

Parteinähe (politische) Stiftungen: Das wettbewerbsrelevante Wirken im Schatten der politischen Parteien

Aden Sorge¹

A. Einleitung

Geld ist Macht. Der demokratische Wettbewerb um politische Handlungs- und Gestaltungsmacht gipfelt in der Umsetzung politischer Konzepte in staatliche Entscheidungen. Im modernen, parlamentarischen Rechtsstaat ist die Veranschlagung finanzieller Mittel das bedeutendste Instrument für die Durchsetzung von Interessen und die Gestaltung des Gemeinwesens. Die Kontrolle über die Einnahmen und Ausgaben des Staates, „die Macht über das Geld“, obliegt – historisch erkämpft – den Parlamenten. Erst durch ihre Beratung und Beschlussfassung über ein Haushaltsgesetz wird die Finanz- und Programmplanung der Regierung demokratisch legitimiert und die Exekutive ermächtigt, die vorgesehenen Mittel zu verteilen. Das parlamentarische Budgetrecht ermöglicht nicht nur die effektive Kontrolle der Exekutive durch das Parlament, sondern auch die Einflussnahme auf ihr Handeln in einem möglichst öffentlichkeitswirksamen Prozess. Die öffentliche Beratung eines Regierungsentwurfes für den Haushalt ist gemeinhin eine „Sternstunde“ des Parlamentes. Die parlamentarische Opposition artikuliert ihren Unmut energisch, missbilligt das (Fehl-)Verhalten der Regierung und formuliert eigene Konzepte und Programmatik. Haushaltsdebatten sind politische Generaldebatten,² die Hochphase der parlamentarischen Willensbildung zu Beginn eines neuen Haushaltsjahres. Widerstreitende Interessen kommen entsprechend zum Ausdruck. So die Theorie. Tangieren die veranschlagten Mittel im Haushalt aber gemeinsame Interessen aller Beteiligten und ziehen sie gleichermaßen selbst einen Vorteil, verstummen die öffentlichkeitswirksamen Auseinandersetzungen regelmäßig. Die resolute Kontrollinstanz schweigt – sie profitiert selbst. Die Politikfinanzierung ist unbestritten ein solcher Bereich der übereinstimmenden Interessen. Wenngleich die Finanzierung der politischen Parteien, der Abgeordneten und der Fraktionen immer wieder Gegenstand der öffentlichen Debatte und medialen Aufmerksamkeit ist, sind andere Zuwendungsempfänger im gesellschaftlichen Diskurs oft vernachlässigt worden: die parteinahen Stiftungen.

Sie sind einflussreiche Akteure der politischen Bildung, selbständig organisiert, erfüllen ihre Aufgaben aber in betonter Parteinähe. Ihre Tätigkeit im Umfeld der politischen Parteien dient zuvorderst der Demokratieförderung, ihr mannigfaltiges

¹ Aden Sorge ist studentische Hilfskraft am Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² BVerfGE 123, 267 (361); BVerfGE 130, 318 (344).

Engagement ist aber durch die Nähe zur politischen Partei determiniert. Öffentlichkeitswirksame parlamentarische Beratungen über die Finanzierung der parteinahen Stiftungen unterbleiben. Obgleich ihre Arbeit und Finanzierung weder in der Verfassung noch einfachgesetzlich Erwähnung finden, übertrifft ihre staatliche Alimentierung die (Teil-)Finanzierung der politischen Parteien um ein Vielfaches und unterliegt dabei – trotz ihrer Nähe zu der Arbeit und den Zielen einer politischen Partei – keinerlei gesetzlich fixierten Regeln, insbesondere keiner Obergrenze.

Ist die Arbeit und die Finanzierung der parteinahen Stiftungen seit fast fünf Jahrzehnten immer wieder Gegenstand rechts- und politikwissenschaftlicher Untersuchungen, nimmt die breite Öffentlichkeit Kritik an dem intransparenten Prozess der Mittelvergabe oder Forderungen nach einer gesetzlichen Regelung ihrer Alimentierung kurzzeitig und periodisch immer nur dann zur Kenntnis, wenn neue parteinahе Stiftungen die beträchtliche Förderung aus öffentlichen Mitteln vernehmbar begehren. Dieser Tage ist ebenjene Forderung nach staatlicher Alimentierung einer weiteren parteinahen Stiftung im öffentlichen Diskurs vernehmbar und mit Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Februar 2023 erstmals seit 1986 wieder Gegenstand höchstrichterlicher Überprüfung geworden. Angesichts der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in Sachen staatliche Förderung politischer Stiftungen³ und aktueller Diskussionen über die verfassungsrechtliche Möglichkeit, eine parteinahе Stiftung von der staatlichen Finanzierung auszuschließen, wirft der Beitrag Schlaglichter auf ihre einflussreiche Arbeit und die Frage, ob ihrem Wirken, das für die nahestehende politische Partei einen erheblichen Vorteil im Wahlwettbewerb begründet, ein besonderer rechtlicher Schutz zuteilwerden muss. Dazu wird nachfolgend die Bedeutung und die rechtlichen Grundlagen der Arbeit und der Finanzierung der parteinahen Stiftungen dargestellt und vor dem Hintergrund des jüngsten Urteils des Bundesverfassungsgerichts erörtert, inwieweit ihr Wirken für die nahestehende politische Partei tatsächlich einen relevanten Vorteil im Wahlwettbewerb darstellt. Ausgehend davon wird diskutiert, wie ein Ausschluss von der staatlichen Finanzierung gerechtfertigt werden kann und welche rechtlichen Anforderungen an einen Ausschluss zu stellen sind.

B. Das Wirken der parteinahen Stiftungen im Spiegel der Chancengleichheit der Parteien

I. Die Arbeit der parteinahen Stiftungen

Die deutschen parteinahen Stiftungen sind weltweit einzigartige Organisationen. Historisch ist ihre herausgehobene Rolle im politischen System und insbesondere im Bereich der politischen Bildungsarbeit wohl aus der Not geboren. Nachdem

³ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, juris.

das Bundesverfassungsgericht 1966 die umfassende staatliche Parteienfinanzierung mit dem in Art. 20 I GG und Art. 21 I GG wurzelnden Grundsatz der Staatsfreiheit des politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses für unvereinbar erklärte, entfielen den politischen Parteien erhebliche finanzielle Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt, die sie seit 1959 für die Erfüllung ihrer im Grundgesetz verankerten Aufgabe der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes veranschlagt hatten.⁴ Das Bundesverfassungsgericht erachtete lediglich den Ersatz der notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes für verfassungsrechtlich zulässig und prägte damit bis zur Änderung seiner Rechtsprechung im Jahr 1992 das damals herrschende Verständnis der politischen Parteien als „Wahlvorbereitungsorganisationen“, deren staatliche Finanzierung ausschließlich in Hinblick auf ihre zentrale Bedeutung im Vorfeld von Wahlen zulässig sei.⁵

Die Fortführung ihrer bisherigen Tätigkeiten im Bereich der politischen Bildungsarbeit war für die politischen Parteien, mit dem begrenzten parteieigenen Vermögen, nicht mehr zu bewältigen, sodass die parteinahen Stiftungen unmittelbar nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ihre bisherigen Bemühungen in diesem Bereich erkennbar intensivierten und dafür seit 1967 mit erheblichen staatlichen Mitteln in Form von „Globalzuschüssen“ aus dem Bundeshaushalt ausgestattet wurden. Nicht selten wurde angesichts dieses unverkennbaren Zusammenhangs zwischen dem plötzlichen Bedeutungszugewinn der parteinahen Stiftungen und dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von einer verfassungswidrigen Umlenkung staatlicher Mittel gesprochen.⁶

1. Selbstverständnis und Ziele

a) (Wieder-)Gründungen der parteinahen Stiftungen

Die parteinahen Stiftungen sind allerdings schon vor 1967 im Bereich der politischen Bildungsarbeit engagiert gewesen. Die älteste parteinahe Stiftung ist die SPD-nahe Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES), die 1925 nach dem Tode des ersten demokratisch gewählten Reichspräsidenten der Weimarer Republik gegründet wurde und ihre Arbeit 1954, nach dem Verbot ihrer Tätigkeit während der nationalsozialistischen Diktatur, wiederaufnahm.⁷ Darauf folgten die Gründungen der CDU-nahen Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS) im Jahr 1964, der FDP-

⁴ BVerfGE 20, 56 (57); U. v. Alemann u.a., Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage 2018, S. 125.

⁵ BVerfGE 20, 56 (96f.).

⁶ Vgl. u.a. M. Morlok/H. Merten, Parteienrecht, 2018, S. 207; H. Fülle, Himmel auf Erden?, 1992, S. 42; H. v. Vierегge, Globalzuschüsse für die parteinahen Stiftungen: Parteienfinanzierung auf Umwegen?, in: ZParl 1977, 51 (57); Ch. Landfried, Parteienfinanzen und politische Macht, 1994, S. 103; U. Günther/M. Vesper, Wie weiter mit dem Stiftungsgeld?, in: ZRP 1994, 289 (290).

⁷ Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (Hrsg.), 90 Jahre Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016, S. 8.

nahen Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FNS) 1958 sowie der CSU-nahen Hanns-Seidel-Stiftung e.V. (HSS) im Jahr 1966.⁸ Die politische Bildungsarbeit der alten Bundesrepublik wurde maßgeblich von ihnen geprägt. Erst später sind neue einflussreiche Akteure hinzugekommen: Aus dem Stiftungsverband Regenbogen e.V. ging 1996 die Heinrich-Böll-Stiftung e.V. (HBS) als heutige parteinahe Stiftung von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hervor und aus dem 1991 gegründeten PDS-nahen Gesellschaftsanalyse und Politische Bildung e.V. heraus gründete sich im Jahr 2000 die Rosa-Luxemburg-Stiftung Gesellschaftsanalyse und politische Bildung e.V. (RLS) als die heutige parteinahe Stiftung von DIE LINKE.⁹ In jüngerer Vergangenheit hat mit der Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. (DES), die 2017 gegründet und 2018 von der AfD als parteinah anerkannt wurde, eine weitere Stiftung ihre politische Bildungsarbeit aufgenommen.

b) Historische Bedeutung der politischen Bildungsarbeit und Selbstverständnis der parteinahen Stiftungen

Trotz unterschiedlicher gesellschaftspolitischer Prägungen verfolgen die parteinahen Stiftungen ein gemeinsames Ziel: die Demokratieförderung. In diesem Bereich nehmen sie eine Aufgabe wahr, deren Bedeutung in den bitteren, historischen Erfahrungen des Untergangs der Weimarer Republik begründet liegt.¹⁰ In der jungen deutschen Demokratie war es nicht gelungen, bestehende Vorbehalte gegen den demokratischen Staat, der gemeinhin als fremd und oktroyiert wahrgenommen wurde, zu beseitigen. Die Vorteile und Stärken der Demokratie konnten nicht „krisenfest“ in der Gesellschaft verankert werden. Erst diese fehlende innere Verbundenheit und das mangelnde äußere Bekenntnis zur Demokratie haben den Aufstieg antidemokratischer Kräfte und den Niedergang der ersten deutschen Republik ermöglicht. Die parteinahen Stiftungen haben ihre Tätigkeit nach 1949 in dem historisch gewachsenen Bewusstsein (wieder-)aufgenommen, dass die Demokratie vom aktiven Engagement ihrer Bürger abhängig ist.¹¹ Ihre Werte und Zielsetzungen haben die parteinahen Stiftungen in ihren Satzungen, der „Gemeinsamen Erklärung“ und in einem gemeinsamen Positionspapier aus dem Jahr

⁸ Dazu: *H. v. Vieregge*, Die Partei-Stiftungen: Ihre Rolle im politischen System, in: Wewer (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, 1990, S. 164 (165); Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Eine kleine Geschichte der Konrad-Adenauer-Stiftung, abrufbar unter: <https://www.kas.de/de/geschichte>; Hanns-Seidel-Stiftung, Die Chronik: Meilensteile der Stiftungsgeschichte, abrufbar unter: <https://www.hss.de/archiv/50-jahre-hss/chronik/>.

