

16. Mai 2024

Stellungnahme

zum

Antrag

der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD

Gesetz zur Finanzierung politischer Stiftungen und kommunalpolitischer Bildungswerke aus dem Berliner Landeshaushalt (Berliner Stiftungsfinanzierungsgesetz – BlnStiftFinG)

Mit Urteil vom 22. Februar 2023 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die staatliche Finanzierung parteinaher Stiftungen auf eine gesetzliche Grundlage gestellt werden muss.¹ Der vorliegende Entwurf für ein Gesetz zur Finanzierung politischer Stiftungen und kommunalpolitischer Bildungswerke aus dem Berliner Landeshaushalt will diese verfassungsrechtliche Pflicht umsetzen. Er orientiert sich weitgehend am Gesetz zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt (StiftFinG-Bund), weicht jedoch teilweise davon ab.

Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich auf wenige Kritikpunkte.

1. Zu § 2 Abs. 1 Nr. 1 (Relevanzschwelle)

§ 2 Abs. 1 Nr. 1 knüpft die Förderung im Grundsatz an die Voraussetzung, dass die der Stiftung bzw. dem Bildungswerk nahestehende Partei bei den letzten drei Wahlen in Fraktionsstärke in das Abgeordnetenhaus eingezogen ist.

Dies ist erheblichen verfassungsrechtlichen Bedanken ausgesetzt. Zwar ist es laut Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtlich unbedenklich, die staatliche Stiftungsförderung auf parteinahe Stiftungen zu beschränken, die eine „dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung“ repräsentieren, und für diese Feststellung auf die Wahlergebnisse von Parteien abzustellen.²

Gleichzeitig betont das Gericht, dass es nicht Aufgabe staatlicher Finanzierung politischer Stiftungen sein kann, „einen Beitrag zur Versteinerung des bestehenden Parteiensystems zu leisten und die

¹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023 - 2 BvE 3/19 -

² BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023 - 2 BvE 3/19 -, Rn. 239 f.

Entstehung oder Verstärkung neuer politischer Strömungen zu verhindern“³. Daran anknüpfend heißt es in der Entscheidung ausdrücklich:

„Hinsichtlich der Höhe der zu erzielenden Wahlergebnisse ist zu beachten, dass einer schlichten Übertragung bereits bestehender Sperrklauseln entgegenstehen könnte, dass diese dem Schutz von Verfassungsgütern dienen (z.B. Erhaltung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments, vgl. BVerfGE 146, 327 <353 f. Rn. 67>), denen im vorliegenden Zusammenhang nur eine nachrangige Bedeutung zukommt.“⁴

Indem § 2 Abs. 1 Nr. 1 an den Einzug in das Abgeordnetenhaus in Fraktionsstärke anknüpft, wird de facto die 5-%-Sperrklausel des § 18 WahlG (und die 5-%-Schwelle des Art. 40 VvB) übertragen.

Das ist mit erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken verbunden. Die entsprechende Regelung im StiftFinG-Bund sowie auf dieser Grundlage ergangene Beschlüsse sind bereits Gegenstand von Organstreit- und Verfassungsbeschwerdeverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht.⁵

Naheliegender als das Anknüpfen an die wahlrechtliche Hürde ist die Übertragung der Schwellen für die staatliche Parteienfinanzierung.⁶ Danach müsste die Partei bei den Abgeordnetenhauswahlen mindestens 1 % der gültigen Stimmen erreicht haben.⁷ Es sollte zudem in Erwägung gezogen werden, zusätzlich auf die Ergebnisse bei Europa- und Bundestagswahlen sowie den Wahlen zur Bezirksverordnetenversammlung abzustellen.

2. Zu § 2 Abs. 1 Nr. 3 („Verfassungsfreundlichkeit“-Klausel)

§ 2 Abs. 1 Nr. 3 Satz 1 macht die Förderung davon abhängig, dass die politische Stiftung oder das kommunalpolitische Bildungswerk in einer Gesamtschau die Gewähr bietet, für die freiheitliche demokratische Grundordnung und den Gedanken der Völkerverständigung aktiv einzutreten.⁸

a) Ausprägungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum NPD-Verbot den Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung neu konkretisiert. Diese umfasst danach nur „jene zentralen Grundprinzipien, die für den freiheitlichen Verfassungsstaat schlechthin unentbehrlich sind“, namentlich die Menschenwürdegarantie, das Demokratieprinzip und die Rechtsstaatlichkeit.⁹ Hierauf wird in der Begründung des Entwurfs zu Recht hingewiesen.¹⁰

³ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023 - 2 BvE 3/19 -, Rn. 242.

⁴ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023 - 2 BvE 3/19 -, Rn. 244.

