

Förderung parteinaher Stiftungen

stud. iur. Dominik Stanislavchuk

BVerfG, Urteil vom 22.02.2023 – 2 BvE 3/19

Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG

Sachverhalt (vereinfacht und gekürzt)

In der Bundesrepublik Deutschland entwickelte sich in der politischen Praxis für die jährliche Festlegung der Globalmittelförderung politischer Stiftungen ein gewisser Ablauf. Bei diesem werden in der Gesetzesvorlage zum Haushaltsplan nach Art. 110 Abs. 3 GG Globalzuschüsse für die politischen Stiftungen in dem das Bundesministerium des Inneren betreffenden Einzelplan 06 Kapitel 0601 Titel 685 12 ausgewiesen. Die Höhe der Globalzuschüsse orientiert sich dabei stets an den Zuwendungen des Vorjahres. Die jährlichen Beratungen über die Beibehaltung oder Änderung des Haushaltsansatzes für die Globalzuschüsse an die parteinahen Stiftungen erfolgten im Rahmen des parlamentarischen Haushaltsverfahrens durch die Mitglieder des Haushaltsausschusses.

Informeller Teil dieser parlamentarischen Beratungen waren in der Vergangenheit sogenannte „Stiftungsgespräche“, die auf Einladung der bisher geförderten politischen Stiftungen stattfanden. In diesen Gesprächen informierten sich Mitglieder des Deutschen Bundestages über die Arbeit und Planungen der politischen Stiftungen. Daneben nahmen fakultativ auch Vertreter des Bundesministeriums des Innern teil. Über den Kreis der an den Gesprächen teilnehmenden Stiftungen entschieden die bislang geförderten politischen Stiftungen. In den Stiftungsgesprächen legten Stiftungsvertreter den sich aus ihrer Sicht ergebenden Finanzbedarf der Stiftungen für das kommende Haushaltsjahr dar. Die Umsetzung der Ergebnisse der parlamentarischen Beratungen erfolgte in Form von Änderungsanträgen der Fraktionen oder der Bundesregierung zum Haushaltsentwurf, die jeweils beschlossen und Bestandteil des jährlichen Haushaltsgesetzes wurden.

Grundlage dieses Vorgehens war unter anderem eine am 06.11.1998 von fünf Stiftungen abgegebene „Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen“, der sich im Jahr 2003 zuletzt die Stiftung R anschloss. Darin wurde ausgeführt, es obliege der parlamentarischen Entscheidung, nach welchen Kriterien politische Stiftungen in die Verteilung der festgesetzten Globalzuschüsse einbezogen würden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genüge der Staat seiner verfassungsrechtlichen Neutralitätsverpflichtung, wenn er alle dauerhaft ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen berücksichtige. Ein geeigneter Anhaltspunkt für die Dauerhaftigkeit einer ins Gewicht fallenden Grundströmung dürfe eine wiederholte Vertretung, dabei zumindest einmal in Fraktionsstärke, der nahestehenden Partei im Deutschen Bundestag sein. Scheide eine Partei aus dem Deutschen Bundestag aus, sollte die ihr nahestehende politische Stiftung mindestens für die Dauer einer Wahlperiode den Anspruch auf Zuteilung von Globalzuschüssen behalten.

Die A-Partei wurde am 06.02.2013 gegründet. Sie erreichte bei der Bundestagswahl am 24.09.2017 ein Zweitstimmenergebnis von 12,6 % und stellte damit die drittstärkste Bundestagsfraktion. In der Sitzung des Bundesvorstands der A-Partei vom 13.04.2018 wurde durch einstimmigen Beschluss die Stiftung D als nahestehend anerkannt. Am 30.06.2018 wurde der Beschluss durch den Bundesparteitag der A-Partei mit Zwei-Drittel-Mehrheit bestätigt.

In der Folge bat die Stiftung D die Vorsitzenden der sechs staatlich geförderten politischen Stiftungen, künftig an den Stiftungsgesprächen beteiligt zu werden. Seitens der Vorsitzenden von vier Stiftungen wurde mitgeteilt, die Entscheidung über den Kreis der Förderungsempfänger sei Sache des Gesetzgebers, so dass es keine Notwendigkeit für gemeinsame Gespräche gebe. In der Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages vom 10.10.2018 wurde der Antrag der Bundestagsfraktion der A-Partei auf Einstellung von Globalzuschüssen zugunsten der Stiftung

D für das Haushaltsjahr 2019 abgelehnt. Auch der in einer weiteren Sitzung vom 08.11.2018 gestellte Antrag der Bundestagsfraktion der A-Partei auf Einstellung von Globalzuschüssen zugunsten der D wurde abgelehnt.

Das durch den Deutschen Bundestag daraufhin verabschiedete Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019 (Haushaltsgesetz 2019) vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2528) trat am 01.01.2019 in Kraft. Insgesamt belief sich die Förderung der politischen Stiftungen durch den Bund auf einen Betrag von rund 660 Mio. Euro, davon umfassten Globalzuschüsse 130 Mio. Euro. Die staatliche Parteienfinanzierung betrug im gleichen Jahr hingegen 193,5 Mio. Euro.

Die A-Partei wandte sich mit Antragschrift vom 06.04.2019, die beim Bundesverfassungsgericht am 10.04.2019 eingegangen ist, form- und fristgerecht gegen die Außerachtlassung der Stiftung D im Haushaltsgesetz 2019. Der Erlass des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019 vom 17.12.2018 durch den Deutschen Bundestag verletzte die A-Partei dadurch in ihren verfassungsmäßigen Rechten, insbesondere dem Recht auf Chancengleichheit aller politischen Parteien im politischen Wettbewerb, dass der durch das Gesetz in Kraft gesetzte Bundeshaushaltsplan keine Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit zugunsten der Stiftung D vorsieht, wohl aber – jeweils ungleich höhere – Fördermittel zugunsten der parteinahen Stiftungen anderer im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien.

Hat der Antrag der A-Partei vor dem Bundesverfassungsgericht Erfolg?

