonismus zwischen Begriffsbildung und Wirklichkeit

§ 2 Abs. 1 PartG knüpft den Parteistatus an die Intention zur Teilnahme an Wahlen. Daraus folgt, dass neben der Einordnung der Kernpartei kein Raum für eine Erfassung von sonstigen Organisationen besteht, die mit der Partei in gesteigertem Maße verbunden sind. Unter der Prämisse, dass die Verfassung den funktional zu bestimmenden Parteibegriff als gegeben voraussetzt, ihn nicht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers stellt und für mit der Zeit wandlungsoffen hält, wirft dies die Frage auf, inwieweit die einfachgesetzliche Begriffsbestimmung der Entwicklung der Parteienlandschaft noch Rechnung trägt und tragen kann. Die hier thematisierten Parteien stellen heute jeweils einen „komplexen und differenzierten Organismus“⁶⁴ dar, gegliedert in vertikaler und horizontaler Hinsicht und verbunden mit einer ganzen Reihe sog. Nebenorganisationen. Letzteren werden unter anderem parteinahe Stiftungen zugerechnet.

Was deren Schicksal betrifft, wurden in der Parteienrechtswissenschaft bereits vereinzelt Verortungsversuche angestellt, um deren Verhältnis zur Kernpartei im Gefüge des Art. 21 GG darzustellen.⁶⁵ Daran schließt sich die Frage an, inwiefern einzelne dieser Organisationen sich auf die Gewährleistungen des GG berufen können. Diesbezüglich bleibt allerdings stets zu berücksichtigen, dass die Parteien gem. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG funktional auf eine Mitwirkung an der Willensbildung beschränkt sind.

2. Funktionale Begriffsbildung

Jede Verfassung muss ein notwendiges Maß an Abstraktion aufweisen, um Wandlungsprozesse nicht schlechthin unmöglich zu machen. Der Parteibegriff mit der für ihn konstitutiven Funktionsbestimmung ist solchen Wandlungsprozessen zugänglich. So ist der verfassungsrechtliche Gewährleistungsbereich für Parteien nach funktionalen Aspekten zu bestimmen.⁶⁶

⁵⁸ Kunig, Parteien, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl. 2005, § 40 Rn. 15.

⁵⁹ Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, 2. Aufl. 1958, S. 123.

⁶⁰ Henrichs, DVBl. 1958, S. 227 (229).

⁶¹ Streit, Entscheidung in eigener Sache, 2006, S. 172; zum Begriff der Entscheidung „in eigener Sache“ s. Lang, Gesetzgebung in eigener Sache, 2007, S. 16 ff.

⁶² Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 32. Aufl. 2008, § 11 Rn. 4.

⁶³ So auch Kunig (Fn. 58), § 40 Rn. 15.

⁶⁴ Duverger, Die politischen Parteien, 1959, Vorb., S. XII.

⁶⁵ Dazu vgl. etwa Oerter, Rechtsfragen des Verhältnisses zwischen politischen Parteien und ihren Sonder- und Nebenorganisationen, 1971; Westerwelle, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994; Merten (Fn. 10), S. 118 ff.

⁶⁶ Morlok, in: Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Band 2, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 46.

Dabei ist dem Parteibegriff selbst immanent, dass er für sich „keinen Totalitätsanspruch erheben“⁶⁷ kann. Dieser Gedanke zieht sich wie ein roter Faden durch Art. 21 Abs. 1 GG und wird vielfach untermauert, wenn dieser zunächst die Gründungsfreiheit postuliert und damit den Weg in ein Mehrparteiensystem ebnet oder die Parteitätigkeit auf eine „Mit“-wirkung an der Willensbildung beschränkt. Zusammengefasst wird all dies zu der steten Bemerkung, dass den Parteien kein „Monopol“⁶⁸ im Willensbildungsprozess zukommt. Dies folgt auch aus der Existenz eines breit gefächerten Kataloges an Kommunikationsgrundrechten und insbesondere der Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 GG. So haben im Wege einer verfassungsrechtlichen Gewährleistung von Grundrechten auch das Volk, verschiedenste Vereinigungen und Medien „Stimmen im Chor der politischen Willensbildung“⁶⁹ erhalten.

