

AUSARBEITUNG

Thema: **Status und Finanzierung von parteinahen
Stiftungen**

Fachbereich III Verfassung und Verwaltung

Tel.: [REDACTED]

Verfasser/in: [REDACTED]

Abschluss der Arbeit: 17. März 2006

Reg.-Nr.: WF III 02/06

Ausarbeitungen von Angehörigen der Wissenschaftlichen Dienste geben **nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung** wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung des einzelnen Verfassers und der Fachbereichsleitung. Die Ausarbeitungen sind dazu bestimmt, das Mitglied des Deutschen Bundestages, das sie in Auftrag gegeben hat, bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

| Inhaltsverzeichnis | | Seite |
|---------------------------|--|--------------|
| 1. | Vorbemerkung | 3 |
| 2. | In welcher Weise sind Tätigkeit und Finanzierung der parteinahen Stiftungen in Deutschland rechtlich normiert? | 3 |
| 3. | In welcher Weise wirkt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die Finanzierung und Tätigkeit der Parteistiftungen ein? | 5 |
| 4. | Wie entwickelte sich die staatliche Finanzierung der parteinahen Stiftungen? | 7 |
| 4.1 | Förderung der parteinahen Stiftungen durch den Bund | 7 |
| 4.1.1 | Institutionelle Förderung (Globalzuschüsse) | 7 |
| 4.1.2 | Projektförderung | 8 |
| 4.2 | Förderung der parteinahen Stiftungen durch die Länder | 9 |
| 4.2.1 | Nordrhein-Westfalen | 10 |
| 4.2.2 | Niedersachsen | 10 |
| 4.2.3 | Baden-Württemberg | 10 |
| 4.2.4 | Thüringen | 11 |
| 5. | Welche Regelungen gelten bislang für die fortgesetzte bzw. bestands-sichernde Finanzierung der Stiftungen? | 11 |
| 6. | Unabhängigkeit und Selbstständigkeit der Stiftungen | 12 |
| 6.1 | Friedrich-Ebert-Stiftung | 12 |
| 6.2 | Konrad-Adenauer-Stiftung | 14 |
| 6.3 | Hanns-Seidel-Stiftung | 14 |
| 6.4 | Friedrich-Naumann-Stiftung | 14 |
| 6.5 | Heinrich-Böll-Stiftung | 14 |
| 6.6 | Rosa-Luxemburg-Stiftung | 15 |
| 7. | Würde ein Parteistiftungsgesetz größere Rechtssicherheit schaffen? | 15 |
| | Literaturverzeichnis | 16 |
| | Anlagenverzeichnis | 17 |

1. Vorbemerkung

Die nachfolgende Ausarbeitung behandelt verschiedene Fragen zum Status und zur Finanzierung der politischen Stiftungen. Für die Stiftungen, die den politischen Parteien nahe stehen, werden unterschiedliche Begriffe verwandt: teilweise wird von parteinahen Stiftungen, teilweise von Parteistiftungen oder von politischen Stiftungen gesprochen.¹ Das Bundesverfassungsgericht benutzt überwiegend den Ausdruck „**parteinahe Stiftungen**“.² Dieser Ausdruck wird nachfolgend als Oberbegriff für die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), die Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS), die Hanns-Seidel-Stiftung (HSS), die Friedrich-Naumann-Stiftung (FNS), die Heinrich-Böll-Stiftung (HBS) und die Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS) verwandt. Die parteinahen Stiftungen arbeiten auf den Gebieten: politische Bildungsarbeit, wissenschaftliche Forschung und Begabtenförderung. Sie sind in der internationalen Zusammenarbeit aktiv und unterhalten Archive und Bibliotheken.

Der Aufbau der Ausarbeitung folgt den gestellten Fragen.

2. In welcher Weise sind Tätigkeit und Finanzierung der parteinahen Stiftungen in Deutschland rechtlich normiert?

Bislang gibt es keine spezifische gesetzliche Grundlage für die Tätigkeit und Finanzierung der parteinahen Stiftungen. Die Tätigkeit der Stiftungen kann sich nicht auf Art. 21 GG stützen. Nach Art. 21 Abs. 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Die Gründung einer parteinahen Stiftung und deren Tätigkeit fällt weder in den Schutzbereich des Parteienprivilegs nach Art. 21 Abs. 2 GG noch gehört sie zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes gemäß Art. 21 Abs. 1 GG.³ Für die Tätigkeit der parteinahen Stiftungen bilden Art. 9 Abs. 1 GG, soweit es ihre vereinsrechtliche Organisation betrifft und Art. 12 Abs. 1 GG hinsichtlich ihrer Funktion, professionelle, auf Dauer angelegte gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit zu betreiben, den Rahmen.

¹ Zu den Begriffen siehe Merten 1999, S. 31 ff.