EINORDNUNG

Das Bundesverfassungsgericht hatte auf Antrag der Partei „Alternative für Deutschland“ (AfD) zu entscheiden, ob die gegenwärtige Ausgestaltung der Finanzierung der politischen Stiftungen mit dem Grundgesetz, insbesondere dem Recht auf Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG, vereinbar sei. Die AfD stellte den Antrag, da die ihr nahestehende „Desiderius-Erasmus-Stiftung“ (DES) von dieser Finanzierung gänzlich ausgeschlossen war.¹ Dabei ist der oben genannte Sachverhalt dergestalt verkürzt, dass sich die ursprünglichen zwölf Anträge der AfD gegen sechs Beteiligte richteten.² Insbesondere ist die AfD vor dem Bundesverfassungsgericht auch gegen die Haushaltsgesetze für die Haushaltsjahre 2019, 2020, 2021 und 2022 vorgegangen.³ Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch alle Anträge mit Ausnahme der auf das Haushaltsjahr 2019 und 2022 bezogenen mit unterschiedlichsten Be-

gründungen für unzulässig erachtet.⁴ Der Antrag gegen das Haushaltsgesetz 2022 wurde vom vorliegenden Verfahren gem. § 66 BVerfGG abgetrennt und wird fortan unter dem Aktenzeichen 2 BvE 1/23 geführt.⁵ Grund hierfür war, dass „in der Kürze der Zeit“⁶ die aufgeworfenen – neuen – Rechtsfragen durch den erneuten Einzug der AfD in den Deutschen Bundestag und einen erstmals enthaltenen Haushaltsvermerk, der an die freiheitlich demokratische Grundordnung anknüpfte, nicht mehr ausreichend vorgebracht werden konnten.⁷

Zuvor erachtete das Bundesverfassungsgericht 2019 auch eine in diesem Zusammenhang ergangene Verfassungsbeschwerde der DES gegen ihre fehlende Beteiligung an der staatlichen Förderung politischer Stiftungen für unzulässig⁸ und verwarf auch einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung von Seiten der AfD.⁹

¹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 232.

² Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, vor Rn. 1; namentlich das Bundesverwaltungsamt, das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, das Bundesministerium der Finanzen, der Deutsche Bundestag und die Bundesregierung.

³ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, vor Rn. 1.

⁴ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 107ff.

⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, vor Rn. 1.

⁶ BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 114.

⁷ Vgl. ebd.

⁸ Siehe hierzu BVerfG BeckRS 2019, 9898.

⁹ Siehe hierzu BVerfG NVwZ 2020, 1422; erwähnenswert ist dabei, dass die Kammermitglieder wegen Besorgnis der Befangenheit von Seiten der AfD im Verfahren abgelehnt wurden, da angesichts der Zurückweisung der Verfassungsbeschwerde der DES an der Unvoreingenommenheit und Ergebnisoffenheit der Richter gezweifelt wurde. Das Ablehnungsgesuch wurde gem. § 19 BVerfGG als offensichtlich unzulässig verworfen (vgl. BVerfG BeckRS 2020, 19751, Rn. 25).

Auf der einen Seite reiht sich der Antrag in die Vielzahl der durch die AfD geführten und sowohl verfassungsrechtlich spannende als auch – meist – klausurrelevanten Verfahren ein. Denn mit Einzug der AfD in den Deutschen Bundestag und der damit verbundenen herausfordernden Frage des Umgangs mit dieser als rechtsextremistischer Verdachtsfall geführten Partei¹⁰ haben sich zahlreiche Fälle entwickelt. Zu nennen ist hier unter anderem die Frage des Umfangs der Äußerungsrechte der Bundesregierung,¹¹ die während Corona kurzzeitig geltende 2G+-Regelung im Deutschen Bundestag,¹² die historisch erstmalige Abwahl eines Ausschussvorsitzenden¹³ oder auch die fortlaufende Nichtwahl eines AfD-Bundestagsvizepräsidenten.¹⁴

Auf der anderen Seite behandelt das Verfahren die bereits seit der im Nachgang zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 09. April 1992 eingesetzten Weizsäcker-Kommission im Jahre 1993 gerügte Frage des Fehlens einer materiellen Rechtsgrundlage zur Finanzierung politischer Stiftungen sowie die mangelnde Transparenz und Kontrolle der Mittelzuweisung.¹⁵

LEITSÄTZE

1. Eingriffe in das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien aus Art. 21 Abs. 1 S. 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.

¹⁰ Siehe hierzu die Berichterstattung bei <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/afd-beobachtung-verfassungsschutz-101.html> (Abruf v. 09.07.2023).

¹¹ BVerfG BeckRS 2018, 1876; BVerfG NJW 2020, 2096; BVerfG NJW 2022, 3070.

¹² BVerfGE 160, 346.

¹³ Lesenswert hierzu Schönberger, <https://verfassungsblog.de/abwahl-und-was-dann/> (Abruf v. 09.07.2023).

¹⁴ Vgl. hierzu BVerfGE 160, 411; dabei ist die Nichtwahl eines Bundestagsvizepräsidenten trotz zugehöriger Fraktion historisch nicht einmalig. So erhielt die Fraktion der „Bündnis 90/Die Grünen“ erst nach gut elf Jahren im Jahre 1994 ihre erste Bundestagsvizepräsidentin, siehe hierzu https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/34357513_wahlperioden13-205304 (Abruf v. 03.08.2023). Die Fraktion der „Partei des Demokratischen Sozialismus“ (PDS) erhielt erst im Jahre 1998 eine Bundestagsvizepräsidentin. In diesem Jahre erreichte die PDS indes auch erstmalig eine Fraktionsstärke, siehe hierzu <https://www.tagesschau.de/wahl/archiv/1998-09-27-BT-DE/index.shtml> (Abruf v. 06.08.2023).

¹⁵ Vgl. BT-Drucks. 12/4415, S. 38, 41.

GUTACHTERLICHE LÖSUNG

A. Zulässigkeit

I. Zuständigkeit

II. Beteiligtenfähigkeit

1. Antragsteller

2. Antragsgegner

III. Antragsgegenstand, § 64 Abs. 1 BVerfGG

IV. Antragsbefugnis, § 64 Abs. 1 BVerfGG

V. Form und Frist

VI. Rechtsschutzbedürfnis

VII. Zwischenergebnis

B. Begründetheit

I. Recht auf Chancengleichheit

II. Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit

1. Möglichkeit des Eingriffes

2. Tatsächlicher Eingriff

III. Verfassungsmäßige Rechtfertigung

1. Haushaltsgesetz 2019

2. Anderweitige Rechtfertigung

3. Zwischenergebnis

C. Ergebnis

Der Antrag der A-Partei hat Erfolg, wenn er zulässig und soweit er begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Zuständigkeit

Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG ist das Bundesverfassungsgericht für das Organstreitverfahren zuständig.