⁹ Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Geschichte der Stiftung, abrufbar unter: <https://www.boell.de/de/geschichte-der-stiftung>; *H. Klaassen*, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 47ff.

¹⁰ Vgl. *H. Merten*, Parteinah Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 15; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Geschichte, Struktur und Wirken der politischen Stiftungen in der Bundesrepublik Deutschland – WD 1 – 164/06, 2006, S. 5.

¹¹ Vgl. *R. Ebbighausen* u.a., Die Kosten der Parteiendemokratie, 1996, S. 244; *M. Beise*, Politische Stiftungen, in: Bertelsmann Stiftung, Handbuch Stiftungen, 2. Auflage 2003, 206 (207).

2011 festgehalten. Danach verstehen sie sich als zentrale, unabhängige Akteure der Demokratieförderung und fühlen sich der Sicherung des Fortbestandes einer freiheitlichen, pluralistischen Gesellschaft verpflichtet.¹²

2. Die Arbeit der parteinahen Stiftungen

a) Im Inland

Konkrete Ausprägung dieses Selbstverständnisses ist ihre Tätigkeit im Bereich der politischen Bildung. Sie soll die aktive Auseinandersetzung der Bürger mit relevanten politischen Themen anregen, zur gesellschaftlichen Partizipation am Prozess der freien, demokratischen Meinungs- und Willensbildung einladen, politisches Grundlagenwissen und politische Grundwerte vermitteln und einen Beitrag für eine lebendige, demokratische Öffentlichkeit leisten.¹³ Dazu veranstalten die parteinahen Stiftungen u.a. Seminare, Tagungen und Konferenzen, die der Allgemeinheit zugänglich sind.¹⁴ Weitere Ausprägungen ihres Wirkens sind die Politikberatung,¹⁵ die wissenschaftliche Erforschung gesellschaftspolitisch relevanter Themen und die finanzielle wie ideelle Förderung vorwiegend junger Menschen bei ihrer Aus- und Weiterbildung.¹⁶ Zudem verwalten sie zeitgeschichtliche Archivalien und Bibliotheken.¹⁷ Als „Denkfabriken“ und „Ideenlabore“ sind sie national wie international aktiv und angesehen.¹⁸ Inhaltlich ist das Angebot der parteinahen Stiftungen vielfältig aufgestellt. Für das Jahr 2023 findet sich in den Veranstaltungskalendern der parteinahen Stiftungen z.B. ein Mentoring-Programm der KAS für Frauen, die Interesse an dem Amt der Bürgermeisterin haben,¹⁹ Veranstaltungen der FES zur „Schlagfertigkeit in Politik und Ehrenamt“,²⁰

¹² Positionspapier der parteinahen Stiftungen, Die Bildungsarbeit in Deutschland, S. 2f., abrufbar unter: <https://www.politische-bildung.de/politische-stiftungen>.

¹³ BVerfGE 73, 1 (20).

¹⁴ BGBl. 2022 I S. 890, Haushaltsgesetz 2022, Einzelplan 06 Kapitel 0601 Titel 685 12-144.

¹⁵ Dazu u.a.: *M. Borchard*, Politische Stiftungen und Politische Beratung, in: *Dagger u.a., Politikberatung in Deutschland*, 2004, 90 (90ff); *A. Pätsch*, Politikberatung durch Stiftungen, in: *Falk/Glaab/Römmele u.a., Handbuch Politikberatung*, 2. Auflage 2019, S. 263 (267f.).

¹⁶ Vgl. *H. Klaassen*, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 58; *H. Merten*, Parteinahe Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 107.

¹⁷ BGBl. 2022 I S. 890, Haushaltsgesetz 2022, Einzelplan 06 Kapitel 0601 Titel 685 12-144.

¹⁸ Die KAS belegt Platz 15, die FES Platz 17 von 174 der einflussreichsten Denkfabriken weltweit: *J. G. McCann.*, 2020 Global Go To Think Tank Index Report, 2021, abrufbar unter: https://repository.upenn.edu/think_tanks/18/; s. auch *U. Jun*, Spitzenakteure der Parteien, in: *Falk/Glaab/Römmele u.a., Handbuch Politikberatung*, 2. Auflage 2019, S. 221 (228); *M. Borchard*, Politische Stiftungen und Politische Beratung, in: *Dagger u.a., Politikberatung in Deutschland*, 2004, S. 90 (96).

¹⁹ Mentoring-Programm zur Kommunalwahl „Mehr Frauen in die Kommunalparlamente!“ der KAS, abrufbar unter: <https://www.kas.de/de/veranstaltungen/detail/-/content/mentoring-programm-zur-kommunalwahl-mehr-frauen-in-die-kommunalparlamente>.

²⁰ Veranstaltung „Sprache und Macht – Schlagfertigkeit in Politik und Ehrenamt“ der FES, abrufbar unter: <https://www.fes.de/veranstaltungen/veranstaltungsdetail/267026>.

ein Themenseminar „Liberalismus in der internationalen Politik“ der FNS²¹ und ein Seminar der HBS zum Umgang mit Hate Speech in den sozialen Netzwerken.²² 2020 haben mehr als 11.000 Stipendiaten eine Förderung durch die parteinahen Stiftungen erhalten. Trotz Pandemie sind 2020 über 17.000 Veranstaltungen organisiert worden, die insgesamt mehr als 1.500.000 Teilnehmer verzeichnet haben.²³

b) Im Ausland

Einen besonderen Schwerpunkt haben die parteinahen Stiftungen auf die internationale Zusammenarbeit – die Demokratieförderung im Ausland – gelegt.²⁴ Im internationalen Umfeld treten sie als Nichtregierungsorganisationen auf und unterstützen lokale Projekte und Partner, die im Sinne der gesellschaftspolitischen Prägungen der parteinahen Stiftung tätig werden.²⁵ Heute sind sie weltweit in über 400 Büros engagiert, die vor Ort mit zivilgesellschaftlichen wie regierungs-offiziellen Akteuren vernetzt sind.²⁶ Darunter sind Büros in Krisenregionen wie bspw. im Jemen und in Sudan.²⁷ Zu Recht werden in diesem Zusammenhang immer wieder Erfolge ihrer Arbeit bei der Stabilisierung von aufstrebenden Demokratien und der Förderung von demokratischen Reformprozessen hervorgehoben, z.B. in Lateinamerika,²⁸ nach dem Ende der Diktatur in Spanien und Portugal,²⁹ oder bei der Heranbildung staatlicher Institutionen in Mittel-, Süd-, Ost- und

²¹ Themenseminar „Liberalismus in der internationalen Politik“ der FNS, abrufbar unter: <https://shop.freiheit.org/#!/Veranstaltung/l2D71>.

²² Seminar „Holen wir uns das Netz zurück!“ der HBS, abrufbar unter: <https://calendar.boell.de/de/event/holen-wir-uns-das-netz-zurueck-2>.

²³ Vgl. Jahresberichte 2020, FES: 108 Büros, 3.048 Veranstaltungen, 120.474 Teilnehmer, 2646 Stipendiaten und 598 Mitarbeiter, S. 2, S. 57; KAS: 111 Büros, 4.220 Veranstaltungen, 788.609 Teilnehmer, 3.313 Stipendiaten und 1.674 Mitarbeiter, S. 21f.; FNS: 48 Büros, 1.668 Veranstaltungen, 113.000 Teilnehmer, 1214 Stipendiaten und 249 Mitarbeiter, S. 7, S. 20, S. 163; HBS: 34 Auslandsbüros, 1.399 Stipendiaten und über 500 Mitarbeiter, S. 1, S. 42; HSS: 58 Büros, 6.783 Veranstaltungen, 448.000 Teilnehmer, 1565 Stipendiaten und 281 Mitarbeiter, S. 53, S. 60; RLS: 39 Büros, 1250 Veranstaltungen, 88.000 Teilnehmer, 1242 Stipendiaten und 296 Mitarbeiter, S. 30, S. 63, S. 82; die DES veröffentlicht dazu keine Zahlen.

²⁴ Dazu u.a.: K. *Weissenbach*, Parteienförderung im Transitionsprozess, 2016, S. 127ff.; S. W. *Pogorelskaja*, Frei von Zwängen der Tagespolitik, 2009, S.29ff.; M. *Born*, Parteinah Stiftungen: Stiftung oder Partei?, 2007, S. 116f.

²⁵ U. *Pascher*, Die deutschen parteinahen politischen Stiftungen – Hybride Organisationen in der Globalisierung, 2002, S.58f.; G. *Wewer*, Die Stiftungen der Parteien: Weltweite Aktivitäten, aber geringe Transparenz, in: Haungs/Jesse, Parteien in der Krise? In- und ausländische Perspektiven, 1987, 215 (218).

²⁶ Vgl. Jahresberichte 2021, siehe Fn. 23.

²⁷ Auslandsbüros der FES, abrufbar unter: <https://www.fes.de/standorte/fes-international>.

²⁸ S. W. *Pogorelskaja*, Frei von den Zwängen der Tagespolitik, 2009, S. 51ff.

²⁹ M. *Kneuer*, Parteienförderung durch Parteistiftungen, in: Nolte/Werz, Internationale Parteienverbände und parteinah Stiftungen in Lateinamerika, 2014, 63 (79ff.); M. *Beise*, Politische Stiftungen, in: Bertelsmann Stiftung, Handbuch Stiftungen, 2. Auflage 2003, 206 (209f.).

Südosteuropa in den 1990er Jahren.³⁰ Ihnen wird eine entscheidende Rolle in der Unterstützung regierungs offizieller deutscher Außen- und Entwicklungspolitik zugesprochen, die sie durch lokale Projekte vorantreiben.

3. Rechtliche Rahmenbedingungen der Arbeit

So mannigfaltig die Tätigkeitsfelder der parteinahen Stiftungen sein mögen, so begrenzt sind die rechtlichen Rahmenbedingungen ihrer Arbeit. Weder verfassungsrechtlich noch einfachgesetzlich findet die Arbeit der parteinahen Stiftungen Erwähnung. Gesetzliche Regelungen erschöpfen sich in der Vorgabe des § 11 II 3 PartG, der die Unvereinbarkeit des Amtes des Vorsitzenden und des Schatzmeisters einer politischen Partei mit vergleichbaren Funktionen in einer parteinahen Stiftung normiert.

Anders als der Begriff parteinahe „Stiftung“ zunächst vermuten lässt, sind diese in der Wahl ihrer Organisationsform frei. Mit Ausnahme der FNS, die als rechtsfähige Stiftung des Privatrechts im Sinne der §§ 80 ff. organisiert ist,³¹ sind alle anderen parteinahen Stiftungen eingetragene Vereine nach den §§ 55 ff. BGB.³² Als privatrechtliche Organisationen sind für sie damit zunächst die allgemeinen Normen des Zivilrechts maßgeblich.

Auch der Prozess ihrer Anerkennung als „parteinah“ unterliegt rechtlich keiner Regelung. Im Einklang mit dem in Art. 21 I 3 GG normierten Grundsatz der innerparteilichen Demokratie, erfolgt ihre Anerkennung durch Zustimmung des satzungs- und parteirechtlich höchsten Beschlussorgans einer politischen Partei: dem Bundesparteitag.

II. Die Finanzierung der parteinahen Stiftungen

Die parteinahen Stiftungen – mit Ausnahme der DES – finanzieren ihre Arbeit nahezu ausschließlich aus öffentlichen Mitteln. Private Zuwendungen, wie Spenden oder Erträge aus Teilnahmegebühren, die vereinzelt für Veranstaltungen erhoben werden, aus der Vermietung von Veranstaltungsräumlichkeiten oder dem Vertrieb von Publikationen, stellen nur einen Bruchteil ihres jährlichen Budgets dar.³³ Anspruchsgrundlage und -voraussetzungen der Stiftungsfinanzierung sind einfachgesetzlich nicht geregelt. Sie beruht im Wesentlichen auf zwei Säulen: den „Globalzuschüssen zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit“, deren Höhe der Haushaltsgesetzgeber für jede parteinahe Stiftung jährlich neu festsetzt, und den zweckgebundenen Zuwendungen, die ihnen auf

³⁰ S. W Pogorelskaja, *Frei von den Zwängen der Tagespolitik*, 2009, S. 93ff.