² BVerfGE 73, S. 1-39.

³ BVerwG, Urteil vom 12.2.1998, NJW 1998, S. 2545.

Das Bundesverfassungsgericht hat in zwei Urteilen zu den Parteistiftungen Stellung genommen. Zum einen in dem sog. Stiftungsurteil vom 14.7. 1986⁴ und zum anderen in dem Urteil zur Parteienfinanzierung vom 9.4.1992.⁵ Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 14.7. 1986⁶ macht rechtliche Vorgaben für die Tätigkeit und Finanzierung der parteinahen Stiftungen. Danach ist es verfassungsrechtlich nicht zulässig, den Parteien öffentliche Mittel zur Förderung der politischen Bildungsarbeit zur Verfügung zu stellen. Eine Vergabe ist hiernach nur an solche Institutionen möglich, die von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind und sich selbstständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit dieser Bildungsaufgaben annehmen. Daraus wurde gefolgert, dass es sich um Organisationen handeln müsse, die personell und organisatorisch unabhängig sind.⁷

Alle parteinahen Stiftungen sind organisatorisch unabhängig. Mit Ausnahme der Friedrich-Naumann-Stiftung sind alle parteinahen Stiftungen eingetragene Vereine. Auf sie findet das Vereinsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches Anwendung.⁸ Die Friedrich-Naumann-Stiftung ist eine rechtsfähige Stiftung gemäß § 80 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).

Die Stiftungsfinanzierung findet ihre Grundlage im Bundeshaushaltsgesetz und in den Landeshaushaltsgesetzen, d.h. in formellen Gesetzen, ergänzt durch bestimmte Förderrichtlinien und Bewirtschaftungsgrundsätze.⁹ Mit der Feststellung des Haushaltsgesetzes werden die Fördertitel den Ressorts zur Gewährung der Zuwendung an die parteinahen Stiftungen zugewiesen. Die Zuwendungen werden den parteinahen Stiftungen auf der Grundlage der §§ 23 und 44 Bundes- bzw. Landeshaushaltsordnung und zahlreicher ergänzender Verwaltungsvorschriften, den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Institutionellen Förderung und den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung sowie für den Bereich des Bundesministeriums des Innern (BMI) (Globalzuschüsse) den Bewirtschaftungsgrundsätzen für Zuschüsse des Bundes zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit gewährt.

⁴ BVerfGE 73, S. 1-39.

⁵ BVerfGE 85, S. 264-328.

⁶ BVerfGE 73, S. 1-39.

⁷ Ockermann, S. 323.

⁸ Sikora, S. 36 ff.

⁹ Merten 1999, S. 88 ff.

Die Entscheidung über die Zuwendungsempfänger und die prozentuale Verteilung der Mittel auf diese ist nicht rechtlich fixiert. Die Verteilung der Gesamtmittel auf die Stiftungen richtet sich nach einem Schlüssel, der die dauerhaften, ins Gewicht fallenden Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland angemessen berücksichtigt. Dies geschieht während der Haushaltsberatungen.

3. In welcher Weise wirkt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf die Tätigkeit und die Finanzierung der parteinahen Stiftungen ein?

Nach bisher herrschender Ansicht unterliegt die **Tätigkeit** der parteinahen Stiftungen nicht den Regelungen des Parteienrechts. Die Stiftungen müssen nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sein und ihre Aufgaben selbstständig und eigenverantwortlich wahrnehmen.¹⁰

In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14.7.1986¹¹ heißt es: „Die Stiftungen sollen die Beschäftigung der Bürger mit politischen Sachverhalten anregen und den Rahmen bieten für eine – allen interessierten Bürgern zugängliche – offene Diskussion politischer Fragen. Dadurch wird das Interesse an einer aktiven Mitgestaltung des gesellschaftlichen und politischen Lebens geweckt und das dazu notwendige Rüstzeug vermittelt.“¹² Das Bundesverfassungsgericht definiert die parteinahen Stiftungen als Institutionen, deren Bildungs- und Projektarbeit nicht darauf ausgerichtet ist, Bürgerinnen und Bürger von der Richtigkeit der Politik der ihnen nahe stehenden Partei zu überzeugen.¹³

Im Hinblick auf die Tätigkeit der Stiftungen hat das Bundesverfassungsgericht einige Bereiche herausgearbeitet, in denen die Stiftungen nicht tätig werden dürfen. Dazu gehören zum Beispiel die Produktion und das Überlassen von Veröffentlichungen, die als Wahlkampfmaterial benutzt werden könnten. Mitarbeiter der Stiftungen dürfen nicht als Wahlhelfer eingesetzt werden. Darüber hinaus haben die Stiftungen, soweit sie Meinungsumfragen durchführen oder in Auftrag geben, darauf zu achten, dass die Fragestellungen in ihren Wahluntersuchungen sich in dem durch die Zielsetzung ihrer

¹⁰ BVerfGE 85, S.264 (291).

