

Art. 20, Art. 21, Art. 93 GG; §§ 13, 63, 64, 67 BVerfGG

Die staatliche Förderung politischer Stiftungen bedarf eines besonderen Parlamentsgesetzes

BVerfG, Urt. v. 22.02.2023 – 2 BvE 3/19, BeckRS 2023, 2258

Fall

Nach § 18 ParteiG werden politischen Parteien staatliche Mittel zur Teilfinanzierung der ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Aufgabe der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes (Art. 21 Abs. 1 GG) zur Verfügung gestellt. Das jährliche Gesamtvolumen („absolute Obergrenze“) wurde 2018 auf 190 Mio Euro festgesetzt. Davon nicht erfasst ist die staatliche Förderung parteinaher Stiftungen. Hierfür wurden bislang im Haushaltsplan des Bundes besondere Mittel bereitgestellt und der SPD-nahen Friedrich-Ebert-Stiftung, der CDU-nahen Konrad-Adenauer-Stiftung, der Hanns-Seidel-Stiftung (CSU), der Friedrich-Naumann-Stiftung (FDP), der Heinrich-Böll-Stiftung (Bündnis 90/Die Grünen) und der Rosa-Luxemburg-Stiftung (Die LINKE) zur Verfügung gestellt.

Im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens werden die Zuschüsse durch den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages gesondert beraten. Sie sind Bestandteil des jährlichen Haushaltsgesetzes, das auch die Entscheidungen über den Kreis der begünstigten Stiftungen und die Verteilung der Zuschüsse trifft. Nach der bisherigen Praxis wurden politische Stiftungen erst dann bei der Verteilung berücksichtigt, wenn die ihnen nahestehende Partei zum zweiten Mal im Bundestag vertreten war. Nur dann könne von einer dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmung ausgegangen werden. Die Zuwendungen an die einzelnen Stiftungen erfolgten sodann durch Bewilligungsbescheide des Bundesverwaltungsamtes. Das Gesamtbudget der Zuwendungen an die parteinahen Stiftungen lag im Jahr 2019 bei ca. 660 Mio Euro. Eine besondere gesetzliche Regelung über die Gewährung und Verteilung der Zuschüsse existiert nicht.

Die Desiderius-Erasmus-Stiftung (DES), eine der AfD nahestehende politische Stiftung, wird bislang bei der staatlichen Stiftungsfinanzierung nicht berücksichtigt, obwohl die AfD 2017 mit 12,6 % und 2021 mit 10,3 % der Zweitstimmen in den Deutschen Bundestag eingezogen und außerdem in sämtlichen Länderparlamenten vertreten war. 2022 wurde in einem Vermerk zum Haushaltsplan festgelegt, dass die sog. Globalzuschüsse, die den finanziellen Grundstock der politischen Stiftungen bilden, nur solchen 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“. Weil dies bei der DES bezweifelt wurde, blieb sie weiter außen vor.

Nachdem der Antrag der DES für das Jahr 2019 erfolglos geblieben war, hat die AfD form- und fristgerecht das BVerfG angerufen und begehrt die Feststellung, dass der Bundestag sie durch den Erlass des Haushaltsgesetzes 2019 in ihrem Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG verletzt habe und dass die DES einen Anspruch auf staatliche Förderung habe. Dasselbe gelte für die Beratungen im Haushaltsausschuss des Bundestages und den Gesetzentwurf der Bundesregierung sowie für die Mittelvergabe durch das Bundesministerium des Innern.

Werden die Anträge der AfD Erfolg haben?

Leitsätze

1. Die gegenwärtige staatliche Förderung parteinaher Stiftungen wirkt spürbar auf die politische Willensbildung ein und ist daher am Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien zu messen.
2. 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.
3. 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. Es bedarf vielmehr einer besonderen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.

Grundschemata Organstreitverfahren

A. Zulässigkeit

- I. Zuständigkeit** des BVerfG: Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG
- II. Partei-/Beteiligtenfähigkeit:** oberste Bundesorgane und andere Beteiligte (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG)
- III. Antragsgegenstand:** jede rechtserhebliche Maßnahme/Unterlassung
- IV. Antragsbefugnis** (§ 64 Abs. 1 BVerfGG)
- V. Form** (§§ 23 Abs. 1, 64 Abs. 2 BVerfGG): schriftlich mit Begründung
- VI. Frist** (§ 64 Abs. 3 BVerfGG): sechs Monate nach Bekanntwerden

B. Begründetheit (§ 67 BVerfGG)

Verfassungswidrigkeit der Maßnahme/Unterlassung und (str.) Rechtsverletzung

Lösung

Die Anträge der AfD haben Erfolg, soweit sie zulässig und begründet sind.

