



**PARTEI MENSCH  
UMWELT TIERSCHUTZ**  
Tierschutzpartei

Tierschutzpartei | Schreiersgrüner Straße 5 | 08233 Treuen

An das  
Bundesverfassungsgericht  
Schlossbezirk 3  
76131 Karlsruhe

## Organstreit und Verfassungsbeschwerden

Die PARTEI MENSCH UMWELT TIERSCHUTZ (kurz Tierschutzpartei), Adresse Schreiersgrüner Straße 5, 08233 Treuen, z. H. Frau Sabine Jedzig, vertreten durch ihre Vorsitzenden Paula López Vicente, [REDACTED] Rodgau, Dr. Marcel Krohn, [REDACTED] Oldenburg, und Robert Gabel, [REDACTED] [REDACTED] Greifswald,

Antragstellerin

stellt im Wege des Organstreitverfahrens (Art. 93 I Nr.1 Grundgesetz – GG –, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz – BVerfGG –)

gegen

den Deutschen Bundestag, vertreten durch die Bundestagspräsidentin Bärbel Bas, Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

Antragsgegner zu. 1

den Deutschen Bundesrat, vertreten durch die Präsidentin Manuela Schwesig, Leipziger Straße 3-4, 10117 Berlin,

Antragsgegner zu. 2

den Antrag,

festzustellen, dass die Antragsgegner die Antragstellerin in ihrem Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes verletzt haben durch

1. a) die Beschlüsse des Antragsgegners zu 1. vom 10.11.2023, BT-Plenarprotokoll 20/135, S. 17084A zur Annahme des Entwurfs des Gesetzes über die Rechtsstellung und die Finanzierung parteinaher Stiftungen (StiftFinG, Bundesgesetzblatt – BGBl. – 2023 I Nr. 383 vom 22.12.2023) in der Ausschussfassung (Bundestags-Drucksachen [im Folgenden: BT-Drucksache] 20/8726 und 20/9199) und S. 17091B-17094C zur Annahme dieses Entwurfs in der Ausschussfassung (BT-Drucksachen 20/8726 und 20/9199) nach namentlicher Abstimmung, insbesondere hinsichtlich der in diesem Gesetz enthaltenen Bestimmungen in § 2 Abs. 1, § 2 Abs. 2 Satz 1 und 2, § 3 Abs. 1 Sätze 1 und 2, Abs. 3 Sätze 1 und 2, Abs. 4, Abs. 5 und Abs. 6 und § 9
- b) den Beschluss des Antragsgegners zu 2. vom 24.11.2023, Bundesrats-Plenarprotokoll 1038, S. 378, 399 f., nicht den Vermittlungsausschuss anzurufen zu diesem Entwurf des StiftFinG,
2. a) die Beschlüsse des Antragsgegners zu 1. vom 30.01.2024 zur Annahme der Einzelpläne zum Bundeshaushalt 2024
  - 17 in der Ausschussfassung (BT-Drucksachen 20/8617 und 20/8661), BT-Plenarprotokoll 20/149, S. 19018C,
  - 06 in der Ausschussfassung (BT-Drucksachen 20/8606 und 20/8661), BT-Plenarprotokoll 20/149, S. 19090C und
  - 30 in der Ausschussfassung (BT-Drucksachen 20/8630, 20/8661), BT-Plenarprotokoll 20/149, S. 19113C,die Beschlüsse des Antragsgegners zu 1. vom 31.01.2024 zur Annahme der Einzelpläne zum Bundeshaushalt 2024
  - 05 in der Ausschussfassung (BT-Drucksachen 20/8605 und 20/8661), BT-Plenarprotokoll 20/150, S. 19195B,

- 23 in der Ausschussfassung (BT-Drucksachen 20/8661 und 20/8662), BT-Plenarprotokoll 20/150, S. 19222C,

sowie die Beschlüsse vom 02.02.2024 zur Annahme des Entwurfs des Gesetzes zur Feststellung des Bundeshaushaltsplans 2024 in der Ausschussfassung (BT-Drucksachen 20/7800 und 20/8663), BT-Plenarprotokoll 20/152, S. 19410A und S. 19413A,19448A nach namentlicher Abstimmung;

- b) den Beschluss des Antragsgegners zu 2. vom 02.02.2024, Bundesrats-Plenarprotokoll 1041, S. 37, nicht den Vermittlungsausschuss anzurufen zu dem Entwurf des unter a) bezeichneten Gesetzes,

a) und b) soweit der durch das Haushaltsgesetz in Kraft gesetzte Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2024

aus Kapitel 501, Titel 68734-29 die Ausreichung von Zuschüssen zu Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung, Klima- und Sicherheitspolitik an politische Stiftungen in Höhe von 2.000.000 EUR (von insgesamt 400.104.000 EUR, Erläuterungen zum Einzelplan 05, Seite 16),

aus Kapitel 0502, Titel 68727-29 die Ausreichung von Zuschüssen für gesellschafts- und europapolitische Maßnahmen der politischen Stiftungen in Höhe von 76.000.000 EUR,

aus Kapitel 0504, Titel 68111-142 die Ausreichung von Zuschüssen für die Vergaben von Stipendien, Austauschmaßnahmen und Beihilfen für Nachwuchswissenschaftler, Studierende und Hochschulpraktikanten aus dem Ausland sowie Betreuung und Nachbetreuung an politische Stiftungen in Höhe von 11.937.000 EUR (von insgesamt 28.007.000 EUR, Erläuterungen zum Einzelplan 05, Seite 39),

aus Kapitel 0504, Titel 68713-24 die Ausreichung von Zuschüssen für den Ausbau der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in den Ländern der östlichen Partnerschaft und Russland an politische Stiftungen in Höhe von 2.000.000 EUR (von insgesamt 18.000.000 EUR, Erläuterungen zum Einzelplan 05, Seite 41),

aus Kapitel 0504, Titel 68718-24, die Ausreichung von Zuschüssen für die Zusammenarbeit mit den Zivilgesellschaften in Afrika, Nah- und Mittelost an politische Stiftungen in Höhe von 4.000.000 EUR (von insgesamt 15.100.000 EUR, Erläuterungen zum Einzelplan 05, Seite 44),

aus Kapitel 0601, Titel 68512-144 die Ausreichung von Globalzuschüssen zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit der politischen Stiftungen in Höhe von 148.000.000 EUR,

aus Kapitel 1702, Titel 68405-261 die Ausreichung von Zuschüssen für Aufgaben der freien Jugendhilfe an Jugendorganisationen politischer Parteien in Höhe von 4.200.000 EUR,

aus Kapitel 2302, Titel 68704-23, die Ausreichung von Zuschüssen zur Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen in Höhe von 330.820.000 EUR,

aus Kapitel 3002, Titel 68110-142 die Ausreichung von Zuschüssen an Begabtenförderungswerke der politischen Stiftungen in Höhe von 110.000.000 EUR (von insgesamt 342.877.000 EUR, Erläuterungen zu Einzelplan 30, Seite 10)

ermöglicht bzw. (soweit die Ausreichung bereits erfolgt ist) ermöglicht hat,

und soweit der durch das Haushaltsgesetz in Kraft gesetzte Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2024 samt Einzelplänen und Erläuterungen die Ausreichung direkter oder indirekter Zuschüsse an politische Stiftungen oder an Jugendorganisationen politischer Parteien

aus Kapitel 2310, Titel 687 01, Internationaler Klima- und Umweltschutz,

aus Kapitel 2310 Titel 896 31, Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme

aus Kapitel 2310 Titel 896 32, Sonderinitiative Geflüchtete und Aufnahmeländer,

aus Kapitel 2310 Titel 896 33, Sonderinitiative Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost

sowie aller weiteren denkbaren Titel des Haushaltsplans

nicht (wie hinsichtlich des Haushaltssolls aus Kapitel 0635, Titel 68402-153 über Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale und ähnliche Einrichtungen in Höhe von 17.460.000 EUR auf Seite 221 der Erläuterungen zum Einzelplan 06 mit Blick auf die Ausreichung von Zuschüssen aus diesem Titel an politische Stiftungen geschehen) ausschließen bzw. (soweit eine Ausreichung bereits erfolgt ist) ausgeschlossen haben.

Die Antragstellerin,

Antragstellerin und Beschwerdeführerin zu 1.

Paula López Vicente, Adresse wie oben ([REDACTED] Rodgau)

Beschwerdeführerin zu 2.

Dr. Marcel Krohn, Adresse wie oben ([REDACTED] Oldenburg),

Beschwerdeführer zu 3.

Robert Gabel, Adresse wie oben ([REDACTED] Greifswald),

Beschwerdeführer zu 4.

und Dr. Peter Haversath, [REDACTED] Münster

Beschwerdeführer zu 5.

erheben zudem (Gesetzes-)Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG) gegen die Bestimmungen §2 Abs. 1 und 2 Sätze 1 und 2 (Erfordernis des mehrmaligen Einzugs in Fraktionsstärke in den Deutschen Bundestag für die Förderberechtigung einer politischen Stiftung), § 3 Abs. 3 Sätze 1 und 2 (Anknüpfen an die vier vorangegangenen Wahlen zur Bestimmung der Höhe der Förderung einer politischen Stiftung)

mit dem Antrag der Antragstellerin und Beschwerdeführerin zu 1.,

das StiftFinG insgesamt, hilfsweise dessen § 2 Abs. 1 und 2 Sätze 1 und 2, § 3 Abs. 1 und § 3 Abs. 3 Sätze 1 und 2 wegen Verstoßes gegen Art. 21 Abs. 1 GG (Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb), auch in Verbindung

mit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (Gleichheit der Wahl), nach § 95 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG für nichtig oder hilfsweise für unvereinbar mit dem Grundgesetz und bis zum Erlass einer Neuregelung durch den Gesetzgeber für unanwendbar zu erklären,

und dem Antrag der Beschwerdeführenden zu 2. bis 5.,

das StiftFinG insgesamt, hilfsweise dessen § 2 Abs. 1 und 2 Sätze 1 und 2, § 3 Abs. 1 und § 3 Abs. 3 Sätze 1 und 2 wegen Verstoßes gegen Art. 3 Abs. 1, 38 Abs. 1 Satz 1 GG (Gleichheit der Wahl), auch in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GG (Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb), nach § 95 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG für nichtig oder hilfsweise für unvereinbar mit dem Grundgesetz und bis zum Erlass einer Neuregelung durch den Gesetzgeber für unanwendbar zu erklären.

## Inhaltsübersicht

Organstreit und Verfassungsbeschwerden.....	1
Inhaltsübersicht .....	7
Inhaltsverzeichnis .....	9
A. Zusammenfassung.....	16
I. Zusammenfassung des Organstreitverfahrens .....	16
II. Zusammenfassung der Verfassungsbeschwerden .....	18
B. Sachverhalt .....	20
I. Zur Stiftungsfinanzierung und zum StiftFinG .....	20
II. Zur Förderung von Jugendorganisationen politischer Parteien.....	31
III. Zur Antragstellerin .....	33
IV. Zu den Beschwerdeführenden zu 2. bis 5.....	41
C. Zulässigkeit .....	42
I. Zulässigkeit des Organstreitverfahrens.....	42
II. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden.....	50
D. Begründetheit der Anträge im Organstreitverfahren bezüglich der Zuwendungen an politische Stiftungen .....	56
I. Zusammenfassung des Urteils vom 22.02.2023, 2 BvE 2/19 .....	56
II. Maßstab.....	59
III. Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit durch die Beschlüsse zum StiftFinG.....	89
IV. Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit durch Beschlüsse zum Haushaltsgesetz 2024, soweit dort Zuwendungen an politische Stiftungen vorgesehen sind .....	128

V. Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit, soweit Zuschüsse an Jugendorganisationen der politischen Parteien vorgesehen sind .....	140
E. Begründetheit der Verfassungsbeschwerden.....	143
I. Schutzbereich .....	143
II. Eingriff.....	144
III. Rechtfertigung .....	147
F. Rechtsfolge .....	149



## Inhaltsverzeichnis

Organstreit und Verfassungsbeschwerden.....	1
Inhaltsübersicht .....	7
Inhaltsverzeichnis .....	9
A. Zusammenfassung.....	16
I. Zusammenfassung des Organstreitverfahrens .....	16
1. Verletzung durch Beschlüsse zum Stiftungsfinanzierungsgesetz.....	16
2. Verletzung durch Beschlüsse zum Haushaltsgesetz.....	17
a) Zuschüsse an politische Stiftungen im Haushaltsgesetz.....	17
b) Zuschüsse an Jugendorganisationen der politischen Parteien im Haushaltsgesetz.....	18
II. Zusammenfassung der Verfassungsbeschwerden .....	18
B. Sachverhalt .....	20
I. Zur Stiftungsfinanzierung und zum StiftFinG .....	20
II. Zur Förderung von Jugendorganisationen politischer Parteien.....	31
III. Zur Antragstellerin .....	33
IV. Zu den Beschwerdeführenden zu 2. bis 5.....	41
C. Zulässigkeit .....	42
I. Zulässigkeit des Organstreitverfahrens.....	42
1. Ordnungsgemäße Vertretung.....	42
2. Beteiligtenfähigkeit .....	42
3. Antragsgegenstand .....	44
4. Antragsbefugnis.....	44
5. Antragsfrist .....	49

6.	Rechtsschutzbedürfnis .....	49
II.	Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden.....	50
1.	Beschwerdegegenstand .....	50
2.	Beschwerdefähigkeit .....	50
3.	Beschwerdebefugnis .....	51
a)	Möglichkeit der Grundrechtsverletzung.....	51
b)	Eigene, gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit.....	54
4.	Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität .....	54
5.	Frist .....	55
D.	Begründetheit der Anträge im Organstreitverfahren bezüglich der Zuwendungen an politische Stiftungen .....	56
I.	Zusammenfassung des Urteils vom 22.02.2023, 2 BvE 2/19 .....	56
II.	Maßstab.....	59
1.	Schutzbereich des Grundrechts auf Chancengleichheit der Parteien..	60
a)	Status der Parteien .....	60
b)	Recht auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb .....	61
c)	Insbesondere Gewährleistung der Offenheit des politischen Prozesses und Status von außerparlamentarischen Parteien.....	62
2.	Ungleichbehandlung/Wettbewerbseinwirkung/Eingriff.....	64
a)	Allgemeines.....	64
b)	Wettbewerbseinwirkung durch Staatsleistungen.....	64
c)	Wettbewerbseinwirkung durch Staatsleistungen an Dritte .....	66
d)	Insbesondere: Ausschluss von „nicht dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen“ .....	68

3.	Erfordernis einer Eingriffsgrundlage .....	74
a)	Allgemeines.....	74
b)	Inhaltliche Anforderungen an die Eingriffsgrundlage.....	80
aa)	Empfängerkreis und Höhe der Zuwendungen .....	80
bb)	Höhe und Verwendungszwecke der Zuwendungen.....	83
cc)	Bestimmtheit der Regelungen.....	83
4.	Rechtfertigung von Eingriffen in die Chancengleichheit .....	84
a)	Allgemeines.....	84
b)	Legitime und nicht legitime Ziele .....	85
c)	Prüfungsmaßstab: Verhältnismäßigkeitsprüfung anhand der tatsächlichen Verhältnisse.....	87
III.	Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit durch die Beschlüsse zum StiftFinG.....	89
1.	Eröffnung des Schutzbereichs und Näheverhältnis zwischen Antragstellerin und Stiftung .....	89
a)	Distanzgebot und Näheverhältnis zwischen Parteien und ihnen nahestehenden Stiftungen .....	90
b)	Distanzgebot und Näheverhältnis zwischen Antragstellerin und der ihr nahestehenden Stiftung und den sonstigen Parteien und den ihnen nahestehenden Stiftungen.....	97
2.	Eingriff in den Schutzbereich.....	100
a)	Eingriff nicht deshalb ausgeschlossen, weil nur nicht dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmungen nicht förderberechtigt sind .....	100
b)	Vorteile der Parteien aus Förderung ihnen nahestehender politischer Stiftungen.....	112

c)	Auswirkungen der staatlichen Stiftungsförderung auf den Wettbewerb der Parteien.....	114
d)	Eingriffe durch Ungleichbehandlungen im StiftFinG .....	116
aa)	Sonderbehandlung einzelner Stiftungen .....	117
bb)	Eingriff durch Regelungen zur Förderfähigkeit.....	117
(1)	Anknüpfen an Einzug in den Bundestag in Fraktionsstärke	117
(2)	Anknüpfen an die Ergebnisse der letzten drei Wahlen..	117
cc)	Eingriff durch Regelungen zur Höhe der Förderung .....	118
(1)	Verteilung der Zuwendungen nach Wahlergebnissen...	118
(2)	Anknüpfung an den Durchschnitt der letzten vier Bundestagswahlen .....	118
3.	Keine Rechtfertigung der Eingriffe.....	119
a)	Sonderbehandlung einzelner Stiftungen .....	119
b)	Förderfähigkeit I: Einzug in Fraktionsstärke .....	120
c)	Förderfähigkeit II: Dreimaliges Überschreiten der Untergrenze ..	123
d)	Regelungen zur Höhe der Förderung.....	125
aa)	Verteilung der Zuwendungen nach Wahlergebnissen .....	125
bb)	Anknüpfung an den Durchschnitt der letzten vier Bundestagswahlen.....	126
4.	Bezugnahme .....	128
IV.	Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit durch Beschlüsse zum Haushaltsgesetz 2024, soweit dort Zuwendungen an politische Stiftungen vorgesehen sind .....	128
1.	Schutzbereich.....	128
2.	Eingriff .....	128

a)	Eingriff nicht deshalb ausgeschlossen, weil nur nicht dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmungen nicht förderberechtigt sind .....	129
b)	Vorteile der Parteien aus Stiftungsförderung und Auswirkungen auf den Wettbewerb der Parteien.....	129
c)	Ungleichbehandlungen der parteinahen Stiftungen .....	131
3.	Keine Rechtfertigung mangels hinreichender gesetzlicher Grundlage .....	132
a)	Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage.....	133
b)	StiftFinG keine gesetzliche Grundlage .....	135
aa)	StiftFinG fehlt es an gesetzlichen Vorgaben zur Höhe der Förderung .....	136
bb)	StiftFinG fehlt es an gesetzlichen Vorgaben zu Art und Zielsetzung der Zuschüsse .....	136
cc)	StiftFinG fehlt es an gesetzlichen Vorgaben zur Schwelle der Förderberechtigung dem Grunde nach .....	138
c)	Keine andere hinreichende Eingriffsgrundlage.....	139
V.	Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit, soweit Zuschüsse an Jugendorganisationen der politischen Parteien vorgesehen sind .....	140
1.	Schutzbereich.....	140
2.	Eingriff .....	140
3.	Keine Rechtfertigung mangels hinreichender gesetzlicher Grundlage .....	142
E.	Begründetheit der Verfassungsbeschwerden.....	143
I.	Schutzbereich .....	143
II.	Eingriff.....	144
1.	Regelungen zur Förderberechtigung politischer Stiftungen.....	144

2. Regelungen zur Förderhöhe.....	145
III. Rechtfertigung .....	147
F. Rechtsfolge .....	149

# Begründung

## **A. Zusammenfassung**

### **I. Zusammenfassung des Organstreitverfahrens**

Die Antragstellerin ist eine außerparlamentarische Partei, die bei den letzten drei Bundestagswahlen zwischen 0,5 % und 1,5 % der Zweitstimmen erhalten hat. Sie hat eine Stiftung als nahestehend im Sinne des Stiftungsfinanzierungsgesetzes anerkannt. Mit diesem Organstreitverfahren begehrt die Antragstellerin die Feststellung, dass Bundestag und Bundesrat ihr Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb verletzt haben.