¹¹ BVerfGE 73, S. 1 ff. (33).

¹² BVerfGE 73, S. 1ff.(32).

¹³ BVerfGE 85, S. 264.

wahlsoziologischen Forschung gezogenen Rahmen halten. Sie dürfen nicht ein aktuelles Informationsbedürfnis der Partei vor Wahlen befriedigen.

Die Stiftungen haben fünf verschiedene Arbeitsfelder. Sie betreiben in Erfüllung der in ihren Satzungen festgelegten Zwecke und Aufgaben politische Bildungsarbeit, wissenschaftliche Forschung sowie Begabtenförderung. Sie sind in der internationalen Zusammenarbeit aktiv und unterhalten Archive und Bibliotheken. In einer Untersuchung zu den verschiedenen Tätigkeitsfeldern der parteinahen Stiftungen wird darauf hingewiesen, dass „eine Ausrichtung der Stiftungstätigkeit hin zu den jeweiligen Mutterparteien nicht zu verkennen ist. Dies erfolgt jedoch in den fünf Tätigkeitsfeldern mit unterschiedlicher Intensität.“¹⁴ Im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist dies jedoch unschädlich. Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass die Stiftungsarbeit, der den Stiftungen jeweils nahe stehenden Partei, in einem gewissen Maße zugute kommt.¹⁵

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14.7. 1986¹⁶ beschreibt die Grenzen der **finanziellen Förderung** der parteinahen Stiftungen. In dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.4.1992 wurde die Stellung der Stiftungen bekräftigt.¹⁷ Nach dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hatte Bundespräsident von Weizsäcker eine Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung eingesetzt. Neben Fragen der Parteienfinanzierung hat sich die Kommission auch mit der öffentlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen befasst. Im Kommissionsgutachten vom 19.2.1993¹⁸ wird bestätigt, dass die parteinahen Stiftungen ein wichtiger Teil der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland sind und für das Gemeinwesen nützliche Arbeit leisten.

¹⁴ Merten 1999, S. 115.

¹⁵ BVerfGE 73, S. 1ff. (37).

¹⁶ BVerfGE 73, S.1 ff.

¹⁷ BVerfGE 85, S. 264 ff.

¹⁸ Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung vom 19.2.1993 BT-Dr. 12/4425 S.14 ff.

4. Wie entwickelte sich die staatliche Finanzierung der parteinahen Stiftungen?

4.1. Förderung der parteinahen Stiftungen durch den Bund

Das finanzielle Förderinstrument der parteinahen Stiftungen sind Bundeszuwendungen in Form von Globalzuschüssen (institutionelle Förderung) und Projektfördermitteln (Projektförderung). Die Entwicklung der an die parteinahen Stiftungen gewährten Globalzuschüsse und Projektmittel aus dem Einzelplan des BMI bzw. aus den Einzelplänen des Deutschen Bundestages (BT), des Auswärtigen Amtes (AA) und der Bundesministerien für Bildung und Forschung (BMBF) sowie für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) im Zeitraum 1993 – 2005 ist in der **Anlage 1** dargestellt.

4.1.1. Institutionelle Förderung (Globalzuschüsse)

Die Globalzuschüsse bilden die staatliche Grundstockfinanzierung der parteinahen Stiftungen zur Erfüllung ihrer satzungsmäßigen Aufgaben. Den Umfang und die Verteilung der Zuschüsse bestimmt der Bundeshaushaltsplan (Kap. 0602 Titel 685 02). Die Verwendung der Globalzuschüsse richtet sich nach besonderen Bewirtschaftungsgrundsätzen, die vom BMI im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen erlassen wurden.¹⁹ Zuwendungsfähig sind Fach-, Personal- und Investitionsausgaben, die der gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit dienen. Baumaßnahmen (Neu-, Um- und Erweiterungsbauten) dürfen ab dem Haushaltsjahr 2004 nicht mehr aus den Globalmitteln finanziert werden.²⁰ Für die Durchführung von Baumaßnahmen stehen im Zeitraum 2004 – 2014 Mittel von insgesamt 60 Mio. € bei Kap. 0602 Titel 894 02 zur Verfügung (**Anlage 2**).

Über die Aufnahme einer parteinahen Stiftung in die Globalmittelförderung, die jährliche Festlegung der Höhe der Globalzuschüsse und ihre Verteilung auf die einzelnen parteinahen Stiftungen entscheidet der Deutsche Bundestag. Die Mittelverteilung orientiert sich an den Durchschnittsergebnissen der letzten vier Bundestagswahlen, die die Parteien, die den Stiftungen nahe stehen, erzielt haben. Eine Anpassung des Verteilungsschlüssels erfolgt nicht unmittelbar nach einer Bundestagswahl, sondern erst im darauf folgenden Jahr. Die Praxis der Mittelvergabe des Bundes entspricht damit der Regelung, die die parteinahen Stiftungen in der 1998 verabschiedeten Gemeinsamen

¹⁹ Bewirtschaftungsgrundsätze für Zuschüsse aus Kap. 0602 Tit. 685 02 zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit i. d. F. vom 2. Juni 2005.

