

## ÖFFENTLICHES RECHT

### Problem: Staatliche Förderung parteinaher Stiftungen (Desiderius-Erasmus-Stiftung)

Einordnung: Staatsorganisationsrecht

BVerfG, Urteil vom 22.02.2023  
2 BvE 3/19

#### EINLEITUNG

Details der staatlichen Parteien- und Stiftungsfinanzierung gehören zwar nicht zum Pflichtfachstoff des 1. Examens. Das Urteil des BVerfG zur Desiderius-Erasmus-Stiftung spricht aber im Zusammenhang mit der staatlichen Förderung politischer Stiftungen, die Parteien nahestehen, Grundprobleme des Staatsorganisationsrechts an, deren Beherrschung von Examenskandidaten verlangt werden kann.

#### SACHVERHALT

Nach der bisherigen politischen Praxis weisen die Gesetzesvorlagen zum Haushaltsplan des Bundes Globalzuschüsse für politische Stiftungen aus. Deren Höhe orientierte sich jeweils an den Zuwendungen des Vorjahres und wurde im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens durch die Mitglieder des Haushaltsausschusses gesondert beraten. Informeller Teil dieser Beratungen waren häufig sog. Stiftungsgespräche, die auf Einladung der geförderten politischen Stiftungen stattfanden. Die Umsetzung des Ergebnisses der parlamentarischen Beratungen erfolgte in Form von Änderungsanträgen der Fraktionen oder der Bundesregierung zum Haushaltsentwurf, die jeweils beschlossen und Bestandteil des jährlichen Haushaltsgesetzes wurden.

Die Zuwendungen an die einzelnen Stiftungen erfolgten sodann durch Bewilligungsbescheide des Bundesverwaltungsamts.

In den Bundeshaushaltsplan 2022 wurde ein Vermerk aufgenommen, wonach Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit „nur politischen Stiftungen gewährt [werden], die nach ihrer Satzung und ihrer gesamten Tätigkeit jederzeit die Gewähr bieten, dass sie sich zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten.“

Die AfD (Antragstellerin) ist eine im Deutschen Bundestag, zeitweilig in allen Landtagen sowie im Europäischen Parlament vertretene politische Partei. Im Jahr 2017 zog sie mit einem Zweitstimmenergebnis von 12,6 % erstmalig in den Bundestag ein. Bei der nachfolgenden Bundestagswahl 2021 erreichte sie ein Zweitstimmenergebnis von 10,3 %. Die Antragstellerin erkannte die Desiderius-Erasmus-Stiftung (DES) im Jahr 2018 als die ihr nahestehende politische Stiftung an. Gleichwohl erhielt die DES im Gegensatz zu den politischen Stiftungen, die den anderen im Bundestag vertretenen Parteien politisch nahestehen, keine staatlichen Zuwendungen.

Die AfD sieht dadurch ihr Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 I 1 GG verletzt. Ist das zutreffend?

#### LÖSUNG

Die Rechtsauffassung der AfD ist zutreffend, wenn ihr Art. 21 I 1 GG ein Recht auf Chancengleichheit vermittelt, in dieses Recht eingegriffen wurde und der Eingriff nicht gerechtfertigt ist.

#### LEITSÄTZE

1. Eingriffe in das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, wenn sich die Legitimation zum staatlichen Handeln nicht schon unmittelbar aus der Verfassung ergibt.
2. Der Notwendigkeit einer besonderen gesetzlichen Regelung für staatliche Leistungen, die sich erheblich auf die chancengleiche Teilnahme der Parteien am politischen Wettbewerb auswirken, wird durch den Erlass eines Haushaltsgesetzes nicht genügt.
3. Die gegenwärtige staatliche Förderung parteinaher Stiftungen wirkt spürbar auf die politische Willensbildung ein und ist daher am Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien zu messen.

Zum Aufbau: Alternativ kann wie bei den Gleichheitsrechten das Vorliegen einer Ungleichbehandlung und deren Rechtfertigung geprüft werden.

### I. Recht auf Chancengleichheit der Parteien

Allgemein anerkannt, daher nur knappe Darstellung

Der durch **Art. 21 I GG** den **Parteien** zuerkannte verfassungsrechtliche Status gewährleistet das **Recht, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilzunehmen.**

Anknüpfungspunkt ist im Kern das Demokratieprinzip.

„[171] **Um die verfassungsrechtlich gebotene Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung zu gewährleisten**, ist es unerlässlich, dass die **Parteien**, soweit irgend möglich, **gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilnehmen.** Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit steht in engem Zusammenhang mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG. [...]

Direkte Geldzuwendungen des Staates an Parteien berühren immer das Recht auf Chancengleichheit.