A. Zulässigkeit der Anträge

I. Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG entscheidet das BVerfG im **Organstreitverfahren** über die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter. Die AfD streitet mit dem Bundestag, dem Haushaltsausschuss des Bundestages, der Bundesregierung und dem Bundesinnenministerium um die verfassungsrechtlichen Befugnisse zur Gewährung von staatlichen Zuschüssen an parteinahe Stiftungen. Damit ist das Organstreitverfahren der **statthafte Rechtsbehelf**, der zugleich den **Rechtsweg** zum BVerfG und dessen **Zuständigkeit** eröffnet.

II. Die **Parteifähigkeit** der Beteiligten richtet sich nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 63 BVerfGG.

1. Die AfD gehört als politische Partei i.S.d. § 2 ParteiG zwar nicht zu den in § 63 BVerfGG genannten obersten Bundesorganen, sie könnte aber unmittelbar nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 GG parteifähig sein. Danach sind parteifähig „**andere Beteiligte**“, die durch das Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind.

„[121] Die Antragstellerin ist als politische Partei andere Beteiligte im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, soweit Rechte in Rede stehen, die sich aus ihrem besonderen verfassungsrechtlichen Status ergeben. Dazu zählt auch das hier geltend gemachte Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG.“

2. Für die **Antragsgegner** gilt:

„[122] Der **Deutsche Bundestag** als Antragsgegner zu 1. ist als oberstes Bundesorgan (Art. 38 ff. GG) sowohl in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als auch in § 63 BVerfGG ausdrücklich als möglicher Antragsgegner genannt. Gleiches gilt für die **Bundesregierung** (Art. 62 ff. GG) als Antragsgegnerin zu 3. [123] (Ständige) Ausschüsse des Deutschen Bundestages wie der **[Haushaltsausschuss]** sind als Teile eines obersten Bundesorgans im Sinne der Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG, denen nach Art. 43 Abs. 1 GG, §§ 54 ff. GO-BT eigene Rechte zukommen, parteifähig. [124] Soweit sich die Anträge ... nach ihrem Wortlaut gegen das **Bundesministerium** des Innern ... richten, wären sie unzulässig, weil ein Bundesministerium nicht Antragsgegner im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG sein kann. Bei einem Bundesministerium handelt es sich um eine von der jeweiligen Bundesministerin bzw. dem jeweiligen Bundesminister geleitete oberste Bundesbehörde. Nur die Bundesministerinnen und Bundesminister sind als Teile des obersten Staatsorgans Bundesregierung (Art. 62 GG) im Grundgesetz (Art. 65 Satz 2 GG) sowie in der Geschäftsordnung der Bundesregierung (§§ 9 bis 12 GOBReg, § 14 a GOBReg) mit eigenen Rechten ausgestattet und daher ‚andere Beteiligte‘ im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. [Im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes] sind die Anträge [daher] als gegen die Bundesministerin des Innern ... gerichtet auszulegen.“

III. Zulässiger **Antragsgegenstand** ist jede rechtserhebliche konkrete Maßnahme oder Unterlassung des jeweiligen Antragsgegners (§ 64 Abs. 1 BVerfGG).

„[128] Handlungen, die nur **vorbereitenden** oder **bloß vollziehenden** Charakter haben, scheiden mangels Rechtserheblichkeit als Angriffsgegenstand im Organstreit aus. So ist die Beratung eines Gesetzentwurfs durch die Ausschüsse des Deutschen Bundestages als bloß vorbereitende Handlung des parlamentarischen Innenbereichs zu qualifizieren, der jedenfalls gegenüber dem Gesetzesinitianten keine Rechtserheblichkeit zukommt.“

[129] Die beanstandete Maßnahme muss zudem gerade aus einem **verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis** zwischen den Beteiligten erwachsende Rechte mög-

licherweise gefährden oder verletzen ... [Daran] fehlt es ..., wenn der Antragsgegner nicht als (Teil eines) Verfassungsorgan(s), sondern als (mittelverwaltende) Verwaltungsbehörde handelt. Insbesondere der Status der Bundesminister ist gekennzeichnet durch ihre Doppelstellung als Mitglied der Bundesregierung einerseits und als Leiter eines Verwaltungsressorts andererseits.“

1. Dementsprechend sind die Beratungen im Haushaltsausschuss des Bundestages und die Einbringung des Entwurfs zum Haushaltsgesetz durch die Bundesregierung **keine tauglichen Antragsgegenstände**. Dasselbe gilt für die Mittelvergabe durch die Bundesministerin des Innern als Verwaltungstätigkeit.

