

Holger Klaassen

Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern

**Zugleich eine Diskussion des Begriffes
der „parteinahen Stiftung“**

Tectum Verlag

Holger Klaassen

**Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern.
Zugleich eine Diskussion des Begriffes der „parteinahen Stiftung“**

© Tectum Verlag Marburg, 2016

Zugl. Diss. Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf 2015

ISBN: 978-3-8288-3743-0

Umschlagabbildung: Fotografie des Autors

Satz und Layout: Mareike Gill | Tectum Verlag

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Printed in Germany

Alle Rechte vorbehalten

Besuchen Sie uns im Internet

www.tectum-verlag.de



Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind
im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Inhaltsverzeichnis

A	Einleitung	23
I	Wahl des Dissertationsthemas/Legitimation der Untersuchung	23
II	Gang der Untersuchung	28
III	Methodik	29
B	Parteinahe Stiftungen auf Bundesebene	35
I	Überblick	35
1	Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)	35
a	Historie	35
b	Aktuelle Daten	37
c	Aktivitäten in den Ländern	37
2	Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS)	39
a	Historie	39
b	Aktuelle Daten	39
c	Aktivitäten in den Ländern	40
3	Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FNF)	44
a	Historie	44
b	Aktuelle Daten	45
c	Aktivitäten in den Ländern	46
4	Heinrich-Böll-Stiftung (hbs)	47
a	Historie	47
b	Aktuelle Daten	48
c	Aktivitäten in den Ländern	49

5	Rosa-Luxemburg-Stiftung (RLS)	50
a	Historie	50
b	Aktuelle Daten	51
c	Aktivitäten in den Ländern	52
6	Hanns-Seidel-Stiftung (HSS)	55
a	Historie	55
b	Aktuelle Daten	55
7	Situation bei den Republikanern	56
8	Situation bei der NPD	56
9	Stiftung der Piratenpartei	57
II	Tätigkeitsbereiche	57
1	Internationale Arbeit	57
2	Begabtenförderung	58
3	Politische Bildungsarbeit	58
4	Wissenschaft und Forschung	59
5	Archive	59
6	Publikationen	59
III	Finanzierung	59
1	Bundesmitten	60
a	Bundesministerium des Innern	60
b	Bundesministerium für Bildung und Forschung	61
c	Auswärtiges Amt	61
d	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	62
e	Deutscher Bundestag	62
f	Gesamtsumme	62
2	Landesmitten	62
3	Zwischenergebnis	65
C	Finanzierung „parteinaher Stiftungen“ durch die Länder	67
I	Baden-Württemberg	68
1	Zuwendungsart und -zweck	69
2	Zuwendungsvoraussetzungen und -verfahren	69
3	Rechtsgrundlage	70

4	Bisheriges Verteilungssystem	70
5	Neuer Verteilungsschlüssel ab 2012	71
6	Sonderfall Bildungswerk für Kommunalpolitik	73
7	Kritik des Landesrechnungshofes	74
II	Bayern	76
1	Gesetzliche Grundlage	78
2	Verteilungsschlüssel	79
III	Berlin	81
1	Finanzierung durch das Land	81
a	Zuwendungsverfahren und Prüfung der Mittelverwendung	81
b	Zuwendungsvoraussetzungen	82
c	Rechtsgrundlage	83
d	Verteilung des Haushaltsansatzes	84
aa	Parteinahne Stiftungen	84
bb	Kommunalpolitische Bildungswerke	85
2	Finanzierung durch die Stiftung der Deutschen Klassenlotterie	86
IV	Brandenburg	89
1	Zuwendungszweck	90
2	Zuwendungsvoraussetzungen und -art	90
3	Verteilungsschlüssel	91
V	Bremen	94
1	Rechtsgrundlage	94
2	Verteilungsschlüssel	94
3	Zuwendungsart und -voraussetzungen	95
VI	Hamburg	95
1	Verteilungsschlüssel	95
2	Rechtsgrundlage	97
3	Zuwendungsvoraussetzungen und -verfahren	97
VII	Hessen	98
1	Verteilung des Haushaltsansatzes	98
2	Zuwendungsart und -verfahren	99
3	Rechtsgrundlage	100