[174] Vor diesem Hintergrund ist das **Recht auf Chancengleichheit** aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG **durch die unmittelbare Zuweisung staatlicher Finanzmittel an politische Parteien betroffen.** Hierbei wirkt sich die direkte Zuweisung öffentlicher Mittel an politische Parteien ohne Weiteres auf deren Möglichkeit zur Teilnahme am politischen Wettbewerb aus. [...]

Auch Geldzuwendungen an Dritte können die Chancengleichheit der Parteien beeinträchtigen (vergleichbar mit einem mittelbaren Grundrechtseingriff).

[176] Neben einer direkten Förderung **kann auch die Zuweisung** staatlicher Mittel **an Dritte auf die Wettbewerbslage** zwischen den Parteien **einwirken.** Die Chancengleichheit der Parteien kann auch durch **faktische oder mittelbare Beeinträchtigungen** betroffen sein, wenn diese in der **Zielsetzung** und in ihren **Wirkungen unmittelbaren und zielgerichteten Eingriffen gleichkommen.** Werden staatliche Mittel mit einer Zweckbestimmung verbunden, die typischerweise dazu führt, dass ihre Verwendung Parteien in unterschiedlicher Weise nützt oder schadet, kann darin eine Einflussnahme auf den politischen Wettbewerb liegen, die als Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien zu qualifizieren ist. [...]

Bei Geldzuwendung an Dritte: Einzelfallbetrachtung erforderlich: Maßgebliches Kriterium: Nähebeziehung zwischen Partei und Drittem.

[177] Erfolgt die Vergabe öffentlicher Finanzmittel an Dritte, kann allerdings [...] nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass durch die Zuweisung dieser Mittel in das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit eingegriffen wird. Dies gilt insbesondere, wenn die Mittel **Institutionen** zugewendet werden, **die von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig** sind, ihre **Aufgaben selbständig und eigenverantwortlich wahrnehmen** und auch **in der Praxis Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren.** Daher ist in solchen Fällen nach den **Umständen des jeweiligen Einzelfalls** gesondert festzustellen, ob die Zuwendung staatlicher Mittel an einen Dritten die Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien verändern kann. [...] Dies kommt **insbesondere dann** in Betracht, wenn **zwischen Leistungsempfänger und politischer Partei ein besonderes Näheverhältnis** besteht. [...]

Anhaltspunkt für Nähebeziehung: Anerkennung einer Stiftung durch eine Partei.

[207] **Ob eine Stiftung einer bestimmten Partei nahesteht, bestimmt sich zunächst durch den formalen Akt der Anerkennung seitens der Partei.** Hierdurch wird nach außen dargelegt, dass eine inhaltliche Übereinstimmung zwischen Partei und Stiftung hinsichtlich politischer Grundwerte und Überzeugungen besteht. Der Anerkennungsakt bildet den verfestigten Ausgangspunkt des besonderen Näheverhältnisses zwischen Partei und Stiftung.

Weiterer Anhaltspunkt: Personelle Verflechtungen zwischen Partei und Stiftung.

[208] Hinzu kommen **personelle Verflechtungen** zwischen der politischen Partei und der als nahestehend anerkannten Stiftung, [...].“

Die Antragstellerin hat die DES als ihr nahestehende politische Stiftung anerkannt, sodass das beschriebene besondere Näheverhältnis besteht. Gleiches gilt auch für die anderen im Bundestag vertretenen Parteien und die ihnen nahestehenden politischen Stiftungen.

Weiterhin muss die Vergabe öffentlicher Finanzmittel an diese Stiftungen die Wettbewerbslage zwischen den Parteien verändern können.

Subsumtion unproblematisch

„[219] Es liegt auf der Hand, dass politische Bildungsarbeit durch die Veranstaltung von Seminaren und Diskussionsforen, die sich an den von bestimmten Parteien vertretenen Grundwerten und -überzeugungen orientieren, zu der **Verbreitung des Gedankenguts dieser Parteien beiträgt** und damit auf deren Positionierung im politischen Wettbewerb zurückwirkt, auch wenn dies im Einzelnen nicht messbar oder in sonstiger Weise quantifizierbar sein sollte.

Finanzielle Förderung der Stiftungen berührt den Parteienwettbewerb.

[222] Dadurch stellt sich die Bildungsarbeit der politischen Stiftungen als wichtiger **Resonanzkörper** für die Verbreitung politischer Vorstellungen der nahestehenden Partei dar. Teilnehmern an solchen Veranstaltungen werden politische Konzepte der nahestehenden Partei vermittelt und sie werden in die Lage versetzt, diese gegebenenfalls im politischen Diskurs gegenüber Dritten zu vertreten. **Die Bildungsarbeit der politischen Stiftungen wirkt damit auf den Prozess der politischen Willensbildung zugunsten der ihnen jeweils nahestehenden Partei ein. Deren Stellung im politischen Wettbewerb wird gestärkt.**“

Folglich ist durch die streitgegenständliche staatliche Förderung das Recht der Antragstellerin aus Art. 21 I 1 GG betroffen.