#### **1. Verletzung durch Beschlüsse zum Stiftungsfinanzierungsgesetz**

Eine Verletzung besteht darin, dass der Bundestag und der Bundesrat dem Stiftungsfinanzierungsgesetz (StiftFinG) zugestimmt haben. Denn die Regelungen, die das StiftFinG trifft, verzerren den politischen Wettbewerb der Parteien, indem sie alle außerparlamentarischen Parteien von der Förderung ausschließen.

Zwar kann der Gesetzgeber die Förderung auf Stiftungen beschränken, die eine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentieren. Die Regelung im StiftFinG, alle Parteien von der „Stiftungsberechtigung“ auszuschließen, die nicht in den beiden vorangegangenen Legislaturperioden in Fraktionsstärke im Bundestag vertreten waren, beschränkt die Förderung aber nicht lediglich auf solche Stiftungen, sondern schließt auch Stiftungen aus, die sehr wohl eine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentieren; der Gesetzgeber hat hier die Bedeutung und die durch das grundgesetzliche Demokratieprinzip geschützte Funktion der außerparlamentarischen Parteien für den öffentlichen und parlamentarischen Diskurs verkannt. Eine Untergrenze, ab wann Parteien „stiftungsberechtigt“ sind, kann nicht abstrakt gezogen werden, sondern muss anhand der politischen Wirklichkeit festgelegt werden. Die Antragstellerin hat in ihrer Antragsschrift die Wahlergebnisse seit 1949 ausgewertet und auf Grundlage der politischen Wirklichkeit einen konkreten Wert für eine Untergrenze ermittelt, nämlich kumulierte Zweitstimmenanteile in Höhe von 1,5 % bei den letzten drei Bundestagswahlen. Damit wäre zum einen jede Partei, die dreimal hintereinander ernsthaft (das heißt nach der Rechtsprechung des BVerfG mit einem Ergebnis von



jeweils über 0,5 % der Zweitstimmen) an der Bundestagswahl teilgenommen hat, „stiftungsberechtigt“. Zum anderen wären, da neue Parteien nicht benachteiligt werden dürfen, auch Parteien „stiftungsberechtigt“, die an weniger als drei Bundestagswahlen (ernsthaft) teilgenommen haben, aber dennoch bei der letzten Wahl oder kumuliert bei den letzten beiden Wahlen ein Ergebnis von 1,5 % erzielt haben (also entweder beim erstmaligen ernsthaften Wahlantritt ein Ergebnis von mindestens 1,5 % oder in zwei Wahlen zum Beispiel Ergebnisse von 0,5 % und 1,0 % erzielt haben).

Neben den Regelungen zur Förderberechtigung stellt die Verteilung der Zuschüsse unter Heranziehung der Ergebnisse der nahestehenden Partei bei den letzten vier Bundestagswahlen einen weiteren wettbewerbsrelevanten Eingriff dar. Neu auftretende oder erst in jüngerer Zeit erfolgreiche Parteien werden nur dann gleichbehandelt, wenn sich die Förderhöhe ausschließlich nach dem Ergebnis der letzten Wahl richtet.

Die einzelnen Wettbewerbsverzerrungen können nicht durch hinreichend gewichtige Gründe gerechtfertigt werden: Der Ausschluss außerparlamentarischer Parteien beruht – wie oben ausgeführt – auf falschen Annahmen über deren verfassungsrechtlich geschützte Funktion; die Anknüpfung an die Ergebnisse der letzten vier Wahlen kann nicht mit dem Bedürfnis nach einer Finanzierungskonstanz auf Ebene der politischen Stiftungen gerechtfertigt werden, weil dieses Bedürfnis nicht durch die Verfassung legitimiert und nicht von einem Gewicht ist, das dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten kann.

## **2. Verletzung durch Beschlüsse zum Haushaltsgesetz**

Die Antragsgegner haben das Recht auf Chancengleichheit auch durch ihre Beschlüsse zum Haushaltsgesetz 2024 (im Folgenden auch nur: Haushaltsgesetz) verletzt.

### **a) Zuschüsse an politische Stiftungen im Haushaltsgesetz**

Das Haushaltsgesetz sieht zum einen Zuschüsse an politische Stiftungen (Globalmittel und projektgebundenen Zuwendungen) auf Grundlage des StiftFinG vor, obwohl das StiftFinG keine hinreichende gesetzliche Grundlage darstellt: Zum einen ist das StiftFinG selbst verfassungswidrig; dies schlägt auf das Haushaltsgesetz, soweit es an das StiftFinG anknüpft, durch. Zum anderen soll das StiftFinG zwar nach der

gesetzgeberischen Absicht die verfassungsrechtlich erforderliche gesetzliche Grundlage für die Mittelzuwendungen bieten. Es ist aber insoweit inhaltlich unvollständig, weil es nicht alle Regelungen enthält, die einer gesetzlichen Regelung bedürfen; insbesondere sind die absolute Höhe der Zuwendungen und die Zweckbestimmungen im Stiftungsfinanzierungsgesetz nicht geregelt.

### ***b) Zuschüsse an Jugendorganisationen der politischen Parteien im Haushaltsgesetz***

Das Haushaltsgesetz sieht zum anderen Zuschüsse an Jugendorganisationen politischer Parteien vor. Indem der (Haushalts-)Gesetzgeber die Ausreichung dieser Mittel ermöglicht, ohne der Exekutive Vorgaben für deren Verteilung zu machen, greift er in den Wettbewerb politischer Parteien ein. Insbesondere werden diese Mittel (anders als die Zuwendungen an politische Stiftungen) auch teilweise direkt an die Parteien vergeben, nämlich dann, wenn die Jugendorganisation einer Partei rechtlich nicht unabhängig von dieser Partei organisiert ist. Es muss daher nicht festgestellt werden, dass Zuwendungen an Dritte in den Wettbewerb der politischen Parteien eingreifen.

Für die Höhe und die Verteilung dieser Zuschüsse gibt es keine gesetzliche Grundlage; § 83 Abs. 1 des Achten Buchs Sozialgesetzbuch enthält diesbezüglich keine Regelungen und ist insofern keine hinreichende Grundlage für diese Zuschüsse.

## **II. Zusammenfassung der Verfassungsbeschwerden**

Die Verfassungsbeschwerden, die von der Antragstellerin als Partei und von natürlichen Personen erhoben werden, richten sich gegen das StiftFinG. Die Antragstellerin erhebt ihre Verfassungsbeschwerde neben dem eingeleiteten Organstreitverfahren aus verfahrensrechtlichen Gründen, etwa zur Erlangung vorläufigen Rechtsschutzes.

Die Beschwerdeführenden machen eine Verletzung ihrer Grundrechte auf Gleichheit der Wahl geltend. Unter anderem misst das StiftFinG, indem es unmittelbar an die Ergebnisse der Bundestagswahlen anknüpft, den Stimmen einen unterschiedlichen „monetären Erfolgswert“ zu. Dieser unterschiedliche monetäre Erfolgswert resultiert zum einen daraus, dass nach dem Stiftungsfinanzierungsgesetz nur Stimmen für

Parteien, die bei den beiden vorangegangenen Wahlen in Fraktionsstärke in den Bundestag eingezogen sind, monetäre Vorteile für diesen Parteien nahestehende Stiftungen begründen. Zum anderen beruht er darauf, dass Stimmen für Parteien, die bereits bei den vorangegangenen drei Bundestagswahlen angetreten sind, einen höheren Erfolgswert haben als Stimmen für erstmalig antretende Parteien; denn der Verteilungsschlüssel für die Zuwendungen an politische Parteien bemisst sich gemäß dem Stiftungsfinanzierungsgesetz nach den Ergebnissen der letzten vier Bundestagswahlen.

Die darin liegenden Ungleichbehandlungen greifen in das Recht auf Gleichheit der Wahl ein und sind nicht zu rechtfertigen. Die Rechtfertigung unterliegt den gleichen Maßstäben wie die im Organstreitverfahren geltend gemachte Wettbewerbsverzerrung, sodass die Ungleichbehandlungen wie im Organstreitverfahren nicht gerechtfertigt werden können.

## **B. Sachverhalt**

### **I. Zur Stiftungsfinanzierung und zum StiftFinG**

Im Nachgang zum Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 19.07.1966 zur Parteienfinanzierung (BVerfGE 20, 56 ff.) etablierte sich ab 1967 die Verfassungspraxis, in den Bundeshaushaltsplänen Zuschüsse (Globalzuschüsse für die gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit und projektgebundene Zuwendungen) an politische Stiftungen auszuweisen, die den im Bundestag vertretenen Parteien nahestehen (vgl. mit weiteren Einzelheiten BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, 2 BvE 3/19, Randnummer 1 – im Folgenden auch nur: „Urteil vom 22.02.2023“; alle Randnummern in dieser Antragschrift ohne weitere Fundstellenangabe beziehen sich auf dieses Urteil, wie es unter [https://www.bverfg.de/e/es20230222\\_2bve000319.html](https://www.bverfg.de/e/es20230222_2bve000319.html) abrufbar ist). Diese Praxis hat das BVerfG im Urteil vom 14.07.1986 (BVerfGE 73, 1 ff.) im Grundsatz gebilligt (vgl. mit weiteren Einzelheiten Randnummer 3). In den Folgejahren wurden Globalzuschüsse zunächst auf Grundlage informeller „Stiftungsgespräche“ im Einzelplan 06 Kapitel 0601 Titel 685 12 aus dem Bundeshaushalt den einzelnen Stiftungen ausgewiesen (vgl. mit weiteren Einzelheiten Randnummern 4 ff.). Im Anschluss an eine Empfehlung der „Weizsäcker-Kommission“ (Gutachten vom 17.02.1993, BT-Drucks 12/4425, S. 38, 41) gaben die fünf bis dahin geförderten politischen Stiftungen (der SPD-nahe Friedrich-Ebert-Stiftung e.V., die FDP-nahe Friedrich-Naumann-Stiftung – später umfirmiert in Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit –, der CDU-nahe Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., der CSU-nahe Hanns-Seidel-Stiftung e.V. und der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nahestehende Heinrich-Böll-Stiftung e.V.) am 06.11.1998 eine „Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen“ ab. Darin hieß es: Es obliege der parlamentarischen Entscheidung, nach welchen Kriterien politische Stiftungen in die Verteilung der festgesetzten Globalzuschüsse einbezogen würden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genüge der Staat seiner verfassungsrechtlichen Neutralitätsverpflichtung, wenn er alle dauerhaft ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen berücksichtige. Als Maßstab für die Dauerhaftigkeit und Wichtigkeit einer politischen Grundströmung kämen die Stärkeverhältnisse der nahestehenden politischen Parteien über einen Zeitraum von

vier Bundestagswahlen in Betracht. Ein geeigneter Anhaltspunkt für die Dauerhaftigkeit einer ins Gewicht fallenden Grundströmung dürfte eine wiederholte Vertretung, dabei zumindest einmal in Fraktionsstärke, der nahestehenden Partei im Deutschen Bundestag sein. Scheide eine Partei aus dem Deutschen Bundestag aus, sollte die ihr nahestehende politische Stiftung mindestens für die Dauer einer Wahlperiode den Anspruch auf Zuteilung von Globalzuschüssen behalten. Die der PDS nahestehende Rosa-Luxemburg-Stiftung, die 1999 in den Kreis der Zuschussempfänger aufgenommen wurde, schloss sich der Gemeinsamen Erklärung im Jahr 2003 an (vgl. mit weiteren Einzelheiten Randnummern 9 ff.).

In den Jahren seit 2019 entwickelten sich die Globalzuschüsse im Bundeshaushalt wie folgt (zu den Jahren vor 2019 s. Randnummer 12):

2019 laut Erläuterungen zum Einzelplan 06, Seite 11			
<a href="https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2019/soll/epl06.pdf#page=11">https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2019/soll/epl06.pdf#page=11</a>			
Bezeichnung 1 000 €			
1. Friedrich-Ebert-Stiftung	36 843		
2. Friedrich-Naumann-Stiftung	14 582		
3. Konrad-Adenauer-Stiftung	40 657		
4. Hanns-Seidel-Stiftung	11 942		
5. Heinrich-Böll-Stiftung	13 895		
6. Rosa-Luxemburg-Stiftung	14 040		
Zusammen	131 959		

2020 laut Erläuterungen zum Einzelplan 06, Seite 13			
<a href="https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2020/soll/epl06.pdf#page=13">https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2020/soll/epl06.pdf#page=13</a>			
Bezeichnung 1 000 €			
1. Friedrich-Ebert-Stiftung	36 843		
2. Friedrich-Naumann-Stiftung	14 582		
3. Konrad-Adenauer-Stiftung	40 657		
4. Hanns-Seidel-Stiftung	11 942		
5. Heinrich-Böll-Stiftung	13 895		
6. Rosa-Luxemburg-Stiftung	14 040		
Zusammen	131 959		

2021 laut Erläuterungen zum Einzelplan 06, Seite 13			
<a href="https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2021/soll/epl06.pdf#page=13">https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2021/soll/epl06.pdf#page=13</a>			
Bezeichnung 1 000 €			
1. Friedrich-Ebert-Stiftung	39 355		
2. Friedrich-Naumann-Stiftung	15 577		
3. Konrad-Adenauer-Stiftung	43 429		
4. Hanns-Seidel-Stiftung	12 757		
5. Heinrich-Böll-Stiftung	14 843		
6. Rosa-Luxemburg-Stiftung	14 998		
Zusammen	140 959		

2022 laut Erläuterungen zum Einzelplan 06, Seite 13			
<a href="https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2022/soll/epl06.pdf#page=13">https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2022/soll/epl06.pdf#page=13</a>			
Bezeichnung 1 000 €			
1. Friedrich-Ebert-Stiftung	41 322		
2. Friedrich-Naumann-Stiftung	16 354		
3. Konrad-Adenauer-Stiftung	45 599		
4. Hanns-Seidel-Stiftung	13 394		
5. Heinrich-Böll-Stiftung	15 584		
6. Rosa-Luxemburg-Stiftung	15 747		
Zusammen	148 000		

2023 laut Erläuterungen zum Einzelplan 06, Seite 13			
<a href="https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2023/soll/epl06.pdf#page=13">https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2023/soll/epl06.pdf#page=13</a>			
Bezeichnung 1 000 €			
1. Friedrich-Ebert-Stiftung	39 960		
2. Friedrich-Naumann-Stiftung	17 627		
3. Konrad-Adenauer-Stiftung	44 888		
4. Hanns-Seidel-Stiftung	11 988		
5. Heinrich-Böll-Stiftung	18 145		
6. Rosa-Luxemburg-Stiftung	15 392		
Zusammen	148 000		

2024 laut Erläuterungen zum Einzelplan 06, Seite 13			
<a href="https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2024/soll/epl06.pdf#page=13">https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2024/soll/epl06.pdf#page=13</a>			
Bezeichnung 1000 €			
Zusammen	148 000		

Zu dem Titel gab es jeweils folgenden Haushaltsvermerk:

3. Nach § 35 Abs. 2 Satz 1 BHO wird zugelassen, dass den Stiftungen auch projektgebundene Zuwendungen aus anderen Titeln des Bundeshaushalts gewährt werden können.

Die Erläuterungen lauteten zunächst (bis einschließlich für das Haushaltsjahr 2023):

Die Globalzuschüsse werden der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Hanns-Seidel-Stiftung, der Heinrich-Böll-Stiftung und der Rosa-Luxemburg-Stiftung zur Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben gewährt, insbesondere für die Durchführung von Seminaren, Tagungen und Kolloquien, die Beschaffung von Lehr- und Lernmitteln sowie die Vergabe von Forschungsvorhaben mit gesellschaftspolitischer Zielsetzung vor allem auf dem Gebiet der Bildungsforschung. Aus den Globalzuschüssen werden u. a. Ausgaben für Personal und Verwaltung bestritten. Darüber hinaus dienen die Globalzuschüsse dazu, zeitgeschichtlich bedeutsame Archivalien (z. B. Aufzeichnungen, Redemanuskripte, Briefe u. Ä.) von deutschen Parlamentariern zu erhalten und in den Archiven der den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien nahestehenden Stiftungen zu archivieren. Die Verwendung der Globalzuschüsse richtet sich nach besonderen Bewirtschaftungsgrundsätzen, die vom Bundesministerium des Innern und für Heimat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen erlassen wurden.

In der Erläuterung zum Titel im Haushalt für das Jahr 2024 heißt es

Die Globalzuschüsse werden den förderberechtigten Stiftungen nach dem Stiftungsfinanzierungsgesetz zur Erfüllung ihrer Aufgaben gewährt, insbesondere der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Hanns-Seidel-Stiftung, der Heinrich-Böll-Stiftung und der Rosa-Luxemburg-Stiftung zur Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben, [Anmerkung: folgende Doppelung im Original] insbesondere der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Hanns-Seidel-Stiftung, der Heinrich-Böll-Stiftung und der Rosa-Luxemburg-Stiftung zur Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben gewährt, insbesondere für die Durchführung von Seminaren, Tagungen und Kolloquien, die Beschaffung von Lehr- und Lernmitteln sowie die Vergabe von Forschungsvorhaben mit gesellschaftspolitischer Zielsetzung vor allem auf dem Gebiet der Bildungsforschung. Aus den Globalzuschüssen werden u. a. Ausgaben für Personal und Verwaltung bestritten. Darüber hinaus dienen die Globalzuschüsse dazu, zeitgeschichtlich bedeutsame Archivalien (z. B. Aufzeichnungen,

Redemanuskripte, Briefe u. Ä.) von deutschen Parlamentariern zu erhalten und in den Archiven der den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien nahestehenden Stiftungen zu archivieren. Die Verwendung der Globalzuschüsse richtet sich nach besonderen Bewirtschaftungsgrundsätzen, die vom Bundesministerium des Innern und für Heimat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen erlassen wurden.