³¹ § 1 der Satzung der FNS.

³² Vgl. § 1 der Satzungen der FES, KAS, HBS, HNS, RLS und DES.

³³ Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), *Jahresbericht 2020*, S. 60; Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), *Jahresbericht 2020*, S. 79.

Antrag für ein konkretes Projekt bewilligt werden können.³⁴ Hinzu kommen zweckbestimmte Zuwendungen, die den parteinahen Stiftungen aus den Haushalten der Bundesländer, z.B. für die Durchführung von landesspezifischen Veranstaltungen, genehmigt werden können.

1. Globalzuschüsse aus dem Bundeshaushalt

Die Globalzuschüsse bilden das finanzielle Fundament der parteinahen Stiftungen. Sie ermöglichen die langfristige fachliche, personelle und finanzielle Planung, dienen also der allgemeinen Finanzierung der Stiftungsarbeit, u.a. der Deckung von Kosten für Fach- und Verwaltungsaufgaben und für das Personal.³⁵ Über ihre Verwendung können die parteinahen Stiftungen nahezu frei entscheiden.³⁶ In dieser Hinsicht genießen sie gegenüber anderen Zuwendungsempfängern im Bereich der politischen Bildung weitreichende Flexibilität. Im Haushaltsjahr 2022 sind für die parteinahen Stiftungen Globalzuschüsse in Höhe von insgesamt 148.000.000 Euro veranschlagt worden. Größte Zuwendungsempfängerin war die KAS mit 45.599.000 Euro, darauf folgten die FES mit 41.322.000 Euro und die FNS mit 16.354.000 Euro. Der RLS sind Globalzuschüsse in Höhe von 15.747.000 Euro zugeflossen, die HBS ist mit 15.584.000 Euro und die HNS mit 13.394.000 Euro berücksichtigt worden.³⁷

2. Projektbezogene Zuwendungen

Den größten Teil der staatlichen Zuwendungen stellen allerdings die projektbezogenen Fördermittel dar, die aus den Etats einzelner Bundesministerien, vorwiegend des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), vergeben werden.³⁸ Ihre Auszahlung erfolgt auf Antrag bei den Bundesministerien zweckgebunden für die Förderung einzelner Stiftungsprojekte, deren finanzielle Unterstützung die jeweiligen Bundesministerien nach Prüfung der inhaltlichen Ausgestaltung des Vorhabens für förderungswürdig befinden.³⁹ In Abgrenzung zu den Globalzuschüssen werden die projektbezogenen Fördermittel also nur „anlassbezogen“ ausbezahlt. Über die Verwendung der Fördermittel können die parteinahen Stiftungen nicht frei verfügen. Die Durchführung des Projektes wird eng von den zuständigen Stellen der bewilligenden Behörde

³⁴ M. Born, Parteinahе Stiftungen: Stiftung oder Partei?, 2007, S. 66; H. Merten, Parteinahе Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 88.

³⁵ Gemeinsame Erklärung der parteinahen Stiftungen, abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/03178.pdf>.

³⁶ H. v. Vieregge, Die Partei-Stiftungen: Ihre Rolle im politischen System, in: Wewer (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, 1990, S. 164 (166); R. Ebbighausen u.a., Die Kosten der Parteidemokratie, 1996, S. 250.

³⁷ BGBl. 2022 I S. 890, Haushaltsgesetz 2022, Einzelplan 06 Kapitel 0601 Titel 685 12-144.

³⁸ BT-Drs. 19/503, S. 7 u. 9.

³⁹ H. Merten, Parteinahе Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 92.

begleitet und die zweckentsprechende Verwendung der Mittel überprüft.⁴⁰ Allein im Haushaltsjahr 2017 belief sich die Höhe der projektbezogenen Zuwendungen auf 465.469.000 Euro.⁴¹

3. Rechtliche Grundlagen der Stiftungsfinanzierung

Rechtlich ist die Finanzierung der parteinahen Stiftungen bislang nicht durch den Gesetzgeber ausgestaltet worden. Besonders im Hinblick auf die Auszahlung von Globalzuschüssen, die der finanziellen Grundausstattung der parteinahen Stiftungen dienen, stellt sich damit die Frage, welche Voraussetzungen sie bisher im Einzelnen erfüllen müssen, um vom Haushaltsgesetzgeber berücksichtigt zu werden und wonach sich die Höhe der „pauschal“ bewilligten Zuwendungen konkret bemisst.

a) Das Erste Stiftungsurteil des Bundesverfassungsgerichts

Eine höchstrichterliche Überprüfung der staatlichen Finanzierungspraxis haben DIE GRÜNEN im Rahmen eines Organstreitverfahrens 1983 vor dem Bundesverfassungsgericht herbeigeführt. In der Bewilligung und Auszahlung von Globalzuschüssen sahen sie eine verdeckte Parteienfinanzierung, die sie in ihrem Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 I GG verletze. Stiftungseigene Sach-, Finanz- und Personalressourcen seien regelmäßig für die Parteiarbeit zweckentfremdet und Aufgaben, wie z.B. die Erarbeitung von Wahlstrategien und Wahlprogrammen, übernommen worden, die den politischen Parteien im Wahlwettbewerb unmittelbar zugutekommen.⁴² Das Bundesverfassungsgericht ist dieser Einschätzung nicht gefolgt und hat das Verfahren der staatliche Stiftungsfinanzierung grundsätzlich für verfassungskonform erklärt. Allerdings hat es zwei wesentliche Bedingungen festgehalten, die für die Rechtmäßigkeit der Vergabe öffentlicher Mittel an die parteinahen Stiftungen zwingend sind. Die staatliche Stiftungsfinanzierung stelle danach nur so lange keine Form der (in-)direkten Parteienfinanzierung dar, wie die parteinahen Stiftungen rechtlich und tatsächlich unabhängig von den ihnen nahestehenden politischen Parteien arbeiten und ihrer Tätigkeit selbstständig und in geistiger Offenheit nachgehen.⁴³ Neben dem Grundsatz der Selbstständigkeit der parteinahen Stiftungen erfordere zweitens der Grundsatz der Gleichbehandlung, dass alle dauerhaft ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen bei der Vergabe öffentlicher Mittel angemessen berücksichtigt werden.⁴⁴

⁴⁰ H. Merten, *Parteinahe Stiftungen im Parteienrecht*, 1999, S. 92.

⁴¹ BT-Drs. 19/503, S. 7 u. 9.

⁴² BVerfGE 73, 1 (18); H. Fülle, *Himmel auf Erden?*, 1992, S. 44.

⁴³ BVerfGE 73, 1 (31).

⁴⁴ BVerfGE 73, 1 (38).

b) Die „Gemeinsame Erklärung“

Das konkretisierungsbedürftige Kriterium der „dauerhaft ins Gewicht fallenden politischen Grundströmung“ hat der Gesetzgeber auch nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht präzisiert. Allerdings haben die parteinahen Stiftungen selbst in ihrer „Gemeinsamen Erklärung“ von 1998 das Kriterium der „Dauerhaftigkeit“ mit Inhalt gefüllt: Als Maßstab für die Dauerhaftigkeit und Wichtigkeit einer politischen Grundströmung seien danach die Stärkeverhältnisse der nahestehenden politischen Partei bei den vergangenen vier Bundestagswahlen heranzuziehen. Die erstmalige Gewährung von Globalzuschüssen solle nach der wiederholten Vertretung der nahestehenden politischen Partei im Deutschen Bundestags beginnen und ggf. noch für die Dauer einer Wahlperiode nach dem Ausscheiden aus dem Deutschen Bundestag andauern. Neue Zuwendungsempfänger sollen zunächst mit einem „Sockelbetrag“ berücksichtigt werden, der den Aufbau der parteinahen Stiftung ermöglicht.⁴⁵ Bis heute rekurriert der Gesetzgeber ausschließlich auf diese Vereinbarung zwischen den parteinahen Stiftungen.⁴⁶

c) Rechtlicher Rahmen der Mittelvergabe

Bei der Vergabe von Globalzuschüssen und projektbezogenen Zuwendungen werden nur solche Stiftungen berücksichtigt, die wiederholt in den Bundestag eingezogen sind. Bei der Verteilung der Mittel wird das Stärkeverhältnis der nahestehenden politischen Partei bei den vergangenen vier Bundestagswahlen zugrunde gelegt.⁴⁷ Die Veranschlagung der Globalzuschüsse im Bundeshaushalt, deren Bewilligung und Auszahlung durch das Bundesministerium des Inneren und für Heimat (BMI) erfolgt nach den Bestimmungen der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO), insbesondere den §§ 23, 44 BHO i.V.m. den „Besonderen Bewirtschaftungsgrundsätzen“, die das BMI erlassen hat.⁴⁸ Für die projektbezogenen Zuwendungen aus den Etats der Bundesministerien können darüber hinaus eigene Förderrichtlinien Anwendung finden.⁴⁹ Die parteinahen Stiftungen müssen über die Verwendung der Globalzuschüsse jährlich einen Verwendungsnachweis beim BMI vorlegen und unterliegen der Kontrolle des Bundesrechnungshofs sowie der Finanzämter.⁵⁰

⁴⁵ Gemeinsame Erklärung der parteinahen Stiftungen, abrufbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/03178.pdf>.

⁴⁶ BT-Drs. 19/503, S. 3.

⁴⁷ U. v. Alemann, Das Parteiensystem in Deutschland, 5. Auflage 2018, S. 202; H. Merten, Ist- und Soll-Zustand der Parteistiftungsfinanzierung, in: Krüper/Bock/Heinig/Merten, FS Morlok, 2019, 395 (401).

⁴⁸ Besondere Bewirtschaftungsgrundsätze, GmBl 2019, S. 810.

⁴⁹ BT-Drs. 19/503, S. 3.

⁵⁰ Besondere Bewirtschaftungsgrundsätze, GmBl 2019, S. 811; BT-Drs. 19/503, S. 5; J. Geerlings, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 199f.

d) Kritik

Die fehlende rechtliche Regulierung der Arbeit und der Finanzierung der parteinahen Stiftungen stößt seit Jahrzehnten auf große Kritik.⁵¹ Einerseits wird mit Blick auf den verfassungsrechtlichen „Wesentlichkeitsgrundsatz“ argumentiert, finanzielle Mittelbewilligungen in dieser Höhe erforderten eine intensivere, öffentlichkeitswirksame Debatte und eine gesetzliche Grundlage in Form eines materiellen Gesetzes. Strittig ist in diesem Zusammenhang, ob der Bundesgesetzgeber eine Gesetzgebungskompetenz hat, obgleich Bildung Ländersache ist.⁵² Gleichermaßen wird beständig auf den intransparenten Prozess der Mittelvergabe aufmerksam gemacht. Obgleich die endgültige Entscheidung über die Höhe der Globalzuschüsse selbstverständlich dem Gesetzgeber obliegt, haben die parteinahen Stiftungen derzeit de facto einen erheblichen Einfluss auf deren Festlegung. In der Praxis sind die veranschlagten Mittel für die parteinahen Stiftungen nicht einmal Gegenstand der Beratungen im Haushaltsausschuss, sondern werden im Vorfeld im Format der „Berichterstatter-Gespräche“ zwischen Vertretern der parteinahen Stiftungen und Mitgliedern des Haushaltsausschusses abgestimmt und schließlich an dem angemeldeten Bedarf der parteinahen Stiftungen ausgerichtet.⁵³

III. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2023

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seinem jüngsten Urteil in Sachen staatliche Finanzierung politischer Stiftungen vom 22. Februar 2023 erstmals seit 1986 wieder dieser anhaltenden Kritik angenommen. Die höchstrichterliche Überprüfung der staatlichen Finanzierungspraxis hat die AfD im Rahmen eines Organstreitverfahrens u.a. gegen den Deutschen Bundestag, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages und die Bundesregierung herbeigeführt. Sie sieht sich durch den Ausschluss ihrer parteinahen Stiftung DES von der staatlichen Stiftungsfinanzierung in ihrem Recht auf Chancengleichheit im politischen

⁵¹ U.a. *H. v. Arnim*, Finanzierung der Politik: Abgeordnetenentschädigung, Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung, in: ZRP 1989, 257 (264); *J. Ockermann*, Die staatliche Finanzierung parteinaher bzw. parteibeeinflusster Organisationen im Licht der Wesentlichkeitstheorie, in: ZRP 1992, 323 (323f.); *J. Geerlings*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 182; *G. Kretschmer/H. Merten/M. Morlok*, Wir brauchen ein Parteistiftungsgesetz, in: ZG 2000, 41 (44ff.).