Erklärung²¹ vorgeschlagen haben. Die Rosa-Luxemburg-Stiftung hat sich dieser Erklärung inzwischen angeschlossen.²² Der Verteilung der jährlichen Globalzuschüsse liegt zurzeit folgender Schlüssel zugrunde:

| | | | |
|-----|---|-------------|--|
| FES | – | 35 v.H. | |
| KAS | – | 31,5 v.H. | |
| HSS | – | 11,16 v.H. | |
| FNS | – | 11,16 v.H. | |
| HBS | – | 11,16 v.H. | |
| RLS | – | 3,48 Mio. € | als Festbetrag (entspricht 4 v.H. des Gesamtansatzes). |

Über die Entwicklung des Verteilerschlüssels seit 1967 informiert die **Anlage 3**.

4.1.2. Projektförderung

Die parteinahen Stiftungen erhalten neben den Globalzuschlägen projektbezogene Fördermittel aus dem Bundeshaushalt (vgl. Anlage 1). Gefördert werden insbesondere folgende Maßnahmen:

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Kap. 2302
Tit. 687 04:

Förderung entwicklungspolitischer Vorhaben der parteinahen Stiftungen. Die Förderung dient dem Aufbau internationaler Beziehungen sowie der Finanzierung von Auslandsbüros, von Projekten mit Partnerorganisationen und von Veranstaltungen im Ausland.

Auswärtiges Amt, Kap. 0504 Tit. 681 11:

Stipendien, Austauschmaßnahmen und Beihilfen für Nachwuchswissenschaftler (Stipendiatenprogramme Ausland);

Kap. 0504 Tit. 687 17:

Gesellschaftspolitische Maßnahmen der Stiftungen, die dem Informations-, Meinungs- und Erfahrungsaustausch sowie der Schulung gesellschaftlicher und politischer Schlüsselgruppen dienen.

20 Vgl. Gliederungspunkt 1.1 der Bewirtschaftungsgrundsätze i. d. F. vom 2. Juni 2005.

21 Vgl. Gemeinsame Erklärung, Dritter Abschnitt: Staatliche Förderung und Neutralitätspflicht; abgerufen am 31.1.06 unter : http://www.kas.de/stiftung/wir_ueber_uns/22_webseite.html

22 Vgl. Jahresbericht 2004/2005 der Rosa-Luxemburg-Stiftung, S. 40 f.

Bundesministerium für Bildung und Forschung, Kap. 3004 Tit. 681 01:
Studien- und Promotionsförderung (Stipendiatenförderung Inland).

Deutscher Bundestag, Kap 0201 Tit. 685 09:

Kosten der Aufbereitung und Erhaltung zeitgeschichtlich bedeutsamer Archivalien von deutschen Parlamentariern, die in den Archiven der den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien nahe stehenden Stiftungen archiviert werden. Die Mittel werden für einzelne Vorhaben auf Antrag vergeben.

Mit Ausnahme der Rosa-Luxemburg-Stiftung erhalten die übrigen parteinahen Stiftungen Projektfördermittel aus den Etats des Deutschen Bundestages, des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung nach dem jeweils geltenden Verteilungsschlüssel für die Vergabe der Globalzuschüsse. Der Anteil der Rosa-Luxemburg-Stiftung beträgt zurzeit 2,89 v.H. der Gesamtansätze. Hinsichtlich der Vergabe der Projektmittel aus dem Etat des BMBF gibt es keine Verteilerquote. Die Mittel werden auf alle Begabtenförderungswerke (parteinahe ebenso wie nicht parteinahe Stiftungen) bedarfsgerecht unter Berücksichtigung der Besonderheiten im Einzelfall verteilt. Dabei spielen etwa die Ist-Ausgaben des Vorjahres, das Vorhanden- oder Nichtvorhandensein von Kassenresten und die Größe des Werkes eine Rolle.