## II. Eingriff in das Recht der AfD auf Chancengleichheit

Die umstrittene Förderpraxis muss ferner in das Recht der AfD aus Art. 21 I 1 GG eingreifen.

„[226] **Insgesamt** belief sich die Förderung der politischen Stiftungen durch den Bund im Haushaltsjahr 2019 auf einen Betrag von rund **660 Millionen Euro**. [...]

Höhe der finanziellen Zuwendungen des Staates → Eingriff (+)

[227] Allein auf den Bereich der [...] **Globalzuschüsse** für gesellschafts-politische und demokratische Bildungsarbeit entfielen insgesamt rund **130 Millionen Euro**. [...]

[228] Angesichts dessen wäre es realitätsfern, anzunehmen, dass der Einsatz dieser Mittel keine Relevanz für den politischen Wettbewerb entfaltet. **Die geförderten Stiftungen können die Globalmittel in ihrem gesamten Tätigkeitsbereich einsetzen und werden dadurch in die Lage versetzt, eine große Zahl an Seminaren, Diskussionsveranstaltungen oder sonstigen Informationsangeboten durchzuführen.** So stehen [...] pro Jahr etwa 50 aus eigenen Mitteln finanzierten Veranstaltungen der DES mehr als 12.000 aus öffentlichen Kassen finanzierte Veranstaltungen der sonstigen politischen Stiftungen gegenüber. **Daneben** ergeben sich **umfangliche Möglichkeiten** zur Durchführung von **Forschungsvorhaben** in den für die politische Agenda der nahestehenden Partei **besonders relevanten Politikfeldern**.

[230] Angesichts der **Höhe der** in Rede stehenden **staatlichen Leistungen**, des **daraus** erwachsenden und nicht zu bestreitenden **Mehrwerts der Tätigkeit der politischen Stiftungen** für die ihnen **nahestehenden**

**Parteien** und der **Rückwirkungen auf den politischen Wettbewerb** stellen sich die staatliche Stiftungsförderung und insbesondere die Gewährung von Globalzuschüssen als staatliche Maßnahmen dar, die [...] **spürbar auf die politische Willensbildung einwirken** und daher am Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zu messen sind.“

Demnach ist die Nichtberücksichtigung der DES bei der Gewährung staatlicher Zuschüsse als Eingriff in das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 I 1 GG einzustufen.

### III. Rechtfertigung des Eingriffs

Fraglich ist, ob der Eingriff in Art. 21 I 1 GG gerechtfertigt ist.

Voraussetzung für Rechtfertigung: Besonderer Grund von Verfassungsrang sowie Geeignetheit und Erforderlichkeit

„[180] Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien unterliegt ebenso wie die Wahlrechtsgleichheit keinem absoluten Differenzierungsverbot. **Aufgrund seines formalen Charakters** hat aber grundsätzlich jeder Eingriff in die chancengleiche Teilnahme der Parteien am politischen Wettbewerb zu unterbleiben, der nicht durch einen **besonderen [...] Grund** gerechtfertigt ist. Gründe, die Ungleichbehandlungen rechtfertigen [...], müssen **durch die Verfassung legitimiert** und von einem **Gewicht** sein, das dem **Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten kann**. Dabei ist jedenfalls den Grundsätzen der **Geeignetheit** und **Erforderlichkeit** zur Erreichung der verfassungsrechtlich legitimierten Zwecke Rechnung zu tragen.

Wegen Demokratieprinzip / Wesentlichkeitstheorie: Parlamentsgesetz erforderlich

[181] Eingriffe in das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien bedürfen **darüber hinaus** einer **besonderen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage**, wenn sich die Legitimation zum staatlichen Handeln nicht schon - wie etwa bei der Informationstätigkeit der Bundesregierung - unmittelbar aus der Verfassung ergibt. [...]

[184] [...] Wegen seiner **Bedeutung für** das grundgesetzliche **Demokratiegebot aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG** steht die Gewährleistung der **Chancengleichheit der Parteien** in einem Regelungszusammenhang, der in seiner **Bedeutung** der Ausübung von **Grundrechten nicht nachsteht und für den daher der Gesetzesvorbehalt grundsätzlich in gleicher Weise gilt**.

Parlamentsgesetzgeber muss Detailregelungen zur Stiftungsförderung treffen.

[186] [...] Wirken sich staatliche Leistungen - unmittelbar oder mittelbar - auf die Stellung und die Handlungsspielräume der **Parteien** im politischen Wettbewerb aus, ist es wegen ihrer **zentralen Rolle bei** der Ausfüllung des grundgesetzlichen **Demokratiegebots Sache des Gesetzgebers, selbst** unter Beachtung des Grundsatzes der Chancengleichheit die **Anspruchsvoraussetzungen und Verteilungskriterien** solcher Leistungen zu **bestimmen**. [...]