⁵² Dazu u.a.: *R. Ebbighausen* u.a., Die Kosten der Parteiendemokratie, 1996, S. 239; *Ch. Meertens/F. Wolf*, Gesellschaftlicher Auftrag und staatliche Finanzierung politischer Stiftungen, in: ZRP 1996, 440 (444f.); *V. Beck*, 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?, in: MIP 2021, S. 163 (172).

⁵³ *H. Merten*, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 90f.; *H. Fülle*, Himmel auf Erden?, 1992, S. 83f.; *U. Günther/M. Vesper*, Wie weiter mit dem Stiftungsgeld?, in: ZRP 1994, 289 (290).

Wettbewerb der politischen Parteien aus Art. 21 I 1 GG verletzt und konnte vor dem Bundesverfassungsgericht damit einen (Teil-)Erfolg erzielen: Das Bundesverfassungsgericht sah die AfD zumindest durch die Nichtberücksichtigung der DES im Haushaltsgesetz 2019 tatsächlich in ihrem Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb verletzt.

Dazu führt das Bundesverfassungsgericht insbesondere aus, dass der Rückgriff des Haushaltsgesetzgebers auf Vereinbarungen privater Akteure (also die Gemeinsame Erklärung der parteinahen Stiftungen, s.o.) sowohl angesichts des erheblichen Fördervolumens, das den einzelnen parteinahen Stiftungen aus dem Bundeshaushalt zukommt, als auch in Anbetracht des wettbewerbsrelevanten Charakters derartiger staatlicher Zuwendungen für die jeweilige nahestehende politische Partei verfassungswidrig sei. Vielmehr bestehe die Notwendigkeit einer speziellen gesetzlichen Regelung für die staatliche Finanzierung der parteinahen Stiftungen, die sich aus dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt des Art. 20 III GG ergebe.⁵⁴ Die Vergabe staatlicher Leistungen wirke sich erheblich auf die Wettbewerbslage der politischen Parteien aus und wegen der zentralen Rolle der politischen Parteien „bei der Ausfüllung des grundgesetzlichen Demokratiegebots [müsse es] Sache des Gesetzgebers [sein], selbst unter Beachtung des Grundsatzes der Chancengleichheit die Anspruchsvoraussetzungen und Verteilungskriterien solcher Leistungen zu bestimmen.“⁵⁵ Nur so könne eine transparente staatliche Förderungspraxis gewährleistet werden, die auch die parlamentarische Opposition ausreichend beteiligt.⁵⁶ Das Bundesverfassungsgericht folgt damit der seit Jahrzehnten vorherrschenden Auffassung in der Literatur, die mit Blick auf den verfassungsrechtlichen „Wesentlichkeitsgrundsatz“ argumentiert, finanzielle Mittelbewilligungen in dieser Höhe bedürften einer intensiveren, öffentlichkeitswirksamen Debatte und einer gesetzlichen Grundlage in Form eines materiellen Gesetzes (s.o.). Zweitens bekräftigt es seine im Ersten Stiftungsurteil 1986 getroffene Feststellung, das Wirken parteinaher Stiftungen habe nicht nur unbeachtliche oder nur „marginale Reflexwirkungen“ auf die Wettbewerbschancen der politischen Partei und unterstreicht: „Angesichts des erheblichen Volumens der staatlichen Bezuschussung parteinaher Stiftungen erscheint es selbst bei Berücksichtigung der Tatsache, dass ein erheblicher Teil der Mittel nicht für parteibezogene Zwecke eingesetzt wird, fernliegend, dass die Arbeit der politischen Stiftungen die Wettbewerbssituation zwischen den Parteien von vornherein nicht nur unwesentlich tangiert und daher der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien nicht betroffen sein kann“.⁵⁷

⁵⁴ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, juris, Rn. 181f., 193f.

⁵⁵ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, juris, Rn. 186.

⁵⁶ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, juris, Rn. 182, Rn. 193.

⁵⁷ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023 – 2 BvE 33/19, juris, Rn. 157.

Dennoch bleibt die Frage, inwieweit das Wirken der parteinahen Stiftungen tatsächlich einen relevanten Vorteil für die nahestehende politische Partei begründet, auch nach dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts teilweise unbeantwortet. Das 1986 statuierte Gebot der Distanz zwischen der parteinahen Stiftung und der politischen Partei sieht das Bundesverfassungsgericht nicht gefährdet: „Die Orientierung an bestimmten politischen Grundwerten bedeutet nicht, dass eine politische Stiftung ihre Arbeitsinhalte nicht autonom bestimmt und eigenständig umsetzt“.⁵⁸ Jedenfalls gebe es „keine Anhaltspunkte dafür, dass das Distanzgebote tatsächlich nicht beachtet wird“.⁵⁹ Diese knappe Feststellung fordert zu einer kritischen Einordnung des Wirkens parteinaher Stiftungen und ihres wettbewerbsrelevanten Charakters geradezu heraus.

IV. (Wahl-)Wettbewerbsrelevanz parteinaher Stiftungen

1. Wettbewerbsrelevanz der Arbeit

Die Abgrenzung zwischen der Arbeit der parteinahen Stiftung und „ihrer“ politischen Partei gestaltet sich in der Realität schwieriger, als es das Selbstverständnis als eigenständige Organisation und die im Stiftungsurteil des Bundesverfassungsgerichts 1986 und 2023 als selbstständig und unabhängig charakterisierte Arbeit der Stiftungen zunächst vermuten lassen.⁶⁰ Tatsächlich bewegt sich die Arbeit der parteinahen Stiftungen oft in einem Bereich, der dem Tätigkeitsfeld der politischen Parteien zugeordnet werden kann.⁶¹

a) Personelle Verflechtungen

Im Hinblick auf die personelle Zusammensetzung der parteinahen Stiftungen ist ein Engagement zahlreicher hochrangiger Staats- und Parteipolitiker in den Stiftungsgremien zu konstatieren.⁶² Die KAS wird seit 2018 von Prof. Dr. Norbert Lammert geleitet, der von 1975 bis 2017 insgesamt 43 Jahre parteipolitische wie staatspolitische Ämter, zuletzt das Amt des Präsidenten des Deutschen Bundestages ausübte. Vorsitzender der FES ist seit 2020 Martin Schulz, der 2017 SPD-Kanzlerkandidat und bis 2018 noch Vorsitzender der SPD gewesen ist. Am Beispiel der KAS und der FES zeigen sich enge personelle Verflechtungen der Leitungsgremien der Stiftungen und der ihr nahestehenden politischen Partei. So ist

⁵⁸ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, juris, Rn. 202.

⁵⁹ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, juris, Rn. 204.

⁶⁰ Vgl. BVerfGE 73, 1 (34); BVerfG, Urteil vom 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, juris, Rn. 202f.

⁶¹ Vgl. H. Merten, *Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht*, 1999, S. 140; G. Kretschmer/H. Merten/M. Morlok, *Wir brauchen ein Parteistiftungsgesetz*, in: ZG 2000, 41 (51); Ch. Landfried, *Parteienfinanzen und politische Macht*, 1994, S. 110.

⁶² Dazu historisch: Ch. Landfried, *Parteienfinanzen und politische Macht*, 1994, S. 111; H. v. Vieregge, *Parteistiftungen*, 1977, S. 35ff.

der CDU-Parteivorsitzende und Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Friedrich Merz, sowie drei seiner Vorgänger im Amt des Parteivorsitzenden, Armin Laschet, Annegret Kramp-Karrenbauer und die Bundeskanzlerin a.D. Dr. Angela Merkel, im Vorstand der KAS engagiert; stellvertretender Vorsitzender der KAS ist der stellvertretende Vorsitzende der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und ehemalige CDU-Generalsekretär Hermann Gröhe; als „Ständige Gäste“ sind u.a. der Generalsekretär der CDU, Mario Czaja, die stellvertretende Generalsekretärin der CDU, Christina Stumpp, der Bundesgeschäftsführer der CDU, Dr. Christoph Hoppe und der Erste Parlamentarische Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Thorsten Frei, zu den Sitzungen des Vorstandes geladen.⁶³ Im Vorstand der FES ist neben dem Fraktionsvorsitzenden der SPD-Bundestagsfraktion Dr. Rolf Mützenich u.a. auch die Vorsitzende der SPD-Saar und stellvertretende Bundesvorsitzende der SPD, Anke Rehlinger, vertreten.⁶⁴ Die vom Bundesverfassungsgericht geforderte hinreichende personelle Unabhängigkeit und gebotene Distanz zwischen der parteinahen Stiftung und der politischen Partei, insbesondere bei der Besetzung ihrer Führungsgremien,⁶⁵ findet augenscheinlich nur sehr begrenzt Berücksichtigung.

Dies ist insofern problematisch, als dass den Leitungsgremien der parteinahen Stiftungen unmittelbarer Einfluss bei der programmatischen Ausgestaltung der Stiftungstätigkeit zukommt, sie setzen inhaltliche Schwerpunkte der Arbeit fest, leiten die Geschäfte des Vereins und verwalten das Vermögen.⁶⁶ Dabei wird der Vorstand durch andere Gremien unterstützt.⁶⁷ Auch bei der Zusammensetzung anderer Gremien zeigen sich enge personelle Verflechtungen zu der nahestehenden politischen Partei. Mit dem Vorsitzenden der FDP, Christian Lindner, dem Ehrenvorsitzenden der FDP, Hermann Otto Solms, dem stellvertretenden Vorsitzenden der FDP-Bundestagsfraktion, Alexander Graf Lambsdorff, sowie der Bundesministerin für Bildung und Forschung und Vorsitzenden der FDP Hessen, Bettina Stark-Watzinger, sind einflussreiche Parteipolitiker im Kuratorium der FNS engagiert.⁶⁸ Die stellvertretende Vorsitzende der Bundestagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Agnieszka Brugger, ist wiederum im neunköpfigen Aufsichtsrat der HBS vertreten.⁶⁹ Ist der Vorstand und/oder das Kuratorium der parteinahen

⁶³ Zusammensetzung des Vorstandes der KAS, abrufbar unter: <https://www.kas.de/de/vorstand>.

⁶⁴ Zusammensetzung des Vorstandes der FES, abrufbar unter: <https://www.fes.de/stiftung/organigramm-gremien>.

⁶⁵ BVerfGE 73, 1 (32).

⁶⁶ So u.a. § 6 der Satzung der KAS; § 7 der Satzung der FES; *Ch. Landfried*, Parteienfinanzen und politische Macht, 1994, S. 112.

⁶⁷ So u.a. § 8 der Satzung der KAS; § 9 der Satzung der FES.

⁶⁸ Zusammensetzung des Kuratoriums der FNS, abrufbar unter: <https://www.freiheit.org/de/kuratorium-0>.

⁶⁹ Zusammensetzung des Aufsichtsrates der HBS, abrufbar unter: <https://www.boell.de/de/weitere-gremien-der-heinrich-boell-stiftung>.