4.2. Förderung der parteinahen Stiftungen durch die Länder

Die parteinahen politischen Stiftungen werden auch aus den Haushalten der Länder institutionell und projektbezogen gefördert. Die Entwicklung der Förderung durch die Länder bezogen auf die einzelnen Stiftungen im Zeitraum 2000 – 2004 ist auf der Grundlage der von den Stiftungen eingereichten Verwendungsnachweise in den **Anlagen 4 – 8** dargestellt.²³ Die Bundesstiftung Rosa-Luxemburg-Stiftung hat im o.g. Zeitraum keine Fördermittel erhalten. Im Rahmen des Stiftungsverbundes werden Fördermittel aus den Landeshaushalten von den ostdeutschen Landesstiftungen, die als selbstständige parteinahe Bildungsträger von den PDS-Landesverbänden anerkannt sind, in Anspruch genommen.²⁴

23 Die Darstellung der Förderung durch die Länder musste auf den o.g. Zeitraum beschränkt bleiben, weil es keine offiziellen Statistiken diesbezüglich gibt, die Haushaltspläne der Länder häufig keine Mittelverteilung auf die einzelnen Stiftungen enthalten und die Förderung für frühere Zeiträume anhand von Verwendungsnachweisen nach Auskunft des BMI nicht mehr rekonstruierbar sei.

24 Vgl. Jahresbericht 2004/2005 der Rosa-Luxemburg-Stiftung. S. 41.

Über die Förderungsform, die Grundlagen der Förderungsentscheidung und das Verfahren der Mittelvergabe durch die Länder informiert die als **Anlage 9** beigefügte Umfrage von Mai 2004, die von der Landeszentrale für politische Bildung NRW bei den anderen Landeszentralen durchgeführt wurde. Insgesamt vermittelt sie ein differenziertes Bild hinsichtlich der Kriterien und des Schlüssels für die Mittelverteilung in den einzelnen Ländern. Wesentliche Kriterien für die Mittelverteilung, über die in den zuständigen Ausschüssen der Landtage entschieden wird, bilden die Landtagswahlergebnisse, die Präsenz und die Sitzverteilung im Landtag der den parteinahen Stiftungen nahe stehenden Parteien sowie die mehrjährige Existenz einer Geschäftsstelle der parteinahen Stiftungen und das Angebot an politischer und gesellschaftlicher Bildungsarbeit in dem Förderland. Auf der Grundlage eingeholter Auskünfte der zuständigen Landesressorts und der einschlägigen Haushaltspläne können die Angaben der vorgenannten Umfrage zum Verteilerschlüssel nachstehender Länder wie folgt ergänzt werden:

4.2.1. Nordrhein-Westfalen

Der Verteilerschlüssel lautet seit 1991: 3/8 FES, 3/8 KAS, 1/8 FNS und 1/8 HBS bezogen auf den Gesamtansatz (Kap. 08115 Tit. 684 10). Daneben können die parteinahen Stiftungen Projektfördermittel für die Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen erhalten, sofern die parteinahen Stiftungen nach dem Weiterbildungsgesetz NRW anerkannt sind.

4.2.2. Niedersachsen

Die Mittelvergabe erfolgt nach einem festgelegten Verteilerschlüssel: 1/3 FES, 1/3 KAS, 1/6 FNS und 1/6 HBS des Gesamtansatzes (Kap. 0702 Tit. 685 53).

4.2.3. Baden-Württemberg

Die Zuschüsse zur institutionellen Förderung werden proportional zur Größe der parteinahen Stiftungen verteilt: 36,5 v.H. FES, 36,5 v.H. KAS, je 13,5 v.H. FNS und HBS des Gesamtansatzes (Kap. 0202 Tit. 685 01). Gefördert werden, soweit die Stiftungen ihren Sitz außerhalb des Landes haben, die in Baden-Württemberg residierenden Landesuntergliederungen.

4.2.4. Thüringen

Die Zuschüsse zur institutionellen Förderung werden nach einem vom Landtag festgelegten Verteilungsschlüssel vergeben: 33,3 v.H. FES, 33,3 v.H. KAS, je 11,1 v.H. FNS, HBS und RLS Thüringen des Gesamtansatzes (Kap. 1715 Tit. 685 05). Die Zuschüsse erhalten die in Thüringen ansässigen parteinahen Stiftungen die mehrjährig existent sind und eine eigene Geschäftsstelle in Thüringen betreiben.

5. Welche Regelungen gelten bislang für die fortgesetzte bzw. bestandssichernde Finanzierung der Stiftungen?

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. 7. 1986²⁵ ist die Förderung politischer Bildungsarbeit der parteinahen Stiftungen durch Globalzuschüsse verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig. Voraussetzung der Förderung ist aber, dass es sich bei ihnen um von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen handelt, die ihre Aufgaben in organisatorischer und personeller Unabhängigkeit von den ihnen nahe stehenden Parteien erfüllen.²⁶ Im Hinblick auf bestehende Berührungspunkte zwischen der Tätigkeit der Stiftungen einerseits und den langfristigen politischen Zielvorstellungen einzelner politischer Parteien andererseits, gebietet es allerdings der Gleichheitssatz, dass bei einer Förderung durch Globalzuschüsse alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland angemessen berücksichtigt werden. Nur wenn die staatliche Förderung der pluralen Struktur der gesellschaftlichen und politischen Kräfte Rechnung trägt, wird sie dem verfassungsrechtlichen Gebot gerecht, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln.²⁷