Art. 21 GG ist im zweiten Abschnitt des GG angesiedelt. Die Stellung des Parteienrechtsartikels und dessen Verhältnis zu den Grundrechten legen ein Verfassungskonzept nahe, demzufolge dem Individuum neben der Beeinflussung durch parteiliches Wirken auch im Rahmen individueller Grundrechtsausübung Gelegenheit gegeben sein soll, einen politischen Willen zu bilden und zu artikulieren. Bei der Willensbildung stehen parteiliches Wirken und individuelle Grundrechtsausübung also nebeneinander. Dabei folgt aus dem Begriff „Mit“-wirkung auch, dass andere, aus der Grundrechtsausübung folgende Formen der Willensbildung nicht vollends von parteipolitischem Wirken überlagert werden dürfen. Zwischen beiden besteht kein Exklusivitätsverhältnis.

Man mag insofern annehmen, dass die Verfassung unter Berücksichtigung des eigenen Normativitätsanspruches bewusst auf eine Definition des Parteibegriffes verzichtet und einer ausufernden Parteistaatlichkeit durch die funktionale Begrenzung des parteilichen Wirkungsfeldes vorzubeugen versucht hat. Anders formuliert: Wie auch immer die Partei dem Bürger gegenüber in Erscheinung tritt, soll sie bei der Beeinflussung der politischen Willensbildung auf eine Mitwirkung beschränkt bleiben. Dem Bürger bleibt daneben die gleichermaßen bedeutungsvolle Möglichkeit, im Rahmen individueller oder kollektiver Grundrechtsausübung einen Willen zu bilden.

Was das Schicksal parteinaher Stiftungen betrifft, so drängt sich daran anknüpfend der Gedanke auf, dass

die Verfassung eine Partei als ein in funktionaler Hinsicht gesamtheitliches Konstrukt versteht, dem allein die dort verbrieftete Sonderstellung erwächst. Die für den Parteibegriff konstitutive Funktionsbestimmung legt eine Begriffsbildung nahe, die sich allein an funktionalen Aspekten orientiert. Der verfassungsrechtliche Begriff erstreckt sich insofern auch auf Nebenorganisationen, sofern diese der Partei funktional zuzuordnen sind. Erst dieses Konstrukt aus Kernpartei und Umfeldorganisationen soll den Beschränkungen hinsichtlich des Einflusses auf den Willensbildungsprozess unterliegen. Dieses Verständnis von Parteien dürfte auch durch den Wortlaut des GG begünstigt werden, der neben dem funktional zu bestimmenden Begriff der Partei keine parteinahen Organisationen exemplarisch oder abschließend konstituiert, obgleich schon vor 1949 eine ganze Reihe solcher Sonder- und Nebenorganisationen existierten.⁷⁰

Die Notwendigkeit eines gesamtheitlichen Konstruktes „Partei“ folgt auch aus der im politischen Prozess aus Sicht des Souveräns gebotenen Abgrenzbarkeit zwischen verschiedenen Strömungen. Dabei hat der Name einer Partei nicht nur eine formale Unterscheidungs-, sondern auch eine Assoziierungsfunktion im Hinblick auf die von der Partei vertretenen Grundwerte.⁷¹ Sofern sich Nebenorganisationen den Grundwerten der nahestehenden Partei verbunden fühlen und in deren Aufgabenbereich tätig werden, erscheint eine Zuordnung zur Partei vom Parteibegriff in Art. 21 GG daher umfasst. Einzelne in Art. 21 GG verbürgte und dem Wesen nach auch auf Nebenorganisationen anwendbare Gewährleistungen müssen demnach auch für diese Geltung beanspruchen. So müssen sie sich auf die Chancengleichheit im Wettbewerb mit Nebenorganisationen anderer Parteien berufen können.

Aus Art. 21 GG lässt sich also die Definition eines materiellen Parteibegriffes ableiten. Dieser Auslegung folgend ließe sich eine Stiftungsfinanzierung als Teilbereich staatlicher Parteienfinanzierung erklären, sofern die zur Verfügung gestellten Mittel zur Erledigung von Parteiaufgaben verwendet werden. Dabei bedarf es dann allerdings einer Antwort auf die Frage, ob und inwieweit Stiftungen einfach-gesetzlich einer Partei formell zugeordnet sein müssen, um in den Genuss staatlicher Alimentierung zu kommen. Das Bedürfnis nach einer formellen Zuordnung folgt bereits aus der erforderlichen Abgrenzbarkeit zwischen verschiedenen politischen Richtungen. Ein Modell für

⁶⁷ Morlok (Fn. 66), Art. 21 Rn. 6.

⁶⁸ Kunig (Fn. 58), § 40 Rn. 18.

⁶⁹ Morlok (Fn. 66), Art. 21 Rn. 26.

⁷⁰ Beispiele bei Oerter (Fn. 65), S. 109 ff.

⁷¹ Krüper/Kühr, ZJS 2014, S. 143 (151), abrufbar unter: zjs-online.com/dat/artikel/2014_2_778.pdf (Stand: 12.01.2017).

den Umgang mit Stiftungen bietet seit geraumer Zeit das Regelungsregime der europäischen Parteienfinanzierung, das hier als Vorbild dienen kann.

E. Stiftungen auf europäischer Ebene

Während die Materie der Stiftungsalimentierung in Deutschland aufgrund seiner engen Verzahnung mit der staatlichen Parteienfinanzierung und einer Gemengelage an Urteilen⁷² und Literatur unübersichtlich erscheint, zeichnet sich auf europäischer Ebene eine Lösung ab. Seit einer Verordnung aus dem Jahr 2003⁷³ verläuft die Stiftungsfinanzierung auf europäischer Ebene akzessorisch zur Parteienfinanzierung, Art. 4 Abs. 4 und 5, Art. 5 Abs. 5 der VO (EG) Nr. 2004/2003. Dabei sind in der Verordnung die Stiftungsaufgaben klar definiert (Art. 2 Nr. 4). Ferner werden auch das Verhältnis zur Partei sowie die Voraussetzungen einer Alimentierung gem. Art. 3 Abs. 2 auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. So muss die Stiftung, um an einer Finanzierung teilhaben zu können, einer Partei formal angeschlossen sein (Art. 3 Abs. 2 lit. a). Schlussendlich ist auch der Mittelverwendung der Stiftungen eine Grenze gezogen. So dürfen Mittel nicht zur Finanzierung der Parteien verwendet werden, Art. 4 Abs. 6.

Im Jahr 2012 legte die Europäische Kommission darüber hinaus einen Entwurf für ein europäisches Parteienstatut⁷⁴ vor, der die oben bezeichnete Rechtslage aufgreift. Schon der Titel, der Stiftungen neben den Parteien explizit erwähnt, legt nahe, dass der Parteibegriff in Art. 10 Abs. 4 EUV, der die Funktion politischer Parteien auf europäischer Ebene beschreibt, als ein materieller interpretiert wird.

F. Ergebnis

Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage ist unbestritten. Für die Ausgestaltung eines Gesetzes bestehen bereits Vorschläge.⁷⁵ Lediglich hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz bestehen Unklarheiten.⁷⁶ Da sich der Schwerpunkt der staatlichen För-

derung auf Bildungsarbeit bezieht, sind kompetenzielle Fragen vorprogrammiert. Schließlich besteht für den Bereich Bildung nach Art. 30, 70 GG eine Kompetenz der Länder.

Legt man dem Parteibegriff eine materielle Lesart zugrunde, folgt eine Bundeskompetenz aus Art. 21 Abs. 3 GG. Eine solche Auslegung erscheint nicht nur rechtspolitisch geboten. Sie liefert auch eine verfassungsrechtlich plausible Begründung für die bloß funktionale Konturierung des Parteibegriffs. Einem solchen Verständnis kann damit begegnet werden, dass der verfassungsrechtliche Gewährleistungsbereich für Umfeldorganisationen der Partei gleichermaßen nach funktionalen Kriterien bestimmt wird. Weiterhin würde ein materieller Begriff einer einfachgesetzlichen formalen Zuordnung einer Stiftung zu einer Partei den Weg bereiten und eine differenzierte Aufgabenteilung ermöglichen. Dem Modell der europäischen Union folgend könnte hier Rechtsklarheit geschaffen werden. Diese erscheint unter dem Gesichtspunkt, dass das Parteienrecht als Wettbewerbsordnung ausgestaltet und Chancengleichheit strikt zu wahren ist, dringend geboten.

⁷² BVerfGE 6, 273; 8, 51; 20, 56; 73, 1; 85, 264; 140, 1.

⁷³ VO (EG) Nr. 2004/2003 v. 04.11.2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, ABl. EU Nr. 297 v. 15.11.2003, S. 1 ff.; geändert durch VO (EG) Nr. 1524/2007 v. 18.12.2007, ABl. EU Nr. L 343 v. 27.12.2007, S. 5 ff.

⁷⁴ Vorschlag für eine VO über das Statut und die Finanzierung europäischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, KOM (2012) 499 final.

⁷⁵ *Meertens/Wolf*, ZRP 1996, S. 440 (445); *Kretschmer* u.a., ZG 2000, S. 41 (55).

⁷⁶ *Kretschmer* u.a., ZG 2000, S. 41 (49).