⁵ <https://www.tierschutzpartei.de/tierschutzpartei-klagt-in-karlsruhe-gegen-stiftungsfinanzierungsgesetz/>.

⁶ Vgl. Haversath, MIP 2023, 163, 164.

⁷ Siehe § 18 Abs. 4 Satz 1 PartG.

⁸ Möllers/Waldhoff, Verfassungsrechtliche Maßgaben für den Ausschluss parteinaher Stiftungen von der staatlichen Förderung, Juni 2023, abrufbar unter <https://fragdenstaat.de/dokumente/239712-verfassungsrechtliche-massgaben-fuer-den-ausschluss-parteinaher-stiftungen-von-der-staatlichen-foerderung/>, S. 12 f.

⁹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 -, Rn. 529 ff.

¹⁰ Drs. 19/1619, S. 9.

Unklar ist, welche Bedeutung der Einschub „insbesondere für Menschenwürde, Menschenrechte und Demokratie“ im Entwurf hat. Diese Regelbeispiele sind nicht kongruent mit der neuen Definition der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Der Einschub sollte daher gestrichen werden. Der Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Begründung genügt.

b) Einstufung durch den Verfassungsschutz

§ 2 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 benennt „Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass die politische Stiftung oder das kommunalpolitische Bildungswerk mit ihrer künftigen Arbeit diese Gewähr nicht bieten“.

Nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 Buchst. b kann eine solche Tatsache insbesondere sein, „dass die politische Stiftung oder das kommunalpolitische Bildungswerk oder die nahestehende Partei durch die Berliner Verfassungsschutzbehörde oder Bundesamt für Verfassungsschutz als gesichert extremistisch eingestuft wird“.

Dies begegnet in mehrfacher Hinsicht Bedenken.

Erstens handelt es sich bei der Einstufung um eine *Bewertung* der Berliner Verfassungsschutzbehörde. Diese wird durch die Norm zu einer „Tatsache“ erhoben, die bei der Entscheidung über die Förderungsfähigkeit zu berücksichtigen ist. Das ist mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar.

Zwar kann die Einstufung durch eine Verfassungsschutzbehörde einer gerichtlichen Prüfung zugeführt werden.¹¹ Es handelt sich jedoch nicht um einen Verwaltungsakt, sodass die Klage gegen die Einstufung keine aufschiebende Wirkung hat. In der Zwischenzeit droht die Stiftung bzw. das Bildungswerk die Förderung zu verlieren.

Einer rechtsstaatlichen Entscheidung über die Förderung können allenfalls die Tatsachen zugrunde gelegt werden, die auch der Einstufung durch den Verfassungsschutz zugrunde liegen.¹² Dies setzt freilich voraus, dass die Verfassungsschutzbehörde ihre Kenntnisse mit der zuständigen Stelle im Sinne des § 4 teilt, was die Möglichkeit einschließt, dass die Stiftung bzw. das Bildungswerk von ihnen Kenntnis erlangt.

In jedem Fall müssen die zuständige Stelle sowie im Falle der Klage das Verwaltungsgericht eigenständige Entscheidungen treffen. Die bloße Einstufung durch eine Behörde genügt nicht als Ausschlussgrund und darf auch keine geeignete Tatsachengrundlage darstellen.

Zweitens knüpft § 2 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 Buchst. b im Unterschied zu § 2 Abs. 5 StiftFinG-Bund nicht nur auf die Einstufung der Stiftung bzw. des Bildungswerkes an, sondern auch an die Einstufung der ihr bzw. ihm nahestehenden Partei. Das verstößt gegen das Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 3 und 4 GG.¹³ Das Grundgesetz sieht für Parteien, die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung

¹¹ Siehe zur Einstufung der AfD als Verdachtsfall: VG Köln, Urteil vom 8. März 2022 - 13 K 326/21; OVG NRW, Pressemitteilung vom 13. Mai 2024, abrufbar unter https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/23_240513/index.php.

¹² Siehe dazu der Vorschlag unten.

¹³ Vgl. Möllers/Waldhoff (Fn. 8), S. 5 ff.

richten, nur das Parteiverbot und den Ausschluss von der Parteienfinanzierung vor. Die materiellen Hürden sind hoch und werden prozessual durch die alleinige Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts abgesichert. Zwar dürfen Parteien unterhalb dieser Schwelle beobachtet werden und auch als Verdachtsfall bzw. als gesichert extremistisch eingestuft werden.¹⁴ Daran dürfen jedoch keine administrativen Folgen geknüpft werden. Dies tut jedoch die Vorschrift des § 2 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 Buchst. b, indem sie die Einstufung der Partei als Tatsachengrundlage für einen Ausschluss der Förderung benennt.