Seit die politischen Stiftungen Globalzuschüsse erhalten, erhalten sie daneben auch projektgebundene Zuschüsse insbesondere aus den Einzelplänen 05, 06, 23 und 30 zum Bundeshaushalt. Die einzelnen Titel, die solche Zuwendungen enthalten, und die Höhe der jeweiligen Gesamt-Zuschüsse (für alle politischen Stiftungen) im Haushaltsjahr 2024 ergeben sich aus dem Antrag zu 2. und der nachfolgenden Übersicht:

Kapitel	Titel	Funktion		S. in Erläuterungen	Betrag	in %
501	68734	29	Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung, Klima- und Sicherheitspolitik		16 2.000	0,3%
502	68727	29	Gesellschafts- und europapolitische Maßnahmen der Politischen Stiftungen	nein	32 76.000	11,1%
504	68111	142	Stipendien, Austauschmaßnahmen und Beihilfen für Nachwuchswissenschaftler, Studierende und Hochschulpraktikanten aus dem Ausland sowie Betreuung und Nachbetreuung	nein	39 11.937	1,7%
504	68713	24	Ausbau der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in den Ländern der östlichen Partnerschaft und Russland	nein	41 2.000	0,3%
504	68718	24	Zusammenarbeit mit den Zivilgesellschaften in Afrika, Nah- und Mittelost	nein	44 4.000	0,6%
601	68512	144	Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit	nein	13 148.000	21,6%
2302	68704	23	Förderung wichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen	nein	21 330.820	48,3%
3002	68110	142	Zuschüsse an Begabtenförderungswerke	nein	10 110.000	16,1%
					684.757	100,0%

In den allermeisten Jahren waren die Beträge der jeweiligen Titel höher (wenn auch nur unwesentlich höher) als im jeweils vorangegangenen Jahr. Sämtliche Beträge finden sich im jeweiligen Einzelplan des Bundeshaushalts, abzurufen unter (für „JJJJ“ das Jahr einsetzen, für „PP“ den Plan – zum Beispiel 05 oder 23 – und für „S“ die Zahl aus der Spalte „S. in Erläuterungen“ aus der obigen Tabelle):

<https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/JJJJ/soll/eplPP.pdf#page=S>



Diese Beträge werden und wurden allerdings – anders als die Globalmittel – nicht (auch nicht vor dem Jahr 2024) in den Einzelplänen auf die Stiftungen aufgeteilt. Vielmehr wird (für das Jahr 2024) und wurde in den Vorjahren in den jeweiligen Titeln lediglich eine Gesamtsumme ausgewiesen. Soweit ersichtlich, wurden diese projektgebundenen Zuschüsse aber jedenfalls zum ganz überwiegenden Teil ebenfalls anhand des Verteilungsschlüssels verteilt, der für die Globalzuschüsse galt. Dies ergibt sich aus Folgendem: Der Bundesrechnungshof hat zum größten dieser Posten, die Zuschüsse für die entwicklungswichtigen Vorhaben der politischen Stiftungen (Kapitel 2302 Titel 687 04), auf Seite 8 seiner Abschließenden Mitteilung an das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vom 12.04.2023, Gz. II 3 – 0000759, abrufbar unter <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/politische-stiftungen-volltext.pdf>

folgende Feststellungen getroffen:

„Das BMI [Anmerkung: Bundesministerium des Innern] bildet aus den Wahlergebnissen der stiftungsnahen Parteien der letzten beiden Bundestagswahlen einen Verteilungsschlüssel. Es teilt Ihnen diesen zu Beginn einer Legislaturperiode mit. Der Verteilungsschlüssel bleibt bis zur Verabschiedung des nächsten ‚regulären Bundeshaushalts‘<sup>4</sup> nach einer Bundestagswahl unverändert. Sie verwenden diesen, um die Mittel aus dem Stiftungstitel auf die einzelnen polS [Anmerkung: politischen Stiftungen] aufzuteilen. Soweit Sie die polS aus anderen Titeln fördern, dient der Verteilungsschlüssel lediglich der Orientierung.“

Fußnote 4 „Regulärer Bundeshaushalt“ meint einen Bundeshaushalt für ein vollständiges Haushaltsjahr, welcher vor dessen Beginn beschlossen und verkündet wird. Bei einer Bundestagswahl im Herbst trifft dies regelmäßig nicht auf den Bundeshaushalt für das Nachwahljahr zu, sondern erst auf den Bundeshaushalt für das zweite auf die Bundestagswahl folgende Jahr. So gilt nach der Bundestagswahl im September 2021, wegen der vorläufigen Haushaltsführung bis zum 30. Juni 2022 nicht der Bundeshaushalt 2022, sondern erst der Bundeshaushalt 2023 als nächster „regulärer Bundeshaushalt“.

Die Verteilungspraxis in den anderen Ministerien erfolgte und erfolgt auf die gleiche Art und Weise.

**Beweis für die Tatsache, dass der für Globalzuschüsse ermittelte Verteilungsschlüssel auch für projektgebundene Zuschüsse angewandt wurde und wird: Vernehmung der Bundesministerin des Innern Nancy Faeser, zu laden über das Bundesministerium des Innern und für Heimat, Alt-Moabit 140, 10557 Berlin, der Außenministerin Annalena Baerbock, zu laden über das Auswärtige Amt, Werderscher Markt 1, 10117 Berlin, und der Entwicklungshilfeministerin Svenja Schulze, zu laden über das Ministerium, Stresemannstraße 94, 10963 Berlin; Sachverständigengutachten**

Der „Stiftungstitel“ 687 04 -023 entwickelte sich in den Jahren seit 2019 wie folgt:

2019 319.000.000 EUR

2020 340.000.000 EUR

2021 355.000.000 EUR

2022 340.000.000 EUR

2023 340.000.000 EUR

2024 330.820.000 EUR

In den Erläuterungen heißt es jeweils (auch für das Haushaltsjahr 2024):

Die Ausgaben werden nach Maßgabe von Richtlinien geleistet.

Wahlkämpfe, Arbeitskämpfe und die Direktfinanzierung von Parteien und Gewerkschaften werden aus den Ausgaben nicht gefördert.

Mitveranschlagt sind die Kosten vorbereitender, projektbegleitender und auswertender Maßnahmen.

In den Jahren 2022 und 2023 heißt es in einem Haushaltsvermerk:

Zuschüsse aus diesem Titel werden nur politischen Stiftungen gewährt, 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.

Zuschüsse dürfen nicht gewährt werden, wenn begründete Zweifel an der Verfassungstreue von Organen oder Beschäftigten bestehen.

Die Zuschüsse dürfen nur zu verfassungsmäßigen Zwecken verwendet werden. Sie sind nicht zu gewähren oder zurückzufordern soweit politische Stiftungen verfassungsfeindliche Inhalte vermitteln. Angesichts ihrer bisherigen Tätigkeit wird bei folgenden Stiftungen die Verwendung zu verfassungsmäßigen Zwecken angenommen: Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Konrad-Adenauer-Stiftung, Hanns- Seidel-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung und Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Sämtliche textliche Ausführungen (Vermerke, Erläuterungen) finden sich jeweils auf Seite 21 der Erläuterungen zum Einzelplan 23 des Bundeshaushalts, abzurufen unter (für „JJJJ“ das Jahr einsetzen):

<https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/JJJJ/soll/epl23.pdf#page=21>

Der Bundesrechnungshof hat außerdem die Feststellung getroffen (a.a.O., Seite 28), dass die politischen Stiftungen in den Jahren 2018 bis 2020 auch aus weiteren Titeln des Einzelplans gefördert wurden (Kapitel 2310 Titel 687 01 – Internationaler Klima- und Umweltschutz, Kapitel 2310 Titel 896 31 – Sonderinitiative (SI) EineWelt ohne Hunger [seit 2023: Transformation der Agrar- und Ernährungssysteme], Kapitel 2310 Titel 896 32 – SI Fluchtursachen bekämpfen, Flüchtlinge reintegrieren [seit 2023: Geflüchtete und Aufnahmeländer], Kapitel 2310 Titel 896 33 – SI Stabilisierung und Entwicklung Nordafrika-Nahost.). Die Gesamtausgaben aus dem Einzelplan 23 an die politischen Stiftungen hätten im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2020 die Ausgaben des Stiftungstitels um durchschnittlich 7,2 % überstiegen.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 22.02.2023 entschieden hatte, dass die Zuteilung von Globalzuschüssen an politischen Parteien nahestehenden Stiftungen nicht allein auf den Haushaltsplan gestützt werden könne, sondern eines Parlamentsgesetzes bedürfe, legten die Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS

90/DIE GRÜNEN und FDP einen Entwurf für das Stiftungsfinanzierungsgesetz (StiftFinG) vor (Bundestags-Drucksache 20/8726); daneben gab es einen Gesetzentwurf der AfD-Fraktion (Bundestags-Drucksache 20/8737) aufgesetzt. Beide Gesetzesentwürfe wurden dem Ausschuss für Inneres und Heimat des Antragsgegners zu 1. vorgelegt, der am 08.11.2023 empfahl, den in der Drucksache 20/8726 vorgelegten Gesetzesentwurf mit einigen Änderungen anzunehmen und den Gesetzesentwurf der AfD-Fraktion abzulehnen (Bundestags-Drucksache 20/9199). Der Gesetzesentwurf in der Ausschussfassung wurde in der Plenarsitzung vom 10.11.2023 in nicht namentlicher und sodann in namentlicher Abstimmung vom Antragsgegner zu 1. angenommen (Plenarprotokoll 20/135, Seiten 17084, 17091-17094). Der Antragsgegner zu 2. hat in seiner Sitzung im 24.11.2023 beschlossen, einen Antrag gemäß Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes nicht zu stellen (Bundesrats-Drucksache 578/23). Das Gesetz wurde daraufhin am 19.12.2023 ausgefertigt und am 22.12.2023 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht (BGBl. 2023 I Nr. 383). Nach § 10 StiftFinG trat es am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Die im Wege des Organstreitverfahrens (und teilweise auch der Verfassungsbeschwerden) angegriffenen Vorschriften des StiftFinG lauten:

### **§ 2 Voraussetzungen der Förderung**

(1) Dem Grunde nach aus dem Bundeshaushalt förderfähig ist eine politische Stiftung ausschließlich dann, wenn die zuständige Stelle das Vorliegen der Voraussetzungen der Absätze 2 bis 5 festgestellt hat.

(2) Abgeordnete der einer politischen Stiftung jeweils nahestehenden Partei sind in der mindestens dritten aufeinanderfolgenden Legislaturperiode in Fraktionsstärke in den Deutschen Bundestag eingezogen. Wurde eine politische Stiftung bereits über mindestens zwei aufeinanderfolgende Legislaturperioden gefördert, ist es unschädlich, wenn die nahestehende Partei für die Dauer einer Legislaturperiode nicht im Deutschen Bundestag vertreten ist.

### **§ 3 Grundsätze der Finanzierung politischer Stiftungen**

(1) Die Finanzierung politischer Stiftungen erfolgt auf Antrag nach Maßgabe dieses Gesetzes. Die Höhe der jährlich zur Verfügung stehenden

Fördermittel ergibt sich aus dem jeweiligen Haushaltsgesetz. Die Regelungen der Bundeshaushaltsordnung bleiben unberührt.

(2) Wird ein Antrag nach Absatz 1 Satz 1 abgelehnt, weil festgestellt wurde, dass die Voraussetzungen nach § 2 Absatz 4 oder 5 nicht vorliegen, ist für die betroffene politische Stiftung eine Förderung für die Dauer der laufenden Legislaturperiode ausgeschlossen.

(3) Sofern dieses Gesetz keine abweichende Regelung trifft, werden Fördermittel, die nur den politischen Stiftungen zukommen sollen, ab dem einer Bundestagswahl folgenden Haushaltsjahr nach dem Durchschnitt der Verhältnisse verteilt, welche die Ergebnisse der letzten vier Bundestagswahlen der jeweils nahestehenden politischen Partei widerspiegeln. Ist eine nahestehende politische Partei erst bei drei Bundestagswahlen angetreten, so wird dennoch das Mittel aus vier Wahlen gebildet, wobei die fehlende Wahl behandelt wird, als hätte die Partei keine Stimme erhalten.

(4) Absatz 3 gilt für Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit mit der Maßgabe, dass alle förderberechtigten Stiftungen je 1 Prozent des Gesamtbetrages als Sockelförderung erhalten.

(5) Für Fördermittel für bauliche Maßnahmen kann von dem Verteilungsschlüssel nach Absatz 3 abgewichen werden, soweit sachliche Gründe eine Abweichung erforderlich machen.

(6) Zur Berücksichtigung besonderer Umstände kann vom Verteilungsschlüssel des Absatzes 3 für die Begabtenförderung im Inland bei der Verteilung der Zuwendungsmittel je politischer Stiftung um bis zu drei Prozentpunkte abgewichen werden.

## **§ 9 Anerkennung bereits geförderter Stiftungen**

...

Als politische Stiftungen nach § 1 Absatz 1 anerkannt gelten zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes die Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. für die nahestehende Partei „Sozialdemokratische Partei Deutschlands“, die Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. für die nahestehende Partei „Christlich Demokratische Union Deutschlands“, die Hanns-Seidel-Stiftung e. V. für die nahestehende Partei „Christlich-Soziale Union in Bayern“, die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit für die nahestehende Partei „Freie Demokratische Partei“, die Heinrich-Böll-Stiftung e. V. für die nahestehende Partei „BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN“ und die Rosa-Luxemburg-Stiftung Gesellschaftsanalyse und politische Bildung e. V. für die nahestehende Partei „DIE LINKE“.

Obwohl Gegenstand des Verfahrens 2 BvE 3/19 vor dem Bundesverfassungsgericht nur die Ausreichung von Globalzuschüssen aus dem Bundeshaushalt an die politischen Stiftungen zur gesellschaftspolitischen Arbeit und demokratischen Bildungsarbeit war, soll das StiftFinG auch die sonstigen Zuwendungen regeln. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu:

„Die dem Urteil zugrundeliegenden Wertungsgesichtspunkte erstrecken sich jedoch auch auf Zuwendungskontexte anderweitiger Förderungen, wenn diese vergleichbare Effekte auf die Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb haben können. Daher soll der Verteilungsschlüssel grundsätzlich auch für andere Förderung politischer Stiftungen gelten, sofern sich die Förderung spezifisch an diese richtet und keine zwingenden Gründe eine andere Handhabung erfordern. Sonstige Anträge der politischen Stiftungen auf öffentliche Fördermittel, die sich nicht spezifisch an diese richten und somit auch sonstigen Antragstellern dem Grunde nach zugänglich sind, unterliegen nicht dem genannten Verteilungsschlüssel“ (Bundestags-Drucksache 20/8726, Seite 16).

Der Antragsgegner zu 1. nahm mit den im Antrag genannten Beschlüssen vom 30.0 und 31.01.2024 und vom 02.02.2024 die genannten Einzelpläne und den Entwurf des Gesetzes zur Feststellung des Bundeshaushalts 2024 an. Der Antragsgegner zu 2. entschied mit den im Antrag genannten Beschluss vom 02.02.2024, nicht den Vermittlungsausschuss anzurufen zum Haushaltsgesetz 2024. Das Gesetz wurde

daraufhin ausgefertigt und im Bundesgesetzblatt verkündet (Haushaltsgesetz 2024, BGBl. 2024 I Nr. 38 vom 12.02.2024).

Das Haushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 2024 enthält die in der obigen Tabelle ausgewiesenen Zuwendungen an politische Stiftungen.

Daneben ist die Ausreichung von Zuschüssen aus anderen Titeln möglich und wird auch, wie vom Bundesrechnungshof für das Entwicklungsministerium gezeigt, praktiziert.

**Beweis für die Tatsache, dass auch Zuschüsse aus anderen Titeln als denen im Antrag und der obigen Tabelle genannten ausgereicht werden: Vernehmung der Bundesministerin des Innern, der Außenministerin und der Entwicklungshilfeministerin, b.b.; Sachverständigengutachten**

Es gibt nur einen Titel im gesamten Bundeshaushalt, der die Ausreichung von Zuschüssen aus diesem Titel an politische Stiftungen ausschließt (aus Kapitel 0635, Titel 68402-153 über Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale und ähnliche Einrichtungen in Höhe von 17.460.000 EUR, siehe Seite 221 der Erläuterungen zum Einzelplan 06).

## **II. Zur Förderung von Jugendorganisationen politischer Parteien**

Seit mindestens dem Jahr 2001 (wahrscheinlich wesentlich früher) erhalten die Jugendorganisationen der im Bundestag vertretenen Parteien Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt. Diese Jugendorganisationen sind teils selbstständige Vereine (Grüne Jugend, Junge Union), teils aber auch organisatorisch in die Partei eingebunden (die Jusos sind eine Arbeitsgemeinschaft der SPD, vgl. <https://jusos.de/impressum/>; Überblick bei Enzensperger, Mitteilungen des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung 2014, Seite 26 ff.).

Seit jedenfalls 2014 sind diese Zuschüsse in den Bundeshaushaltsplänen gesondert ausgewiesen (Kapitel 1702 Titel 684 05-261 Zuschüsse für Aufgaben der freien Jugendhilfe an Jugendorganisationen politischer Parteien). 2014 wurden den Jugendorganisationen der Parteien 1.275.000 EUR zugewandt; im Bundeshaushalt 2024 sind Zuschüsse in Höhe von 4.200.000 EUR vorgesehen.

<https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2014/soll/epl17.pdf#page=19>

<https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2024/soll/epl17.pdf#page=19>

Nachdem das OVG Berlin-Brandenburg die Zuwendungspraxis als verfassungswidrig eingestuft hatte (Urteil vom 14.03.2012 - OVG 6 B 19.11), ergänzte Gesetzgeber die Vorschrift des § 83 Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII) um Satz 2 in Absatz 1. § 83 Abs. 1 SGB VIII lautet seitdem: „Die fachlich zuständige oberste Bundesbehörde soll die Tätigkeit der Jugendhilfe anregen und fördern, soweit sie von überregionaler Bedeutung ist und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden kann. Hierzu gehören auch die überregionalen Tätigkeiten der Jugendorganisationen der politischen Parteien auf dem Gebiet der Jugendarbeit.“

Die im Bundeshaushalt geplanten Zuschüsse werden nach Richtlinien des Bundesfamilienministeriums vergeben. Derzeit gelten die Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen für Aufgaben der freien Jugendhilfe an Jugendorganisationen der politischen Parteien (RL JpP) vom 20.12.2018, Aktenzeichen 502-2461/006, abrufbar unter

<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/132242/2293c65bd6e82c95d42158b6ca775823/richtlinien-jugendorganisationen-politischer-organisationen-data.pdf>

Die Mittel werden vom Bundesfamilienministerium „auf der Grundlage von Planungen der Organisationen, nach Art und Qualität der beantragten Maßnahmen der Jugendbildungsarbeit sowie nach der Höhe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel“ verteilt (BT-Drucksache 18/1385, Seite 3, Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage).

Die Verteilung der Mittel richtete sich und richtet sich nach dem Verteilungsschlüssel für Globalmittel an politische Stiftungen.

**Beweis für die Tatsache, dass sich die Verteilung der aus Kapitel 1702 Titel 684 05-261 an Jugendorganisationen politischer Parteien ausgereichten Mittel nach dem Verteilungsschlüssel für Globalzuschüsse an politische Stiftungen richtet: Vernehmung der Bundesfamilienministerin Lisa Paus, zu laden über das Ministerium, Glinkastraße 24, 10117 Berlin; Sachverständigengutachten**



### **III. Zur Antragstellerin**

Die Antragstellerin ist eine deutsche Partei in der Rechtsform eines nicht in das Vereinsregister eingetragenen Vereins.

Ihre Satzung enthält unter anderem folgende Bestimmungen:

#### **§ 5a JUGENDORGANISATION**

§ 5a.1 Die Jugendorganisation der PARTEI MENSCH UMWELT TIERSCHUTZ ist als Arbeitsgemeinschaft innerhalb der Partei organisiert.

#### **§ 5b PARTEISTIFTUNG**

Die am 20.01.2024 in Dortmund als Verein gegründete "Stiftung für mensch umwelt tiere" ist eine der PARTEI MENSCH UMWELT TIERSCHUTZ nahestehende Parteistiftung, aber organisatorisch, finanziell und inhaltlich selbstständig und eigenverantwortlich. Sie arbeitet rechtlich und faktisch unabhängig von der Partei und ist kein Parteigremium.

§ 13.1 Der Bundesparteitag wählt den Bundesvorstand; dieser besteht aus mindestens 4 und maximal 20 Mitgliedern. Die Anzahl der weiblichen und männlichen Mitglieder sollte in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Die Mitglieder des Bundesvorstandes und aller nachgeordneten Gebietsvorstände müssen mehrheitlich deutsche Staatsbürger sein.

Im Einzelnen besteht der Bundesvorstand aus:

1. bis zu 3 Bundesvorsitzenden,
2. dem Generalsekretär,
3. dem stellv. Generalsekretär,
4. dem Bundesschatzmeister,
5. dem stellv. Bundesschatzmeister,
6. dem Bundesschriftführer,
7. dem stellv. Bundesschriftführer,
8. dem Bundesgeschäftsführer,

9. maximal 10 Beisitzern.

§ 13.2 Alle Vorsitzenden, der Generalsekretär, der Schatzmeister, der Schriftführer und der Bundesgeschäftsführer bilden das Bundespräsidium der Partei.

§ 13.5 Die Mitglieder des Bundesvorstandes dürfen nicht in einer der Partei nahestehenden politischen Stiftung vergleichbare Ämter bekleiden.

§ 14.14 Mindestens zwei Bundesvorsitzende – im Ausnahmefall (Urlaub, Krankheit, Rücktritt oder ähnliches) zwei Mitglieder des geschäftsführenden Vorstandes (Präsidium) - vertreten die Bundespartei (Bundesverband) nach innen und außen und sind gemeinsam zeichnungsberechtigt nach § 26 BGB.

§ 14.15 Der Bundesvorstand fasst seine Beschlüsse mit relativer Mehrheit

§ 14.18 In besonders wichtigen Fällen (Prozessführungen, kostenpflichtige Rechtsgutachten, Ordnungsmaßnahmen gegen Mitglieder oder Organe der Partei, Anträge an das Bundesschiedsgericht, Anträge zum Bundesparteitag, Entscheidungen über Aktionen bzw. Kampagnen des Bundesverbandes, Anberaumung von Bundesparteitagen oder deren Verschiebung usw.) entscheidet der gesamte Bundesvorstand.

Die Satzung ist online abrufbar unter <https://www.tierschutzpartei.de/wp-content/uploads/2024/02/Satzung-PARTEI-MENSCH-UMWELT-TIERSCHUTZ-2024.pdf>. Die Satzung wird auch in den gesetzlich vorgeschriebenen Rhythmen beim Bundeswahlleiter hinterlegt.

Die Antragstellerin tritt seit ihrer Gründung bei Bundes- und Landtagswahlen – sowie bei Wahlen auf Kommunalebene, die hier außer Betracht bleiben – an (erstmalig zur Wahl des 13. Bundestags im Jahr 1994). Bei diesen Wahlen erzielte sie die folgenden Ergebnisse (Zweitstimmen, soweit nichts anderes erwähnt):

2023

(Wiederholungs-)Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus 2,4 %

2022

Landtagswahl Niedersachsen: 1,5 %

Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen: 1,1 %

Landtagswahl Schleswig-Holstein: 0,7 %

Landtagswahl im Saarland: 2,3 %

2021

Bundestagswahl: 1,5 %

Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern: 1,7 %

Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus: 2,2 %

Wahl zu den Berliner Bezirksverordnetenversammlungen: 3,1 % (Auswertung)

Landtagswahl Sachsen-Anhalt: 1,4 %

Landtagswahl Rheinland-Pfalz 2021: 1,7 %

Bürgerschaftswahl Hamburg: 0,7 %

2019

Landtagswahl in Brandenburg, 2,6 %

Landtagswahl in Sachsen, 1,5 %

Wahl zum 9. Europäischen Parlament: 1,45 %: 1 Sitz

2018

Landtagswahl in Hessen 2018: Zweitstimmen: 1,0 %

Landtagswahlen Bayern 2018: 0,3 % (Einstimmenwahlrecht,  
Wahlkreisdurchschnitt: 1,0 %)

2017

Bundestagswahl 2017: 0,8 %

Landtagswahl in Niedersachsen: 0,7 %

2016

Wahlen zum Berliner Abgeordnetenhaus: 1,9 %

Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern: 1,2 %

Landtagswahl in Baden-Württemberg: 0,3 % (Einstimmenwahlrecht,  
Wahlkreisdurchschnitt: 1,2 %)

Landtagswahl in Sachsen-Anhalt: 1,5 %

2014

Wahl zum 8. Europäischen Parlament: 1,2 %

2013

Wahl zum 18. Deutschen Bundestag: 0,3% (mit fünf Landeslisten)

2011

Landtagswahlen in Sachsen-Anhalt: 1,6 %

Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus: 1,1 %

2010

Landtagswahl in NRW: 0,6 %

2009

Wahl zum 7. Europäischen Parlament: 1,1 %

Wahl zum 17. Deutschen Bundestag 0,5 % (mit sechs Landeslisten)

Landtagswahl in Sachsen: 2,1 %

2008

Landtagswahl in Niedersachsen: 0,5 %

Landtagswahl in Hessen: 0,6 %

2006

Wahl zum Berliner Abgeordnetenhauswahl: 0,8 %

Landtagswahl in Rheinland-Pfalz: 0,7 %

Landtagswahl in Baden-Württemberg: 0,2 % (Einstimmenwahlrecht, Wahlkreisdurchschnitt 0,91 %)

Landtagswahl in Hessen: 1,7 % (als Teil einer

2005

Wahl zum 16. Deutschen Bundestag: 0,2 % (mit vier Landeslisten)

Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen: 0,1 %

2004

Wahl zum 6. Europäischen Parlament: 1,3 %

Landtagswahl in Sachsen: 1,6 %

2003

Landtagswahl in Hessen: 0,8 %

2002

Wahl zum 15. Deutschen Bundestag: 0,33 % (mit sieben Landeslisten)

2001

Landtagswahl in Rheinland-Pfalz: 0,9 %

Landtagswahl in Baden-Württemberg: 0,2 % (Einstimmenwahlrecht; Antritt in 14 von 70 Wahlkreisen)

2000

Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen: 0,04 % (Einstimmenwahlrecht; Antritt in 7 von 151 Wahlkreisen)

1999

Wahl zum 5. Europäischen Parlament: 0,7 %

Landtagswahl in Hessen: 0,5 %

Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus: 1,1 %

1998

Wahl zum 14. Deutschen Bundestag: 0,3 % (mit neun Landeslisten)

1997

Bürgerschaftswahl in Hamburg: 0,4 %

1996

Landtagswahl in Baden-Württemberg: 0,3 % (Einstimmenwahlrecht, Antritt in 12 von 71 Wahlkreisen)

1995

Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen: 0,1 % (Einstimmenwahlrecht, Antritt in 28 von 151 Wahlkreisen)

1994

Wahl zum 13. Deutschen Bundestag: 0,2 % (mit drei Landeslisten)

**Beweis für die dargestellten Wahlergebnisse: Vernehmung des Bundesgeschäftsführerin Anja Hübner und des Bundesgeneralsekretärs Fabian Schelsky, zu laden über die Antragstellerin; Vernehmung der Bundeswahlleiterin Dr. Ruth Brand als sachverständige Zeugin, zu laden über das Statistische Bundesamt, Gustav-Stresemann-Ring 11, 65189 Wiesbaden; Beiziehung der beim Statistischen Bundesamt geführten Akten der Antragstellerin und der Akten zu den jeweiligen Wahlen; Inaugenscheinnahme der Seiten auf bundeswahlleiterin.de**

Die Antragstellerin hat zudem zahlreiche kommunale Mandate. In Berlin stellt sie in einzelnen Bezirken eine eigene Fraktion:

Bundesland	Parlament	Amtsträger:in	Fraktionsname	Fraktionsmitglieder	Fraktionsparteien	Vorsitz	Amtsbeginn	Wahlergebnis	Amtsende
Baden-Württemberg	Gemeinderat Waiblingen	Julia Papadopoulou	GRÜNT + Tierschutzpartei	4 (12,5 %)	T., GRÜNT	Stellv.	26.05.2019	2,00% aktuell	
Baden-Württemberg	Gemeinderat Breisach	Sonia Ellen Lühring	Umweltliste Breisach/Tierschutzpartei	5 (17,2 %)	T., Umweltliste Breisach		26.05.2019	1,80% aktuell	
Baden-Württemberg	Gemeinderat Mannheim	Andreas Parmentier	LiParTie	5 (10,4 %)	T., DIE LINKE, Die PARTEI		23.07.2019	1,10% aktuell	
Baden-Württemberg	Gemeinderat Stuttgart	Matthias Gottfried	Die FRAKTION	8 (13,3 %)	T., LINKE, SÖS, PIRATEN		26.05.2019	1,00% aktuell	
Bayern	Bezirkstag Oberbayern	Dr. Susanne Wittmann	Linke/Tierschutzpartei/Die PARTEI/Volt	4 (4,9 %)	T., DIE LINKE, Die Partei, Volt		14.10.2018	0,70% aktuell	
Berlin	Bezirksverordnetenversammlung Spandau	Aida Spiegeler Castañeda	Tierschutzpartei	4 (7,3 %)	T.	Vorsitzende	26.09.2021	4,50% aktuell	
Berlin	Bezirksverordnetenversammlung Spandau	Roman Weber	Tierschutzpartei		T.		26.09.2021	4,50% aktuell	
Berlin	Bezirksverordnetenversammlung Spandau	Angélique Hadjedj	Tierschutzpartei		T.		26.09.2021	aktuell	
Berlin	Bezirksverordnetenversammlung Spandau	Jochen Anders	Tierschutzpartei		T.		26.09.2021	aktuell	
Berlin	Bezirksverordnetenversammlung Lichtenberg	Katja Michel		2 (3,6 %)	fraktionslos		26.09.2021	4,50% aktuell	
Berlin	Bezirksverordnetenversammlung Lichtenberg	Jennifer Witte			fraktionslos		26.09.2021	4,50% aktuell	
Berlin	Bezirksverordnetenversammlung Marzahn-Hellersdorf	Ina Seidel-Grothe		2 (3,6 %)	fraktionslos	Vorsitzende	26.09.2021	5,00% aktuell	
Berlin	Bezirksverordnetenversammlung Marzahn-Hellersdorf	Harald Gerhard Zentner			fraktionslos		26.09.2021	5,00% aktuell	
Berlin	Bezirksverordnetenversammlung Treptow-Köpenick	Jennifer Schrodt		2 (3,6 %)	fraktionslos		26.09.2021	3,70% aktuell	
Berlin	Bezirksverordnetenversammlung Treptow-Köpenick	Pia Voltz			fraktionslos		26.09.2021	3,70% aktuell	
Brandenburg	Stadtverordnetenversammlung Fürstenberg	David Röwer	Vielfalt	4 (22,2 %)	T., Grüne, SPD		26.05.2019	5,00% aktuell	
Brandenburg	Stadtverordnetenversammlung Hohen Neuendorf	Kerstin Hamann	SPD/Mensch Umwelt Tierschutz	6 (18,8 %)	T., SPD		26.05.2019	4,60% aktuell	
Brandenburg	Kreistag Oberhavel	Kerstin Hamann	SPD/LGU/Tierschutzpartei	12 (21,4 %)	T., SPD, LGU		26.05.2019	1,20% aktuell	
Hessen	Stadtverordnetenversammlung Heppenheim	Michael Wilkens	Mensch Umwelt Tierschutz	2 (5,4 %)	T.	Vorsitzender	01.04.2016	6,30% aktuell	
Hessen	Stadtverordnetenversammlung Heppenheim	Alexander Fritz	Mensch Umwelt Tierschutz		T.		14.03.2021	6,30% aktuell	
Hessen	Stadtverordnetenversammlung Rodgau	Paula López Vicente	Tierschutzpartei Rodgau	2 (4,4 %)	T.	Vorsitzende	14.03.2021	3,80% aktuell	
Hessen	Stadtverordnetenversammlung Rodgau	Fabian Schelsky	Tierschutzpartei Rodgau		T.		14.03.2021	3,80% aktuell	
Mecklenburg-Vorpommern	Bürgerschaft Greifswald	Anja Hübner	DIE LINKE und PARTEI MENSCH UMWELT TIERSCHUTZ	8 (18,6 %)	T., DIE LINKE	Stellv.	25.06.2019	4,90% aktuell	
Mecklenburg-Vorpommern	Bürgerschaft Greifswald	Robert Gabel	DIE LINKE und PARTEI MENSCH UMWELT TIERSCHUTZ		T., DIE LINKE		25.06.2019	4,90% aktuell	
Mecklenburg-Vorpommern	Kreistag Vorpommern-Greifswald	Robert Gabel	GRÜNE und Tierschutzpartei	8 (11,6 %)	T., GRÜNE	Stellv.	24.06.2019	3,10% aktuell	
Mecklenburg-Vorpommern	Kreistag Vorpommern-Greifswald	Anja Hübner	GRÜNE und Tierschutzpartei		T., GRÜNE		24.06.2019	3,10% aktuell	
Niedersachsen	Kreistag Cuxhaven	Susanne Berghoff	DIE LINKE und Tierschutzpartei	2 (3,4 %)	T., DIE LINKE		12.09.2021	1,85% aktuell	
Niedersachsen	Stadtrat Wiesmoor	Diedrich Kleen			fraktionslos		12.09.2021	3,80% aktuell	
Niedersachsen	Regionsversammlung Hannover	Jens Klingebiel	PARTEI MENSCH UMWELT TIERSCHUTZ & FREIE WÄHLER		T., FW		12.09.2021	1,70% aktuell	
Niedersachsen	Gemeinderat Wedemark	Jens Klingebiel	Grün & Drei		T., GRÜNE, WWR, WGW		12.09.2021	1,90% aktuell	
Nordrhein-Westfalen	Stadtrat Essen	Simone Trauten-Malek			Tierschutz Essen		13.09.2020	2,10% aktuell	
Nordrhein-Westfalen	Stadtrat Dortmund	Michael Badura	DIE LINKE +	7 (7,8 %)	T., LINKE, PIRATEN		13.09.2020	0,90% aktuell	
Sachsen-Anhalt	Stadtrat Magdeburg	Barbara Tietge	Tierschutzpartei/FDP	6 (10,7 %)	T., FDP, BfM*		26.05.2019	3,30% aktuell	
Sachsen-Anhalt	Stadtrat Magdeburg	Burkhard Moll	Tierschutzpartei/FDP		T., FDP, BfM*	Vorsitzender	26.05.2019	3,30% aktuell	
Sachsen-Anhalt	Stadtrat Magdeburg	Evelin Schulz	Tierschutzpartei/FDP		T., FDP, BfM*		26.05.2019	1,50% aktuell	

**Beweis: Vernehmung der Bundesgeschäftsführerin und des Bundesgeneralsekretärs der Antragstellerin, zu laden über die Antragstellerin, b.b.; Vernehmung der Bundeswahlleiterin als sachverständige Zeugin, b.b.; Beiziehung der beim Statistischen Bundesamt geführten Akte der Antragstellerin und der Akten zu den jeweiligen Wahlen; Inaugenscheinnahme der Seiten auf bundeswahlleiterin.de**

Die Beschwerdeführenden zu 2. bis 4. sind die drei Bundesvorsitzenden der Antragstellerin.

**Beweis: Vernehmung der Bundesgeschäftsführerin und des Bundesgeneralsekretärs der Antragstellerin, zu laden über die Antragstellerin, b.b.; Vernehmung der Bundeswahlleiterin als sachverständige Zeugin, b.b.; Beiziehung der beim Statistischen Bundesamt geführten Akte der Antragstellerin und der Akten zu den jeweiligen Wahlen; Inaugenscheinnahme der Seiten auf bundeswahlleiterin.de**

Siehe auch die Unterlagen auf <https://www.bundeswahlleiterin.de/parteien/unterlagenammlung/downloads.html>).

Die Stiftung für mensch umwelt tiere (im Folgenden: Stiftung) wurde am 20.01.2024 in Dortmund als Verein gegründet. Ihr Vorsitzender (der Beschwerdeführer zu 5.) ist in Münster wohnhaft und führt von dort die Geschäfte des Vereins. Die Stiftung beantragte am 12.02.2024 beim Finanzamt Münster-Außenstadt die vorläufige Anerkennung der Gemeinnützigkeit; mit Bescheid vom 26.03.2024 stellte das Finanzamt Münster-Außenstadt fest, dass die Satzung in der Fassung vom 20.01.2024 die satzungsmäßigen Voraussetzungen nach den §§ 51, 59, 60 und 61 der Abgabenordnung einhält. Die Unterschrift des Vorsitzenden zur Ersteintragung in das Vereinsregister wurde am 23.02.2024 notariell beglaubigt und von der Notarin am 07.03.2024 an das Vereinsregister des Amtsgerichts Dortmund weitergeleitet.

**Beweis: Anhörung (oder bei Verfahrenstrennung: im Organstreitverfahren Vernehmung als Zeugen) des Beschwerdeführers zu 5.; Beiziehung der Akten des Amtsgerichts Dortmund (Registergericht) zum Aktenzeichen 30 AR 132/24; Beiziehung der Akten der Aktenzeichen der Notarin Maike Bergkeller, Münster zum Aktenzeichen 229-24, UVZ 80/2024; Beiziehung der Akten des Finanzamts Münster-Außenstadt zur Stiftung mensch umwelt tiere**

Die Antragstellerin erkannte die Stiftung durch Beschluss des 46. Bundesparteitags am 17.02.2024 als nahestehende Stiftung an. Durch satzungsändernden Beschluss des (eine Woche später stattfindenden) 47. Bundesparteitags am 24.02.2024 wurde überdies § 5b der Bundessatzung eingefügt, der lautet:

„§ 5b PARTEISTIFTUNG

Die am 20. Januar 2024 in Dortmund als Verein gegründete "Stiftung für mensch umwelt tiere" ist eine der PARTEI MENSCH UMWELT TIERSCHUTZ nahestehende Parteistiftung, aber organisatorisch, finanziell und inhaltlich selbstständig und eigenverantwortlich. Sie arbeitet rechtlich und faktisch unabhängig von der Partei und ist kein Parteigremium.“

**Beweis: Beiziehung der beim Statistischen Bundesamt (Bundeswahlleiterin) geführten Akte der Antragstellerin; Anhörung/Vernehmung der Vorsitzenden (Beschwerdeführende zu 2. bis 4.) und des Schriftführers Ben Schoppel der Antragstellerin; Inaugenscheinnahme der Satzung der Antragstellerin, abrufbar unter**



<https://www.tierschutzpartei.de/wp-content/uploads/2024/03/Satzung-PARTEI-MENSCH-UMWELT-TIERSCHUTZ-2024.pdf> und auf Anforderung vorzulegen von der Antragstellerin

#### **IV. Zu den Beschwerdeführenden zu 2. bis 5.**

Die Beschwerdeführenden sind volljährige deutsche Staatsangehörige, die seit mehreren Jahren ihren alleinigen Wohnsitz im Inland haben und wahlberechtigt bei der Wahl zum Deutschen Bundestag sind.

**Beweis: Anhörung der Beschwerdeführenden; Beiziehung eines Auszugs aus dem Wählerverzeichnis zur Bundestagswahl und einer erweiterten Melderegisterauskunft der Gemeinde Rodgau (Beschwerdeführerin zu 2.), der Stadt Oldenburg (Beschwerdeführer zu 3.), der Stadt Greifswald (Beschwerdeführer zu 4.) und der Stadt Münster (Beschwerdeführer zu 5.); für die Beschwerdeführenden zu 2. und 3. auch: Einsichtnahme in die zur Antragstellerin geführten Akten der Bundeswahlleiterin**

## **C. Zulässigkeit**

### **I. Zulässigkeit des Organstreitverfahrens**

Der Antrag der Antragstellerin ist zulässig.

#### **1. Ordnungsgemäße Vertretung**

Die Antragstellerin ist ordnungsgemäß vertreten.

Nach § 14.14 der Bundessatzung der Antragstellerin vertreten mindestens zwei Bundesvorsitzende – im Ausnahmefall (Urlaub, Krankheit, Rücktritt oder ähnliches) zwei Mitglieder des geschäftsführenden Vorstandes (Präsidium) - die Bundespartei (Bundesverband) nach innen und außen und sind gemeinsam zeichnungsberechtigt nach § 26 BGB. Der vorliegende Antrag ist von den drei Bundesvorsitzenden der Antragstellerin unterschrieben.

Ohne dass es darauf ankommt, beruht der Antrag auf einem Beschluss des gesamten Bundesvorstands, wie es in § 14.18 der Bundessatzung vorgesehen ist.

#### **2. Beteiligtenfähigkeit**

Die Antragstellerin und die Antragsgegner (Bundestag und dessen Haushaltsausschuss, Bundesrat) sind beteiligtenfähig. Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG entscheidet das BVerfG über die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter, die durch dieses Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind.

Die Antragstellerin ist als politische Partei beteiligtenfähig. Sie durch Art. 21 GG mit eigenen Rechten ausgestattet. Politische Parteien können nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Verletzung ihres verfassungsrechtlichen Status durch ein Verfassungsorgan im Wege des Organstreitverfahrens geltend machen (vgl. BVerfGE 4, 27 [30 f.]; 11, 239 [241]; 20, 119 [130]; 24, 260 [263]). Nach § 2 Abs. 1 Parteiengesetz sind Parteien Vereinigungen von Bürger\*innen, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung

des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Mitglieder einer Partei können nur natürliche Personen sein. Nach § 2 Abs. 2 Parteiengesetz verliert eine Vereinigung ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre lang weder an einer Bundestagswahl noch an einer Landtagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen hat oder entgegen der Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß § 23 Parteiengesetz keinen Rechenschaftsbericht eingereicht hat.

Die Antragstellerin ist zweifellos eine Partei. Sie nimmt auf Bundesebene seit 30 Jahren ohne Unterbrechung an Bundestagswahlen teil. Sie hat über 2.500 Mitglieder und zahlreiche Landesverbände, die ebenfalls an Wahlen teilnehmen.

**Beweise für die Tatsache, dass die Antragstellerin seit 30 Jahren ohne Unterbrechung an Bundestags- und anderen Wahlen teilnimmt und dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken will sowie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bietet und in den letzten sechs Jahren an einer Bundes- oder Landtagswahl teilgenommen und Rechenschaftsberichte eingereicht hat:**

**Inaugenscheinnahme des Dokuments Die Bundeswahlleiterin, Ausgewählte Daten politischer Vereinigungen, Stand 31.12.2022, Seite 198 f., abrufbar unter**

**[https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/a9f8dd9d-8cde-48ad-9915-4cdf030636b5/ausgewaehlte\\_daten\\_politischer\\_vereinigungen.pdf](https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/a9f8dd9d-8cde-48ad-9915-4cdf030636b5/ausgewaehlte_daten_politischer_vereinigungen.pdf)**

**Sachverständigen Gutachten**

## **Vernehmung der Bundeswahlleiterin als (sachverständige) Zeugin, b.b.**

Die Antragsgegner sind oberste Bundesorgane bzw. (Haushaltsausschuss) mit eigenen Rechten ausgestattete Teile dieser (vgl. § 63 Abs. 1 BVerfGG). Sie haben durch die streitgegenständlichen Beschlüsse am Erlass des StiftFinG und des Haushaltsgesetzes mitgewirkt. Sie sind damit passiv legitimiert.

### **3. Antragsgegenstand**

Die angegriffenen Maßnahmen (Beschlüsse zum Erlass des StiftFinG und des Haushaltsgesetzes 2024 bzw. Zustimmung zu den entsprechenden Gesetzesentwürfen) sind ein tauglicher Antragsgegenstand. Nach § 64 Abs. 1 BVerfGG muss sich der Antrag gegen eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners richten. Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG müssen Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten einer Beteiligten Anlass für das Verfahren sein.

Der Erlass eines Gesetzes ist ein tauglicher Antragsgegenstand. Auch sind die beanstandeten Maßnahmen im Antrag konkret bezeichnet. Es ist auch die Grundgesetzbestimmung (Art. 21 Abs. 1 GG, auch in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG) genannt, gegen die der Antragsgegner nach Auffassung der Antragstellerin verstoßen hat. Es ist streitig, wie weit Art. 21 Abs. 1 GG (auch in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG) in der Ausprägung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb reicht und ob die streitgegenständlichen Maßnahmen dieses Recht verletzen.

### **4. Antragsbefugnis**

Die Antragstellerin ist antragsbefugt. Nach § 64 Abs. 1 BVerfGG ist der Antrag nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Nach der Vorschrift des § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG, die als allgemeine Verfahrensvorschrift auch im Organstreitverfahren gilt, sind Anträge, die ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht einleiten, zu begründen; die erforderlichen Beweismittel sind anzugeben (vgl. BVerfGE 24, 252 [258]; 134, 141 [195]; 136, 121 [124 f.]). Die Verletzung des geltend gemachten verfassungsmäßigen Rechts muss

sich aus dem Sachvortrag des Antragstellers als mögliche Rechtsfolge ergeben (vgl. BVerfGE 57, 1 [5]; 60, 374 [381]; 134, 141 [195]). Erforderlich, aber auch ausreichend ist es, dass die von dem Antragsteller behauptete Verletzung oder unmittelbare Gefährdung seiner verfassungsmäßigen Rechte unter Beachtung der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäbe nach dem vorgetragenen Sachverhalt möglich erscheint (vgl. BVerfGE 151, 191 [199] m.w.N. zur stRspr).

Nach diesen Maßstäben ist die Antragstellerin antragsbefugt.

Die Antragstellerin macht geltend, dass ihr Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb verletzt ist. Eine Verletzung dieses Rechts durch die angegriffenen Maßnahmen erscheint möglich.

Die Antragstellerin fällt als Partei im Sinne des Parteiengesetzes in den Schutzbereich dieses Grundrechts. Es fällt auch in den Schutzbereich des Grundrechts, wenn staatliche Leistungen an parteinahe Stiftungen und an Jugendorganisationen politischer Parteien ausgereicht werden; diese Leistungen müssen gleichheitsgerecht und – vorbehaltlich gerechtfertigter Differenzierungen – wettbewerbsneutral ausgestaltet sein. Insbesondere ergibt sich aus der Rechtsprechung des BVerfG, dass auch außerparlamentarische Parteien ein wichtige, durch das Demokratieprinzip geschützte Funktion wahrnehmen, die als Grundsatz der Offenheit des politischen Prozesses Teil der von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG gewährten Rechte darstellt.

Mit den Beschlüssen zum Erlass des StiftFinG und des Haushaltsgesetzes 2024 haben die Antragsgegner auf mehrere Weisen in den Schutzbereich eingegriffen; diese Eingriffe sind rechtfertigungsbedürftig, aber (jedenfalls möglicherweise) nicht gerechtfertigt.

Das StiftFinG greift in den Schutzbereich dieser Vorschrift auf mehrere Weisen ein. Zum einen setzt die Förderberechtigung an den Einzug der nahestehenden Partei in den Bundestag voraus; damit werden alle außerparlamentarischen Parteien (wie die Antragstellerin) von der Förderung ausgeschlossen. Der Qualifikation dieser Regelung als Eingriff steht insbesondere nicht entgegen, dass nach dem Urteil des BVerfG vom 22.02.2023 nur Stiftungen, die eine dauerhafte, *ins Gewicht fallende* politische Grundströmung repräsentieren, gefördert werden müssen. Denn der Gesetzgeber hat beim Erlass des StiftFinG übersehen, dass auch außerparlamentarischen Parteien eine politische Bedeutung und wichtige Funktionen zukommen; die Anknüpfung an

den Einzug in Fraktionsstärke schließt also nicht nur Grundströmungen aus, die nicht ins Gewicht fallen. Auch ist die Regelung, die an den Einzug in den Bundestag in Fraktionsstärke anknüpft, zu unbestimmt, weil der Begriff der Fraktion lediglich in der Geschäftsordnung des Bundestags geregelt ist.

Zum zweiten knüpft die Förderberechtigung an die Ergebnisse dreier zurückliegender Wahlen an. Neue Parteien oder auch Parteien, die erst in jüngerer Zeit Ergebnisse von einigem Gewicht erzielt haben, werden damit von der Förderung ausgeschlossen. Dies greift in den Grundsatz der Offenheit des politischen Prozesses ein. Einer Qualifikation als Eingriff steht nicht entgegen, dass nur Stiftungen, die einer *dauerhafte*, ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentieren, gefördert werden müssen. Für die Dauerhaftigkeit kommt es auf eine Prognose an, also ob die politische Grundströmung auch zukünftig von einigem Gewicht sein wird. Die Wahlergebnisse der Vergangenheit können zwar ein Indiz für die Dauerhaftigkeit sein; die Förderung ist aber keine Belohnung für vergangene Wahlergebnisse. Insbesondere kann diese Prognose nicht allein auf die Häufigkeit der Wahlteilnahme gestützt werden, sondern muss auch die Anzahl der erhaltenen Stimmen berücksichtigen; ab einem bestimmten Wahlergebnis einer Partei (jedenfalls mit einem solchen, das den Einzug in den Bundestag in Fraktionsstärke ermöglichen, aber auch schon mit einem weit geringeren) ist von deren Dauerhaftigkeit auszugehen. Es geht nicht an, Parteien unabhängig von der Höhe ihres Wahlergebnisses erst ab der dritten Wahlteilnahme überhaupt oder ab der dritten Wahlteilnahme mit einem bestimmten Ergebnis als „stiftungsberechtigt“ einzustufen. Auch dieser Eingriff ist möglicherweise nicht gerechtfertigt; der Gesetzgeber ist von falschen Annahmen über die Bedeutung und die verfassungsrechtlich geschützte Funktion außerparlamentarischer Parteien ausgegangen, was sich gleichermaßen bei der Prüfung der Maßnahme auf Eingriffsebene wie auf Rechtfertigungsebene auswirkt.

Zum dritten knüpft die Höhe des Anteils an der Gesamtsumme der Zuschüsse an die Ergebnisse der letzten vier Bundestagswahlen an. Parteien, die an einer oder mehrerer der letzten vier Bundestagswahlen nicht teilgenommen haben, werden so behandelt, als hätten sie teilgenommen, aber keine Stimmen erhalten. Dies stellt ebenfalls einen Eingriff in den Grundsatz der Offenheit des politischen Prozesses dar, weil etablierte politische Kräfte gegenüber neuen oder erst in weniger als vier Wahlen erfolgreichen Parteien bevorzugt behandelt werden. Eine Rechtfertigung dieses

Eingriffs ist nicht ersichtlich. Gründe, die Ungleichbehandlungen rechtfertigen und 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 (BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Randnummer 180). Der Gesetzgeber nennt als Grund das Bedürfnis politischer Stiftungen nach konstanter Finanzierung. Dieser Grund dürfte kein Verfassungsgut darstellen, das dem Grundrecht auf gleiche Wahl die Waage halten kann, zumal sich politiknahe Akteure auf sich ändernde Wahlergebnisse und damit einhergehende Änderungen von sachlichen und personellen Ressourcen einstellen können und müssen.

Die Beschlüsse der Antragsgegner zum Bundeshaushaltsgesetz 2024 greifen (jedenfalls möglicherweise) in den Schutzbereich ein, weil der Bundeshaushalt in den im Antrag genannten Titeln Zuschüsse an politische Stiftungen und an Jugendorganisationen politischer Parteien vorsieht.

Mit Blick auf die Zuschüsse an politische Stiftungen ergibt sich die Antragsbefugnis aus Folgendem:

Für das Jahr 2019 hat das BVerfG im Urteil vom 22.02.2023 entschieden, dass der Haushaltsgesetzgeber durch geplante Globalzuschüsse an politische Stiftungen in das Recht auf Chancengleichheit der in jenem Verfahren antragstellenden Partei eingegriffen hat. Gleiches gilt im hiesigen Verfahren. Das Volumen der Globalzuschüsse und das Verhältnis zwischen den im Bundestag vertretenen Parteien und den ihnen nahestehenden Stiftungen haben sich im Vergleich zum Haushaltsjahr 2019 nicht geändert.

Eine Wettbewerbsrelevanz haben insbesondere auch die projektgebundenen Zuschüsse. Zum einen hat das BVerfG im Urteil vom 22.02.2023 ausgeführt, dass auch diese Zuschüsse den Parteien Vorteile verschaffen. Zum anderen ist, wie der genannte Bericht des Bundesrechnungshofs zeigt, der Unterschied zwischen projektgebundenen und den Globalzuschüssen nicht so groß, wie ihre Bezeichnung vermuten lässt. Die Parteien vermischen die Verwendung der Globalzuschüsse und der projektgebundenen Zuschüsse und die zuständigen Ministerien kontrollieren die Verwendung nur in sehr eingeschränktem Maße. Auch erfolgt die Verteilung der

Haushaltsmittel nicht nach Aufwand, sondern nach demselben Verteilungsschlüssel wie die Globalzuschüsse.

Die Eingriffe sind möglicherweise nicht gerechtfertigt. Das BVerfG hat im Urteil vom 22.02.2023 entschieden, dass es für die Rechtfertigung des Eingriffs in das Recht auf Chancengleichheit durch die Globalzuschüsse im Haushaltsgesetz 2019 eines besonderen Parlamentsgesetzes bedurft hätte, an dem gefehlt habe. Ein besonderes Parlamentsgesetz ist auch für Zuwendungen im Rahmen des Haushaltsgesetzes 2024 erforderlich. Das StiftFinG ist möglicherweise keine hinreichende gesetzliche Grundlage, weil es weder Bestimmungen zur absoluten Höhe der Zuschüsse noch Vorgaben zu zulässigen Zwecken, die mit Globalzuschüssen und projektgebundenen Zuschüssen verfolgt werden dürfen, enthält. Insofern könnte das StiftFinG als gesetzliche Grundlage nicht alle Regelungen enthalten, die in einem besonderen Parlamentsgesetz geregelt werden müssen.

Selbst wenn das StiftFinG aber eine hinreichende gesetzliche Grundlage wäre, wären die Beschlüsse zum Haushaltsgesetz möglicherweise verfassungswidrig. Zum einen schlägt die Verfassungswidrigkeit des StiftFinG auf das Haushaltsgesetz durch, soweit dieses (im Titel zu den Globalzuschüssen) an dieses anknüpft. Zum anderen stützt sich das Haushaltsgesetz gerade nicht auf das StiftFinG und macht daher von einer – als vorhanden unterstellten – gesetzlichen Grundlage gar nicht Gebrauch. Denn in allen Titeln außer im Titel zu den Globalzuschüssen wird das StiftFinG nicht erwähnt; ob sich die Richtlinien der zuständigen Ministerien an die Vorgaben des StiftFinG halten oder von der Ermächtigung im Haushaltsgesetz Gebrauch machen, über die Verteilung nach Richtlinien, die im freien Ermessen erlassen werden, zu entscheiden, können sie letztlich selbst entscheiden.

Mit Blick auf die Zuschüsse an Jugendorganisationen politischer Parteien ergibt sich die Antragsbefugnis aus Folgendem:

Wenn die Zuschüsse an organisatorisch selbständige parteinahe Stiftungen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, gilt dies erst recht für Zuschüsse an die Jugendorganisationen politischer Parteien, die teils als unselbständige Arbeitsgemeinschaften der Parteien organisiert sind mit der Folge, dass die Partei selbst diese Gelder erhält. Selbst wenn man aber (wie bei den Zuwendungen an parteinahe Stiftungen) ein besonderes Näheverhältnis festgestellt werden müsste,



liegt ein solches zweifelsfrei vor. Die Zuwendungen an Jugendorganisationen vermittelt den Parteien auch erhebliche Vorteile im politischen Wettbewerb gerade im sensiblen Bereich der Nachwuchsgewinnung und der Aktivierung jüngerer Mitglieder.

Indem der Haushaltsgesetzgeber diese Gelder zur Verausgabung plant, ohne Kriterien für eine gleichheitsgerechte Verteilung vorzugeben, greift er in den Wettbewerb zwischen den politischen Parteien ein. Mangels Vorliegens einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage ist die Ungleichbehandlung auch nicht gerechtfertigt.

## **5. Antragsfrist**

Der Antrag wird rechtzeitig beim Bundesverfassungsgericht eingegangen sein (§ 64 Abs. 3 BVerfGG).

Die Frist beträgt sechs Monate nach der angegriffenen Maßnahme oder Unterlassung. Die Zustimmung durch den Antragsgegner zu 1. zum Stiftungsfinanzierungsgesetz erfolgte am 10.11.2023, die Zustimmung zum Haushaltsgesetz am 31.01.2024. Die Beschlüsse des Antragsgegners zu 2. datieren auf den 24.11.2023 (StiftFinG) und den 02.02.2024 (Haushaltsgesetz 2024). Die Fristen sind bei Eingang offensichtlich nicht abgelaufen.

## **6. Rechtsschutzbedürfnis**

Für den Antrag fehlt es nicht am Rechtsschutzbedürfnis. Die Antragstellerin begehrt die Auszahlung von Zuschüssen an die ihr nahestehende Stiftung und an ihre Jugendorganisation und sieht sich durch den Ausschluss der ihr nahestehenden Stiftung und ihrer Jugendorganisation von der staatlichen Finanzierung in ihrem Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb verletzt. Sie befürchtet, dass dadurch ihre Erfolgsaussichten bei künftigen Wahlen beeinträchtigt werden.

Selbst wenn die Antragstellerin im Ergebnis keinen verfassungsrechtlichen Anspruch auf die Ausreichung von Zuschüssen an die ihr nahestehende Stiftung und ihre Jugendorganisation hätte, wäre ihr Recht auf Chancengleichheit nach Art. 21 Abs. 1 GG dadurch verletzt, dass anderen Parteien nahestehende Stiftungen und deren Jugendorganisationen grundgesetzwidrig staatliche Zuwendungen aus Haushaltsmitteln erhalten (BVerfGE 20, 119 [133]; 20, 134 [143]; 24, 300, [331]).

## **II. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden**

Die im Rahmen dieser Gesetzesverfassungsbeschwerden gestellten Anträge sind nach Maßgabe von Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und §§ 13 Nr. 8a und 90ff. BVerfGG zulässig.

### **1. Beschwerdegegenstand**

Das StiftFinG bzw. die angegriffenen Regelungen dieses Gesetzes sind als Maßnahme der deutschen öffentlichen Gewalt tauglicher Beschwerdegegenstand im Verfassungsbeschwerdeverfahren.

### **2. Beschwerdefähigkeit**

Die Beschwerdeführenden zu 1. - 5. sind beschwerdefähig.

Zu den Voraussetzungen der Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde zählt die Beschwerdefähigkeit des jeweiligen Beschwerdeführers. Nach § 90 Abs. 1 BVerfGG kann „jedermann“ mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte aus Art. 20 Abs. 4, Art. 33, 38, 101, 103 und Art. 104 GG verletzt zu sein, Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erheben. Beschwerdefähig ist demnach, wer Träger eines als verletzt gerügten Grundrechts oder grundrechtsgleichen Rechts sein kann (vgl. BVerfGE 28, 314 <323>; 129, 78 <91>).