Subsumtion: Haushaltsgesetz genügt den Anforderungen der Wesentlichkeitstheorie nicht, es ist ein spezielles „Stiftungsgesetz“ erforderlich.

[188] Das Haushaltsgesetz ist ein formelles Gesetz, das seine **Rechtswirkungen nur im organschaftlichen Rechtskreis zwischen Parlament und Regierung** entfaltet. Es ist darauf beschränkt, die Exekutive zur Leistung der veranschlagten Ausgaben zu ermächtigen (§ 3 Abs. 1 BHO). Wegen des Fehlens unmittelbarer Außenwirkung begründet das Haushaltsgesetz keine Ansprüche Dritter (§ 3 Abs. 2 BHO). [...]

[189] Die mit den Haushaltsgesetzen festgestellten Haushaltspläne enthalten in Subventionstiteln zudem regelmäßig **nur** eine **allgemeine Zweckbestimmung**, welche keine verbindlichen Vorgaben für den Adressatenkreis und die Verteilung der Mittel macht. [...]

[190] Hinzu kommt die **begrenzte Möglichkeit, einzelne Haushaltsansätze im Haushaltsaufstellungsverfahren öffentlich zu erörtern**. Der Umfang des Bundeshaushalts lässt für die öffentliche Debatte einzelner Haushaltsansätze – von wenigen Ausnahmen abgesehen – keinen Raum. [...]

[192] Ausgehend von den dargestellten Besonderheiten reicht die Regelung im jeweiligen Haushaltsgesetz als Ermächtigungsgrundlage für die Zahlung von staatlichen Zuwendungen mit Auswirkungen auf die Wettbewerbslage zwischen den Parteien grundsätzlich nicht aus. Ebenso wie in Fällen, in denen Eingriffe in die Grundrechtssphäre von am Subventionsverhältnis nicht beteiligten Dritten in Rede stehen, **bedarf es** bei einer erheblichen Betroffenheit der Chancengleichheit der Parteien durch staatliche Leistungen **einer gesonderten gesetzlichen Regelung der Anspruchsvoraussetzungen und Vergabekriterien**.

[235] [...] **Angesichts** des Volumens der staatlichen Zuwendungen und der **erheblichen Auswirkungen der Stiftungstätigkeit auf den Prozess der politischen Willensbildung** und damit auf die Verwirklichung des Demokratieprinzips [...] ist der **Gesetzgeber verpflichtet, in abstrakt-genereller Weise zu regeln, nach welchen Kriterien der Kreis der Empfänger staatlicher Stiftungsförderung bestimmt und die Höhe der jeweiligen Zuwendung festgelegt wird**. Die herausgehobene Bedeutung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien für den Prozess der politischen Willensbildung hat zur Folge, dass Art und Umfang einer staatlichen Einflussnahme hierauf durch die finanzielle Unterstützung von parteinahen Organisationen durch das Parlament in einem eigenständigen materiellen Gesetz entschieden werden muss. [...]"

Keine ausreichende öffentliche Diskussion

Somit ist eine Rechtfertigung des Eingriffs schon wegen des Fehlens eines Parlamentsgesetzes, das die Voraussetzungen für die Aufnahme in den Kreis der Zuwendungsempfänger und die Kriterien für die Höhe der finanziellen Zuwendung festlegt, ausgeschlossen. Die Antragstellerin ist daher in ihrem aus Art. 21 I 1 GG folgenden Recht auf Chancengleichheit der Parteien verletzt.

## FAZIT

Die zentralen Stellen des Urteils sind die Ausführungen zum mittelbaren Eingriff in das Recht aus Art. 21 I 1 GG sowie die Überlegungen zur Rechtfertigung dieses Eingriffs, insbesondere zur Wesentlichkeitstheorie. Letztlich überträgt das BVerfG hier Standardwissen aus dem Bereich der Grundrechte in das Staatsorganisationsrecht.

Interessant sind zudem die Hinweise, die das Gericht dem Gesetzgeber für den Erlass des geforderten „Stiftungsgesetzes“ gibt. Er könne sich bzgl. des Empfängerkreises und der Höhe der staatlichen Förderung an der Wahlbeteiligung und am Wahlergebnis der Partei orientieren, die der jeweiligen Stiftung nahesteht. Auch dürfe auf mehr als eine Wahlperiode abgestellt werden, um prüfen zu können, ob es sich um eine dauerhafte, ins Gewicht fallende und damit förderungswürdige politische Grundströmung handelt. Eine Ungleichbehandlung kann nach Ansicht des BVerfG insbesondere zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Betracht kommen, d.h. der Verfassungsstaat muss nicht seine Feinde finanziell unterstützen.

Rn 238 ff. des Urteils

Rn 246 des Urteils