In der Gemeinsamen Erklärung²⁸ der Konrad-Adenauer-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Hans-Seidel-Stiftung und Heinrich-Böll-Stiftung vom 6.11.1998 haben die Stiftungen ihre Auffassung dargelegt, was der Maßstab für die Dauerhaftigkeit und Wichtigkeit einer politischen Grundströmung sein soll. „Ein geeigneter Anhaltspunkt für die Dauerhaftigkeit der ins Gewicht fallenden Grundströmung in der Bundesrepublik Deutschland dürfte eine wiederholte Vertretung, dabei

²⁵ BVerfGE, 73, S. 1 ff (33).

²⁶ BVerfGE 73, S. 1 ff. (31).

²⁷ BVerfGE 73, S. 1 ff. (38).

²⁸ Gemeinsame Erklärung der parteinahen Stiftungen vom 6.11.1998, siehe **Anlage 10**.

mindestens einmal in Fraktionsstärke, der der Stiftung nahe stehenden Partei im Deutschen Bundestag sein. Dabei könnte auch zwischen ihrer Stärke als Fraktion oder Gruppe unterschieden werden.“ Im Falle, dass eine Partei aus dem Deutschen Bundestag ausscheide, sollte – so die Gemeinsame Erklärung – die ihr nahe stehende parteinahe Stiftung mindestens für die Dauer einer Wahlperiode den Anspruch auf Zuteilung von Globalzuschüssen behalten. Diese Erklärung spiegelt die Praxis wider, die in den dieser Erklärung vorangehenden Wahlperioden angewandt worden ist. Als bei der Bundestagswahl am 2.12.1990 die (westdeutschen) Grünen nicht in den Deutschen Bundestag zurückkehrten, war von einer Einstellung der Globalmittelförderung für den damaligen „Stiftungsverband Regenbogen“ abgesehen worden, weil das Scheitern der Grünen bei der Bundestagswahl allein nicht hinreichte, diese Förderung einzustellen, solange die Grünen in Landtagen, Kommunen und im Europäischen Parlament in nicht unerheblichem Maße vertreten waren. Hinzu kam, dass die von den Grünen bzw. dem Bündnis 90 im Beitrittsgebiet aufgestellten Bewerber Mitglieder des 12. Deutschen Bundestages wurden. Überdies wurde gegen eine sofortige Einstellung der Förderung auch der Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes bei institutioneller Förderung geltend gemacht. Die Förderung wurde daher – zunächst unter Verzicht auf die vorgesehene Einbeziehung der den Grünen nahe stehenden Stiftung in den prozentualen Verteilerschlüssel, durch Festlegung eines Festbetrages – fortgesetzt. 1994 kehrten dann die Grünen (nunmehr gesamtdeutsch organisiert und aufgrund einheitlichen Wahlrechtes im gesamten Bundesgebiet) in den Deutschen Bundestag in Fraktionsstärke zurück. Der Fall, dass eine parteinahe Stiftung in die Globalmittelförderung aufgenommen worden ist und die ihr nahe stehende Partei danach wiederholt nicht im Deutschen Bundestag vertreten war, ist bisher nicht aufgetreten. Hierfür gibt es daher keine geltende Praxis.

6. Unabhängigkeit und Selbstständigkeit der Stiftungen

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 14.7. 1986 auch den Rahmen zur Sicherung der Unabhängigkeit und Selbstständigkeit der parteinahen Stiftungen vorgegeben.²⁹ Die parteinahen Stiftungen tragen dem auf der Grundlage einer Gemeinsamen Erklärung Rechnung.³⁰ In dieser Erklärung widmet sich der zweite Abschnitt dem Status der parteinahen Stiftungen. Darin heißt es: „In Übereinstimmung mit der

²⁹ BVerfGE 73, S. 1-39 (32).

³⁰ Gemeinsame Erklärung der parteinahen Stiftungen vom 6.11.1998, **Anlage 10**.

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG 2 BvE 5/83) gehört es zum Selbstverständnis der Politischen Stiftungen, dass sie von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind und ihre Aufgaben selbstständig eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit wahrnehmen. Sie wahren auch in der Praxis die gebotene Distanz zu der jeweiligen Partei.... Die Politischen Stiftungen besetzen ihre Aufsichts- und Vertretungsorgane sowie die Position des Hauptgeschäftsführers in eigener Verantwortung. Der gebotenen Distanz zu den Parteien tragen sie auch bei der Besetzung der Führungspositionen in folgender Weise Rechnung: Der Vorsitzende des Vorstands, der Vorstandssprecher, der geschäftsführende Vorsitzende, das geschäftsführende Vorstandsmitglied und der Schatzmeister einer Politischen Stiftung üben in der jeweils nahe stehenden Partei keine vergleichbare Funktion aus. Die Vertretungsorgane der Politischen Stiftungen bestehen nicht vornehmlich aus in hervorgehobener Stellung aktiv tätigen Parteimitgliedern.“ Die Satzungen der verschiedenen parteinahen Stiftungen können den Websites der Stiftungen entnommen werden.³¹