II. Beteiligtenfähigkeit

Weiter müssten im kontradiktorischen Organstreitverfahren sowohl Antragsteller als auch Antragsgegner beteiligtenfähig sein. Dies richtet sich grundsätzlich nach § 63 BVerfGG und Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG.

1. Antragsteller

Problematisch ist zunächst, dass die A-Partei als Antrag-

stellerin nicht in der Vorschrift des § 63 BVerfGG vorgesehen ist. In Fortführung der Rechtsprechung des Weimarer Staatsgerichtshofs, der Parteien als organstreitfähig eingestuft hatte, und unter dem maßgeblichen Einfluss von Gerhard Leibholz¹⁶ hält das Bundesverfassungsgericht indes daran fest, dass politische Parteien die Rechte aus ihrem verfassungsrechtlichen Status als „andere Beteiligte“ i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG im Organstreitverfahren geltend machen können und müssen.¹⁷ Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts sind Parteien demnach insbesondere antragsberechtigt, wenn sie über ihre Rechte streiten, die sich aus ihrer besonderen verfassungsrechtlichen Stellung ergeben.¹⁸ Dies ist insbesondere der Fall, wenn eine Partei – wie hier – um ihr Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG streitet. Somit ist die A-Partei beteiligtenfähig.¹⁹

2. Antragsgegner

Der Deutsche Bundestag ist als oberstes Bundesorgan (Art. 38ff. GG) nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 GG, § 63 Abs. 1 BVerfGG beteiligtenfähig.

III. Antragsgegenstand, § 64 Abs. 1 BVerfGG

Weiter müsste ein tauglicher Antragsgegenstand vorliegen. Gem. § 64 Abs. 1 BVerfGG ist ein Antrag zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Als Maßnahme kommt jedes rechtserhebliche Verhalten des Antragsgegners in Betracht, das geeignet ist, die Rechtstellung des Antragsgegners zu beeinträchtigen.²⁰ Der Erlass des Haushaltsgesetzes in Verbindung mit dem Haushaltsplan stellt eine rechtserhebliche Maßnahme i.S.d. § 64 Abs. 1 BVerfGG dar.²¹ Der Erlass eines derartigen Haushaltsgesetzes ist dabei zumindest mittelbar geeignet, sich auf die Rechtstellung der A-Partei aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG auszuwirken. Somit liegt ein tauglicher Antragsgegenstand vor.

IV. Antragsbefugnis, § 64 Abs. 1 BVerfGG

Weiter müsste die A-Partei antragsbefugt sein. Die A-Partei ist antragsbefugt, wenn nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass der Antragsgegner Rechte des Antragstellers, die aus einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten erwachsen, durch die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung verletzt oder unmittelbar gefährdet hat.²² Erfolgt die Zuweisung öffentlicher Mittel unmittelbar an politische Parteien, wirkt sich dies in jedem Fall auf ihre Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilnahme am politischen Wettbewerb aus. In diesen Fällen sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen des formalisierten Gleichheitssatzes strikt zu beachten.²³ Vorliegend erfolgt die Vergabe der öffentlichen Mittel hingegen nicht unmittelbar an die A-Partei, sondern an die Stiftung D. Bei der Stiftung D handelt es sich jedoch um eine parteinahe Stiftung der A-Partei. Insoweit kann nicht ohne Weiteres ausgeschlossen werden, dass durch die Mittelzuweisung in das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit eingegriffen wird.²⁴ Somit ist die A-Partei antragsbefugt.

V. Form und Frist

Der Antrag ist sowohl form- als auch fristgerecht (§§ 23 Abs. 1, 64 Abs. 1, 3 BVerfGG) gestellt.

VI. Rechtsschutzbedürfnis

Schließlich müsste die A-Partei ein Rechtsschutzbedürfnis aufweisen. Vorliegend ergibt sich das Rechtsschutzbedürfnis der A-Partei jedoch bereits aus der mit dem jährlich wiederkehrenden Erlass eines Haushaltsgesetzes verbundenen Wiederholungsfahr für eine Verletzung des Rechts der A-Partei aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG. Dem Rechtsschutzbedürfnis steht auch nicht entgegen, dass die Stiftung D möglicherweise selbst auf dem Verwaltungsrechtsweg eine Überprüfung des jeweiligen Bundeshaushaltsplans erreichen kann. Denn auch wenn die Verwaltungsgerichte insofern eine Verletzung des Rechts der Stiftung D aus Art. 3 Abs. 1 GG feststellten und die Bestimmungen im Haushaltsplan ihr gegenüber nicht bindend wären, wäre

¹⁶ Leibholz, Verfassungsrechtliche Stellung und innere Ordnung der Parteien, in Verhandlungen des 38. Deutschen Juristentages (1951), S. C 10.

¹⁷ Schlaich/Korioth, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Aufl. 2021, 4. Teil Rn. 92.

¹⁸ BVerfGE 4, 27 (30f.).

¹⁹ Diese Einordnung ist besonders umstritten (vgl. Walter in: Dürig/Herzog/Scholz, 99. EL September 2022, GG Art. 93 Rn. 218). Andere Ansichten verweisen wegen der Zuordnung der Parteien zur gesellschaftlichen Sphäre auf die Verfassungsbeschwerde (so Schlaich/Korioth (Fn. 17), 4. Teil Rn. 92).

²⁰ Vgl. BVerfGE 118, 277 (317).

²¹ Vgl. BVerfGE 73, 1 (28).

²² Vgl. BVerfGE 68, 1 (63); 99, 19 (28); 104, 14 (19).

²³ Vgl. BVerfGE 85, 264 (297); 111, 382 (398ff.).

²⁴ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 148.

dem Rechtsschutzziel der A-Partei damit nicht gedient.²⁵ Eine Feststellung, dass der Gesetzgeber mit der Nichtberücksichtigung der Stiftung D bei der Globalzuschussförderung in den Haushaltsjahren 2019 zugleich die A-Partei in ihrem organschaftlichen Recht aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG verletzt hat, wäre mit einer solchen verwaltungsgerichtlichen Entscheidung nicht zu erreichen.²⁶ Die A-Partei genießt somit das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis.

VII. Zwischenergebnis

Der Antrag der A-Partei beim Bundesverfassungsgericht ist zulässig.

B. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, wenn die Nichtbeachtung der parteinahen Stiftung D im Haushaltsgesetz für das Jahr 2019 gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstößt und die A-Partei in ihren Rechten verletzt (vgl. § 67 BVerfGG).

I. Recht auf Chancengleichheit

Als beeinträchtigt Recht der A-Partei kommt hier das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb in Betracht.

In der freiheitlichen Demokratie des Grundgesetzes geht alle Staatsgewalt vom Volke aus und wird von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt (Art. 20 Abs. 2 GG).²⁷ Demokratische Legitimation im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG vermögen Wahlen und Abstimmungen aber nur zu vermitteln, wenn sie frei sind. Dies setzt nicht nur voraus, dass der Akt der Stimmabgabe frei von Zwang und unzulässigem Druck bleibt, sondern auch, dass die Wählerinnen und Wähler ihr Urteil in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können.²⁸ In diesem Prozess kommt in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes politischen Parteien entscheidende Bedeutung

zu.²⁹ Politische Parteien sind frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Vereinigungen, die in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinwirken, ohne diesem selbst anzugehören.³⁰ Ihnen kommt eine spezifische Vermittlungsfunktion zwischen Staat und Gesellschaft zu,³¹ indem diese als politische Handlungseinheit Wähler zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammenschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das Handeln der Staatsorgane ermöglichen.³²

Art. 21 GG verleiht dem dadurch Ausdruck, dass sie als verfassungsrechtlich notwendige Einrichtungen für die politische Willensbildung des Volkes anerkannt und in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben werden.³³

Um die verfassungsrechtlich gebotene Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung zu gewährleisten, ist es indes unerlässlich, dass die Parteien, soweit irgend möglich, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilnehmen.³⁴ Ihr Recht auf Chancengleichheit steht daher in engem Zusammenhang mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG.³⁵ Von dieser Einsicht her empfängt der Verfassungsgrundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien das ihm eigene Gepräge. Der formale Charakter des Gleichheitssatzes im Bereich der politischen Willensbildung des Volkes hat zur Folge, dass auch der Verfassungsgrundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien in dem gleichen Sinne formal verstanden werden muss. Art. 21 Abs. 1 GG garantiert den politischen Parteien nicht nur die Freiheit ihrer Gründung und die Möglichkeit der Mitwirkung an der politischen Willensbildung, sondern auch, dass diese Mitwirkung auf der Basis gleicher Rechte und gleicher Chancen erfolgt.³⁶ Denn der im Mehrparteiensystem stattfindende politische Wettkampf ist darauf angelegt, Unterschiede hervorzubringen, die die öffentliche Gewalt nicht ignorieren oder gar konterkarieren darf.³⁷

²⁵ Vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 18.07.2002 – 3 C 54/01, Rn. 22.

²⁶ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 162.

²⁷ Vgl. BVerfGE 148, 11 (23); 154, 320 (334).

²⁸ Vgl. ebd.

²⁹ Vgl. ebd.

³⁰ Vgl. ebd.

³¹ Vgl. ebd.

³² Vgl. ebd.

³³ Vgl. BVerfGE 148, 11 (24); 154, 320 (334).

³⁴ Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.06.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20, Rn. 72.

³⁵ Vgl. BVerfGE 148, 11 (24); 154, 320 (334).

³⁶ Vgl. BVerfGE 148, 11 (24); 154, 320 (334).

³⁷ Vgl. BVerfGE 111, 382 (398).

Staatlichem Handeln steht deshalb weder zu, einzelne Teilnehmer am politischen Wettbewerb zu benachteiligen oder zu begünstigen, noch hat der Staat das Recht, mit staatlichen Mitteln die Etablierung neuer, in ihrem Bestand von der staatlichen Förderung abhängiger Wettbewerbsteilnehmer zu ermöglichen.³⁸

II. Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit

Weiter könnte in das Recht auf Chancengleichheit der A-Partei aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG eingegriffen worden sein.

1. Möglichkeit des Eingriffes

Fraglich ist zunächst, ob die Gewährung der Globalzuschüsse unter Außerachtlassung der Stiftung D überhaupt einen Eingriff in das Recht der Chancengleichheit der A-Partei aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG darstellen kann.

Grundsätzlich liegt eine Gewährung von Globalzuschüssen an politische Stiftungen im öffentlichen Interesse und begegnet deshalb keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.³⁹ Voraussetzung ist allerdings, dass es sich bei den politischen Stiftungen um von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen handele, die sich selbständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit dieser Aufgabe annähmen und in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren.⁴⁰ Die Stiftungen sind danach gehalten, darauf zu achten, dass Führungspositionen in der Stiftung und in der ihr nahestehenden Partei nicht in einer Hand vereinigt würden und dass die Mitglieder der leitenden Stiftungsorgane nicht vornehmlich aus in hervorgehobener Stellung aktiv tätigen Parteimitgliedern bestünden.⁴¹

Von dem unmittelbar auf die Erringung politischer Macht und deren Ausübung gerichteten Wettbewerb der politischen Parteien habe sich die Zwecksetzung der Stiftungen deutlich abzuheben. Die Stiftungen sollen vielmehr die Beschäftigung der Bürger mit politischen Sachverhalten anregen und den Rahmen bieten für eine – allen interessierten Bürgern zugängliche – offene Diskussion

politischer Fragen.⁴² Einfachrechtlich findet das Distanzgebots Ausdruck in § 11 Abs. 2 S. 3 PartG sowie in § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG.

Vertiefung zur Unabhängigkeit politischer Stiftungen

Teilweise wird im Schrifttum vertreten, politische Stiftungen könnten nicht gleichzeitig parteinah und unabhängig sein.⁴³ Weiter wird zum Teil geltend gemacht, die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Kriterien für die Beachtung des Distanzgebots seien wenig praktikabel und führten dazu, dass der Trennungsvorstellung entgegenstehende Tendenzen „unter den Tisch“ fielen. Sie könnten allenfalls Mindestanforderungen darstellen.⁴⁴ Im Ergebnis könne nicht verdeckt werden, dass die Stiftungen sich im Aufgabenbereich der Parteien bewegten.⁴⁵

Dem steht nach – nun erneut bestätigter – Ansicht des Bundesverfassungsgerichts entgegen, dass die inhaltliche Nähe einer politischen Stiftung zu einer bestimmten Partei nicht ausschließt, dass sie ihre Aufgaben rechtlich und organisatorisch unabhängig wahrnehme. Die Orientierung an bestimmten politischen Grundwerten bedeute nicht, dass eine politische Stiftung ihre Arbeitsinhalte nicht autonom bestimmt und eigenständig umsetzt. Zwar begründe die Verpflichtung auf eine gemeinsame politische Grundströmung eine besondere Nähe zwischen der Partei und der ihr nahestehenden Stiftung. Trotzdem könne aber die Stiftung ihr konkretes Handeln grundsätzlich unabhängig von der Partei gestalten.⁴⁶

Die Maßgaben zur Feststellung der rechtlichen und tatsächlichen Unabhängigkeit der politischen Stiftungen gegenüber den Parteien seien nach Ansicht des Gerichts auch ausreichend praktikabel und aussagekräftig.⁴⁷

An und für sich ist der Gesetzgeber nicht berechtigt, Unterschiede zwischen politischen Parteien in Größe, Leistungsfähigkeit und Zielsetzung auszugleichen, um al-

³⁸ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 173.

³⁹ Vgl. BVerfGE 73, 1 (38).

⁴⁰ Vgl. BVerfGE 73, 1 (31f., 37).

⁴¹ BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 197.

⁴² Vgl. BVerfGE 73, 1 (33).

⁴³ Vgl. Ebbighausen et al., Die Kosten der Parteiendemokratie, 1996, S. 240f.; Günther/Vesper, Wie weiter mit dem Stiftungsgeld?, ZRP 1994, 289 (290f.); Hobusch, verfassungsblog.de (Fn. 43).

⁴⁴ Vgl. Hug, Staatliche Alimentierung parteinaher Stiftungen – Eine Einordnung in das Regelungssystem des Art. 21 GG, MIP 2017, 37 (38).

⁴⁵ Vgl. Hug, MIP 2017, 37 (38); vgl. auch Hobusch, verfassungsblog.de (Fn. 43).

⁴⁶ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 202.

⁴⁷ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 203.

len dieselbe Ausgangslage im politischen Wettbewerb zu verschaffen.⁴⁸ Neben einer direkten Förderung kann auch die Zuweisung staatlicher Mittel an Dritte auf die Wettbewerbslage zwischen den Parteien einwirken. Diesbezüglich kann auch die Chancengleichheit der Parteien durch faktische oder mittelbare Beeinträchtigungen betroffen sein, wenn diese in der Zielsetzung und ihren Wirkungen unmittelbar und zielgerichteten Eingriffen gleichkommen.⁴⁹ Erfolgt die Vergabe öffentlicher Finanzmittel an Dritte, wie vorliegend an die politischen Stiftungen, kann allerdings – auch wenn der vorgesehene Verwendungszweck dieser Mittel politische Bezüge aufweist – nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass durch die Zuweisung dieser Mittel in das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit eingegriffen wird.⁵⁰ Dies gilt insbesondere, wenn die Mittel Institutionen zugewendet werden, die – wie vorliegend die politischen Stiftungen – 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.⁵¹ 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.

2. Tatsächlicher Eingriff

In das Recht der Chancengleichheit der A-Partei aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG müsste deshalb nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls tatsächlich eingegriffen worden sein.

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 dabei den verfestigten Ausgangspunkt des besonderen Näheverhältnisses zwischen Partei und Stiftung.⁵²

Das inhaltliche Band zwischen Partei und der ihr nahestehenden Stiftung besteht in der Vertretung gemeinsamer politischer Grundwerte und Überzeugungen.⁵³ Partei und Stiftung werden von einer nicht rein zweckhaften, sondern obendrein ideellen Interessenallianz zum beiderseitigen Vorteil zusammengehalten.⁵⁴

Die geförderten Stiftungen können sodann zur Förderung der gemeinsamen politischen Grundwerte und Überzeugungen die Förderung, die im gleichen Jahr das Dreifache der staatlichen Parteienfinanzierung betrug,⁵⁵ in ihrem gesamten Tätigkeitsbereich einsetzen und werden dadurch in die Lage versetzt, eine große Zahl an Seminaren, Diskussionsveranstaltungen oder sonstigen Informationsangeboten durchzuführen.⁵⁶ Dabei kommt es nicht zwangsläufig darauf an, in welchem Umfang an derartigen Veranstaltungen Personen teilnehmen, die bereits zuvor eine bestimmte politische Orientierung aufweisen,⁵⁷ denn ungeachtet dessen ist davon auszugehen, dass die Bildungsarbeit politischer Stiftungen das Interesse und den Einsatz für die programmatischen Grundsätze und Ziele der ihr nahestehenden politischen Parteien fördert.⁵⁸ Daneben ergeben sich umfängliche Möglichkeiten zur Durchführung von Forschungsvorhaben in den für die politische Agenda der nahestehenden Partei besonders relevanten Politikfeldern.⁵⁹ Weitere Vorteile für die einer Stiftung jeweils nahestehenden Partei ergeben sich schließlich auch aus der Begabtenförderung, durch die zum einem qualifizierter Nachwuchs gewonnen und gefördert wird und sich zum anderen ein Personalreservoir bilden lässt, welcher der Partei und Regierung zur Verfügung steht.⁶⁰

Auch wenn ein tatsächlicher Einfluss auf die politische Willensbildung im Einzelnen nicht messbar sein mag, liegt indes auf der Hand, dass die damit verbundene Verbreitung und Fortentwicklung des Gedankenguts der jeweils nahestehenden Partei die bestehende Wettbewerbslage zu deren Gunsten beeinflusst.⁶¹ Zudem werden durch den Einsatz der Globalzuschüsse die Reichweite, der von der

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 104, 287 (300).

⁴⁹ Vgl. Jarass in: Pieroth/Jarass, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 23.

⁵⁰ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 177.

⁵¹ Vgl. BVerfG NVwZ 2015, 1362 (1363).

⁵² BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 207.

⁵³ BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 209.

⁵⁴ Vgl. Heisterkamp in: Think Tanks der Parteien? – Eine vergleichende Analyse der deutschen politischen Stiftungen, 2. Aufl. 2018, S. 513.

⁵⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 13.

⁵⁶ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 228.

⁵⁷ BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 220.

⁵⁸ Vgl. VerfGH Saarl NVwZ-RR 2013, 537 (538f.).

⁵⁹ BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 228.

⁶⁰ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 224.

⁶¹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 219.

nahestehenden Partei vertretenen Grundüberzeugungen und Politikkonzepte jedenfalls potenziell erweitert.⁶²

Insoweit stellt sich die Gewährung von Globalzuschüssen als staatliche Maßnahme dar, die – obwohl sie rechtlich und organisatorisch selbständige politische Stiftungen adressieren – spürbar auf die politische Willensbildung einwirken und daher am Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien gem. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG zu messen sind.⁶³

Die A-Partei ist eine im Jahr 2013 gegründete politische Partei und hat die Stiftung D durch Beschluss ihres Bundesvorstands vom 13. April 2018 und des Bundesparteitags vom 30. Juni 2018 als ihr nahestehende politische Stiftung anerkannt.⁶⁴ Zweifel an dem durch die Anerkennung zum Ausdruck gebrachten Näheverhältnis zwischen der A-Partei und der Stiftung D hinsichtlich der gesellschaftspolitischen Grundwerte und Überzeugungen sind zudem nicht ersichtlich.⁶⁵

Zu beachten ist weiter, dass die Ausgestaltung der staatlichen Stiftungsförderung im Haushaltsjahr 2019 den bestehenden politischen Kräfteverhältnissen nicht Rechnung trug. So gehörte die A-Partei dem Deutschen Bundestag an und stellte mit einem Wahlergebnis von 12,6 % die drittstärkste Bundestagsfraktion dar. Gleichwohl erfolgte ein vollständiger Ausschluss der Stiftung D von der staatlichen Stiftungsfinanzierung.⁶⁶

Somit greift die Gewährung von Globalmitteln für die gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit an die politischen Stiftungen, die den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien nahestehen, unter Außerachtlassung der Stiftung D in das Recht der A-Partei auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG ein.

III. Verfassungsmäßige Rechtfertigung

Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien unter-

liegt ebenso wie die Wahlrechtsgleichheit keinem absoluten Differenzierungsverbot.⁶⁷ Aufgrund seines formalen Charakters⁶⁸ hat aber grundsätzlich jeder Eingriff in die chancengleiche Teilnahme der Parteien am politischen Wettbewerb zu unterbleiben, der nicht durch einen besonderen, in der Vergangenheit als „zwingend“ bezeichneten Grund gerechtfertigt ist.⁶⁹ Gründe, die Ungleichbehandlungen rechtfertigen und einem Staatsorgan eine Befugnis zum Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien verleihen, müssen zudem durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sein, das dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten kann.⁷⁰

1. Haushaltsgesetz 2019

Fraglich ist vorliegend zunächst, ob das Haushaltsgesetz 2019 für eine derartige verfassungsmäßige Rechtfertigung genügt.

In der Ordnung des Grundgesetzes trifft die grundlegenden Entscheidungen das vom Volk gewählte Parlament. In ständiger Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht daher aus grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) einerseits sowie dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) andererseits die Verpflichtung des Gesetzgebers abgeleitet, in allen grundlegenden normativen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen.⁷¹ Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass derartige Regelungen aus einem Verfahren hervorgehen, das sich durch Transparenz auszeichnet, die Beteiligung der parlamentarischen Opposition gewährleistet und auch den Betroffenen und der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten.⁷² Welche Angelegenheiten wegen ihrer grundlegenden Bedeutung gesetzgeberischer Regelung vorbehalten sind, lässt sich nur mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und die Wirkintensität der in Rede stehenden Regelung ermitteln.⁷³ Die verfassungsrechtlichen Wertungsmaßstäbe sind dabei primär die tragenden

⁶² BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 229.

⁶³ BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 230; vgl. auch Geerlings, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen im Lichte der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie, ZParl 2003, 768 (773f.); Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 277; Merten, Ist- und Soll-Zustand der Parteistiftungsfinanzierung. Ein Beitrag zur Ordnung des Parteienrechts, in: Festschrift für Martin Morlok zum 70. Geburtstag, 2019, 395 (404).

⁶⁴ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 15.

⁶⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 212.

⁶⁶ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 232.

⁶⁷ Vgl. BVerfGE 135, 258 (286).

⁶⁸ Vgl. BVerfGE 8, 51 (64f.); 85, 264 (297); 111, 54 (105); 135, 259 (286).

⁶⁹ Vgl. BVerfGE 8, 51 (65); 14, 121 (133); 34, 160 (163).

⁷⁰ Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.06.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20, Rn. 92; insoweit zum Grundsatz der Gleichheit der Wahl BVerfGE 6, 84 (92f.); 95, 408 (418); 129, 300 (320); zum Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl BVerfGE 42, 212 (340f.); 132, 39 (48).

⁷¹ Vgl. BVerfGE 49, 89 (126); 77, 170 (230f.); 98, 218 (251); 136, 69 (114).

⁷² Vgl. BVerfGE 85, 386 (403); 95, 267 (307f.).

⁷³ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 183.

Prinzipien des Grundgesetzes. Dazu zählen insbesondere die vom Grundgesetz verbürgten Grundrechte.⁷⁴

Sind Grundrechte betroffen, besteht regelmäßig die Notwendigkeit eines Parlamentsgesetzes. Dies gilt insbesondere, wenn miteinander konkurrierende grundrechtliche Freiheitsrechte aufeinandertreffen und deren jeweilige Grenzen fließend und nur schwer auszumachen sind.⁷⁵ Weitere Anhaltspunkte für das Erfordernis einer Regelung durch den unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber ergeben sich aus der Bedeutung einer Rechtsmaterie für das Gemeinwesen⁷⁶ oder für den Prozess der politischen Willensbildung.⁷⁷ Der Gesetzgeber ist zur Regelung der Fragen verpflichtet, die für Staat und Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sind.⁷⁸

Die Wahrnehmung der den Parteien durch Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG zugewiesenen Mittlerrolle ist unverzichtbarer Bestandteil der Ausgestaltung des grundgesetzlichen Demokratieprinzips. Voraussetzung für die Wahrnehmung dieser Mittlerrolle ist die Möglichkeit, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilnehmen zu können.⁷⁹ 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.⁸⁰ Davon ausgehend gilt der Gesetzesvorbehalt auch für Regelungen der chancengleichen Teilnahme der Parteien am politischen Wettbewerb.⁸¹

Das Haushaltsgesetz ist ein formelles Gesetz,⁸² das seine Rechtswirkungen nur im organschaftlichen Rechtskreis zwischen Parlament und Regierung entfaltet.⁸³ Wegen

des Fehlens unmittelbarer Außenwirkung begründet das Haushaltsgesetz weder Ansprüche Dritter,⁸⁴ noch besteht eine positive Verpflichtung der Exekutive, die bewilligten Mittel zu verausgaben.⁸⁵ 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.⁸⁶

Aufgrund der Relevanz derartiger Zuwendungen für den Prozess der politischen Willensbildung und damit für die Verwirklichung des Demokratieprinzips als eines zentralen, vom Schutzbereich des Art. 79 Abs. 3 GG umfassten Elements der grundgesetzlichen Ordnung, ist es Sache des Gesetzgebers, in abstrakt-genereller Weise zu regeln, nach welchen Kriterien der Kreis der Zuwendungsempfänger bestimmt und die Höhe der jeweiligen Zuwendung festgelegt wird. Nur auf dieser Grundlage ist – auch für die betroffenen Parteien selbst – nachvollziehbar, nach welchen allgemeinen Kriterien die staatlichen Leistungen bemessen werden und welche Schutzgüter eine Differenzierung zwischen verschiedenen Stiftungen rechtfertigen sollen.

Eine auf das Binnenverhältnis von Parlament und Regierung begrenzte bloße Auflistung von Zuwendungsempfängern und -beträgen im jeweiligen Haushaltsgesetz vermag dies regelmäßig nicht zu leisten. Vielmehr erfordert der Vorbehalt des Gesetzes, dass die für den demokratischen Willensbildungsprozess wesentliche Frage einer Beeinflussung der zwischen den politischen Parteien bestehenden Wettbewerbslage durch staatliche Leistungen in einem eigenen Gesetz geregelt wird, an dem sich die jeweilige Haushaltsgesetzgebung zu orientieren hat.⁸⁷ Nur auf diesem Weg kann zudem gewährleistet werden, dass der Schaffung einer solchen Regelung ein Verfahren vor-

⁷⁴ Vgl. BVerfGE 49, 89 (127).

⁷⁵ Vgl. BVerfGE 83, 130 (142).

⁷⁶ Vgl. Merten, *Parteinahe Stiftungen im Parteienrecht*, 1999, S. 89.

⁷⁷ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg NVwZ 2012, S. 1265 (1267); vgl. auch Merten, *Die Finanzierung politischer Jugendorganisationen gerät unter Gesetzgebungsdruck*, NVwZ 2012, 1228 (1229).

⁷⁸ Vgl. BVerfGE 139, 19 (46); 150, 1 (97).

⁷⁹ BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 184.

⁸⁰ Ebd.

⁸¹ Ebd.

⁸² Soweit die Auffassung vertreten wird, dass ein Haushaltsgesetz ein „materielles Gesetz“ ist (vgl. zum Meinungsstand Heintzen in: Isensee/Kirchhof, *HStR V*, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 51f.; Siekmann in: Sachs, *GG*, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 23), kann diese Frage vorliegend ohnehin dahinstehen, da dies für die hier zu erörternde Frage, ob die entsprechende Festlegung im Haushaltsgesetz als Grundlage für die Zuteilung staatlicher Leistungen, die sich auf die Chancengleichheit der Parteien und den Prozess der politischen Willensbildung auswirken, genügt, ohne Belang ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 191).

⁸³ Vgl. BVerfGE 79, 311 (327).

⁸⁴ Vgl. hierzu § 3 Abs. 2 BHO; vgl. ferner BVerfGE 1, 299 (307).

⁸⁵ Vgl. Hillgruber/Drüen in: v. Mangoldt/Klein/Starck, *GG*, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 69.

⁸⁶ Vgl. BVerwGE 90, 112 (126f.).

⁸⁷ BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 193.

angeht, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten.⁸⁸

Ebenso wie in Fällen, in denen Eingriffe in die Grundrechtssphäre von am Subventionsverhältnis nicht beteiligten Dritten in Rede stehen,⁸⁹ bedarf es daher bei einer – wie hier vorliegenden – erheblichen Betroffenheit der Chancengleichheit der Parteien durch staatliche Leistungen einer gesonderten gesetzlichen Regelung der Anspruchsvoraussetzungen und Vergabekriterien.⁹⁰ Somit reicht das Haushaltsgesetz 2019 als verfassungsrechtliche Rechtfertigung für die Zahlung von staatlichen Zuwendungen mit Auswirkungen auf die Wettbewerbslage zwischen den Parteien grundsätzlich nicht aus.

2. Anderweitige Rechtfertigung

In Betracht käme allenfalls noch eine Rechtfertigung über die „Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen“ vom 06.11.1998, einer darauf gestützten parlamentarischen Praxis oder die in der Vergangenheit im Vorfeld der Haushaltsverabschiedung regelmäßig geführten sogenannten „Stiftungsgespräche“.⁹¹ Bei der „Gemeinsamen Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen“ handelt es sich jedoch um eine bloße Meinungskundgabe,⁹² von in eigener Sache tätiger privater Akteure.⁹³ Eine derartige bloße Meinungskundgabe kann dabei nicht die Verpflichtung des Gesetzgebers ersetzen, von Verfassungs wegen die maßgeblichen Entscheidungen selbst zu treffen.⁹⁴ Desgleichen lassen in der Vergangenheit von den geförderten Stiftungen informell durchgeführte „Stiftungsgespräche“ mit Vertretern des Haushaltsausschusses die Notwendigkeit einer besonderen gesetzlichen Regelung der Förderung parteinaher Stiftungen nicht entfallen.⁹⁵

3. Zwischenergebnis

Somit liegt keine verfassungsmäßige Rechtfertigung vor.

C. Ergebnis

Der Antrag der A-Partei vor dem Bundesverfassungsgericht ist zulässig und begründet.

FAZIT

Das Bundesverfassungsgericht hat mit diesem Urteil zunächst bei der zentralen Frage, wie die Stiftung und Partei rechtlich zueinanderstehen, am Stiftungsurteil vom 14.07.1986⁹⁶ festgehalten.⁹⁷ Darüber hinaus hat das Gericht aber zurecht anerkannt, dass die Globalmittel in den politischen Wettbewerb eingreifen, der ansonsten maßgeblich von den Parteien bestritten wird.⁹⁸ Bei einer Förderung der parteinahen Stiftungen im Jahre 2019 i.H.v. 660 Mio. Euro bei gleichzeitiger staatlicher Parteienfinanzierung i.H.v. 193,5 Mio. Euro, wäre es aber auch schwierig, diesen Zusammenhang zu verneinen.

Gleichzeitig hat das Gericht aber auch zu erkennen gegeben, dass dem jetzt geforderten Gesetzgeber „ein gewisser Gestaltungsspielraum“ zukommt.⁹⁹ Nach dem Bundesverfassungsgericht ist es Sache des Gesetzgebers, diesen dergestalt zu nutzen, dass alle dauerhaft, ins Gewicht fallenden Grundströmungen bei der staatlichen Förderung parteinaher Stiftungen gleichheitsgerecht berücksichtigt und Veränderungen der vorgefundenen Wettbewerbslage zugunsten oder zulasten einzelner politischer Parteien durch staatliche Leistungen vermieden werden.¹⁰⁰

Hierbei muss der Gesetzgeber nun insbesondere die Frage beantworten, wieso – unter anderem – der Anteil der SPD-nahen „Friedrich-Ebert-Stiftung“ (FES)¹⁰¹ in Relation an der gesamten Globalzuschussförderung, von 1998 (Wahlergebnis der SPD bei der Bundestagswahl von 40,9 %) zu 2017 (Wahlergebnis von 20,5 %) nur um ca. 5,6 Prozentpunkte sank.¹⁰²

⁸⁸ Ebd.

⁸⁹ Vgl. BVerwGE 90, 112 (126).

⁹⁰ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg NVwZ 2012, 1265 (1269f.).

⁹¹ BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 237.

⁹² Vgl. hierzu VG Köln, Urt. v. 12.08.2022 – 16 K 2526/19, juris, Rn. 97.

⁹³ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 237.

⁹⁴ Vgl. ebd.

⁹⁵ Vgl. ebd.

⁹⁶ BVerfGE 73, 1.

⁹⁷ So auch Hobusch, <https://verfassungsblog.de> (Fn. 43).

⁹⁸ So auch Kofß/Schwörer, <https://verfassungsblog.de/unfall-in-zeitlupe/> (Abruf v. 09.07.2023).

⁹⁹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 245.

¹⁰⁰ Ebd.

¹⁰¹ Die FES wird als Beispiel genannt, da die – zum Teil – fehlende Anpassung der Globalmittelförderung an die Ergebnisse der Bundestagswahlen bei der FES besonders deutlich wird.

¹⁰² Siehe hierzu die Darstellung der Globalzuschussförderung für gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit seit 1990: BT-Drucks. 19/503, S. 6ff.; denkbar wäre allenfalls eine gewisse Übergangszeit zu etablieren, um gewisse Härten auszugleichen.

Besondere Relevanz kommt aber der Ausführung des Bundesverfassungsgerichts zu, dass Eingriffe in die Chancengleichheit der politischen Parteien, einer besonderen gesetzlichen Regelung bedürfen, die zum Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter geeignet und erforderlich ist.¹⁰³ Dabei bringt das Gericht – in einer Art *obiter dictum*¹⁰⁴ – von sich aus als gleichwertiges Verfassungsgut insbesondere den Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung ein.¹⁰⁵ Im Grundgesetz findet sich dieser Begriff an zahlreichen Stellen,¹⁰⁶ was deutlich werden lässt, dass der Parlamentarische Rat und die Verfassungsänderungsgesetzgeber diesem Begriff eine fundamentale Bedeutung zumessen.¹⁰⁷

Die sodann entstehende Situation des Schutzes der freiheitlich demokratischen Grundordnung ist dabei vergleichbar mit dem – kürzlich eingeführten – Finanzierungsausschluss der Parteien nach Art. 21 Abs. 3 GG.¹⁰⁸ Insoweit könnte auch ein derart abgestuftes Sanktionssystem auf parteinahe Stiftungen Anwendung finden.¹⁰⁹ Für den nun geforderten Gesetzgeber wird bei der Ausgestaltung etwaiger Eingriffe deshalb wohl das laufende, erste Verfahren seiner Art bezüglich des Ausschlusses der politischen Partei „Die Heimat“ (ehemals „Nationaldemokratische Partei Deutschlands“¹¹⁰) von der staatlichen Finanzierung von besonderer Bedeutung sein.¹¹¹

¹⁰³ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 179ff.

¹⁰⁴ Hobusch, <https://verfassungsblog.de> (Fn. 43).

¹⁰⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 246.

¹⁰⁶ So in Art. 10 Abs. 2 S. 2, Art. 11 Abs. 2, Art. 18 S. 1, Art. 21 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 S. 1, Art. 73 Abs. 1 Nr. 10b, Art. 87a Abs. 4, Art. 91 Abs. 1 GG.

¹⁰⁷ Vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. 1984, S. 556.

¹⁰⁸ Vgl. Geerlings, *Karlsruher Paukenschlag zur Finanzierung parteinaher Stiftungen*, ZRP 2023, 112 (114).

¹⁰⁹ Ebd.

¹¹⁰ Siehe <https://www.deutschlandfunk.de/npd-benennt-sich-in-die-heimat-um-100.html> (Abruf v. 09.07.2023).

¹¹¹ Siehe hierzu die Pressemitteilung Nr. 50/2023 vom 2. Juni 2023 <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2023/bvg23-050.html> (Abruf v. 09.07.2023).