2. **Tauglicher Antragsgegenstand** ist jedoch der Beschluss des Deutschen Bundestages zum Haushaltsgesetz 2019.

„[132] Das Bundesverfassungsgericht hat den Erlass des Haushaltsgesetzes in Verbindung mit dem Haushaltsplan als Maßnahme im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG anerkannt. Dies gilt auch im vorliegenden Zusammenhang, weil die Zuweisung staatlicher Mittel an politische Stiftungen in Form von Globalzuschüssen bislang ausschließlich auf der Grundlage des Bundeshaushalts erfolgt, die Bewilligung öffentlicher Mittel im Haushaltsplan die Ermächtigung für die Exekutive enthält, die in den Titeln ausgebrachten Beträge für die dort festgelegten Zwecke auszugeben, und es möglich erscheint, dass die insoweit nicht berücksichtigte Antragstellerin hierdurch in ihrer Stellung im politischen Wettbewerb betroffen sein könnte. Dies wird nicht dadurch infrage gestellt, dass das Haushaltsgesetz grundsätzlich keine Außenwirkung gegenüber außerhalb des organschaftlichen Rechtskreises von Parlament und Regierung stehenden Rechtsträgern entfaltet. Es ändert nichts daran, dass der Erlass des Haushaltsgesetzes mittelbar auf die Rechtsstellung der Antragstellerin aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG einwirken kann. Bei der gebotenen weiten Auslegung der Norm ist der Erlass des Haushaltsgesetzes daher als rechtserhebliche Maßnahme im Sinne von § 64 Abs. 1 BVerfGG zu qualifizieren.“

IV. Die **Antragsbefugnis** setzt voraus, dass der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch die Maßnahme oder Unterlassung in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist (§ 64 Abs. 1 BVerfGG).

„[150] Die Antragstellerin wendet sich unter Berufung auf ihr Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG nicht gegen die Zulässigkeit der Stiftungsfinanzierung als solche, sondern macht einen gleichheitswidrigen Förderungs Ausschluss der ihr nahestehenden Stiftung geltend.

[147] ... Eine Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG erscheint möglich, da in den Haushaltsplänen 2019 bis 2021 Globalmittel für die parteinahen Stiftungen mit Ausnahme der DES vorgesehen worden sind und nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass sich dies auf die Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien auswirkt.“

An der Möglichkeit einer Rechtsverletzung fehlt es zwar, wenn die Folgen der Maßnahme für den politischen Wettbewerb ein bloßer **Reflex** eines nicht entsprechend ausgerichteten staatlichen Handelns sind.

„[157] ... 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 ... nicht oder nur unwesentlich tangiert.“

V. Das im Organstreitverfahren erforderliche **Rechtsschutzbedürfnis** könnte fehlen, weil das Haushaltsjahr 2019 bereits abgeschlossen ist und sich die betroffene Maßnahme damit zwischenzeitlich **erledigt** hat.

Zur Prozessstandschaft nach § 64 Abs. 1 Alt. 2 BVerfGG vgl. BVerfG RÜ 2021, 587, 588

Insofern gelten für die Antragsbefugnis nach § 64 BVerfGG dieselben Grundsätze wie für die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO, vgl. dazu AS-Skript VwGO (2021), Rn. 438.

In der Originalentscheidung hatte die AfD nachträglich auch die Gesetzesbeschlüsse für 2020 bis 2022 in das Verfahren einbezogen. Für 2020 und 2021 war die Antragsfrist nicht gewahrt, für 2022 hat das BVerfG das Verfahren abgetrennt, weil sich mit Blick auf die nunmehr zusätzlich geforderte Verfassungstreue und den erneuten Einzug der AfD in den Bundestag neue, näher zu prüfende Aspekte ergeben.

Ob eine subjektive Rechtsverletzung notwendig ist, ist aufgrund des (objektiven) Wortlauts des § 67 BVerfGG umstritten. Das BVerfG nimmt seit einiger Zeit ohne nähere Begründung die Rechtsverletzung in den Obersatz auf.