Auch hier gilt, dass allenfalls die Tatsachen, die der Einstufung zugrunde liegen, als Tatsachengrundlage für die Versagung der Förderung dienen können; dies aber auch nur unter der Voraussetzung, dass sie der Stiftung oder dem Bildungswerk zuzurechnen sind.¹⁵ Das ist bei Anhaltspunkten, die die Partei betreffen, nicht zwangsläufig der Fall.

§ 2 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 Buchst. b sollte daher gestrichen werden. Jedenfalls sollte die Bezugnahme auf die nahestehende Partei gestrichen werden.

Das Heranziehen von Kenntnissen des Verfassungsschutzes im Wege der Amtshilfe bliebe davon unberührt. Daneben sollten jedoch auch wissenschaftliche und zivilgesellschaftliche Erkenntnisse Berücksichtigung finden. Dabei handelt es sich jedoch nicht um Tatsachen, sondern um Erkenntnismittel, die gesondert geregelt werden könnten. Ich schlage daher einen neuen § 4 Abs. 2 mit folgendem Inhalt vor:¹⁶

Die zuständige Stelle trifft ihre Entscheidung über die Förderfähigkeit nach § 2 Absatz 1 Nummer 3 unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Berliner Verfassungsschutzbehörde und des Bundesamtes für Verfassungsschutz sowie von Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft.

c) Tatsachengrundlage

Die Formulierung in § 2 Abs. 1 Nr. 3 Satz 2 Buchst. b BlnStiftFinG-E ist zu unbestimmt, da es danach ausreicht, dass die Personen die Arbeit der Stiftung wesentlich beeinflussen *können*. Eine tatsächliche wesentliche Beeinflussung ist nicht erforderlich. Zudem soll es ausreichen, dass bei den Personen der *Verdacht* besteht, dass sie verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgen. Der Begriff der „verfassungsfeindlichen Bestrebung“ ist überdies nicht legaldefiniert. Hier sollte klargestellt werden, dass es sich um Bestrebungen handeln muss, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind.

Zu weitgehend ist auch die Formulierung in § 2 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. d, die sich so nicht im StiftFinG-Bund findet. Nach dieser Vorschrift können beliebige Dokumente herangezogen werden. Zudem ist

¹⁴ Siehe zur Einstufung der AfD als Verdachtsfall: VG Köln, Urteil vom 8. März 2022 - 13 K 326/21; OVG NRW, Pressemitteilung vom 13. Mai 2024, abrufbar unter https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/23_240513/index.php; zur Einstufung der Jungen Alternative als gesichert extremistisch: VG Köln, Beschluss vom 5. Februar 2024 - 13 L 1124/23.

¹⁵ Vgl. Möllers/Waldhoff (Fn. 8), S. 6 ff.

¹⁶ Ähnlich auch die Stellungnahme des Bildungswerk Berlin der Heinrich-Böll-Stiftung.

der Tatbestand quasi immer erfüllt, weil Dokumente wie die Satzung und Grundsatzbeschlüsse für sich genommen keine Gewähr für eine Verfassungsfreundlichkeit bieten können. Der Buchstabe sollte daher gestrichen werden. Satzung und Grundsatzbeschlüsse können in § 2 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. c aufgenommen werden.

3. Zu § 2 Abs. 2 (Verweis auf Bundesgesetz)

§ 2 Abs. 2 ist praktisch schwer zu handhaben und verfassungsrechtlich fragwürdig.

Nach dem Wortlaut wird nicht auf eine Entscheidung über die Förderungsfähigkeit durch das nach § 7 Abs. 2 StiftFinG-Bund zuständige Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) abgestellt, sondern auf die Förderungsfähigkeit nach dem StiftFinG-Bund. Das bedeutet, dass die zuständige Landesstelle selbst prüfen muss, ob die Stiftung auf Bundesebene nach Bundesrecht förderfähig wäre. Dies erscheint nicht praktikabel.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Stiftungen auf Bundes- und Landesebene nicht identisch sein müssen und auch in keinem rechtlichen Verhältnis zueinander stehen müssen. Das Einzige, was sie nach dem Gesetz verbindet, ist, dass sie von derselben Partei anerkannt wurden. Dies genügt jedoch nicht, um etwaige Ausschlussgründe zuzurechnen. Hinzu kommt, dass die Landesstiftung unter Umständen die Nachweise für die Verfassungsfreundlichkeit der auf Bundesebene anerkannten Stiftung nicht beibringen kann, weil sie rechtlich unabhängig voneinander sind.¹⁷

Die Landesstelle kommt nicht umhin, eine eigene Bewertung der auf Landesebene anerkannten Stiftung bzw. des Bildungswerkes vorzunehmen. § 2 Abs. 2 ist zu streichen.

4. Zu § 3 (Grundsätze der Förderung)

§ 3 weist mehrere handwerkliche Mängel auf.

Es ist unklar, was mit § 3 Abs. 1 Satz 3 bezweckt ist. Die Vorschrift ist an § 2 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 angelehnt, ergibt im vorliegenden Kontext jedoch keinen Sinn. Es stellt sich die Frage, was mit „unschädlich“ gemeint ist, denn für die Höhe der Förderung kommt es gar nicht auf den Einzug in das Abgeordnetenhaus in Fraktionsstärke an. Es könnte gemeint sein, dass das Wahlergebnis, mit dem der Einzug in das Abgeordnetenhaus verfehlt wurde, nicht bei der Berechnung des Durchschnitts berücksichtigt wird. Dies wäre jedoch evident sachwidrig. Es hätte zur Konsequenz, dass eine Partei, die mit 5,1 % in das Abgeordnetenhaus einzieht, weniger Mittel bekommt als eine Partei, die mit 4,9 % erstmalig den Einzug verfehlt. Der Satz sollte daher gestrichen werden.

In § 3 Abs. 3 weist in mehrfacher Hinsicht handwerkliche Fehler auf. Die Vorschrift könnte stattdessen wie folgt gefasst werden:

Die Förderung entfällt mit Ablauf des Haushaltsjahres, in dem die Voraussetzungen des § 2 nicht mehr erfüllt sind.

¹⁷ Zur Nachweispflicht vgl. § 3 Abs. 3.

Es sollte zudem eine Sockelförderung etwa in Anlehnung an § 3 Abs. 4 StiftFinG-Bund geschaffen werden. Zwar ist es im Grundsatz richtig, dass sich die Höhe Förderung nach den Wahlergebnissen richtet. In der Begründung zum StiftFinG-Bund wird jedoch zutreffend darauf hingewiesen, dass es gewisse Grundbedarfe gibt, die kleinere Stiftungen im Verhältnis stärker belasten. Eine Sockelförderung würde zudem die Planbarkeit der Arbeit erhöhen.

5. Zu § 4 (Zuständigkeit)

Für die Feststellung der Förderfähigkeit sollte nicht die Senatsverwaltung, sondern eine weniger parteipolitisch geprägte Stelle zuständig sein, um jeden Eindruck zu vermeiden, dass die Stelle aus parteipolitischen Erwägungen die Konkurrenz benachteiligt.

Welche Stelle hierfür am besten geeignet ist, bedarf sorgfältiger Prüfung. Auf Bundesebene werden verschiedene Modelle aktuell in einer Expertenkommission erörtert.¹⁸ Auf Grundlage der Ergebnisse sollte auch in Berlin über die Bestimmung einer anderen Stelle bzw. die Schaffung einer neuen Stelle nachgedacht werden.

Bis dahin sollte die Landeszentrale für politische Bildung als zuständige Stelle bestimmt werden. Diese vergibt schon jetzt Fördermittel und ist auch im Entwurf als mögliche zuständige Stelle vorgesehen, jedoch nur nach einer Übertragung der Zuständigkeit durch Verwaltungsvorschrift.

Zusätzlich sollte die Unabhängigkeit der Landeszentrale gestärkt werden, etwa nach dem Vorbild der Landesmedienanstalt. Für den Bereich der Stiftungsfinanzierung kann dies schon jetzt partiell durch folgende Formulierung¹⁹ gewährleistet werden:

Die Ausführung dieses Gesetzes nach §§ 2 und 3 obliegt der Berliner Landeszentrale für politische Bildung. Sie handelt bei der Ausführung dieses Gesetzes völlig unabhängig. Sie unterliegt weder direkter noch indirekter Beeinflussung von außen und ersucht weder um Weisung noch nimmt sie Weisungen entgegen.

6. Zu § 6 (Datenschutz)

Die Vorschrift zur Datenverarbeitung insbesondere zum Datenaustausch mit dem Verfassungsschutz ist bedenklich weit. Danach dürfen Daten von Personen übermittelt werden, die mit der Stiftung oder dem Bildungswerk „im Zusammenhang stehen“. Ausreichend hierfür soll sein, dass die Tatsachen für die Feststellungen nach diesem Gesetz „bedeutsam sein können“.

Der Austausch von Daten mit dem Verfassungsschutz sollte – wie in § 2 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b auf Personen beschränkt werden, die die inhaltliche Arbeit der Stiftung wesentlich beeinflussen können.

gez. David Werdermann

¹⁸ Vgl. die Rede des Abgeordneten Thomaes in Plenarprotokoll 20/129, S. 16177.

¹⁹ Angelehnt an § 10 Abs. 2 LDSG.