6.1. Friedrich-Ebert-Stiftung

Im Anhang des Jahresberichtes der Friedrich-Ebert-Stiftung 2005 ist im Sinne der Empfehlungen der vom Bundespräsidenten berufenen Kommission (BT-Drucksache 12/4425) auch eine Übersicht enthalten, aus der sich Zahl und Art der Führungspositionen, die mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages, der Landtage und der Bundes- und Landesregierungen oder der Bundes- oder Landesparteiorgane besetzt waren, ergibt (Stand: 31.12.2005).

Von den 11 Mitgliedern des Vorstandes der Stiftung waren 8 Mitglieder ohne andere Führungsfunktion, 2 Mitglieder im Deutschen Bundestag, 1 Mitglied einer Landesregierung (zugleich Mitglied eines Landesparlaments sowie eines Bundes- und Landesparteiorgans). Von der Geschäftsführung und den Abteilungsleitungen der Stiftung hat niemand eine Führungsposition in der SPD.³²

³¹ Siehe http://www.fes.de/sets/s_stif.htm (Satzung der FES); http://www.kas.de/stiftung/wir_ueber_uns/20_webseite.html (Satzung der KAS); <http://www.hss.de/1656.shtml> (Satzung der HSS); http://www.fnst.de/webcom/show_page.php/c-445/nr-1/lkm-648/i.html (Satzung der FNS); <http://www.boell.de> (Satzung der HBS); http://www.rosalux.de/cms/fileadmin/rls_uploads/pdfs/stiftung/Satzung_rls.pdf (Satzung RLS).

³² Friedrich-Ebert Stiftung Jahresbericht 2004, Bonn/ Berlin 2005.

6.2. Konrad-Adenauer-Stiftung

Im Anhang des Jahresberichtes 2004 findet sich der Hinweis, dass von den 22 Mitgliedern des Vorstandes der Stiftung 9 Mitglieder im Deutschen Bundestag waren. 2 Mitglieder des Vorstandes waren Mitglied eines Landtages, 4 Mitglieder waren gleichzeitig Mitglied im Bundespartei Vorstand, 3 Mitglieder waren Mitglied eines Landespartei Vorstandes, 1 Mitglied war Mitglied des Europäischen Parlaments und 9 Mitglieder waren ohne andere Führungsfunktion.

6.3. Hanns-Seidel-Stiftung

Im Anhang des Jahresberichtes 2004 finden sich Angaben zu Zahl und Art der Führungspositionen, die mit Mitgliedern des Deutschen Bundestages, der Landtage und der Bundes- und Landesregierungen oder der Bundes- oder Landespartei Vorstände im Jahr 2003 besetzt waren.³³

Von den 14 Mitgliedern des Vorstandes der Stiftung waren 2 Mitglieder im Deutschen Bundestag, von denen einer zugleich Mitglied im Partei Vorstand war, 5 Mitglieder im Bayerischen Landtag, von denen 3 zugleich Mitglieder der Landesregierung waren. 1 Mitglied des Vorstandes der Stiftung war auch im Partei Vorstand und 6 Vorstandsmitglieder ohne andere Führungsfunktion.

6.4. Friedrich-Naumann-Stiftung

Keines der Vorstandsmitglieder der Friedrich-Naumann-Stiftung hat ein Mandat im Deutschen Bundestag oder in einem Landtag, noch gehört es dem Partei Vorstand an.³⁴

6.5. Heinrich-Böll-Stiftung

Der Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung besteht aus zwei hauptamtlichen Vorstandsmitgliedern, die kein weiteres Partei Amt innehaben. Der Aufsichtsrat der Heinrich-Böll-Stiftung führt die Aufsicht über die Tätigkeit des Vorstandes. Er besteht aus 9 Personen, von denen einer Mitglied des Deutschen Bundestages ist.³⁵

³³ Hanns Seidel Stiftung, Jahresbericht 2004, München 2005, Anhang S. 59.

³⁴ Friedrich-Naumann Stiftung, Jahresbericht 2004, S. 77.