Dieser Textbaustein findet sich wortlautidentisch auch in BVerfG RÜ 2022, 587, 589 zur Neutralitätspflicht staatlicher Organe, die ebenfalls aus dem Grundsatz der Chancengleichheit abgeleitet wird.

Obwohl es sich bei der Chancengleichheit der Parteien nicht um ein Grundrecht handelt, legt das BVerfG das dort übliche Prüfungsschema zugrunde:

Chancengleichheit der Parteien

- I. **Recht** auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG **betroffen**
- II. **Eingriff** in das Recht
 1. **Unmittelbarer** Eingriff
 2. **Mittelbarer** Eingriff bei funktionalem Äquivalent
- III. **Verfassungsrechtliche Rechtfertigung**

„[161] Das ... Rechtsschutzbedürfnis ... ergibt sich hier bereits aus der mit dem jährlich wiederkehrenden Erlass eines Haushaltsgesetzes verbundenen **Wiederholungsgefahr** für eine Verletzung des Rechts der Antragstellerin aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG.“

VI. Die **Antragsfrist** gemäß § 64 Abs. 3 BVerfGG von sechs Monaten nach Bekanntwerden der Maßnahme ist gewahrt.

VII. Die **Formvorschriften** der §§ 23, 64 Abs. 2 BVerfGG (schriftlich mit Begründung unter Bezeichnung der möglicherweise verletzten Bestimmung des Grundgesetzes) sind eingehalten.

VIII. **Richtiger Antragsgegner** ist, wer die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung verursacht hat und rechtlich verantworten muss.

„[160] ... Wird – wie hier – der Erlass eines Gesetzes beanstandet, so ist der Antrag gegen die Gesetzgebungskörperschaften zu richten; er braucht aber nicht sowohl gegen den Deutschen Bundestag als auch gegen den Bundesrat (vgl. Art. 110 Abs. 3 GG) gerichtet zu werden. Vielmehr reicht der Deutsche Bundestag als Antragsgegner aus.“

Der Antrag der AfD ist nur bzgl. des Gesetzesbeschlusses des Bundestages zum Haushaltsgesetz 2019 zulässig, die Anträge gegen die sonstigen Antragsgegner sind mangels tauglichen Antragsgegenstandes unzulässig.

B. Begründetheit des Antrags

Der Antrag im Organstreitverfahren ist begründet, soweit die betroffene Maßnahme gegen das Grundgesetz verstößt und die Antragstellerin dadurch in ihren Rechten verletzt ist (vgl. § 67 BVerfGG). Der Ausschluss der DES von der staatlichen Förderung könnte gegen das Recht der AfD auf **Chancengleichheit** aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG verstoßen.

I. Dann müsste das Recht auf Chancengleichheit **betroffen** sein.

„[168] Der von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte verfassungsrechtliche Status der Parteien gewährleistet das **Recht, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilzunehmen**. [169] 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). Demokratische Legitimation im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG vermögen Wahlen und Abstimmungen 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 Wähler ihr Urteil in einem **freien und offenen Prozess der Meinungsbildung** gewinnen und fällen können. [170] In diesem Prozess kommt in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes politischen Parteien entscheidende Bedeutung zu. Art. 21 GG verleiht dem dadurch Ausdruck, dass Parteien als verfassungsrechtlich notwendige Einrichtungen für die politische Willensbildung des Volkes anerkannt und in den Rang einer **verfassungsrechtlichen Institution** erhoben werden. ... Ihnen kommt eine **spezifische Vermittlungsfunktion zwischen Staat und Gesellschaft** zu. [171] ... 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.“

II. Das Haushaltsgesetz 2019, das keine Beteiligung der DES an der staatlichen Förderung vorsieht, müsste einen **Eingriff** in das Recht auf Chancengleichheit der AfD aus Art. 21 Abs. 1 GG darstellen.

1. Ein **unmittelbarer** Eingriff, etwa durch direkte Zuweisung öffentlicher Mittel an politische Parteien, liegt nicht vor.

2. Es könnte jedoch ein **mittelbarer** Eingriff vorliegen.

„[176] ... 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.“

[177] ... Ebenso wie im Falle direkter Finanzzuweisungen steht es Staatsorganen grundsätzlich nicht zu, durch die Gewährung staatlicher Leistungen an Dritte in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise bestimmten Parteien einen Vorteil zu verschaffen bzw. einen Nachteil zuzufügen. Dies kommt insbesondere dann in Betracht, wenn zwischen Leistungsempfänger und politischer Partei ein besonderes Näheverhältnis besteht.“

Da die DES gegenüber anderen parteinahen Stiftungen ungleich behandelt und dadurch der politische Wettbewerb der Parteien beeinträchtigt wird, liegt ein Eingriff in das Recht der AfD auf Chancengleichheit gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG vor.