Die Beschwerdeführer zu 2. bis 5. sind natürliche, volljährige und wahlberechtigte Personen und als solche Träger des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Halbsatz 1 GG in seiner Ausprägung der Gleichheit der Wahl.

Die Beschwerdeführenden zu 2. bis 5. sind insbesondere wahlberechtigt. Sie sind Deutsche im Sinne von Art. 116 Abs.1 GG, haben ihr 18. Lebensjahr vollendet, halten sich seit mindestens drei Monaten im Inland auf und sind nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen.

Die Antragstellerin und Beschwerdeführerin zu 1. beruft sich auf ihr Vorbringen im Organstreitverfahren; die Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit wird dort dargelegt, aber für das Verfassungsbeschwerdeverfahren vollumfänglich in Bezug genommen. Die Verfassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin zu 1. wird auch

deshalb erhoben, weil damit weitergehende Rechte verbunden sind, etwa auf Regelungen nach § 35 BVerfGG und auf Nichtigklärung (vgl. BVerfGE 20, 191 [129]). Zwar können nach der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG politischen Parteien ihre Rechte (etwa mit Blick auf die rechtliche Gestaltung des Wahlverfahrens) nur im Organstreitverfahren vorgehen (Beschluss vom 13. Juni 1956, 1 BvR 315/53, 1 BvR 309/53, 1 BvR 286/53, BVerfGE 5, 77). Vorsorglich und zur Sicherung weitergehender verfassungsprozessualer Rechte wird aber aus den genannten Gründen neben dem Antrag im Organstreitverfahren auch Verfassungsbeschwerde erhoben.

### **3. Beschwerdebefugnis**

Die Beschwerdeführenden sind beschwerdebefugt, weil sie geltend machen, in einem Grundrecht oder grundrechtsgleichen Recht verletzt zu sein, und eine solche Verletzung möglich erscheint (zu den Maßstäben des § 23 BVerfGG, der auch im Verfahren der Verfassungsbeschwerde gilt, siehe oben unter C. I. 4).

#### **a) Möglichkeit der Grundrechtsverletzung**

Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG gehört nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und § 90 Abs. 1 BVerfGG zu den im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde grundsätzlich rügefähigen Rechten.

Die Regelungen zur Förderfähigkeit und zur Höhe der Förderung im StiftFinG verletzen nach Auffassung der Beschwerdeführenden die Gleichheit der Wahl, weil sie den Zweitstimmen bei der Wahl zum Deutschen Bundestag einen unterschiedlichen „monetären Erfolgswert“ zumessen. Wird Wählerstimmen ein unterschiedlicher monetärer Erfolgswert zugemessen, berührt dies die Gleichheit der Wahl. Die Gleichheit der Wahl wird auch durch die Frage der Parteienfinanzierung berührt, jedenfalls wenn diese – wie hier – direkt an die Wählerstimmen anknüpft. Gleiches gilt, wenn nicht die direkte Parteienfinanzierung, sondern Zahlungen an Dritte, die wie direkte Förderungen die Chancengleichheit der Parteien betreffen, an die Wählerstimmen anknüpfen. Dies ist bei den Zahlungen an parteinahe politische Stiftungen der Fall (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023); siehe im Einzelnen unter D. I., D. II. 2. b) und c) sowie D. III. 2. b) und c)).

Die Regelungen verletzen die Gleichheit der Wahl, weil sie Stimmen bei der Förderfähigkeit dem Grunde nach und bei der Höhe der Förderung Stimmen monetär

benachteiligen, die auf Parteien entfallen, die entweder nicht „stiftungsberechtigt“ sind oder bei den vorletzten drei Wahlen vor der letzten Wahl nicht oder mit schlechterem Erfolg als andere Parteien teilgenommen haben.

Indem das StiftFinG für die Förderfähigkeit von politischen Stiftungen dem Grunde nach an den Einzug in den Bundestag in Fraktionsstärke in drei aufeinanderfolgenden Wahlen anknüpft – wobei es unschädlich ist, wenn die nahestehende Partei nach zweimaligem Einzug in Fraktionsstärke in einer Legislaturperiode nicht in Fraktionsstärke in den Bundestag einzieht – (§ 2 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 StiftFinG), misst es Stimmen unterschiedlichen monetären Erfolgswert zu. Denn nur Stimmen für Parteien, die bereits in den beiden vorangegangenen Wahlen in Fraktionsstärke in den Bundestag eingezogen sind, entfalten eine (sofortige) finanzielle Wirkung in Form von Zahlungen an eine der Partei nahestehenden Stiftung. Stimmen für andere Parteien können zwar auch eine solche Wirkung entfalten; dies hängt aber von den Ergebnissen zukünftiger Wahlen ab. So kann etwa eine Stimme für eine Partei, die dazu führt, dass diese zum ersten bzw. zweiten Mal in Fraktionsstärke in den Bundestag einzieht, dazu führen, dass die dieser Partei nahestehenden Stiftung Gelder erhält, wenn die Partei bei den nächsten bzw. der nächsten Wahl wiederum in Fraktionsstärke einzieht. Und selbst wenn die Partei nicht in den Bundestag einzieht, kann sich die Stimme finanziell auswirken, wenn die Partei bei den nächsten drei Wahlen in Fraktionsstärke in den Bundestag einzieht, weil die Höhe der Förderung sich nach den Stimmen der letzten vier Wahlen bemisst (§ 3 Abs. 3 Satz 1 StiftFinG). Diese unsicheren, aber möglichen finanziellen Auswirkungen führen aber nicht dazu, dass die Stimmen den gleichen monetären Erfolgswert haben. Gerade die Unsicherheit zukünftiger Auswirkungen zeigt, dass die unmittelbaren Auswirkungen der Stimmen bei der aktuellen Wahl miteinander verglichen werden müssen. Die Stimme für eine Partei, die nicht stiftungsberechtigt ist, vermittelt zwar eine Art „Guthaben“ für den Fall, dass die Partei bei einer der nächsten drei Wahlen die Stiftungsberechtigung erlangt. Dieses „Guthaben“ ist aber nicht aktuellen Zahlungsansprüchen gleichzustellen.

Diese Ungleichbehandlung bedarf einer Rechtfertigung.

Ein weiterer Eingriff in Form eines ungleichen monetären Stimmgewichts ist die Regelung des § 3 Abs. 3 StiftFinG. Danach ist der Durchschnitt des Zweitstimmenanteils der letzten vier Bundestagswahlen für die Höhe der Förderung maßgeblich. Ebenso wie die Regelung zur Förderberechtigung dem Grunde nach

bevorzugt auch die Regelung zur Höhe der Förderung (genauer: des Anteils an der im Haushaltsgesetz festgelegten Gesamtsumme der Zuschüsse) die Stimmen für eine bereits zweimal in Fraktionsstärke in den Bundestag eingezogene Partei gegenüber Stimmen für sonstige Parteien. Wenn zwei Parteien beide 10 % der Zweitstimmen erhalten, die eine aber bereits bei den vorangegangenen drei Wahlen 10 % der Zweitstimmen erhalten hat und die andere erstmals zur Bundestagswahl angetreten ist, führt die Stimme für jene Partei zu vier Mal so hohen Zuwendungen wie die Stimme für diese.

Auch diese Ungleichbehandlung bedarf einer Rechtfertigung.

Die Ungleichbehandlungen sind nicht gerechtfertigt. Zwischen Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien besteht ein enger Zusammenhang. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Einschränkungen folgt den gleichen Maßstäben (BVerfGE 135, 259 [285 f] m.w.N.). Daher kann für die Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführenden auf die Ausführungen zur Antragsbefugnis der Antragstellerin Bezug genommen werden.

Der hiesige Sachverhalt unterscheidet sich insofern von einem bereits entschiedenen Fall, in dem das BVerfG die Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde verneint hat. Das BVerfG hat eine Verfassungsbeschwerde mangels Geltendmachung der Verletzung eigener Rechte für unzulässig gehalten, mit der der Beschwerdeführer einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG sowie Art. 28 und 38 GG darin geltend gemacht hat, dass eine Steuervergünstigung durch die Absetzbarkeit von Parteispenden weder parteilosen Mandatsbewerbern noch Wählervereinigungen oder Rathausparteien mittelbar zugutekommt (BVerfGE 73, 40, 67). Anders als im hiesigen Fall bestand aber im dortigen Fall kein Bezug zum Wahlrecht des Beschwerdeführers, da die Absetzbarkeit von Parteispenden nicht von der Anzahl der Stimmen abhängt, die eine Partei erhält.

Bei der Beschwerdeführerin zu 1. scheint aus denselben Gründen eine Verletzung ihres grundrechtsgleichen Rechts auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb, das sich aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, aber auch aus dem Grundrecht des Art. 3 Abs. 1 GG ableiten lässt, möglich.

## **b) Eigene, gegenwärtige und unmittelbare Betroffenheit**

Die Verfassungsbeschwerden der übrigen Beschwerdeführer sind zulässig. Sie richten sich unmittelbar gegen das StiftFinG.

Die Beschwerdeführenden sind selbst betroffen, weil die angegriffenen Regelungen ihr eigenes grundrechtsgleiches Recht auf gleiche Wahl betreffen; sie sind somit persönlich betroffen

Sie sind auch gegenwärtig betroffen. An der gegenwärtigen Betroffenheit würde es fehlen, wenn sie lediglich mit vager Aussicht irgendwann einmal in der Zukunft von der gerügten Gesetzesbestimmung betroffen sein könnten (BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021, 1 BvR 1541/20 m.w.N.). Die nächste Wahl des Deutschen Bundestags findet voraussichtlich im Herbst 2025 statt (Art. 39 Abs. 1 Satz 3 GG). Im Fall seiner Auflösung muss sie aber innerhalb von 60 Tagen stattfinden (Art. 39 Abs. 1 Satz 4 GG). Die angegriffenen Bestimmungen würden für eine solche zeitnahe nächste Wahl bereits gelten.

Die Beschwerdeführenden sind auch unmittelbar betroffen; die dargelegte Beeinträchtigung der Gleichheit des monetären Erfolgswerts ihrer Stimmen folgt unmittelbar aus dem StiftFinG und bedarf den Beschwerdeführenden gegenüber keines Vollzugsaktes.

## **4. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität**

Es ist der Rechtsweg erschöpft und der Grundsatz der Subsidiarität gewahrt.

Was die Rechtswegerschöpfung angeht, steht den Beschwerdeführenden ein anderer Rechtsweg nicht zu Verfügung. Insbesondere können sie nicht Klage vor einem Verwaltungsgericht erheben. Als statthafte Klageart kommt nur eine Feststellungsklage in Betracht. Die Gültigkeit oder Nichtigkeit einer Norm (hier der gerügten Vorschriften des StiftFinG) begründen aber kein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis (etwa zwischen Normgeber und den Beschwerdeführenden als Normadressaten) im Sinne des § 43 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (vgl. OVG NRW, Beschluss vom 10.11.2016, 13 A 2954/15; BVerwGE 136, 54 [58 ff.]). Im Übrigen ist die Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes auch dann nicht geboten, wenn von der vorherigen Durchführung eines Gerichtsverfahrens weder die Klärung von Tatsachen noch die Klärung von einfachrechtlichen Fragen zu erwarten

ist, auf die das Bundesverfassungsgericht bei der Entscheidung der verfassungsrechtlichen Fragen angewiesen wäre, sondern deren Beantwortung allein von der Auslegung und Anwendung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe abhängt (BVerfGE 155, 238 [267] mwN zur stRspr). Solche Fragen sind hier nicht ersichtlich. Es sind keine Tatsachenfragen oder Fragen der Auslegung einfachen Rechts zur Klärung des verfassungsrechtlichen Streits zu beantworten.

Auch der Grundsatz der Subsidiarität ist gewahrt. Nach diesem Grundsatz ist es – über die Ausschöpfung des Rechtswegs hinaus – erforderlich, vor der Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen Gesetze alle auch nur mittelbaren Möglichkeiten fachgerichtlichen Rechtsschutzes auszuschöpfen. Auch solche nur mittelbaren Möglichkeiten sind indes nicht ersichtlich.

## **5. Frist**

Die Frist ist offenkundig gewahrt. Da sich die Verfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz richtet, beträgt die Frist nach § 93 Abs. 3 BVerfGG ein Jahr seit dem Inkrafttreten des Gesetzes. Das StiftFinG ist im Dezember 2023 in Kraft getreten und die Frist damit gewahrt.

## **D. Begründetheit der Anträge im Organstreitverfahren bezüglich der Zuwendungen an politische Stiftungen**

Die Anträge der Antragstellerin gegen die Beschlüsse der Antragsgegner zum Erlass StiftFinG und zur Feststellung des Bundeshaushalts, soweit dieser Zuwendungen an politische Stiftungen vorsieht, sind begründet. Wegen der herausragenden Bedeutung für dieses Verfahren wird zunächst das Urteil vom 22.02.2023 zusammengefasst (dazu I.). Die Antragstellerin wird nach dem anzuwendenden verfassungsrechtlichen Maßstab (II.) in ihrem Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt, nämlich durch die Beschlüsse zum StiftFinG (dazu III.) und zum Haushaltsgesetz 2024, soweit der durch das Haushaltsgesetz in Kraft gesetzte Haushaltsplan für das Jahr 2024 die Ausreichung von Zuschüssen an politische Stiftungen (dazu IV.) und Jugendorganisationen politischer Parteien (dazu V.) vorsieht.

### **I. Zusammenfassung des Urteils vom 22.02.2023, 2 BvE 2/19**

Den Ausführungen zur Begründetheit im Urteil des BVerfG, das Auslöser für den Ersatz des StiftFinG war, kommt naturgemäß herausragende Bedeutung für die hiesigen Verfahren zu. Sie werden daher kurz zusammengefasst:

Das BVerfG erläutert zunächst die verfassungsrechtlichen Maßstäbe seiner Entscheidung (Randnummern 168 ff.).

Der verfassungsrechtliche Status der Parteien ergebe sich aus ihrer Bedeutung und Funktion für den freien und offenen Prozess (Randnummer 170), den das Demokratieprinzip des Grundgesetzes vor Augen habe (Randnummer 169).

Für die Freiheit und Offenheit dieses Prozesses sei eine gleichberechtigte Teilnahme der Parteien am politischen Wettbewerb unerlässlich; die Chancengleichheit der Parteien habe vor diesem Hintergrund formalen Charakter und Eingriffe seien rechtfertigungsbedürftig (Randnummer 171).

Grundsätzlich seien Eingriffe zugunsten oder zulasten von Parteien unzulässig; es gelte der Grundsatz der staatlichen Neutralität (Randnummer 172); der Staat dürfe keine wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen ergreifen (Randnummer 173), auch



nicht durch staatliche Finanzmittel (Randnummern 174 f.). Bei staatlichen Finanzmitteln, die an Dritte gewährt würden, komme es auf die Zweckbestimmung und die Auswirkungen an (Randnummer 176). Es sei bei Finanzmitteln an Dritte für die Beantwortung der Frage, ob diese in den Parteienwettbewerb eingriffen, geboten, die Auswirkungen auf die Wettbewerbslage gesondert festzustellen; solche Auswirkungen kämen insbesondere bei einem Näheverhältnis der Zuwendungsempfänger zu einzelnen Parteien in Betracht (Randnummern 177 f.)

Eingriffe müssten gerechtfertigt werden (Randnummer 179), wobei ein strenger Maßstab gelte, auch wenn Differenzierungen nicht gänzlich untersagt seien (Randnummer 180). Eingriffe müssten sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen (Randnummern 181 ff.), was sich aus dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt ergebe, wonach der Gesetzgeber alle wesentlichen Fragen selbst regeln müsse (Randnummer 182). Der Gesetzesvorbehalt entscheide über die Erforderlichkeit eines Gesetzes (Randnummern 183 f.) und darüber, wie detailliert das Gesetz sein müsse (Randnummer 185). Das Haushaltsgesetz genüge den Anforderungen eines Gesetzes im Sinne des Gesetzesvorbehalts nicht (Randnummern 187 ff.).

Auf der Grundlage dieser Maßstäbe hat das BVerfG dann wie folgt entschieden:

Es gebe ein Näheverhältnis zwischen den Parteien und den ihnen jeweils nahestehenden Stiftungen (Randnummern 194 ff.). Zwar gelte nach der Rechtsprechung des BVerfG ein Distanzgebot; an dieser Rechtsprechung werde festgehalten (Randnummern 195 ff.). Dieses Distanzgebot werde auch – wie die Stellungnahmen der Stiftungsvertreter\*innen und von Sachverständigen gezeigt hätten – in der Verfassungspraxis gewahrt (Randnummern 204 f.). Gleichwohl bestehe ein besonderes Näheverhältnis (Randnummern 206 ff.), und zwar durch die Anerkennung der jeweiligen Stiftung durch die Partei (Randnummer 207), durch personelle Verflechtungen – die auch Stellungnahmen von Sachverständigen bestätigt hätten – (Randnummer 208) und durch ein inhaltliches Band, durch welches eine gemeinsame inhaltliche Basis auf Dauer und über den Akt der Anerkennung hinaus geknüpft werde (Randnummern 209 f.). Ein solches Näheverhältnis sei auch für die AfD und ihre Stiftung und die sonstigen Parteien und die ihnen nahestehenden Stiftungen festzustellen (Randnummern 211 ff.). Dies hätte eine Vernehmung der Stiftungsvertreterin der AfD-Stiftung (Randnummer 212) und von

Stiftungsvertreter\*innen der sonstigen politischen Stiftungen (Randnummer 213) gezeigt.

Vor diesem Hintergrund seien spezifische Vorteile der Parteien durch Zuwendungen an die ihnen nahestehenden Stiftungen festzustellen (Randnummern 214 ff.). Die Annahmen im ersten Urteil zu politischen Stiftungen (Randnummer 215) hätten sich in der mündlichen Verhandlung – durch die Stellungnahmen sachkundiger Auskunftspersonen, die nachvollziehbar seien – bestätigt (Randnummern 217 ff.), und zwar sowohl mit Blick auf die politische Bildungsarbeit (Randnummern 218 ff.) als auch für die sonstige Stiftungstätigkeit (Randnummern 223 f.).

Die Nichtberücksichtigung der AfD-Stiftung stelle sich als Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit der AfD dar (Randnummern 225 ff.). Aus dem – durch die Stellungnahme eines Sachverständigen bestätigten – Volumen der Stiftungsförderung (Randnummer 226), des daraus erwachsenden und nicht zu bestreitenden Mehrwerts der Tätigkeit der politischen Stiftungen für die ihnen nahestehenden Parteien und der Rückwirkungen auf den politischen Wettbewerb (Randnummern 228 f.) seien die staatliche Stiftungsförderung und insbesondere die Gewährung von Globalzuschüssen staatliche Maßnahmen, die am Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zu messen seien (Randnummer 229). Angesichts der Wahlergebnisse der AfD stelle sich der Ausschluss der ihr nahestehenden Stiftung als Eingriff dar (Randnummern 231 f.).

Dieser Eingriff sei mangels gesetzlicher Eingriffsgrundlage nicht gerechtfertigt (Randnummern 233 ff.). Der Ausschluss beruhe auf der Nichterwähnung im Haushaltsgesetz (Randnummer 234); die genüge dem Gesetzesvorbehalt nicht (Randnummer 235). Auch die Gemeinsame Erklärung der politischen Stiftungen die , Verfassungspraxis oder die Stiftungsgespräche genügten dem Gesetzesvorbehalt nicht (Randnummer 237).

Das BVerfG macht abschließend Ausführungen zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben bei einer Fortsetzung der Stiftungsförderung (Randnummern 238 ff.). Es wird ausgeführt, ab wann Maßnahmen als Eingriff qualifiziert werden könnten; bei einer Beschränkung auf Stiftungen, die eine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmungen repräsentieren, liege kein Eingriff vor (Randnummer 239). Es sei zulässig, wenn der Gesetzgeber auf die Wahlergebnisse der nahestehenden Partei

abstelle (Randnummer 240). Der Gesetzgeber müsse, wenn er an die Wahlergebnisse anknüpfe, entscheiden, ab wann eine Partei eine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentiere (Randnummern 241 ff.). Dabei sei es möglicherweise verfassungsrechtlich geboten, „wenn lediglich Stiftungen, die kurzlebigen, den politischen Willensbildungsprozess allenfalls vorübergehend beeinflussenden Parteien nahestehen, von der staatlichen Stiftungsfinanzierung ausgeschlossen bleiben“. Der Gesetzgeber dürfe Vorkehrungen treffen, um missbräuchliches, allein auf die Erlangung staatlicher Mittel gerichtetes Verhalten zu verhindern. Bei seinen Maßnahmen müsse er aber der grundgesetzlich garantierten Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses Rechnung tragen und dürfte durch die Stiftungsförderung keinen Beitrag zur Versteinerung des bestehenden Parteiensystems leisten und die Entstehung oder Verstetigung neuer politischer Strömungen verhindern (Randnummer 242). Der Ausschluss einer parteinahen Stiftung von der Gewährung staatlicher Fördermittel komme grundsätzlich nur in Betracht, wenn er nicht zu einer Veränderung der vorgefundenen Wettbewerbslage führt, es sei denn, er ist zum Schutz von Verfassungsgütern, die dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten können, geeignet und erforderlich sei (Randnummer 243). Als ein solches Verfassungsgut komme insbesondere der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Betracht (Randnummer 246).

## **II. Maßstab**

Der von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte verfassungsrechtliche Status der Parteien gewährleistet das Recht, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilzunehmen (1.). Damit unvereinbar ist grundsätzlich jede Einwirkung von Staatsorganen zugunsten oder zulasten einzelner am politischen Wettbewerb teilnehmender Parteien, die auch in Form von Staatsleistungen an Parteien und unter gewissen Voraussetzungen auch in Form von Staatsleistungen an Dritte erfolgen kann (2.). Eingriffe in die Chancengleichheit der Parteien bedürfen verfassungsrechtlicher Rechtfertigung. Dafür ist, soweit nicht die Verfassung selbst eine entsprechende Befugnisnorm enthält, regelmäßig auch eine besondere gesetzliche Eingriffsgrundlage erforderlich, die bestimmte Mindest-Regelungsgehalte aufweisen muss (3.). Zudem

müssen alle darin enthaltenen oder damit verbundenen Eingriffe in die Chancengleichheit gerechtfertigt sein (4.).

## **1. Schutzbereich des Grundrechts auf Chancengleichheit der Parteien**

### **a) Status der Parteien**

Der Status der Parteien und deren Einbettung in das grundgesetzliche Demokratieprinzip sind im Urteil des BVerfG vom 22.02.2023 umschrieben. Dort heißt es:

Randnummer 169

1. a) 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 Wählerinnen und Wähler ihr Urteil in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können (vgl. BVerfGE 148, 11 <23 Rn. 40>; 154, 320 <334 Rn. 44> – Seehofer-Interview auf der Homepage des BMI; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 - , Rn. 70 – Äußerungsbefugnisse der Bundeskanzlerin; stRspr).

Randnummer 170

b) In diesem Prozess kommt in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes politischen Parteien entscheidende Bedeutung zu. Art. 21 GG verleiht dem dadurch Ausdruck, dass sie als verfassungsrechtlich notwendige Einrichtungen für die politische Willensbildung des Volkes anerkannt und in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben werden. Politische Parteien sind frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Vereinigungen, die in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinwirken, ohne diesem selbst anzugehören. Ihnen kommt eine spezifische Vermittlungsfunktion zwischen Staat und Gesellschaft zu. Es handelt sich um politische Handlungseinheiten, derer die Demokratie bedarf, um die Wähler zu

politisch aktionsfähigen Gruppen zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das Handeln der Staatsorgane zu ermöglichen (vgl. insgesamt BVerfGE 148, 11 <24 Rn. 41>; 154, 320 <334 Rn. 45>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 71).

Diesen Ausführungen (und den im Folgenden auf diese Weise zitierten Ausführungen des Urteils vom 22.02.2023) schließt sich die Antragstellerin vollumfänglich an und macht sie sich zu eigen.

**b) *Recht auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb***

Zum Recht, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilzunehmen, heißt es im Urteil vom 22.02.2023:

Randnummer 171

2. Um die verfassungsrechtlich gebotene Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung zu gewährleisten, ist es unerlässlich, dass die Parteien, soweit irgend möglich, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilnehmen. Ihr Recht auf Chancengleichheit steht in engem Zusammenhang mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG. Von dieser Einsicht her empfängt der Verfassungsgrundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien das ihm eigene Gepräge. Der formale Charakter des Gleichheitssatzes im Bereich der politischen Willensbildung des Volkes hat zur Folge, dass auch der Verfassungsgrundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien in dem gleichen Sinne formal verstanden werden muss. 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 (vgl. insgesamt BVerfGE 148, 11 <24 Rn. 42>; 154, 320 <334 f. Rn. 46>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 72). Eingriffe in den Grundsatz der gleichberechtigten Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung bedürfen daher verfassungsrechtlicher Rechtfertigung (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 72).

Auch diesen Ausführungen schließt sich die Antragstellerin vollumfänglich an und macht sie sich zu eigen.

**c) *Insbesondere Gewährleistung der Offenheit des politischen Prozesses und Status von außerparlamentarischen Parteien***

Das Grundrecht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb beinhaltet ein Recht auf Gewährleistung der Offenheit des politischen Prozesses.

Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes ist als Mehrparteiendemokratie angelegt, in der Parteien als Träger eines freien und offenen politischen Prozesses frei gegründet werden und in freiem Wettbewerb miteinander treten können (BVerfGE 111, 382 [403 f.]). Die Offenheit des politischen Prozesses für unterschiedliche individuelle und gesellschaftliche Meinungen, Interessen und Bedürfnisse und deren freie Organisation in miteinander konkurrierenden politischen Vereinigungen ist ein zentraler Grundsatz der Demokratie (BVerfGE 111, 382 [404] m.w.N.). Soweit der älteren Rechtsprechung des BVerfG die Aussage zu entnehmen sein sollte, dass Parteien erst mit Überschreiten der 5 %-Hürde politische Bedeutung zukommt (vgl. BVerfGE 24, 300 [342 f.]), ist diese Aussage jedenfalls überholt; die Aussage dürfte aber auch so zu verstehen sein, dass nur Parteien mit Ergebnissen von weniger als 0,5 % keine politische Bedeutung zukommt, weil alle anderen eine gewisse Aussicht haben, in Zukunft die 5 %-Hürde zu überwinden.

Insbesondere müssen neue Parteien gegründet werden können und auch politische Vorstellungen, die noch nicht in den Parlamenten vertreten sind, eine Chance – unter chancengleichen Bedingungen des Zugangs zum „politischen Markt“ – haben, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden; mit der Gewährleistung der Offenheit des demokratischen Prozesses wird einer Erstarrung des Parteiwesens vorgebeugt (BVerfGE 111, 382 [404] m.w.N.).

In diesem Prozess sind auch und insbesondere kleine Parteien von Bedeutung. Ihnen werden in der Rechtsprechung des BVerfG zu recht folgende Funktionen zugesprochen:

Außerparlamentarische Parteien stellen (egal ob es sich um neu gegründete oder – wie bei der Antragstellerin – um schon seit längerem bestehende außerparlamentarische Parteien handelt) eine Konkurrenz zu den in Parlamenten

vertretenen Parteien dar; ein echter und ergebnisoffener Wettbewerb existiert nur, wenn nicht nur unterschiedliche politische Ansätze der bereits etablierten Kräfte (der Parlamentsparteien), sondern auch neue Ansätze die Chance auf ein parlamentarisches Wirksamwerden haben; dadurch wird der Wettbewerb erweitert, intensiviert und gefördert (BVerfGE 111, 382 [404]). Neue politische Vorstellungen werden zum Teil erst über sogenannte Ein-Themen-Parteien ins öffentliche Bewusstsein gerückt. Es ist gerade Sinn und Zweck der parlamentarischen Debatte, entsprechende Anregungen politisch zu verarbeiten und diesen Vorgang sichtbar zu machen (BVerfGE 129, 300 [400]). Die Aufnahmefähigkeit des politischen Systems für solche neuen Themen und auch das politische System insgesamt werden durch realistische Chancen auf politische Erfolge kleiner Parteien gestärkt: Realistische Chancen kleiner Parteien setzen (stärkere) Anreize für die Parlamentsparteien, im Hinblick auf potentielle Wahlerfolge der kleinen Konkurrenten deren neue Themen und Ansätze aufzugreifen; und zugleich haben die Parlamentsparteien ein Interesse, neue politische Vorstellungen durch Rückkopplung mit den Bürger\*innen selbst aufzugreifen, um dem Aufkommen neuer Parteien und dem Erfolg kleiner Wettbewerber vorzubeugen. Auf diese Weise wird (sozusagen indirekt) der politische Wettbewerb gefördert (BVerfGE 111, 382 [404 f.]). Auf diese Weise leisten kleine Parteien zur parlamentarischen Debatte gerade im Hinblick auf mögliche Umstrukturierungen einen wichtigen Beitrag (BVerfGE 135, 259 [295 f.]).

In diesem Zusammenhang müssen auch sonstige rechtliche Umstände in den Blick genommen werden, die die Offenheit des politischen Prozesses bereits beeinträchtigen. Dies gilt insbesondere für Sperrklauseln bei Wahlen. Das BVerfG hat es verfassungsrechtlich gebilligt, wenn der Gesetzgeber eine Sperrklausel und ein Unterschriftenquorum für außerparlamentarische Parteien fordert, um einer Zersplitterung der Wählerstimmen entgegenzuwirken; eine entsprechende Pflicht des Gesetzgebers besteht nicht. Entscheidet sich der Gesetzgeber, solche Maßnahmen und insbesondere eine Sperrklausel einzuführen, beeinträchtigt dies bereits die Offenheit des politischen Wettbewerbs. Denn manche kleine Partei wäre ansonsten mit einigen Abgeordneten im Parlament vertreten und könnte so deutlich mehr Aufmerksamkeit für ihre Anliegen erlangen. Diese Wirkungen dürfen nicht durch weitere Maßnahmen verstärkt werden, indem die durch die Sperrklausel geminderte Bedeutung von Parteien ihnen auch an anderer Stelle zum Nachteil gereicht. Daher hat das BVerfG entschieden, es sei verfassungsrechtlich unzulässig,

Wahlkampfkostenerstattungen und die Teilhabe an der staatlichen Parteienfinanzierung vom Einzug einer Partei in das Parlament abhängig zu machen (vgl. BVerfGE 20, 56 [117]; 24, 300 [339 ff.]; 85, 264 [293 f.]).

## **2. Ungleichbehandlung/Wettbewerbseinwirkung/Eingriff**

Rechtfertigungsbedürftig sind alle Ungleichbehandlungen politischer Parteien, sofern mit ihnen nicht unerhebliche Einwirkungen auf den politischen Wettbewerb einhergehen.

### **a) Allgemeines**

Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb ist – wie die durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgte gleiche Behandlung der Wähler – streng formal (vgl. BVerfGE 104, 14 [20] m.w.N.; stRspr) und führt zu einem grundsätzlichen Differenzierungsverbot, dessen Durchbrechung rechtfertigungsbedürftig ist (BVerfGE 111, 382 [398]). Der Staat darf vor allem die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen (vgl. BVerfGE 69, 92 [109]; 73, 40 [89]; 85, 264 [297]; 104, 287 [300]; stRspr).

### **b) Wettbewerbseinwirkung durch Staatsleistungen**

Der Einsatz staatlicher Mittel greift immer dann in dieses Recht ein, wenn der Einsatz dieser Mittel Relevanz für den politischen Wettbewerb entfaltet (Randnummer 228), sich also für die jeweilige nahestehende Partei erhebliche Vorteile im politischen Wettbewerb ergeben (Randnummer 194; vgl. „Nichtberücksichtigung ... stellt sich *daher* als rechtfertigungsbedürftiger Eingriff dar“, Hervorhebung nur hier). Leistungen an Dritte, die Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen den Parteien haben, die sich nicht als bloßer Reflex anderer Zielsetzungen darstellen, müssen unter Berücksichtigung der Stärkeverhältnisse der Parteien gleichheitsgerecht ausgestaltet werden. Ist dies nicht der Fall, liegt ein Eingriff in den Grundsatz der gleichberechtigten Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG vor (Randnummer 178).

Zu Wettbewerbseinwirkungen heißt es im Urteil vom 22.02.2023:

Randnummer 172



3. a) Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG schützt das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb in seiner Gesamtheit (vgl. BVerfGE 148, 11 <26 Rn. 46>; 154, 320 <336 Rn. 48>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 74). Demgemäß wird das Recht, gleichberechtigt am Prozess der Meinungs- und Willensbildung teilzunehmen, regelmäßig verletzt, wenn Staatsorgane als solche zugunsten oder zulasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern auf den Wahlkampf einwirken (vgl. BVerfGE 148, 11 <25 Rn. 44 f.>; 154, 320 <335 f. Rn. 47>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 73). Auch außerhalb von Wahlkampfzeiten erfordert der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Beachtung des Gebots staatlicher Neutralität. Der Prozess der politischen Willensbildung ist nicht auf den Wahlkampf beschränkt, sondern findet fortlaufend statt (vgl. BVerfGE 148, 11 <25 f. Rn. 46>; 154, 320 <336 Rn. 48>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 74). Das Gebot staatlicher Neutralität gilt für sämtliche Betätigungen der Parteien, die auf die Erfüllung des ihnen durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zugewiesenen Verfassungsauftrags gerichtet sind.

Randnummer 173

b) Der im Mehrparteiensystem stattfindende politische Wettbewerb ist darauf angelegt, Unterschiede hervorzubringen. Diese darf die öffentliche Gewalt nicht ignorieren oder gar konterkarieren (vgl. BVerfGE 111, 382 <398>; 140, 1 <24 Rn. 63>). Der Staat darf die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen (vgl. BVerfGE 69, 92 <109>; 73, 40 <89>; 85, 264 <297>; 140, 1 <24 Rn. 63>; stRspr). Weder steht es ihm zu, durch staatliches Handeln einzelne Teilnehmer am politischen Wettbewerb zu benachteiligen oder zu begünstigen, noch hat er das Recht, mit staatlichen Mitteln die Etablierung neuer, in ihrem Bestand von der staatlichen Förderung abhängiger Wettbewerbsteilnehmer zu ermöglichen.

Randnummer 174

c) Vor diesem Hintergrund ist das Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG durch die unmittelbare Zuweisung staatlicher Finanzmittel an politische Parteien betroffen (vgl. BVerfGE 140, 1 <24 Rn. 65>). Hierbei wirkt sich

die direkte Zuweisung öffentlicher Mittel an politische Parteien ohne Weiteres auf deren Möglichkeit zur Teilnahme am politischen Wettbewerb aus. Ungeachtet der sich aus dem Auftrag der Parteien zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ergebenden Grenzen staatlicher Parteienfinanzierung (vgl. dazu BVerfGE 20, 56 <97 ff.>; 73, 40 <88 ff.>; 85, 264 <269 ff.>; 111, 382 <398 ff.>) sind in diesen Fällen die verfassungsrechtlichen Anforderungen des formalisierten Gleichheitssatzes strikt zu beachten (vgl. BVerfGE 85, 264 <297>; 111, 382 <398>; 140, 1 <24 Rn. 65>).

Randnummer 175

Dabei verbietet der Grundsatz strikt formaler Gleichheit nicht schlechthin jede Differenzierung. Träger öffentlicher Gewalt dürfen die den Parteien gewährten Leistungen bis zu einem von der Sache her gebotenen Mindestmaß nach der Bedeutung der Parteien abstufen (vgl. BVerfGE 13, 204 <205>; 14, 121 <134>; 24, 300 <345>; 48, 271 <277>; 69, 92 <108 f.>). Der Gesetzgeber ist nicht berechtigt, Unterschiede zwischen politischen Parteien in Größe, Leistungsfähigkeit und Zielsetzung auszugleichen, um allen dieselbe Ausgangslage im politischen Wettbewerb zu verschaffen (vgl. BVerfGE 104, 287 <300>; vgl. auch BVerfGE 85, 264 <287>).

Auch diesen Ausführungen schließt sich die Antragstellerin vollumfänglich an und macht sie sich zu eigen.

### **c) *Wettbewerbseinwirkung durch Staatsleistungen an Dritte***

Nichts anderes gilt, wenn Staatsorgane durch die Zuweisung staatlicher Mittel an Dritte begünstigend oder belastend einwirken und dadurch den politischen Wettbewerb der Parteien in einer Weise verzerren, die unmittelbaren Eingriffen gleichkommt. Im Einzelnen heißt es zu den Maßstäben bei Wettbewerbseinwirkungen durch Leistungen an Dritte im Urteil vom 22.02.2023:

Randnummer 176

4. a) Neben einer direkten Förderung kann auch die Zuweisung staatlicher Mittel an Dritte auf die Wettbewerbslage zwischen den Parteien einwirken. 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 (vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 23; in diesem Sinne zum Grundrechtsschutz BVerfGE 113, 63 <76>; 116, 202 <222>; 148, 40 <51 Rn. 28> m.w.N.). 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. An einer für die Chancengleichheit der Parteien maßgeblichen Wirkung einer staatlichen Maßnahme fehlt es dagegen, wenn deren mittelbare Folgen für den politischen Wettbewerb ein bloßer Reflex eines nicht entsprechend ausgerichteten staatlichen Handelns sind (vgl. so zum Grundrechtsschutz BVerfGE 106, 275 <299>; 116, 202 <222>; 148, 40 <51 Rn. 28>).

Randnummer 177

b) Erfolgt die Vergabe öffentlicher Finanzmittel an Dritte, kann allerdings – auch wenn der vorgesehene Verwendungszweck dieser Mittel politische Bezüge aufweist – nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass durch die Zuweisung dieser Mittel in das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit eingegriffen wird. Dies gilt insbesondere, wenn die Mittel Institutionen zugewendet werden, die von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind, ihre Aufgaben selbständig und eigenverantwortlich wahrnehmen und auch in der Praxis Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren (vgl. BVerfGE 140, 1 <24 Rn. 66>; vgl. auch SaarlVerfGH, Urteil vom 16. April 2013 - Lv 15/11 -, juris, Rn. 44). Daher ist in solchen Fällen nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls gesondert festzustellen, ob die Zuwendung staatlicher Mittel an einen Dritten die Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien verändern kann. 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 (vgl. BVerfGE 121, 108 <123>) bestimmten Parteien einen Vorteil zu verschaffen beziehungsweise einen Nachteil zuzufügen. Dies kommt insbesondere dann in Betracht, wenn zwischen Leistungsempfänger und politischer Partei ein besonderes Näheverhältnis besteht.