³⁵ Angaben entnommen http://www.boell.de/08_found/1159.html

6.6. Rosa-Luxemburg-Stiftung

Die Rosa-Luxemburg-Stiftung ist als Verein organisiert. Die Geschäfte des Vereins werden vom Vorstand geführt. Der Vorstand hat 12 Mitglieder, von denen keines Mitglied des Bundestages oder eines Landtages ist.³⁶

7. Würde ein Parteistiftungsgesetz größere Rechtssicherheit schaffen?

Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage nach der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung des Rechts der parteinahen Stiftungen in seinem sog. Stiftungsurteil offen gelassen.³⁷

Die vom Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker 1992 eingesetzte Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung³⁸ schlägt in ihrem 1993 vorgelegten Abschlussbericht³⁹ vor, staatliche Zuwendungen an die parteinahen Stiftungen unter einen Gesetzesvorbehalt zu stellen.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur gibt es einige kritische Stimmen zu der aktuellen Rechtslage.⁴⁰ Diejenigen, die ein Stiftungsgesetz fordern, tun dies vor allem aus Gründen der Transparenz,⁴¹ der sparsameren Mittelvergabe, der größeren Planungssicherheit sowie der Chancengleichheit der verschiedenen Stiftungen.⁴²

Gegen ein Parteistiftungsgesetz lässt sich anführen, dass die Stiftungen durch die gemeinsame Erklärung vom 6.11.1998 bereits eine Selbstverpflichtung eingegangen sind und freiwillige Selbstverpflichtungen unbürokratischer sind als gesetzlich normierte Verpflichtungen.

³⁶ Jahresbericht 204/2005, <http://www.rosalux.de>

³⁷ BVerfGE 73, S. 1-39 (39).

³⁸ Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung vom 19.2.1993 BT-Drs. 12/4425 S. 14 ff.

³⁹ Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung vom 19.2.1993 BT-Drs. 12/4425 S. 14 ff.

⁴⁰ Ockermann, S. 323; Meertens/Wolf, S. 440 (444 f.)

⁴¹ Merten 1997, S. 49; Meertens/Wolf, S. 440 (444 f.); Ockermann, S. 323.

Literaturverzeichnis

Deutscher Bundestag, Drucksache 14/6710 Unterrichtung durch die Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung vom 19.7.2001.

Deutscher Bundestag, Drucksache 12/4425 Unterrichtung durch den Bundespräsidenten, Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung vom 19.2.1993.

Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung vom 19.2.1993, BT-Drs. 12/4425 S.14 ff.

Geerlings, Jörg Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, Berlin 2003 (zit. Geerlings 2003).

Geerlings, Jörg, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen im Lichte der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2003, S.768-777 (zit. Geerlings 2003a).

Gemeinsame Erklärung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., Friedrich-Naumann-Stiftung e.V., Hanns-Seidel-Stiftung e.V. und der Heinrich-Böll-Stiftung, ohne Ort 1998.

Kretschmer, Gerald, **Merten**, Heike, **Morlok**, Martin, Wir brauchen ein „Parteistiftungsgesetz“, in: ZG 2000, S.41-62.

Meertens, Christoph, Wolf, Frieder, Gesellschaftlicher Auftrag und staatliche Finanzierung politischer Stiftungen, in: ZRP 1996, S. 440 -444.

Merten, Heike, Die Genehmigung einer sog. parteinahen Stiftung, in: NWVBl.1997, S44-49 (zitiert Merten 1997).

Merten, Heike, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, Baden-Baden 1999 (zitiert: Merten 1999).

Ockermann, Jürgen, Die staatliche Finanzierung parteinaher bzw. parteinflussender Organisationen im Licht der Wesentlichkeitstheorie, in: ZRP 1992, 232-325.

⁴² Kretschmer/Merten/Morlok, S. 46.

Anlagenverzeichnis

- Anlage 1** Die Entwicklung der an die parteinahen Stiftungen gewährten Globalzuschüsse und Projektmittel
- Anlage 2** Allgemeine Bewilligungen (Auszug aus dem Bundeshaushaltsplan)
- Anlage 3** BMI-Verteilerschlüssel Politische Stiftungen
- Anlage 4** Aufstellung über Landes- und Kommunalzuwendungen an die Stiftungen
- Anlage 5** Aufstellung über Landes- und Kommunalzuwendungen an die Konrad-Adenauer-Stiftung bzw. an Drittempfänger HES, KAB und CBS
- Anlage 6** Aufstellung über Landes- und Kommunalzuwendungen an die Stiftungen/Drittmittlempfänger (Hanns-Seidel-Stiftung)
- Anlage 7** Aufstellung über Landes- und Kommunalzuwendungen an die Stiftungen/Drittmittlempfänger (Friedrich-Naumann-Stiftung)
- Anlage 8** Aufstellung über Landes- und Kommunalzuwendungen an die Stiftungen/Drittmittlempfänger (weitere Stiftungen)
- Anlage 9** LZpB NRW: Politische Bildungsarbeit - Förderung politischer Stiftungen
- Anlage 10** Gemeinsame Erklärung der KAS, FES, FNS, HSS und HBS zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen