

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung	23
A. Forschungsinteresse und Gang der Untersuchung	23
B. Forschungsstand	26
Teil 1: Parteinahе Stiftungen in Deutschland	29
1. Kapitel: Die parteinahen Stiftungen, ihre Entstehungsgeschichte und ihre Aufgaben	29
A. Entstehungsgeschichte	30
B. Die Aufgaben der Stiftungen	35
I. Politische Bildungsarbeit	35
II. Internationale Zusammenarbeit	37
III. Wissenschaftsförderung und Forschung	39
IV. Politikberatung	40
V. Begabtenförderung	43
2. Kapitel: Das Verhältnis der Stiftungen zu den politischen Parteien	45
A. Die besondere Nähe zwischen Stiftungen und Parteien	46
I. Anerkennung als parteinahе Stiftung	46
II. Die Aufgaben der Stiftungen als Parteiaufgaben?	47
III. Personelle Verflechtungen	48
IV. Gemeinsame politische Grundwerte und Überzeugungen	50
V. Die finanzielle Trennung zwischen Stiftung und Partei	51
VI. Der Nutzen der Stiftungsarbeit für die Parteien	53
VII. Zwischenfazit	55
B. Die parteinahen Stiftungen im Anwendungsbereich des Art. 21 GG	56
I. Der Parteibegriff des Art. 21 GG	56

II. Ansätze zur Einordnung der parteinahen Stiftungen	58
1. Formale Einordnung in Sonder- und Nebenorganisationen	59
a) Sonderorganisationen	60
b) Nebenorganisationen	61
c) Einordnung der parteinahen Stiftungen	61
aa) Frühe Einordnungsversuche	61
bb) Einordnung mit Blick auf die heutigen Verhältnisse	62
2. Funktionale Einordnung: Hilfsorganisationen oder Beliehene der Parteien	65
a) Die parteinahen Stiftungen als Hilfsorganisationen der Parteien	65
b) Die parteinahen Stiftungen als Beliehene der Parteien	69
c) Die Einordnung parteinaher Stiftungen als Zurechnungsfrage	72
3. Ausdehnung des Parteibegriffs	73
III. Zwischenfazit: Parteinaher Stiftungen fallen nicht in den Anwendungsbereich des Art. 21 GG	76
C. Das Recht der Parteien auf gleichheitsgerechte Stiftungsförderung	77
I. Die Stiftungsfinanzierung als mittelbarer Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien	77
1. Anwendbarkeit der Rechtsfigur des mittelbaren und faktischen Eingriffs	78
2. Auswirkungen der staatlichen Stiftungsfinanzierung auf den politischen Wettbewerb zwischen den Parteien	79
II. Ausgestaltung der Stiftungsfinanzierung im Lichte der Chancengleichheit der Parteien	81

Teil 2: Die staatliche Finanzierung parteinaher Stiftungen	83
1. Kapitel: Öffentliche Mittel: notwendige Bedingung der Stiftungstätigkeit	85
A. Die Entwicklung der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen	86
I. Die staatliche Finanzierung politischer Bildungsarbeit der Parteien	86
II. Das erste Parteienfinanzierungsurteil (1966)	87
III. Die Entwicklung der Stiftungsfinanzierung seit 1967	88
1. Globalzuschüsse für politische Bildungsarbeit	89
2. Projektmittel	91
B. Die Stiftungsfinanzierung in der Kritik und vor dem Bundesverfassungsgericht	92
I. Das erste Stiftungsurteil (1986)	92
II. Das zweite Parteienfinanzierungsurteil (1992)	95
III. Die sogenannte Weizsäcker-Kommission zur Neuregelung der Parteienfinanzierung	96
IV. Die Gemeinsame Erklärung der Stiftungen (1998)	98
V. Erfolglose Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht	99
VI. Die Stiftungsfinanzierung und die AfD	100
VII. Das zweite Stiftungsurteil (2023)	102
1. Neue verfassungsrechtliche Maßstäbe	103
2. Das besondere Näheverhältnis zwischen Parteien und Stiftungen	105
3. Die Stiftungsfinanzierung als Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien	106
4. Das Erfordernis einer spezialgesetzlichen Grundlage	108
2. Kapitel: Die Regelung der Stiftungsfinanzierung	111
A. Das Stiftungsfinanzierungsgesetz (StiftFinG)	112
B. Das allgemeine Haushaltsrecht	113
I. Das Bundeshaushaltsgesetz und der Bundeshaushaltsplan	113
II. Die Bundeshaushaltsordnung	117

C. Besondere Verwaltungsvorschriften der Bundesministerien	118
I. Die Besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze für die Globalzuschüsse (BMI)	120
II. Besondere Verwaltungsvorschriften des Auswärtigen Amts	121
1. Die Richtlinien für die Förderungen der politischen Stiftungen	121
2. Besondere Nebenbestimmungen	123
3. Stipendienrichtlinie	124
III. Die Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen (BMZ)	124
IV. Die Zusätzlichen Nebenbestimmungen für die Begabtenförderung (BMBF)	126
3. Kapitel: Voraussetzungen und Verfahren der Stiftungsfinanzierung	127
A. Die allgemeinen Voraussetzungen im Zuwendungsrecht	127
I. Finanzierungszuständigkeit des Bundes	127
II. Erhebliches Bundesinteresse	129
III. Subsidiarität der Zuwendungen	130
B. Die besonderen Voraussetzungen für die Stiftungsfinanzierung	131
I. Das Distanzgebot	132
II. Dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung	133
III. Kein Finanzierungsausschluss der nahestehenden Partei	137
IV. Verfassungstreue der Stiftungen	137
1. Die freiheitliche demokratische Grundordnung als Schutzgut	139
a) Die frühe Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	140
b) Das NPD-Urteil (2017) als bedeutende Zäsur	143
c) Die freiheitliche demokratische Grundordnung im StiftFinG	145
2. Der Gedanke der Völkerverständigung als Schutzgut	145
3. Die Gewähr des aktiven Eintretens	146
a) Aktiv eintreten	147
b) Gewähr bieten	149
4. Die Voraussetzungen des § 2 Abs. 4 StiftFinG unter dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot	151

5. Die Indizwirkung der Beobachtung durch den Verfassungsschutz	153
6. Die Prüfung durch das Bundesinnenministerium	155
V. Spezifische Voraussetzungen für die Projektförderung	156
C. Die Festsetzung und Verteilung der Stiftungsmittel	157
I. Die Festsetzung der Stiftungsmittel im Haushaltsplan	157
II. Grundlage und Kriterien des Verteilungsschlüssels	160
D. Zusammenfassung	162
Teil 3: Die Kontrolle der Stiftungsfinanzierung	167
1. Kapitel: Die Bewilligungskontrolle	169
A. Kontrolle der Mittelfestsetzung	169
I. Parlamentarische Kontrolle	169
1. Selbstkontrolle des Parlaments	170
2. Kontrolle der Bundesregierung	173
II. Kontrolle durch die Öffentlichkeit	175
III. Verfassungsgerichtliche Kontrolle	177
IV. Keine Kontrolle durch den Bundesrechnungshof	178
B. Kontrolle der Mittelgewährung	179
2. Kapitel: Die Verwendungskontrolle	181
A. Rechenschaftspflicht und Selbstkontrolle der Stiftungen	182
I. Rechenschaftspflicht gegenüber der Bundesregierung	182
II. Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit	183
1. Keine Rechenschaftspflicht gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG	184
2. Von der freiwilligen Rechenschaft zur gesetzlichen Rechenschaftspflicht	184
B. Kontrolle durch die Bundesministerien als Zuwendungsgeber	187
I. Die Verwendungsnachweisprüfung	187
II. Die Erfolgskontrolle	188
III. Publizität der Prüfungsergebnisse	190
C. Kontrolle durch den Bundesrechnungshof	191
I. Rechtsgrundlage	191

II. Prüfungsinhalt	192
III. Publizität der Prüfungsergebnisse	195
IV. Bekannte Prüfungsergebnisse in Bezug auf die parteinahen Stiftungen	197
1. Stichprobenartige Prüfung im Vorfeld des ersten Stiftungsurteils (1986)	197
2. Verstoß gegen das Besserstellungsverbot	198
3. Keine Prüfung im Vorfeld des zweiten Stiftungsurteils (2023)	199
4. Prüfung der entwicklungswichtigen Vorhaben der Stiftungen	199
5. Erfolgskontrollen des Auswärtigen Amts bei den Stiftungen	201
D. Kontrolle durch das Parlament	201
E. Kontrolle durch die Öffentlichkeit	202
Zusammenfassung	203
Teil 4: Vergleichender Blick in die Europäische Union	207
1. Kapitel: Die europäischen politischen Stiftungen	209
A. Die Entstehungsgeschichte der europäischen politischen Stiftungen	211
B. Die Aufgaben der europäischen politischen Stiftungen	214
C. Die Eintragungsvoraussetzungen	216
I. Anschluss an eine eingetragene europäische politische Partei und Unterstützung ihrer Ziele	217
II. Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union und ordnungsgemäße Satzung	219
III. Einklang mit den Werten der Union (Verfassungstreue)	220
IV. Weitere Voraussetzungen	225
D. Das Verhältnis zu den europäischen politischen Parteien	226
I. Die Nähe zwischen Parteien und Stiftungen	227
II. Die Stiftungen im Anwendungsbereich des europäischen Parteienrechts	229

2. Kapitel: Die Finanzierung der europäischen politischen Stiftungen aus dem Unionshaushalt	231
A. Beginn und Entwicklung der europäischen Stiftungsfinanzierung	231
B. Die Rechtsgrundlagen der Stiftungsfinanzierung	234
C. Voraussetzungen für die Finanzierung aus dem Unionshaushalt	236
I. Allgemeine Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen	237
II. Besondere Voraussetzungen für die Stiftungsfinanzierung	238
1. Die Eintragungsvoraussetzungen als mittelbare Finanzierungsvoraussetzungen	238
2. Anschluss an eine antragsberechtigte Partei	239
D. Die relative Obergrenze der Stiftungsfinanzierung	242
E. Festsetzung und Verteilung der Finanzhilfen	243
F. Zusammenfassung	245
3. Kapitel: Die Kontrolle europäischer politischer Stiftungen und ihrer Finanzierung	247
A. Kontrolle durch die Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen	247
I. Kontrolle der Eintragungsvoraussetzungen	248
II. Compliance-Kontrolle	249
B. Bewilligungskontrolle	251
I. Kontrolle der Mittelfestsetzung	251
1. Parlamentarische Kontrolle	251
2. Kontrolle durch die Kommission und den Rat	253
3. Kontrolle durch die Öffentlichkeit	254
II. Kontrolle der Mittelgewährung	255
C. Verwendungskontrolle	256
I. Rechenschafts- und Mitwirkungspflichten der europäischen politischen Stiftungen	256
II. Kontrolle durch das Europäische Parlament	257
III. Kontrolle durch den Europäischen Rechnungshof	259
IV. Kontrolle durch das europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)	261
V. Kontrolle durch die Öffentlichkeit	262

D. Zusammenfassung	262
4. Kapitel: Vergleich ausgewählter Aspekte der deutschen und europäischen Stiftungsfinanzierung	265
A. Transparenz des Finanzierungsverfahrens	265
B. Verfassungstreue als Differenzierungskriterium	269
C. Die Kontrolle der Stiftungen und ihrer Finanzierung	271
D. Begrenzung der Stiftungsfinanzierung	272
Teil 5: Anregungen für eine Reform des deutschen Stiftungsfinanzierungsrechts	275
1. Kapitel: Das Erfordernis einer umfassenden spezialgesetzlichen Grundlage	277
A. Die Stiftungsfinanzierung unter dem Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes	277
I. Die Grundrechtsrelevanz der Stiftungsfinanzierung	279
1. Betroffenheit der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG)	280
2. Betroffenheit der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG)	282
II. Die Bedeutung der Stiftungsfinanzierung für die Allgemeinheit	284
1. Die Relevanz der Stiftungsfinanzierung für den politischen Willensbildungsprozess	284
a) Übertragbarkeit der Rechtsprechung zu den Jugendorganisationen	286
b) Einfluss der Stiftungen auf die politische Willensbildung	287
2. Die Auswirkungen der Stiftungsfinanzierung auf die Chancengleichheit der Parteien	289
B. Ausgleich des Kontrolldefizits durch ein umfassendes Stiftungsgesetz	290
C. Anforderungen an ein Stiftungsgesetz	292
D. Bewertung der aktuellen gesetzlichen Regelung	293

2. Kapitel: Verfassungstreue als Differenzierungskriterium	297
A. Das Erfordernis der Verfassungstreue als Aspekt der „wehrhaften Demokratie“	298
B. „Verfassungstreue“ im Recht des politischen Wettbewerbs	299
I. „Verfassungstreue“ der Parteien	300
1. Verfassungswidrige Parteien	301
2. Verfassungsfeindliche Parteien	303
3. Vom Verfassungsschutz beobachtete Parteien	304
II. „Verfassungstreue“ von politischen Vereinigungen	306
III. „Verfassungstreue“ von Bürger:innen	308
IV. Sonderfall: Akteure der politischen Bildungsarbeit	309
C. Verfassungstreue im Recht des öffentlichen Dienstes	312
I. Verfassungsrechtliche Grundlage der Verfassungstreuepflicht	314
II. Einfachgesetzliche Konkretisierungen der Treuepflicht	315
III. Aktivitäten mit Parteibezug	316
D. Zwischenfazit	318
E. Verfassungstreue als Differenzierungskriterium bei der Finanzierung parteinaher Stiftungen	319
I. Geeigneter Maßstab: „Verfassungsfreundlichkeit“ oder keine Verfassungsfeindlichkeit?	320
II. Zurechnung der (potenziellen) Verfassungsfeindlichkeit von Parteien	324
III. Geeignete Anknüpfungssubjekte und -objekte	327
IV. Geeignete Entscheidungsinstanz	328
3. Kapitel: Begrenzung der Stiftungsmittel	331
A. Übertragbarkeit der Rechtsprechung zur Obergrenze der Parteienfinanzierung	331
B. Deckelung der Stiftungsmittel zur Gewährleistung politischer Chancengleichheit	333
C. Ausgestaltung der Deckelung	336

4. Kapitel: Weitere Anregungen und die Frage der Gesetzgebungskompetenz	341
A. Weitere Anregungen für eine Reform der Stiftungsfinanzierung	341
B. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes	342
Zusammenfassung in Thesen	347
Literaturverzeichnis	353