III. Der Eingriff könnte **verfassungsrechtlich gerechtfertigt** sein.

„[180] ... Gründe, die ... einem Staatsorgan eine Befugnis zum Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien verleihen, müssen durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sein, das dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten kann.“

1. In jedem Fall bedürfen Eingriffe in das Recht auf Chancengleichheit einer **gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage**, wenn sich die Legitimation zum staatlichen Handeln nicht schon – wie etwa bei der Informationstätigkeit der Bundesregierung (Art. 65 GG) – unmittelbar aus der Verfassung ergibt.

„[181] ... Die Notwendigkeit einer solchen gesetzlichen Regelung folgt aus dem allgemeinen **Gesetzesvorbehalt** gemäß Art. 20 Abs. 3 GG. [182] 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.“

Wesentlich in diesem Sinne sind auch Regelungen der chancengleichen Teilnahme der Parteien am politischen Wettbewerb.

„[184] ... Die Wahrnehmung der den Parteien durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zugewiesenen Mittlerrolle ist unverzichtbarer Bestandteil der Ausgestaltung des grundgesetzlichen Demokratieprinzips.“

2. Die danach erforderliche gesetzliche Regelung könnte in dem **Haushaltsgesetz** liegen.

„[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).“

Angesichts dieser Besonderheiten eines Haushaltsgesetzes reicht es als Grundlage für staatliche Leistungen, die sich erheblich auf die chancengleiche Teilnahme der Parteien am politischen Wettbewerb auswirken, nicht aus.

„[192] ... Ebenso wie in Fällen, in denen Eingriffe in die Grundrechtssphäre von am Subventionsverhältnis nicht beteiligten Dritten in Rede stehen, bedarf es bei einer

Funktionales Äquivalent, dazu AS-Skript Verwaltungsrecht AT 2 (2022), Rn. 392

Der Rechtsform nach sind die parteinahen Stiftungen – mit Ausnahme der Friedrich-Naumann-Stiftung – keine Stiftungen i.S.d. § 80 BGB, sondern eingetragene Vereine i.S.d. § 21 BGB.

Zur Informationstätigkeit der Bundesregierung vgl. AS-Skript Verwaltungsrecht AT 2 (2022), Rn. 406 ff.

Die Formulierung des BVerfG ist ungenau. Gemeint ist nicht der sich aus den Grundrechten ergebende „Gesetzesvorbehalt“, sondern der aus Art. 20 Abs. 3 GG abzuleitende rechtsstaatliche „Vorbehalt des Gesetzes“.

Wesentlichkeitstheorie des BVerfG

Ob das Haushaltsgesetz im Bereich der allgemeinen Leistungsverwaltung dem Vorbehalt des Gesetzes genügt, ist umstritten (dazu AS-Skript Verwaltungsrecht AT 1 [2022], Rn. 157 ff.). Das BVerfG hat diese Frage ausdrücklich offengelassen (Rn. 187), da dies jedenfalls nicht für grundrechtsrelevante Zuschüsse gilt (z.B. Pressesubventionen).

erheblichen Betroffenheit der Chancengleichheit der Parteien durch staatliche Leistungen einer **gesonderten gesetzlichen Regelung der Anspruchsvoraussetzungen und Vergabekriterien**. [193] Dies folgt aus dem Umstand, dass den Parteienwettbewerb betreffende staatliche Zuwendungen auf die politische Willensbildung des Volkes zurückwirken.“

Auch wenn politische Stiftungen **rechtlich und organisatorisch unabhängige** Institutionen sind, stehen die jeweiligen Parteien regelmäßig mit den von ihnen anerkannten Stiftungen in einem besonderen Näheverhältnis.