VIII	Mecklenburg-Vorpommern	100
1	Verteilungsschlüssel	100
2	Rechtsgrundlagen	101
3	Zuwendungszweck und -voraussetzungen	101
IX	Niedersachsen	103
1	Verteilungsschlüssel	103
2	Zuwendungsart und -verfahren	104
3	Kritik des Landesrechnungshofes und Reaktion der Landesregierung	104
4	Rechtsgrundlage	105
X	Nordrhein-Westfalen	106
1	Förderung durch die Landeszentrale für politische Bildung	106
a	Rechtsgrundlage	108
b	Art der Förderung und Verfahren	109
c	Gegenstand der Förderung	109
d	Grundvoraussetzung der Förderung	110
e	Inhaltliche Fördervoraussetzungen	111
f	Verteilungsschlüssel	111
2	Förderung nach dem Weiterbildungsgesetz	112
XI	Rheinland-Pfalz	114
1	Verteilung des Haushaltstitels	114
2	Art der Förderung	115
3	Rechtsgrundlage	116
XII	Saarland	116
1	Hintergründe	117
2	Gründung der Gesellschaft für staatsbürgerliche Bildung Saar mbH	118
3	Aktuelle Situation	118
4	Offene Fragen/Bewertung des Modells	119
5	Möglicher Anspruch auf Förderung der jüngeren Stiftungen	121
XIII	Sachsen	124
1	Zuwendungsart -und verfahren	124
2	Neuer Verteilungsschlüssel	125
3	Rechtsgrundlage	127

4	Politische Umsetzung der Nichtförderung des Bildungswerks der NPD	128
XIV	Sachsen-Anhalt	130
1	Gesetzliche Grundlage	131
2	Zuwendungsvoraussetzungen	131
3	Verteilungsschlüssel	132
4	Art der Zuwendung und Verfahren	133
XV	Schleswig-Holstein	133
1	Zuwendungsvoraussetzungen	134
2	Verteilungsschlüssel	135
3	Gesetzliche Grundlage und aktuelle Entwicklungen	135
XVI	Thüringen	137
1	Ursprünglicher Verteilungsschlüssel	137
2	Rechtsstreit zwischen dem Land Thüringen und der RLS	140
a	Urteil des VG Gera vom 17. Juli 2006	140
b	Urteil des Thüringer OVG vom 26. November 2008	141
c	Vergleich vor dem Bundesverwaltungsgericht	142
3	Richtlinie zur Förderung „parteinaher Stiftungen“	144
a	Rechtsgrundlage	144
b	Zuwendungszweck	144
c	Zuwendungsvoraussetzungen	145
d	Art der Zuwendung und Verfahren	145
e	Neuer Verteilungsschlüssel nach dem Rechtsstreit	146
XVII	Auswertung der Untersuchung der Länderfinanzierung	146
1	Katalog verwendeter Zuwendungsvoraussetzungen	147
a	Kriterien, die die Einrichtung selbst erfüllen muss bzw. kann	147
b	Kriterien, die die Partei erfüllen muss	148
c	Anforderungen an bezuschusste Veranstaltungen	149
2	Bewertung der Kriterien	150
a	Problem der mehrjährigen Existenz/des mehrjährigen Wirkens	151
b	Problem des Vertretenseins im Parlament	153
c	Privatisierung staatlicher Stiftungsfinanzierung	154
3	Bewertung der Verteilungsmodi	154
a	Verfälschung durch „versteckte“ Förderung aus weiteren Haushaltstiteln	155

b	Anknüpfung an Wahlergebnisse	155
aa	Landesförderung, die an Bundestagswahlergebnisse anknüpft	156
bb	Sachlicher Grund für die Anknüpfung an bundesweite Stärkeverhältnisse	157
cc	Zwischenergebnis	158
c	„Thüringer Modell“ als geeignete Variante	159
4	Fehlende (spezial-)gesetzliche Grundlagen	159
XVIII	Zwischenfazit der Länderuntersuchung	160
D	Begriff der parteinahen Stiftung	163
I	Bislang gebräuchliche Begriffsverwendung	163
II	Notwendigkeit der Schärfung der Begriffe	164
III	Wortbedeutung	167
1	„Stiftung“	168
a	Exkurs: Der Begriff „Stiftung“ als Namensbestandteil von Vereinen	169
b	Zwischenergebnis	170
2	„Parteinah“	171
a	„Partei“	171
b	„nah“	172
c	Zwischenergebnis	173
3	„Politisch“	174
4	Parteistiftung	174
5	Zwischenfazit aus der Analyse der Wortbedeutung	176
IV	Anknüpfung an die Kategorien der Teil-, Sonder- und Nebenorganisationen	177
1	Teilorganisationen der Parteien	177
2	Sonderorganisationen der Parteien	179
3	Nebenorganisationen der Parteien	179
4	„Qualifizierte Hilfsorganisationen“ der Parteien	181
5	Zwischenergebnis	184
V	Grundannahmen zur Abgrenzung der Begrifflichkeiten	184
1	„Stiftung“ als Oberbegriff für Nicht-Stiftungen?	185
2	Familienähnlichkeit der Kategorien	186

3	Abstufungsverhältnis und Überlappung der Kategorien	186
4	Messbarkeit der Kriterien	188
5	Fließende Übergänge	189
6	Negative Abgrenzung von parteinahen Stiftungen und Parteistiftungen	189
7	Gesetzgeberischer Status quo als Grundlage	180
8	Konzentration auf den Bereich der politischen Bildung	190
VI	Kategorie 1: Politische Stiftungen	191
1	Kriterien einer politischen Stiftung	191
a	Politische Inhalte als Schwerpunkt	191
b	Politische Bildungsarbeit	192
c	Aktueller Bezug	192
d	Dem Beutelsbacher Konsens verpflichtet	193
e	Rechtsform	193
f	Keine staatlichen Einrichtungen	194
2	Zwischenergebnis	194
VII	Kategorie 2: Parteinahe Stiftungen	194
1	Vorhandene Auslegungen des Begriffes „Parteinähe“	195
a	Andeutungen bei Beise	195
b	Gesellschaftswissenschaftliche Untersuchung Paschers	196
c	Definition Seiferts	197
aa	Gleiche oder ähnliche politische Ziele wie die Partei	197
bb	Völlige Unabhängigkeit	198
cc	Keine politische Richtlinienkompetenz der Partei	199
d	Bezeichnung Wewers	200
e	Anknüpfungspunkt im Stiftungsurteil des BVerfG.	200
f	Zwischenergebnis	201
2	Eigene Kriterien	201
a	Begründung der Parteinähe durch gegenseitige formale Anerkennung	201
b	Tatsächlicher Ausdruck der Parteinähe	204
aa	Name der Einrichtung	204
bb	Gleiche Grundsätze oder Leitlinien	205
cc	Personelle Überschneidungen	205
dd	Inhaltliche Schwerpunktsetzung	207
ee	Inhalte von Veröffentlichungen	207

ff	Räumliche Nähe	207
gg	Werbemaßnahmen	208
hh	Teilnehmerstruktur	208
c	Dem Beutelsbacher Konsens verpflichtet	208
d	Zusammenfassung	209
VIII	Kategorie 3: Parteistiftungen	209
1	Stiftung wurde durch die Partei aufgrund eines Beschlusses errichtet	210
2	Partei kann erheblichen Einfluss auf die Stiftungstätigkeiten nehmen	211
a	Personelle Einflussnahme	212
aa	Mitbestimmungsrecht bei Gremienbesetzung	213
bb	Vermutung der Einflussmöglichkeit anhand tatsächlicher Gremienbesetzung	213
(1)	Parteimitglieder in hervorgehobener Funktion	213
(2)	Nötiges Quorum für die Vermutung	214
b	Einflussnahme auf die inhaltliche Arbeit	214
c	Problem der Messbarkeit	215
3	Wahlwerbung	216
4	Finanzielle Zuwendungen oder sonstige geldwerte Leistungen an die Parteien ...	217
5	Unmittelbare finanzielle Abhängigkeit von der Partei	218
6	Zwischenergebnis	218
IX	Praktische Erwägungen zum Kategoriewechsel einer Einrichtung	219
X	Zwischenfazit	220
E	Rechtliche Einordnung der Kategorien	221
I	Überblick über die Rechtsprechung zur Stiftungsfinanzierung	222
1	Situation vor 1959	223
2	Entscheidung des BVerfG vom 24. Juni 1958	223
3	Globalzuschüsse ab 1959	224
4	Das Parteienfinanzierungsurteil vom 19. Juli 1966	225
5	Das sogenannte „Stiftungsurteil“ des BVerfG	226
6	Das Parteienfinanzierungsurteil des BVerfG vom 09. April 1992	229
a	Auswirkungen des Urteils auf die Finanzierung der Stiftungen	230
aa	Konkludente Aufhebung des Trennungsgebots durch das BVerfG	231
bb	Trennungsgebot könnte unter bestimmten Voraussetzungen entfallen	232

(1)	Stiftungsmittel werden direkt an die Parteien gezahlt	233
(2)	Stiftungsmittel werden in die Berechnung der absoluten Obergrenze einbezogen	234
(3)	Zwischenergebnis	235
b	Zwischenfazit	236
7	OVG Berlin-Brandenburg zur Finanzierung der Jugendorganisationen der Parteien	237
a	Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung aufgrund der Wesentlichkeitstheorie	238
aa	Staatliche Einflussnahme auf den Prozess der politischen Willensbildung	238
bb	Staatliches Neutralitätsgebot und politische Chancengleichheit	239
cc	Freiheits- und Gleichheitssphäre der Bürger	240
dd	Frage einer „verkappten“ Parteienfinanzierung	240
ee	Grundrechtsrelevanz	241
b	Weiteres Verfahren	241
c	Zusammenfassung	242
II	Einordnung unter die bestehenden Kategorien der Umfeldorganisationen	242
1	Politische Stiftung als Umfeldorganisation?	242
2	Parteiahe Stiftungen als Umfeldorganisation?	243
a	Einordnung als Teil-/Sonderorganisation?	243
aa	Identische politische Ziele	244
bb	Weitestgehende Mitgliederidentität	244
cc	Finanzielle Abhängigkeit von der Partei	245
dd	Bestehender Einfluss oder Unterwerfung unter die Parteiwillensbildung	245
ee	Ausschlusskriterium des Begriffes der Parteinähe	245
ff	Zwischenergebnis	246
b	Einordnung als „qualifizierte Hilfsorganisation“?	246
c	Einordnung als Nebenorganisation?	246
d	Zusammenfassung und Rechtsfolgen	247
3	Parteistiftungen als Umfeldorganisationen?	247
a	Einordnung als Teil-/Sonderorganisation?	247
aa	Identische politische Ziele	247
bb	Weitestgehende Mitgliederidentität	248
cc	Finanzielle Abhängigkeit von der Partei	248
dd	Bestehender Einfluss oder Unterwerfung unter die Parteiwillensbildung	249
ee	Zusammenfassung	249

b	Einordnung als „qualifizierte Hilfsorganisation“?	249
4	Zwischenergebnis	250
III	Notwendigkeit gesetzlicher Grundlagen für die Stiftungsfinanzierung ...	250
1	Entscheidung in eigener Sache	252
a	... hinsichtlich politischer Stiftungen	256
b	... hinsichtlich parteinaher Stiftungen	256
c	... hinsichtlich Parteistiftungen	257
d	Zwischenergebnis	258
2	Wesentlichkeitstheorie	258
a	Intensität der Förderung und Wettbewerbssituation der Stiftungen	260
b	Grundrechtsrelevanz der (Nicht-)Förderung	261
aa	Vereinigungsfreiheit, Art. 9 I GG	262
bb	Meinungsfreiheit, Art. 5 I S. 1 GG	264
cc	Pressefreiheit, Art. 5 I 2 1. Alt. GG	267
dd	Forschungsfreiheit, Art. 5 III S. 1 GG	269
ee	Allgemeiner Gleichheitsgrundsatz, Art. 3 I GG	271
ff	Zwischenergebnis	272
c	Einflussnahme auf den Prozess der politischen Willensbildung	272
aa	... hinsichtlich politischer Stiftungen	273
bb	... hinsichtlich parteinaher Stiftungen	274
cc	... hinsichtlich Parteistiftungen	275
d	Staatliches Neutralitätsgebot und Chancengleichheit der Parteien	275
aa	... hinsichtlich politischer Stiftungen	276
bb	... hinsichtlich parteinaher Stiftungen	277
cc	... hinsichtlich Parteistiftungen	277
e	Zusammenfassung	278
3	Zwischenergebnis	279
IV	Gesetzgebungskompetenz für ein Stiftungsfinanzierungsgesetz	279
1	Kompetenz des Bundes	280
a	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 I Nr. 1 GG	280
b	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 I Nr. 3 GG	281
c	Kompetenz aus Art. 21 III GG	281
d	Ungeschriebene Kompetenz kraft Sachzusammenhangs	283
2	Grundgesetzänderung zur Schaffung eines Kompetenztitels des Bundes	285

3	Kompetenz der Länder	286
a	Trennung zwischen Bundes- und Landeseinrichtungen politischer Bildung	287
b	Mitregelung durch den Bund	288
c	Delegation nach Art. 71 GG	288
4	Kompetenzen für weitere Aufgabenbereiche der parteinahen Stiftungen	288
5	Zwischenergebnis	289
V	Inhalte eines Stiftungsgesetzes	289
VI	Zusammenfassung der rechtlichen Einordnung.....	289
F	Fazit.....	291
I	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	291
II	Ausblick	295
	Literaturverzeichnis.....	297