Stiftung mit einflussreichen Parteipolitikern besetzt, liegt der Verdacht nahe, die Arbeit der parteinahen Stiftungen an dem Bedarf der nahestehenden Partei ausrichten sowie diese finanziell wie personell entlasten und unterstützen zu wollen.⁷⁰ Schließlich nehmen die parteinahen Stiftungen auf dem Gebiet der politischen Bildung, der Begabtenförderung, der internationalen Zusammenarbeit und der wissenschaftlichen Forschung Aufgaben wahr, die die politischen Parteien spätestens nach dem zweiten Parteienfinanzungsurteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1992, das die staatliche (Teil-)Alimentierung der politischen Parteien für die ihnen allgemein nach dem Grundgesetz obliegende Aufgabe der Mitwirkung an der politischen Willensbildung für verfassungsmäßig erklärte,⁷¹ selbst ausüben könnten.⁷² Vor dem Hintergrund der engen personellen Verflechtung sind jüngste Ausführungen einiger Sachverständiger vor dem Bundesverfassungsgericht, die Arbeitsplanung und -durchführung erfolge eigenständig und „bisweilen im Dissens mit der jeweiligen politischen Partei“⁷³, eher anzuzweifeln.

b) Zusammenwirken und „Vorfeldarbeit“

Das Wirken der Stiftungen ist durch das Interesse der nahestehenden politischen Partei determiniert. Ihre Tätigkeit im Bereich der politischen Bildung, der Begabtenförderung, in der internationalen Zusammenarbeit und Forschung liegt aber nicht nur im Interesse der politischen Partei, sie kommt ihr auch unmittelbar zugute. Abgesehen von offenkundig unzulässigen Eingriffen in den Wahlwettbewerb, z.B. durch Kreditgewährungen oder die Veröffentlichung von Anzeigen im Wahlkampf oder die Durchführung und Auswertung von Meinungsumfragen, für die sich einige Beispiele finden,⁷⁴ stellt bereits das „Tagesgeschäft“ der parteinahen Stiftungen einen einzigartigen Wettbewerbsvorteil dar.⁷⁵ Die politischen Parteien werden durch die Tätigkeiten der parteinahen Stiftungen finanziell wie personell entlastet. Im Bereich der politischen Bildungsarbeit und der Begabtenförderung übernimmt sie beispielsweise die Weiterbildung von Amtsträgern und die finanzielle wie ideelle Förderung des politischen Nachwuchses.⁷⁶ Auch die Unterhaltung zeitgeschichtlicher Archive wurde aus dem Aufgabenbereich der

⁷⁰ Vgl. *H. H. v. Arnim*, Die gesetzlosen Fünf, in: DER SPIEGEL, 25.12.1994; *Ch. Landfried*, Parteienfinanzen und politische Macht, 1994, S. 111f.

⁷¹ BVerfGE 85, 264.

⁷² Vgl. *R. Ebbighausen* u.a., Die Kosten der Parteiendemokratie, 1996, S. 238f.

⁷³ BVerfG, Urteil vom 22.03.2023 – 2 BvE 3/19, juris, Rn. 204.

⁷⁴ Dazu: *Ch. Landfried*, Parteienfinanzen und politische Macht, 1994, S. 105f.; *H. v. Vierregge*, Parteistiftungen, 1977, S. 101f.

⁷⁵ Vgl. *G. Wewer*, Die Stiftungen der Parteien: Weltweite Aktivitäten, aber geringe Transparenz, in: Haungs/Jesse, Parteien in der Krise? In- und ausländische Perspektiven, 1987, 215 (217).

⁷⁶ *U. Günther/M. Vesper*, Wie weiter mit dem Stiftungsgeld?, in: ZRP 1994, 289 (290); *J. Geerlings*, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 171.

politischen Parteien ausgelagert.⁷⁷ Die Betätigung der parteinahen Stiftungen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit hat für die nahestehenden politischen Parteien ebenso zahlreiche Vorteile. Hier haben sich die parteinahen Stiftungen durch die langjährige Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen wie regierungsamtlichen Akteuren zu einflussreichen Nichtregierungsorganisationen entwickelt. Zumindest mittelbar ist den politischen Parteien damit möglich, ein internationales Netzwerk aufzubauen, das der Vermittlung ihrer Inhalte dient. Sie können auf internationale Expertise zurückgreifen, ihr eigenes außenpolitisches Profil schärfen und zu ihrem Vorteil bewusst auf die Tätigkeit der parteinahen Stiftung im Ausland verweisen.⁷⁸ Die Projekte der parteinahen Stiftungen im Ausland werden unmittelbar mit den politischen Parteien selbst verbunden, entfalten also auch im Wahlwettbewerb Bedeutung. In der Außenwirkung sind die parteinahen Stiftungen kaum als eigenständige Akteure erkennbar, vielmehr werden sie als Repräsentanten der politischen Partei wahrgenommen.⁷⁹ Die HBS führt den Zusatz „Die grüne politische Stiftung“ und verweist, wie die KAS,⁸⁰ bereits in den ersten Sätzen ihrer Tätigkeitsbeschreibung auf die ihr nahestehende politische Partei.⁸¹ Die FES orientiert ihre Arbeit „an den Grundwerten der Sozialen Demokratie“,⁸² die FNS wird „auf Grundlage der Idee des Liberalismus“ tätig.⁸³ Für den Bürger drängt sich damit die Nähe der Stiftungen zu der politischen Partei auf, ihre Arbeit kann so als unmittelbare Tätigkeit der politischen Parteien verstanden werden.⁸⁴ Damit gewinnen die politischen Parteien die Möglichkeit, im „nebenpolitischen Raum“ für ihre Ziele und Werte zu werben.⁸⁵ Die parteinahen Stiftungen können im Rahmen von Veranstaltungen, Seminaren oder mittels Publikationen einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, Themen, die für die nahestehende politische Partei bedeutsam sind, in den gesellschaftlichen Diskurs einzubringen und bedienen damit ureigene Aufgaben der politischen Parteien.⁸⁶ Nach dem Ausscheiden der FDP aus dem Bundestag im Jahr 2013, hat der Vorsitzende der FDP die FNS bspw. um eine Intensivierung ihrer Stiftungstätigkeit,

⁷⁷ R. Ebbighausen u.a., Die Kosten der Parteiendemokratie, 1996, S. 259; I. v. Münch, Parteienfinanzierung durch Finanzierung parteinaher Stiftungen? Eine Stellungnahme, in: Hufen (Hrsg.), FS Schneider, 2008, 223 (229f.).

⁷⁸ Vgl. zu den Auslandsbüros als Anlaufstellen von Parteipolitikern: U. Heisterkamp, Think Tanks der Parteien?, 2. Auflage 2018, S. 515.

⁷⁹ H. Merten, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 107f.

⁸⁰ Konrad-Adenauer-Stiftung, Über Uns, abrufbar unter: <https://www.kas.de/de/ueber-uns>.

⁸¹ Heinrich-Böll-Stiftung, Wer wir sind und was wir wollen, abrufbar unter: <https://www.boell.de/de/navigation/struktur-16450.html>.

⁸² Friedrich-Ebert-Stiftung, Über die FES, abrufbar unter: <https://www.fes.de/stiftung/ueber-die-fes>.

⁸³ Friedrich-Naumann-Stiftung, Stiftung für die Freiheit in Deutschland und der Welt, <https://www.freiheit.org/de/stiftung>.

⁸⁴ Vgl. A. Kießlinger, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, S. 118f.; H. Merten, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 140.

⁸⁵ Vgl. S. W. Pogorelskaja, Frei von den Zwängen der Tagespolitik, 2009, S. 23.

⁸⁶ Vgl. H. Merten, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 146.

eine „Dialogoffensive zu liberalen Politikgehalten (...), die es in Umfang und Intensität so noch nicht gegeben hat“ gebeten, um mit den finanziellen und personellen Ressourcen, die der parteinahen Stiftung zur Verfügung stehen, den Themen der FDP, auch nach ihrem Ausscheiden aus vielen Landesparlamenten und dem Deutschen Bundestag, weiterhin zu größerer Aufmerksamkeit zu verhelfen.⁸⁷ Auch die DES hat 2018 offen erklärt, die AfD angesichts fehlender eigener finanzieller Ressourcen auf dem Gebiet der politischen Bildung aktiv unterstützen zu wollen, um sie als politische Partei dauerhaft zu etablieren.⁸⁸

c) Fazit

Die Arbeit der politischen Parteien und der parteinahen Stiftungen stellt sich personell wie inhaltlich als enge Kooperation dar, die kaum voneinander abgegrenzt werden kann.⁸⁹ Die parteinahen Stiftungen leisten durch ihr „Tagesgeschäft“ wichtige Vorfelddarbeit, die die politischen Parteien bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes finanziell wie ideell unterstützt und entlastet.⁹⁰ Durch das Wirken der parteinahen Stiftungen erwachsen den politischen Parteien im Vergleich zu politischen Konkurrenten, die sich nicht in vergleichbarer Weise auf das unterstützende Engagement einer parteinahen Stiftung stützen können, relevante Vorteile im Wahlwettbewerb. Die politischen Parteien können ihre Stellung im Parteiensystem damit insbesondere auch gegenüber nicht-etablierten politischen Parteien nachhaltig festigen.⁹¹

2. Wettbewerbsrelevanz der Finanzierung

Die parteinahen Stiftungen werden vom Gesetzgeber mit beachtlichen finanziellen Mitteln bedacht. Allein 2017 sind ihnen 581.410.000 Euro aus dem Bundeshaushalt zur Verfügung gestellt worden.⁹² Ihre Finanzierung übertrifft die staatliche (Teil-)Finanzierung der politischen Parteien, die 2017 bei 142.889.194 Euro lag,⁹³ um das Vierfache. Den parteinahen Stiftungen ist ihre einflussreiche Arbeit

⁸⁷ M. Lutz/U. Müller, Das Kartell der Staatsplünderer, in: WELT, 10.10.2014.

⁸⁸ Desiderius-Erasmus-Stiftung, Rundbrief Nummer 1, abrufbar unter: <https://mailchi.mp/6412f20f4226/die-erasmus-stiftung-informiert>.

⁸⁹ H. Merten, Parteinahe Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 137f.

⁹⁰ Vgl. G. Wewer, Die Stiftungen der Parteien: Weltweite Aktivitäten, aber geringe Transparenz, in: Haungs/Jesse, Parteien in der Krise? In- und ausländische Perspektiven, 1987, S. 215 (217); R. Ebbighausen u.a., Die Kosten der Parteiendemokratie, 1996, S. 257; H. H. v. Arnim, Verfassungsfragen der Parteienfinanzierung, in: ZRP 1982, 294 (300).

⁹¹ R. Ebbighausen u.a., Die Kosten der Parteiendemokratie, 1996, S. 242; H. Merten, Parteinahe Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 170; Ch. Landfried, Parteienfinanzen und politische Macht, 1994, S. 111.

⁹² BT-Drs. 19/503, S. 7 u. 9.

⁹³ Deutscher Bundestag, Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2017, Anlage 3, abrufbar unter: https://www.bundestag.de/resource/blob/545418/73395a8e96801428c3da5622e1943ed4/finanz_17-data.pdf.

im Bereich der politischen Bildung, die nicht nur im Interesse der Partei liegt, sondern ihr auch zugutekommt, wiederum nur durch die staatliche Vollalimientierung möglich. Ihren Finanzbedarf könnten sie aus nicht-öffentlichen Quellen nicht decken, sodass unter Berücksichtigung der engen Kooperation und der „Vorfeldarbeit“ für die Parteien, gerade die staatliche Finanzierung der parteinahen Stiftungen einen wettbewerbsrelevanten Vorteil begründet.⁹⁴ Sie ermöglicht den parteinahen Stiftungen einflussreiche politische Bildungsarbeit zugunsten der politischen Partei zu leisten, ohne parteieigene finanzielle Ressourcen, die der absoluten Obergrenze unterliegen, aufwenden zu müssen. Im Vergleich zu anderen politischen Parteien, deren parteinahe Stiftung vom Gesetzgeber bei der Veranschlagung von Mitteln nicht berücksichtigt wird, können sie damit erhebliche Finanz- und Personalmittel einsparen. Die Nichtberücksichtigung einzelner parteinaher Stiftungen stellt sich für die nahestehende politische Partei damit unmittelbar als wettbewerbsrelevanter Nachteil dar. Sie kann nicht in vergleichbarer Weise auf das Engagement ihrer parteinahen Stiftung zurückgreifen.

V. Fazit

Das „Tagesgeschäft“ der parteinahen Stiftungen, ihre Arbeit und Finanzierung, begründen für die nahestehende politische Partei einen relevanten Vorteil im Wahlwettbewerb. Stiftungsarbeit ist immer auch Parteiarbeit. Der Staat greift durch die staatliche Stiftungsfinanzierung daher zugunsten der etablierten politischen Parteien in den politischen Wettbewerb ein. Politische Parteien, deren Stiftung öffentliche Mittel erhalten, erwächst unabhängig davon, ob das Wirken der parteinahen Stiftung einen messbaren politischen Erfolg für die politische Partei mit sich bringt, ein abstrakter Wettbewerbsvorteil. Durch die Tätigkeit der parteinahen Stiftungen haben sie die gesteigerte Möglichkeit ihre Konzepte und Ideen nachhaltig in der Gesellschaft zu verankern und damit auch auf die politische Willensbildung zugunsten der politischen Partei Einfluss zu nehmen.⁹⁵ Insofern kann die staatliche Stiftungsfinanzierung nicht losgelöst von der Chancengleichheit der politischen Parteien betrachtet werden.

C. Ausschluss von der staatlichen Stiftungsfinanzierung

Derzeit wird mit Blick auf den wiederholten Einzug der AfD in den Deutschen Bundestag diskutiert, ob neben dem zeitlichen Kriterium der „Dauerhaftigkeit“ weitere, insbesondere materielle Anforderungen an die Tätigkeit der parteinahen

⁹⁴ Vgl. H. H. v. Arnim, Verfassungsfragen der Parteienfinanzierung, in: ZRP 1982, 294 (300); H. Merten, Parteinahе Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 146; R. Ebbighausen u.a., Die Kosten der Parteidemokratie, 1996, S. 236.

⁹⁵ A. Kießlinger, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, S. 121; H. Merten, Parteinahе Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 146f.

Stiftungen gestellt werden müssen.⁹⁶ Durch das Wirken der parteinahen Stiftungen und ihre staatliche Alimentierung erwächst den ihnen nahestehenden politischen Parteien ein relevanter Vorteil im Wahlwettbewerb, der sich wiederum für politische Parteien, deren parteinahe Stiftung bei der Veranschlagung öffentlicher Mittel im Haushaltgesetz nicht berücksichtigt wird, als wettbewerbsrelevanter Nachteil darstellt. Der aus Art. 3 I i.V.m. dem Demokratieprinzip und Art. 21 GG abgeleitete Grundsatz der Chancengleichheit gewährleistet den politischen Parteien die gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb im gesamten politischen Prozess.⁹⁷ Er gilt streng und formal und verbietet dem Staat grundsätzlich die Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien zu verfälschen.⁹⁸ Ein Ausschluss aus der staatlichen Stiftungsfinanzierung unterliegt damit besonderes engen verfassungsrechtlichen Grenzen, die nur durch das Vorliegen besonderer gewichtiger Gründe gerechtfertigt werden kann.

Würde – losgelöst von dem Fall der AfD-nahen DES – ein (Groß-)Teil der Stiftungsarbeit beispielsweise darin liegen, Gedankengut Vorschub zu leisten, das als verfassungsfeindlich charakterisiert werden muss, könnte dies ein begründetes Interesse des Staates, einen besonderen, gewichtigen Grund darstellen, die parteinahe Stiftung nicht (mehr) mit beachtlichen finanziellen Mitteln auszustatten und zum Nachteil der politischen Partei in den Wettbewerb einzugreifen. Fraglich ist allerdings, wie eine solche Beschränkung verfassungskonform ausgestaltet werden könnte.

I. Öffentliches Interesse als Fördervoraussetzung

Das Erfordernis einer inhaltlichen Differenzierung erscheint vor dem Hintergrund der historischen Bedeutung der Stiftungsarbeit und des Selbstverständnisses, in dem die parteinahen Stiftungen ihre Tätigkeit im Bereich der politischen Bildungsarbeit wahrnehmen, evident. Sie haben ihre Tätigkeit nach 1949 in dem historisch gewachsenen Bewusstsein (wieder-)aufgenommen, dass die Demokratie vom aktiven Engagement ihrer Bürger abhängig ist (s.o.). Die politische Bildungsarbeit der parteinahen Stiftungen dient zuvorderst der Demokratieför-

⁹⁶ Vgl. Kölner Entwurf eines Parteienstiftungsgesetz des Universitätsprofessors Dr. Markus Ogorek, LL.M. (Berkeley) im Auftrag der Organisation „Campact“, abrufbar unter: <https://verwaltungslehre.uni-koeln.de/stiftungsgesetz-entwurf/>; V. Beck, Eckpunkte-Papier für ein Wehrhafte-Demokratie-Gesetz, 2021, abrufbar unter: https://www.bs-anne-frank.de/fileadmin/content/Downloads/Wehrhafte_Demokratie_Vollversion.pdf; A. Semsrott, Grundlage für politische Bildungsarbeit: Forderungen nach Stiftungsfinanzierung, in: NJOZ 2021, 1409 (1409f.); M. Ogorek, Finanzierung parteinaher Stiftungen: Mut zur Rechtssicherheit, in: Legal Tribune Online, 27.10.2021, abrufbar unter: https://www.lto.de/persistent/a_id/46466/.

⁹⁷ BVerfGE 85, 264 (297); H. D. Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Auflage 2020, Art. 21 Rn. 23.

⁹⁸ BVerfGE 8, 51 (67); M. Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, Band II, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 82.

derung. Das Entstehen und Unterstützen antidemokratischer Bestrebungen soll verhindert und die Gesellschaft mit dem „Rüstzeug“ ausgestattet werden, von dem der Bestand des demokratischen Staates abhängig ist.⁹⁹ Die parteinahen Stiftungen werden auf Grundlage der freiheitlich demokratischen Grundordnung, für den Fortbestand des freiheitlichen, pluralistischen Gemeinwesens und die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit tätig.¹⁰⁰ Auch im Ausland bildet dieses Selbstverständnis das Fundament ihrer Arbeit, sie fördern demokratische Bewegungen, beraten dahingehend zivilgesellschaftliche wie regierungsamtliche Akteure und unterstützen Projekte, die sich der Sicherung des demokratischen Gemeinwesens verpflichtet fühlen (s.o.). Gerade dieses Engagement der parteinahen Stiftungen liegt im öffentlichen Interesse und begründet ihre Förderung. Die Vermittlung verfassungsfeindlichen Gedankenguts und antidemokratischer Anschauungen steht diesen Zielen diametral entgegen. Angesichts der enormen finanziellen Ausstattung, die den parteinahen Stiftungen zuteilwird und ihrer wahrlich einflussreichen Arbeit, würde die staatliche Finanzierung einer solchen parteinahen Stiftung weitreichende gesellschaftspolitische Folgen mit sich bringen. Erst die staatliche Alimentierung würde sie befähigen, ihre Tätigkeit auf dem Feld der politischen Bildungsarbeit in einer, dem Wirken der anderen parteinahen Stiftungen vergleichbaren Weise aufzunehmen. Verbunden wäre damit wohl die Etablierung eines einflussreichen Bildungswerkes, das antidemokratische, rechts- oder linksextreme, fremdenfeindliche, mithin allerhand verfassungsfeindliche Bestrebungen bündeln und kanalisieren könnte. Konkret wäre damit der Aufbau einer einzigartigen Institution verbunden, die nachhaltig mitwirkt, verfassungsfeindliche Inhalte in der Gesellschaft, in der politischen Bildung und der gesellschaftspolitischen Forschung zu verankern.¹⁰¹ Im europäischen Raum und im internationalen Umfeld könnte eine solche parteinahe Stiftung als Stabilisator einer radikalen politischen Strömung dienen, weltweit antidemokratische Netzwerke vereinen und als „Denkfabrik“, weit über die Bundesrepublik hinaus, eine führende Rolle bei der Konsolidierung dieser politischen Strömung einnehmen. Dadurch würden nicht nur die Bemühungen aller anderen parteinahen Stiftungen im Bereich der politischen Bildungsarbeit zu Makulatur, der Staat würde auch (finanzieller) Hauptunterstützer einer gesellschaftspolitischen Strömung, die im Widerspruch zu den freiheitlichen Grundwerten steht.¹⁰² Die Förderung solcher

⁹⁹ BVerfGE 73, 1 (33).

¹⁰⁰ Gemeinsame Erklärung der parteinahen Stiftungen, 1998; Positionspapier der parteinahen Stiftungen, Die Bildungsarbeit in Deutschland, 2011, S. 2f.

¹⁰¹ Vgl. A. Eydlin, NGOs warnen vor AfD-naher Stiftung, in: ZEIT ONLINE, 29.06.2021, abrufbar unter: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-06/desiderius-erasmus-stiftung-afd-naehe-ngo-warnung>.

¹⁰² Vgl. M. Mendel, Die geförderte Katastrophe, in: DER SPIEGEL, 16.10.2021 abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/afd-stiftung-die-gefoerderte-katastrophe-a-6f8cf2b3-cd94-401e-a061-bddbdecc6776>; B. Dierks, Unter Druck – Politische Stiftungen im Dilemma, in: Deutschland-

Bestrebungen liegt nicht im öffentlichen Interesse, damit entfällt auch die Grundlage für ihre staatliche Alimentierung. Im Sinne der „Wehrhaften Demokratie“ muss der Staat, der eine freiheitliche Ordnung auf Dauer festzusetzen versucht, gerade solche Bestrebungen, deren Tätigkeit auf die Aufhebung der freiheitlichen Grundordnung gerichtet ist, weder dulden noch finanzieren.¹⁰³ Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem jüngsten Urteil in Sachen Finanzierung politischer Stiftungen selbst formuliert, dass der Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung als gleichwertiges Verfassungsgut einen Eingriff in die Chancengleichheit der politischen Parteien im Wettbewerb rechtfertigen könnte. Anforderungen und Konsequenzen, die sich daraus für die staatliche Stiftungsförderungen ergeben, waren allerdings nicht zu entscheiden und sind deshalb nicht weiter ausgeführt worden.¹⁰⁴

II. Prüfung materieller Kriterien durch staatliche Institutionen

Schon vor dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das ausdrücklich eine gesetzliche Regelung der staatlichen Stiftungsfinanzierung fordert, wurde (wieder) über die Notwendigkeit eines Stiftungsgesetzes diskutiert. Einen entsprechenden Gesetzesentwurf hat beispielsweise die Bildungsstätte Anne Frank im April 2021 vorgestellt.¹⁰⁵ Im Wesentlichen sieht der Entwurf eines „Wehrhafte-Demokratie-Gesetzes“ die Übertragung einiger Kompetenzen an das Bundesverwaltungsamt vor, das ein Register über die parteinahen Stiftungen führen und bei der Aufnahme in das Register überprüfen soll, ob sie „die freiheitlich-demokratische Grundordnung uneingeschränkt und aktiv“ unterstützt.¹⁰⁶ Dazu soll das Bundesverwaltungsamt Auskünfte bei anderen Bundes- und Landesbehörden einholen können. Sofern die Prüfung des Bundesverwaltungsamtes ergeben würde, dass die parteinahe Stiftung die Fördervoraussetzung nicht erfüllt, könnte sie durch Austragung aus dem bzw. Nichteintragung in das Stiftungsregister von der staatlichen Stiftungsfinanzierung ausgeschlossen werden.¹⁰⁷ Angesichts des wettbewerbsrelevanten Wirkens der parteinahen Stiftungen und des

funk, 30.11.2020, abrufbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/unter-druck-politische-stiftungen-im-dilemma-100.html>.

¹⁰³ BVerfGE 5, 85 (139; *Ch. Waldhoff*, in: Herdegen u.a., *Handbuch des Verfassungsrechts*, 1. Auflage 2021, § 10 Rn. 55.

¹⁰⁴ BVerfG, Urteil vom 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, juris, Rn. 246.

¹⁰⁵ Vgl. *V. Beck*, Eckpunkte-Papier für ein Wehrhafte-Demokratie-Gesetz, 2021, Eckpunkte-Papier für ein Wehrhafte-Demokratie-Gesetz, 2021, abrufbar unter: https://www.bs-anne-frank.de/fileadmin/content/Downloads/Wehrhafte_Demokratie_Vollversion.pdf.

¹⁰⁶ *V. Beck*, Eckpunkte-Papier für ein Wehrhafte-Demokratie-Gesetz, 2021, S. 24, abrufbar unter: https://www.bs-anne-frank.de/fileadmin/content/Downloads/Wehrhafte_Demokratie_Vollversion.pdf.

¹⁰⁷ *V. Beck*, Eckpunkte-Papier für ein Wehrhafte-Demokratie-Gesetz, 2021, S. 25f, abrufbar unter: Eckpunkte-Papier für ein Wehrhafte-Demokratie-Gesetz, 2021, abrufbar unter: https://www.bs-anne-frank.de/fileadmin/content/Downloads/Wehrhafte_Demokratie_Vollversion.pdf.

daraus resultierenden Einflusses auf die Chancengleichheit der politischen Parteien, muss die Befugnis einer weisungsgebundenen Behörde, Entscheidungen über die Gewährung staatlicher Mittel zu treffen, die sich unmittelbar auf den Wettbewerb der politischen Parteien auswirkt, kritisch betrachtet werden.

1. Das Parteienprivileg des Art. 21 IV GG

Zumindest die politischen Parteien sind solchen Maßnahmen der Exekutiven durch das in Art. 21 IV GG normierte sog. „Parteienprivileg“ entzogen.¹⁰⁸ Nur das Bundesverfassungsgericht kann die Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei feststellen und über ihren Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung entscheiden. Damit sind die politischen Parteien gegenüber anderen Vereinigungen im Sinne des Art. 9 II GG privilegiert.¹⁰⁹ An der Ausübung ihrer politischen Tätigkeit dürfen sie grundsätzlich nicht gehindert werden; darin kommt ihre besondere Stellung im Verfassungssystem zum Ausdruck.¹¹⁰ Wegen des (parteien-)wettbewerbsrelevanten Wirkens der parteinahen Stiftungen und der kooperativen Zusammenarbeit zwischen ihnen und der politischen Partei, stellt sich die Frage, ob ihnen nicht gleichermaßen die Privilegierung des Art. 21 IV GG zuteilwerden muss, um die Chancengleichheit der politischen Partei umfassend zu gewährleisten.¹¹¹ Das Bundesverfassungsgericht verneint, wie die überwiegende Meinung in der Literatur, eine solche extensive Auslegung des Parteienprivilegs.¹¹² Dazu wird zwischen den sog. Sonder- bzw. Teilorganisationen, als satzungsgemäß eingegliederte und rechtlich unselbstständige Organisationen einer politischen Partei, und den sog. Nebenorganisationen, als selbstständige, satzungsgemäß nicht in die politische Partei eingegliederte Organisationen, unterschieden.¹¹³

Die Sonder- und Teilorganisationen, wie z.B. gebietliche Untergliederungen oder satzungsrechtlich anerkannte Vereinigungen, wie z.B. die „Frauen-Union“¹¹⁴ oder

¹⁰⁸ A. Klafki, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Band I, 7. Auflage 2021, Art. 21, Rn. 98; M. Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, Band II, 3. Auflage 2015, Art. 21, Rn. 157.

¹⁰⁹ BVerfGE 2, 1 (13); BVerfGE 12, 296 (304).

¹¹⁰ BVerfGE 12, 296 (305); BVerfGE 39, 334 (357); R. Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Band II, 7. Auflage 2018, Art. 21 Rn. 216.

¹¹¹ Vgl. H. Merten, Parteinähe Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 154f.

¹¹² BVerfGE 2, 1 (78); BVerfGE 5, 85 (392); H. H. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Band III, 95. Lieferung 2021, Art. 21, Rn. 235; K.-H. Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik, 1975, S. 333; J. Ipsen/T. Koch, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 153; A. Klafki, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Band I, 7. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 22.

¹¹³ R. Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Band II, 7. Auflage 2018, Art. 21 Rn. 70; H. H. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Band III, 95. Lieferung 2021, Art. 21 Rn. 235; K.-H. Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 331; G. Westerwelle, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 45f.

¹¹⁴ § 38 des Statuts der CDU Deutschlands i.d.F. vom 21.12.2021, abrufbar unter: <https://www.bundeshwahlleiter.de/dam/jcr/e6a33704-5398-47c3-9d08-f44df304f4f1/cdu.pdf>.

die „Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristinnen und Juristen“¹¹⁵ werden den politischen Parteien zugerechnet. Nebenorganisationen hingegen auch dann nicht, wenn sie vorwiegend oder hauptsächlich tätig werden, um die Ziele der politischen Partei zu unterstützen.¹¹⁶ Für sie sei Art. 9 II GG maßgeblich und ein Verbot nach § 3 II Nr. 1 oder Nr. 2 VereinsG, durch den Landes- bzw. Bundesinnenminister möglich.¹¹⁷ Vereinzelt wird allerdings eine Unterscheidung nach einem funktionellen Aspekt, dem Selbstverständnis der Organisation vorgenommen.¹¹⁸ Danach erstrecke sich die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Art. 21 GG über die Kernorganisation der politischen Partei auf alle „qualifizierten Hilfsorganisationen“, die unabhängig von ihrer organisatorischen Eingliederung nach ihrem und dem Selbstverständnis der politischen Partei, dieser dienen und für sie tätig werden. Sie sollen den Bestimmungen des Art. 21 GG unterstehen, ohne selbst politische Parteien zu sein.¹¹⁹ Die parteinahen Stiftungen stellen als rechtlich unabhängige und satzungsgemäß nicht eingebundene Organisationen, im Einklang mit der herrschenden Rechtsprechung und Literatur, Nebenorganisationen der politischen Parteien dar. Als Organisationen, deren Wirken nicht nur im Interesse der nahestehenden politischen Partei liegt, sondern ihr auch mittelbar wie unmittelbar zugutekommt, sie entlastet und unterstützt (s.o.), könnten sie auch als „qualifizierte Hilfsorganisationen“ der politischen Parteien charakterisiert werden.

2. Herausgehobene Bedeutung der parteinahen Stiftungen

Unabhängig davon, ob eine Erstreckung des Parteienprivilegs auch auf nicht eingegliederte Organisationen in Betracht kommt, ist bei einer Einordnung der parteinahen Stiftungen zu berücksichtigen, dass sie in ihrem Wirken jedenfalls einzigartige Nebenorganisationen sind, deren Arbeit *und* Finanzierung unmittelbar wettbewerbsrelevant ist, also die Chancengleichheit der politischen Parteien tangiert. Eine ähnlich herausgehobene Bedeutung kommt keiner anderen selbstständigen Organisation der politischen Parteien zu. Ein Verbot einer parteinahen Stiftung oder ihr Ausschluss von der staatlichen Finanzierung ist hinsichtlich der Auswirkung auf die Chancengleichheit der politischen Partei nicht mit ähnlichen Maßnahmen gegenüber anderen selbstständigen Organisationen im Umfeld der politischen

¹¹⁵ Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Grundsätze und Richtlinie für die Tätigkeiten der Arbeitsgemeinschaften in der SPD i.d.F. vom 08.06.2020, abrufbar unter: https://asf.spd.de/fileadmin/user_upload/Richtlinie_Arbeitsgemeinschaften_mit_Ausfuhrungsbestimmungen_2020.pdf.

¹¹⁶ H. H. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Band III, 95. Lieferung 2021, Grundgesetz, Art. 21, Rn. 235.

¹¹⁷ K.-H. Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik, 1975, S. 333.

¹¹⁸ Vgl. M. Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, Band II, 3. Auflage 2015, Art. 21, Rn. 43; M. Morlok, Selbstverständnis als Rechtskriterium, 1993, S. 390f.; G. Westerwelle, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 86f.; A. Kießlinger, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, S. 118f.

¹¹⁹ Vgl. M. Morlok, in: Dreier, Grundgesetz, Band II, 3. Auflage 2015, Art. 21, Rn. 43; G. Westerwelle, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 86f.

Partei vergleichbar. Zudem käme Entscheidungen der Exekutive über wertungsbedürftige Kriterien, die in einem etwaigen Stiftungsgesetz normiert werden könnten (so wie es der Vorschlag der Bildungsstätte Anne Frank vorsieht), ein hohes Missbrauchspotential zu. Es droht der besondere Schutz der freien Betätigung der politischen Parteien unterlaufen zu werden, wenn die (weisungsgebundene) Exekutive das Beschränken der Tätigkeit einer parteinahen Stiftung als Vehikel nutzen kann, um die Wettbewerbsstellung einer politischen Partei negativ zu beeinflussen.¹²⁰

Wird wiederum vorgeschlagen, dass der Gesetzgeber bzw. der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages anhand materieller Förderbedingungen, die in einem etwaigen Stiftungsgesetz oder im Haushaltsgesetz selbst normiert werden, eine eigene rechtliche Bewertung der Arbeit der parteinahen Stiftung vornimmt und auf dieser Grundlage über die Gewährung öffentlicher Mittel entscheidet,¹²¹ wäre dieser „Überprüfungsprozess“ mit einem enormen Ressourcenaufwand verbunden. Der Haushaltsausschuss müsste eine rechtliche Bewertung treffen, die abgelehnte Stiftungen gerichtlich überprüfen lassen könnten.¹²² Damit würde ein Begründungsaufwand notwendig, der u.a. (Sachverständigen-)Anhörungen, Auskünfte von Bundes- und Landesbehörden wie den Verfassungsschutzbehörden und eine umfassende Auseinandersetzung mit dem Stiftungsprogramm, der tatsächlichen Stiftungsarbeit und den handelnden Akteuren in der parteinahen Stiftung erforderlich machen würde. Eine solche umfassende rechtliche Bewertung kann der Haushaltsausschuss nur schwerlich leisten. Zudem würden die Beteiligten unmittelbar über die Förderung einer parteinahen Stiftung entscheiden, die für ihre politische Konkurrenz wettbewerbsrelevante Arbeit erbringt. Hinzu kommt, dass die Abgeordneten auch über die Förderung einer Stiftung entscheiden müssten, die ihrer eigenen politischen Partei nahesteht. Solche Entscheidungen würden durch parteipolitische Interessen determiniert sein und eine kritisch zu wertende „Entscheidung in eigener Sache“ darstellen.

Der jüngste rechtspolitische Vorschlag von Anfang dieses Jahres, der sog. „Kölner Entwurf eines Parteienstiftungsgesetzes“, verortet die rechtliche Entscheidung über das Vorliegen materieller Förderbedingungen, namentlich über die jederzeitige aktive „Unterstützung der freiheitlich demokratischen Grundordnung, insbesondere unter Beachtung der Würde des Menschen und der Gleichberechtigung und unter Einhaltung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte entsprechend der Resolution 217 A (III) der Generalversammlung vom 10. Dezember 1948“ (§ 2 I Nr. 1 und 2 Kölner Entwurf Parteienstiftungsgesetz), dagegen beim

¹²⁰ Vgl. H. Merten, Parteinähe Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 155f.

¹²¹ Vgl. M. Ogorek, Finanzierung parteinaher Stiftungen: Mut zur Rechtssicherheit, in: Legal Tribune Online, 27.10.2021, abrufbar unter: https://www.lto.de/persistent/a_id/46466/.

¹²² Vgl. M. Ogorek, Finanzierung parteinaher Stiftungen: Mut zur Rechtssicherheit, in: Legal Tribune Online, 27.10.2021, abrufbar unter: https://www.lto.de/persistent/a_id/46466/.

Präsidenten des Deutschen Bundestages, der über die Eintragung parteinaher Stiftungen ein öffentlich zugängliches Register führen und „bezüglich des Bestehens von Voraussetzungen und Befolgens von Verpflichtungen nach diesem Gesetz bei staatlichen und sonstigen Stellen Erkundigen einholen sowie Gutachten in Auftrag geben“ können soll (§ 1 III und IV Kölner Entwurf Parteienstiftungsgesetz).¹²³ Die Eintragung in das Stiftungsregister sei insbesondere dann zu versagen bzw. aufzuheben, wenn die nahestehende politische Partei gem. Art. 21 II GG verboten oder der Ausschluss von der staatlichen Finanzierung der nahestehenden politischen Partei gem. Art. 21 III GG festgestellt wurde oder die parteinahe Stiftung wiederholt und schwerwiegend gegen die Regelungen dieses Gesetzes verstoßen hat. Der Präsident des Deutschen Bundestages trifft die Entscheidung über das Vorliegen eines schwerwiegenden Verstoßes nach pflichtgemäßem Ermessen und hat die parteinahe Stiftung über die Gründe zu informieren (§ 5 I Nr. 3 und 5 Kölner Entwurf Parteienstiftungsgesetz). Ausweislich der Begründung zum Kölner Gesetzentwurf sollen dabei u.a. Verstöße gegen die Zweck- und Aufgabenbestimmungen des Gesetzes regelmäßig als besonders schwerwiegend einzustufen sein.¹²⁴ Bei Vorliegen eines Widerrufsgrundes hat der Präsident des Deutschen Bundestages die parteinahe Stiftung von Amts wegen aus dem Stiftungsregister zu löschen, nach erfolgter Löschung aus dem Stiftungsregister soll eine Wiederaufnahme in das Register frühestens nach vier Jahren möglich sein (§ 5 III S. 1 Kölner Entwurf Parteienstiftungsgesetz). Der Entwurf sieht zudem u.a. eine Obergrenze für die staatlichen Zuwendungen (§ 12 I S. 1 Kölner Entwurf Parteienstiftungsgesetz) und den dreimaligen Einzug der nahestehenden politischen Partei in den Deutschen Bundestag als formelle Anspruchsvoraussetzung vor (§ 11 I Nr. 2 Kölner Entwurf Parteienstiftungsgesetz).

Die Schwachstellen dieses Gesetzesentwurfs zeigen sich erneut in der Zuweisung einer materiellen Prüfungscompetenz über die Feststellung, ob das Wirken einer parteinahen Stiftung auf dem Boden der freiheitlich demokratischen Grundordnung erfolgt, an eine Stelle, die dafür nicht geeignet sein kann. Insbesondere die dafür in Stellung gebrachten Argumente, „der Bundestagspräsident soll für diese Prüfung zuständig sein, da er ohnehin für die Parteienfinanzierung verantwortlich zeichnet“ und die Parlamentsverwaltung, die aus verschiedenen politischen Strömungen bestehe, verspreche eine hinreichende Neutralität durch Pluralität,¹²⁵ sind fast wirklichkeitsfremd. Der Entwurf verkennt insofern die Verwaltungs-

¹²³ Kölner Entwurf eines Parteienstiftungsgesetz 2023, Dr. Markus Ogorek, LL.M. (Berkley) im Auftrag der Organisation „Campact“, S. 3, abrufbar unter: <https://verwaltungslehre.uni-koeln.de/stiftungsgesetz-entwurf>.

¹²⁴ Kölner Entwurf eines Parteienstiftungsgesetz 2023, Dr. Markus Ogorek, LL.M. (Berkley) im Auftrag der Organisation „Campact“, S. 17.

¹²⁵ Interview „Streit um AfD-Stiftung: Kein Geld zum Kampf gegen Demokratie“, in: Stuttgarter Zeitung, 21.02.2023, abrufbar unter: <https://verwaltungslehre.uni-koeln.de/aktuell/artikel/streit-um-afd-stiftung-kein-geld-zum-kampf-gegen-demokratie>.

realität: Die Bundestagsverwaltung unterliegt schon heute einer erheblichen Belastung. Den umfangreichen Kontrollaufgaben, die das Parteiengesetz in den Verantwortungsbereich der Bundestagsverwaltung gelegt hat, kann diese nur noch schwerlich nachkommen. Dass laut Kölner Gesetzesentwurf im Bereich der Verwaltung kein neuer Erfüllungsaufwand entstehen würde,¹²⁶ ist stark zu bezweifeln. Gerade im Zusammenhang mit der Überprüfung der „Verfassungsfestigkeit“ einer parteinahen Stiftung kann nicht ernsthaft in Abrede gestellt werden, dass ein derart intensiver Eingriff in die Chancengleichheit einer nahestehenden politischen Partei zu Recht einen erheblichen Begründungsaufwand bedürfen wird. Eine Entscheidung des Bundestagspräsidenten nach pflichtgemäßem Ermessen wird sich nicht darin erschöpfen können, bei staatlichen und sonstigen Stellen Erkundigungen einzuholen sowie Gutachten in Auftrag zu geben, so wie es der Entwurf vorsieht. Zusätzliche Arbeit, die die Bundestagsverwaltung nur schwerlich leisten können.

Zumindest kritisch zu hinterfragen ist auch die Weisungsgebundenheit der Bundestagsverwaltung. Der Bundestagspräsident ist selbst parteipolitisch gebunden. Die Entscheidung über das Vorliegen materieller Förderungskriterien dürfte im Einzelfall durchaus schwierig sein und sich schlimmstenfalls gar dem Verdacht ausgesetzt sehen, als machtpolitisches Instrument zu fungieren, um zu Lasten der nahestehenden politischen Partei in den politischen Wettbewerb einzugreifen.

3. Rechtspolitischer Lösungsvorschlag

Konsequenterweise kann die Entscheidung über das Verbot oder den Ausschluss einer parteinahen Stiftung von der staatlichen Finanzierung, solange sie (partei-)wettbewerbsrelevante Arbeit leistet,¹²⁷ eben wegen dieser wettbewerbsrelevanten Tätigkeit nur das Bundesverfassungsgericht sachgemäß treffen. In einem etwaigen Stiftungsgesetz könnten neben formalen Voraussetzungen, die zur Teilhabe an der Stiftungsfinanzierung berechtigen, zusätzlich materielle Kriterien definiert werden, die für die Förderung einer parteinahen Stiftung zwingend erfüllt sein müssen. Dabei ist die Normierung einer (absoluten) Obergrenze für die Höhe der staatlichen Zuwendungen an parteinaha Stiftungen genauso sinnvoll wie die Einführung weitreichender Transparenzregelungen, die die parteinahen Stiftungen (endlich) verpflichten, über ihre Einnahmen und Ausgaben öffentlich Rechenschaft abzulegen. Hinsichtlich des formellen Förderkriteriums der „Dauerhaftigkeit“ muss, gerade unter Berücksichtigung des jüngsten Urteils des Bundesverfassungsgerichts, der Verdacht ausgeräumt werden, ein zukünftiges Stiftungsgesetz würde als „Lex AfD“ konstruiert werden und entgegen der

¹²⁶ Kölner Entwurf eines Parteienstiftungsgesetz 2023, Dr. Markus Ogorek, LL.M. (Berkley) im Auftrag der Organisation „Campact“, S. 17.

¹²⁷ H. Merten, Parteinaha Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 156.

bisherigen Förderpraxis, die einen wiederholten Einzug in den Deutschen Bundestag voraussetzt, nun einen dreimaligen Einzug verlangen. Ob die Beständigkeit einer politischen Grundströmung überhaupt zwingend an den wiederholten Einzug in den Deutschen Bundestag geknüpft werden muss oder ob nicht schon ein wiederholter Einzug in mehrere Landesparlamente ausreicht, um eine parteinahe Stiftung zumindest teilweise in die staatliche Stiftungsfinanzierung einzu binden, ihr z.B. den Zugang zu projektbezogenen Fördermitteln zu gewähren, sollte vom Gesetzgeber überdacht werden.

Eine Überprüfung materieller Fördervoraussetzungen sollte allerdings, entweder nach Art. 93 III GG oder durch eine Verfassungsergänzung, dem Bundesverfassungsgericht zugewiesen werden, das wie bei Entscheidungen zur Verfassungswidrigkeit einer Partei oder deren Ausschluss aus der staatlichen Parteienfinanzierung antragsabhängig tätig werden könnte (vgl. § 43 I BVerfGG). Nur so wird der besonderen Stellung der parteinahen Stiftungen im Umfeld der Partei und der Auswirkungen eines Ausschlusses von der Stiftungsfinanzierung auf die Chancengleichheit der Parteien angemessen Rechnung getragen. Für eine Zuständigkeitsübertragung durch Bundesgesetz ergibt sich eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes, sofern richtigerweise von einer extensiven Auslegung des Parteienbegriffs über die Parteikernorganisation hinaus auf andere Organisationen im Umfeld der politischen Parteien ausgegangen wird, aus Art. 21 V GG.¹²⁸

III. Fazit

Die Förderung parteinaher Stiftungen, deren Ziele im Widerspruch zur freiheitlichen Grundordnung stehen, liegt nicht im öffentlichen Interesse. Vielmehr stellt die verfassungsfeindliche Tätigkeit einen besonderen gewichtigen Grund dar, der auch mit Blick auf die Chancengleichheit der nahestehenden politischen Partei einen Eingriff in die Wettbewerbslage rechtfertigen kann. Aktuelle Diskussionen über ein etwaiges Stiftungsgesetz verkennen die besondere Stellung der parteinahen Stiftungen im Umfeld der politischen Parteien, eine Überprüfung der materiellen Kriterien und die rechtliche Bewertung der Stiftungstätigkeit muss dies berücksichtigen.

D. Schluss

Die ihnen historisch eher unerwartet zugewachsene Bedeutung haben die parteinahen Stiftungen über die vergangenen Jahrzehnte hinweg durch mannigfaltiges Wirken auf verschiedenen Tätigkeitsfeldern – sowohl national wie international –

¹²⁸ Vgl. H. Merten, Reden wir erneut über das Geld: Wir brauchen ein Parteistiftungsgesetz!, in: Verfassungsblog, 15.06.2018, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/reden-wir-erneuert-ueber-geld-wir-brauchen-ein-parteistiftungsgesetz>.

kontinuierlich gefestigt und vorangetrieben. Sie haben sich anerkanntermaßen zu unerlässlichen Organisationen der politischen Kultur und Hauptakteuren im Bereich der politischen Bildung und Demokratieförderung entwickelt. Heute bedarf das Wirken der parteinahen Stiftungen einer realistischen Betrachtung, die – losgelöst von dem Stiftungsurteil des Bundesverfassungsgerichts – ihre Arbeit auch als Parteiarbeit anerkennt. Ihr Wirken liegt im öffentlichen Interesse, kommt aber in einem nicht unerheblichen Maße ebenso spezifisch der ihr nahestehenden Partei zugute. Sie unterstützen die politischen Parteien in vielfältiger Weise bei der Mitwirkung an der politischen Willensbildung. Als einzigartige Organisationen hat ihr Wirken Einfluss auf die Chancengleichheit der politischen Parteien im Wettbewerb und bedarf deshalb eines besonderen rechtlichen Schutzes. Die Normierung materieller Fördervoraussetzungen ist notwendig, um eine parteinahe Stiftung rechtssicher von der staatlichen Stiftungsfinanzierung ausschließen zu können, aktuelle Vorschläge verkennen dabei jedoch das wettbewerbsrelevante Wirken der parteinahen Stiftungen. Nur das Vorliegen besonderer, gewichtiger Gründe, deren Feststellung dem Bundesverfassungsgericht obliegen muss, kann deshalb einen Ausschluss von der staatlichen Stiftungsfinanzierung rechtfertigen.