„[214] Aufgrund dieses besonderen Näheverhältnisses ergeben sich relevante Vorteile aus der mit staatlichen Mitteln geförderten Tätigkeit der politischen Stiftungen für die ihnen jeweils nahestehende Partei im politischen Wettbewerb. [229] Auch wenn der davon ausgehende Einfluss auf die politische Willensbildung im Einzelnen nicht messbar ist, liegt es auf der Hand, dass die damit verbundene Verbreitung und Fortentwicklung des Gedankenguts der jeweils nahestehenden Partei die bestehende Wettbewerbslage zu deren Gunsten beeinflussen. Im Ergebnis werden durch den Einsatz der Globalzuschüsse die Reichweite der von der nahestehenden Partei vertretenen Grundüberzeugungen und Politikkonzepte jedenfalls potentiell erweitert sowie die Erarbeitung neuer bzw. die Fortentwicklung bestehender Positionierungen erleichtert und damit die Stellung der nahestehenden Partei im politischen Wettbewerb verbessert.“

Mit Blick auf diese weitreichenden Wirkungen bedarf die staatliche Förderung politischer Stiftungen einer **besonderen gesetzlichen Grundlage**, an der es bislang fehlt. Der Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien ist daher **verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt**. Der Erlass des Haushaltsgesetzes 2019 verstößt somit gegen Art. 21 Abs. 1 GG, soweit er Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit für politische Stiftungen vorsieht.

IV. Rechtsfolge

1. „[248] Gemäß § 67 Satz 1 BVerfGG stellt das Bundesverfassungsgericht im Organstreit lediglich fest, ob die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstößt. Es obliegt sodann dem jeweiligen Staatsorgan selbst, einen festgestellten verfassungswidrigen Zustand zu beenden. ... Für eine über die Feststellung einer Verletzung der Rechte des Antragstellers hinausgehende **Verpflichtung** des Antragsgegners zu einem bestimmten Verhalten [hier: Förderung der DES] ist im Organstreit grundsätzlich kein Raum.“

2. Zwar kann das BVerfG nach **§ 35 BVerfGG** in seiner Entscheidung bestimmen, wer sie vollstreckt, und kann im Einzelfall auch die Art und Weise der **Vollstreckung** regeln. Insoweit kann auch eine **Verpflichtung** des Antragsgegners ausgesprochen werden. Über den Erlass einer Vollstreckungsanordnung entscheidet das BVerfG indes nach pflichtgemäßem Ermessen.

„[250] ... Dass der Antragsgegner zu 1. auf die Feststellung der Verletzung des Rechts der Antragstellerin aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG nicht reagieren wird, ist nicht erkennbar. Da ihm unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung stehen, den festgestellten Verfassungsverstoß künftig zu vermeiden, steht dem Erlass einer Vollstreckungsanordnung zudem der Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) entgegen. Käme der Senat der Anregung der Antragstellerin nach, griffe er in erheblicher Weise in originäre Regelungsbefugnisse und die Budgethoheit des Parlaments ein.“

Ergebnis: Das BVerfG stellt fest, dass der Deutsche Bundestag durch den Erlass des Haushaltsgesetzes 2019 das Recht der AfD auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG verletzt hat. Im Übrigen werden die Anträge als unzulässig verworfen.

RA Horst Wüstenbecker

Das BVerfG begründet dies vor allem mit dem erheblichen Volumen der staatlichen Zuwendungen an die parteinahen Stiftungen, das in 2019 mit rund 660 Mio Euro mehr als das Dreifache der staatlichen Parteienfinanzierung betrug. 1986 hatte das BVerfG bei der seinerzeitigen Höhe der Stiftungsförderung von ca. 80 Mio DM noch keine Beeinträchtigung der Wettbewerbslage der Parteien gesehen (BVerfGE 73, 1 ff.).

Ergänzend ist anzumerken, dass das BVerfG mit Urteil vom 24.01.2023 (2 BvF 2/18, BeckRS 2023, 327) auch die Anhebung der „absoluten Obergrenze“ für die staatliche Parteienfinanzierung im Jahre 2018 von 165 Mio auf 190 Mio Euro für verfassungswidrig erklärt hat, weil der Gesetzgeber nicht ausreichend dargelegt hat, dass die Anhebung mit Blick auf den Finanzbedarf der Parteien erforderlich war.

Die Vollstreckungsanordnung ergeht von Amts wegen, also unabhängig von „Anträgen“ oder „Anregungen“ der Beteiligten.

Offengelassen hat das BVerfG die Frage, inwieweit die Verfassungstreue der Stiftung Fördervoraussetzung sein kann. Zwar komme als den Eingriff in die Chancengleichheit rechtfertigendes gleichwertiges Verfassungsgut der Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung in Betracht (BVerfG Rn. 246). Welche Anforderungen und Konsequenzen sich daraus für die staatliche Stiftungsförderung ergeben, wird das BVerfG aber erst in dem abgetrennten Verfahren betr. das Haushaltsjahr 2022 entscheiden.