Randnummer 178

Daher gebietet die Chancengleichheit der Parteien, dass die staatliche Förderung parteinaher, wenn auch rechtlich und organisatorisch unabhängiger Dritter nicht zu einer Verfälschung der politischen Wettbewerbslage zwischen den Parteien führen darf. Derartige Leistungen haben zu unterbleiben oder sind – ebenso wie die unmittelbare Förderung politischer Parteien (vgl. Rn. 174 f.) – unter Berücksichtigung der Stärkeverhältnisse der Parteien gleichheitsgerecht auszugestalten. Ist dies nicht der Fall, liegt ein Eingriff in den Grundsatz der gleichberechtigten Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG vor.

Auch diesen Ausführungen schließt sich die Antragstellerin vollumfänglich an und macht sie sich zu eigen.

**d) *Insbesondere: Ausschluss von „nicht dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen“***

Einschränkend zu den Eingriffen durch Staatsleistungen an parteinahe Stiftungen führt das BVerfG im Urteil vom 22.02.2023 aus:

Randnummer 239

aa) (1) Dabei ist es verfassungsrechtlich unbedenklich, die staatliche Stiftungsförderung auf parteinahe Stiftungen zu beschränken, die eine „dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung“ (vgl. BVerfGE 73, 1 <38>) repräsentieren. Fehlt es daran, ist sowohl ein hinreichender sachlicher Grund für die Nichtberücksichtigung der betroffenen Stiftung gegeben, als auch eine Änderung der Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien nicht zu erwarten.

Auch diesen Ausführungen schließt sich die Antragstellerin vollumfänglich an und macht sie sich zu eigen. Nach diesen Ausführungen setzen eine Änderung der Wettbewerbslage und damit ein Eingriff in das Grundrecht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb voraus, dass eine parteinahe Stiftung eine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentiert oder Aussicht darauf hat, zukünftig eine solche dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung zu repräsentieren.

Da der Ausschluss von nicht dauerhaften, nicht ins Gewicht fallenden Parteien sowohl einen Eingriff in den Parteienwettbewerb ausschließt als auch Differenzierung rechtfertigt (Randnummer 239), muss für die Beurteilung, ob eine Schwelle sich als Eingriff darstellt, die Rechtsprechung zu Rechtfertigung von Differenzierungen herangezogen werden. Danach muss der Gesetzgeber sich – wenn er die Förderberechtigung einer Stiftung von den Wahlergebnissen der ihr nahestehenden Partei abhängig macht – bei der Beurteilung, ob und ab welcher Höhe und Häufigkeit die für eine Förderberechtigung zu erzielenden Wahlergebnisse nur nicht dauerhafte und ins Gewicht fallende politische Grundströmungen ausgeschlossen sind, an der politischen Wirklichkeit orientieren (BVerfGE 135, 259 [287]; 120, 82 [107]; 129, 300 [321]). Er muss beim Erlass einer Norm ihre Auswirkungen prognostizieren und die Norm ändern, wenn sich die angestellte Prognose als irrig herausgestellt hat (BVerfGE 135, 259 [287] m.w.N.). Künftige Entwicklungen können bei der Beobachtung und Bewertung der aktuellen Verhältnisse berücksichtigt werden, mit maßgeblichem Gewicht jedoch nur, wenn die weitere Entwicklung aufgrund hinreichend belastbarer tatsächlicher Anhaltspunkte gegenwärtig verlässlich zu prognostizieren ist (BVerfGE 135, 259 [288]).

Für Differenzierungen verbleibt dem Gesetzgeber nur ein eng bemessener Spielraum; zwar muss das Bundesverfassungsgericht nicht alle zur Überprüfung relevanten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte selbst ermitteln und gegeneinander abwägen oder eigene Zweckmäßigkeitsbeurteilungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers zu setzen (BVerfGE 135, 259 [289] mwN). Weil mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird und gerade bei der Wahlgesetzgebung die Gefahr besteht, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt, unterliegen aber Eingriffe in den politischen Wettbewerb einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle (vgl. zur Ausgestaltung des Wahlrechts BVerfGE 135, 259 [289] mwN). Die verfassungsrechtliche Kontrolle umfasst insbesondere den Grad der Wahrscheinlichkeit, ab dem eine gesetzgeberische Prognoseentscheidung Differenzierungen rechtfertigen kann; rein theoretische Möglichkeiten können Differenzierungen nicht rechtfertigen, sondern nur aufgrund bestehender oder bereits verlässlich zu prognostizierender Umstände mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Umstände oder Ereignisse (vgl. BVerfGE 135, 259 [289 f.] mwN)

Bei der Prognose ist zu berücksichtigen, dass die Höhe des Wahlergebnisses und die Anzahl der zu berücksichtigenden Wahlen im Wechselspiel zueinanderstehen: Je höher das geforderte Wahlergebnis, desto kürzer muss der zu betrachtende Zeitraum sein und je niedriger das geforderte Wahlergebnis, desto länger kann er sein (wobei die Betrachtung von drei Wahlergebnissen nach Auffassung der Antragstellerin die Obergrenze darstellt). Denn die beiden Kriterien für die Beurteilung, wann eine Stiftung eine relevante Grundströmung repräsentiert, können sich gegenseitig in gewissem Umfang kompensieren: Eine Grundströmung kann trotz geringen Alters einer Partei durch große Wahlerfolge (etwa den Einzug in den Bundestag) relevant sein, weil große Wahlerfolge den Weiterbestand implizieren; eine Grundströmung kann trotz überschaubarer Wahlergebnisse durch die Teilnahme an mehreren Wahlen relevant sein, weil die Teilnahme an mehreren Wahlen ein gewisses Gewicht impliziert.

Eine politische Grundströmung fällt, wie es in Anlehnung an die Rechtsprechung des BVerfG zur Parteienfinanzierung beantwortet werden kann, schon weit unterhalb der Schwelle von 5 % ins Gewicht. Einen Anhaltspunkt für die Untergrenze bietet die Rechtsprechung des BVerfG zur Parteienfinanzierung. Das BVerfG hat entschieden, dass einer Partei, die 0,5 % der Zweitstimmen auf sich zu vereinigen vermag, ernsthafte Wahlkampf Bemühungen entfaltet hat (BVerfGE 24, 300 [342]). Das BVerfG hat dazu ausgeführt, die Erstattung von Wahlkampfkosten sei geeignet, künftig die Bildung neuer politischer Parteien anzuregen und damit eine Entwicklung zu fördern, der die vom Bundesverfassungsgericht anerkannte 5 v.H.-Klausel entgegengewirkt habe. Allerdings könne der Gesetzgeber schon bei der Wahl einer Zersplitterung der Stimmen und der Bildung von Zwergparteien vorbeugen und die Erstattung von Wahlkampfkosten dementsprechend beschränken. Dies könne aber nicht durch Anknüpfung an die 5 %-Klausel geschehen, weil sonst deren Effekt verdoppelt und einer neuen Partei der Einzug ins Parlament praktisch unmöglich gemacht würde. Zur Vermeidung einer Stimmenzersplitterung könne vielmehr nur ein erheblich unterhalb der 5 %-Grenze liegender Mindestanteil gefordert werden (BVerfGE 20, 56 [117 f.] - Parteienfinanzierung I zur Wahlkampfkostenerstattung; BVerfGE 85, 264 [293 f.] - Parteienfinanzierung II zur staatlichen Teilfinanzierung; BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2004, 2 BvE 1/02, [https://www.bverfg.de/e/es20041026\\_2bve000102.html](https://www.bverfg.de/e/es20041026_2bve000102.html)). Auch kleine Parteien seien für den politischen Prozess und die politische Landschaft von Bedeutung. Das Grundgesetz gehe von einem Wettbewerb gerade auch zwischen etablierten und neu hinzutretenden Parteien aus. Die neuen, (noch) kleinen Parteien

brauchten eine realistische Chance, selbst politische Erfolge zu erzielen (siehe oben unter D. II. 1. c)). Daher dürfe das Recht der Parteienfinanzierung den Zutritt kleiner Parteien zum politischen Wettbewerb nicht über Gebühr erschweren und die Betätigung kleiner Parteien nicht unangemessen beeinträchtigen. Insbesondere dürfe ein Quorum für den Zugang zu staatlichen Fördermitteln nicht für Zwecke des Schutzes vor Konkurrenz missbraucht werden (BVerfG, Urteil vom 26. Oktober 2004, 2 BvE 1/02, [https://www.bverfg.de/e/es20041026\\_2bve000102.html](https://www.bverfg.de/e/es20041026_2bve000102.html)). Wie hoch der Mindeststimmenanteil sein dürfe, ab dem erst staatliche Zuwendungen beansprucht werden können, könne nur unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse bei den Bundestagswahlen ermittelt werden (BVerfG 24, 300 [341 ff.] – Wahlkampfkostenpauschale).

Dem Begriff der dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmung kann man sich überdies durch einen Gegenbegriff nähern. Das BVerfG hält es im Urteil vom 22.02.2023 für zulässig, Stiftungen, die keine „dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung“ repräsentieren, von der Förderung auszuschließen (Rn. 239). Umgekehrt hält er es für zulässig, vielleicht sogar verfassungsrechtlich geboten (offengelassen), wenn „*lediglich* Stiftungen, die kurzlebigen, den politischen Willensbildungsprozess allenfalls vorübergehend beeinflussenden Parteien nahestehen, von der staatlichen Stiftungsfinanzierung ausgeschlossen bleiben“ (Randnummer 242; Hervorhebung nur hier und aus dem Grund, dass die Aussage ohne das „lediglich“ einen ganz anderen Sinn erhält, siehe das Fehlzitat bei Lauenstein/Gerhold: Verfassungskonforme Stiftungsfinanzierung, DÖV 2024, S. 179 [183]).

Das heißt anders ausgedrückt: Wenn es tatsächlich verfassungsrechtlich geboten wäre – was im Urteil vom 22.02.2023 offenblieb –, dass nur diese Stiftungen ausgeschlossen bleiben, würden alle Stiftungen, die nicht nur kurzlebigen, den politischen Willensbildungsprozess allenfalls vorübergehend beeinflussenden Parteien nahestehen, eine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentieren und ihr Ausschluss von der Förderung somit rechtfertigungsbedürftig. Es gäbe dann zwei (theoretische) Gruppen:

- Stiftungen, die kurzlebigen, den politischen Willensbildungsprozess allenfalls vorübergehend beeinflussenden Parteien nahestehen und deshalb keine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentieren

- Stiftungen, die Parteien nahestehen, die nicht kurzlebig sind und den politischen Willensbildungsprozess nicht nur allenfalls vorübergehend beeinflussen, und somit eine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentieren

Wenn es hingegen nur zulässig, nicht aber geboten wäre, solche Stiftungen kurzlebiger Parteien auszuschließen, bliebe darüber hinaus Raum, weitere Stiftungen auszuschließen. Es gäbe dann drei (theoretische) Gruppen:

- Stiftungen, die kurzlebigen, den politischen Willensbildungsprozess allenfalls vorübergehend beeinflussenden Parteien nahestehen und (schon) deshalb keine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentieren
- Stiftungen, die Parteien nahestehen, die zwar nicht kurzlebig sind und den politischen Willensbildungsprozess nicht nur allenfalls vorübergehend beeinflussen, aber trotzdem keine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentieren
- Stiftungen, die Parteien nahestehen, die zwar nicht kurzlebig sind und den politischen Willensbildungsprozess nicht nur allenfalls vorübergehend beeinflussen, und darüber hinaus eine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentieren

Nach Auffassung der Antragstellerin gibt es nur, entsprechend der ersten Möglichkeit, zwei (theoretische) Gruppen. Dafür spricht Folgendes: Eine Partei, die den politischen Willensbildungsprozess nicht nur allenfalls kurzfristig beeinflusst, ist von einigem politischen Gewicht. Wenn sie nicht kurzlebig ist, ist sie (hinreichend) dauerhaft. „Dauerhaft“ kann im offenen politischen Wettbewerb, wie er grundgesetzlich garantiert ist, nicht „ewig“ oder „jahrzehntelang“ meinen (diesbezüglich viel zu weitgehend Lenz/Stützel, Verfassungsrechtliche Eckpunkte für ein Gesetz über die staatliche Förderung parteinaher Stiftungen, NVwZ 2023, 738 [741]), sondern nur „von einiger Dauer“ oder „von einer gewissen Dauer“, eben „nicht kurzlebig“.

Gleichzeitig ist die Antragstellerin der Auffassung, dass „von einigem politischen Gewicht“ und „dauerhaft“ als Kriterienbündel anzusehen sind und sich (bei der Anknüpfung an Wahlergebnisse) innerhalb dieses Kriterienbündels die Anzahl der Wahlteilnahmen und die erzielten Wahlergebnisse gegenseitig ausgleichen können



müssen. Eine Partei muss für die Erlangung der Stiftungsberechtigung geringere Zweitstimmenanteile durch eine häufigere Wahlteilnahme und eine geringere Anzahl an Wahlteilnahmen durch höhere Zweitstimmenanteile ausgleichen können. Dies kann man durch einen Mindestwert der addierten Werte bei den letzten Wahlen erreichen.

**Beispiel:** Partei 1 erzielt bei den letzten fünf Wahlen durchschnittlich 0,6 %, also addiert 3,0 %. Partei 2 erzielt nimmt erst bei den letzten beiden Wahlen teil, erzielt dabei aber durchschnittlich 1,5 %, also addiert ebenfalls 3,0 %. Partei 3 erzielt bei ihrer ersten Wahlteilnahme 3,0 %. Unter der Prämisse, dass ein Ergebnis von 0,6 % bereits eine ins Gewicht fallende politische Grundströmung indiziert, gibt es keinen Grund, der einen oder anderen Partei die Stiftungsberechtigung abzusprechen. Partei 1 hat längeren Atem bewiesen und kann durch Dauerhaftigkeit „punkten“; Partei 2 hat an weniger Wahlen teilgenommen, kann aber durch höhere Wahlergebnisse punkten; bei Partei 3 ist durch den hohen Wahlerfolg bei der erstmaligen Teilnahme zu vermuten, dass sie einen dauerhaften politischen Akteur darstellen wird.

Das aus dem Demokratieprinzip und den Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien ableitbare Gebot, den politischen Wettbewerb nicht zu verzerren, verlangt dabei eine Prognoseentscheidung (bzw. gesetzgeberische Kriterien, die sich an einer solche Prognose ausrichten). Die Stiftungsberechtigung von Parteien darf sich nicht als rückwärtsgerichtete „Belohnung“ für die Ergebnisse zurückliegender Wahlen darstellen; vielmehr muss die Stiftungsberechtigung solchen Parteien zukommen, die Anlass für die zukunftsgerichtete Erwartung bieten, dass sie über die aktuelle Legislaturperiode hinaus als dauerhafte politische Akteure von einigem Gewicht auftreten werden. Bei dieser Prognose können selbstverständlich die Ergebnisse der vorangegangenen Wahlen berücksichtigt werden; gerade bei neuen Parteien muss aber (bei entsprechend hohen Wahlergebnissen) auch bei erstmaliger Teilnahme an Wahlen die Prognose möglich sein, dass die Partei eine dauerhafte politische Grundströmung von einigem Gewicht repräsentiert.

Im Rahmen der Prognose, ob eine politische Grundströmung dauerhaft ins Gewicht fällt, muss – wenn man an Wahlergebnisse anknüpft – auch deshalb eine kombinierte Betrachtung von Anzahl der Wahlteilnahmen und Ergebnis erfolgen, weil es sonst zu verfassungsrechtlich nicht akzeptablen Wettbewerbsverzerrungen kommen kann.

**Beispiel:** Es gäbe einen Schwellenwert (beispielsweise bei 0,5 %, 2,5 % oder 5,0 %). Partei 1 läge seit langem (zum Beispiel den letzten fünf Wahlen) immer knapp darüber und wäre deshalb „stiftungsberechtigt“. Nun gelangte Partei 2 aus dem Sprung bei der ersten Wahlteilnahme auf das Dreifache dieses Schwellenwerts (1,5 %, 7,5 % oder 15 %). Partei 2 müsste in diesem Fall, wenn die gesetzliche Anforderung an die Dauer unabhängig vom erzielten Wahlergebnis wäre, für die gesetzlich vorgesehene Mindest-Dauer (Mindestanzahl an Wahlteilnahmen) auf Gelder für ihre Stiftung warten, obwohl offenkundig sein dürfte, dass bei einem solchen Wahlergebnis die Prognose, bei den nächsten Wahlen erneut die Schwelle zu überschreiten, besser als für Partei 1 ist.

Nur durch eine kombinierte Betrachtung wird auch in folgender Situation eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung vermieden: Spalten sich Teile einer Partei ab und tritt der abgespaltene Teil als neue Partei mit besseren Ergebnissen als der verbleibende Teil an, wäre es eine verfassungsrechtlich unzulässige Verstetigung der politischen Kräfteverhältnisse, wenn der Teil der Partei, der rechtlich als neue Partei antritt, allzu lange Zeit auf seine Stiftungsberechtigung warten müsste; bei entsprechenden Wahlergebnissen muss er vielmehr sofort stiftungsberechtigt sein.

Wie hoch der Schwellenwert und die Anzahl der zu berücksichtigenden Wahlen sein muss, ist (im vorgegebenen verfassungsrechtlichen Rahmen vom Gesetzgeber) anhand einer Wahrscheinlichkeitsprognose unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse und historischen Erfahrungen zu bestimmen.

### **3. Erfordernis einer Eingriffsgrundlage**

#### **a) Allgemeines**

Zum Erfordernis einer Eingriffsgrundlage heißt es im Urteil vom 22.02.2023:

Randnummer 181

b) Eingriffe in das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien bedürfen darüber hinaus einer besonderen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, wenn sich die Legitimation zum staatlichen Handeln nicht schon – wie etwa bei der Informationstätigkeit der Bundesregierung (vgl. BVerfGE 105, 252 <268 ff.>; 105, 279 <301 ff.>) – unmittelbar aus der Verfassung ergibt. Die Notwendigkeit einer

solchen gesetzlichen Regelung folgt aus dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt gemäß Art. 20 Abs. 3 GG (aa). Diesem wird allein durch den Erlass eines Haushaltsgesetzes nicht genügt (bb).

Randnummer 182

aa) (1) 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 (vgl. BVerfGE 49, 89 <126>; 77, 170 <230 f.>; 98, 218 <251>; 136, 69 <114 Rn. 102>) und nicht anderen Normgebern oder der Exekutive zu überlassen (vgl. BVerfGE 150, 1 <96 ff. Rn. 190 ff.>; stRspr). Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass derartige Regelungen aus einem Verfahren hervorgehen, das sich durch Transparenz auszeichnet, die Beteiligung der parlamentarischen Opposition gewährleistet und auch den Betroffenen und der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten (vgl. BVerfGE 85, 386 <403>; 95, 267 <307 f.>).

Randnummer 183

(2) Welche Angelegenheiten wegen ihrer grundlegenden Bedeutung gesetzgeberischer Regelung vorbehalten sind, lässt sich nur mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und die Wirkintensität der in Rede stehenden Regelung ermitteln. Die verfassungsrechtlichen Wertungsmaßstäbe sind dabei primär die tragenden Prinzipien des Grundgesetzes. Dazu zählen insbesondere die vom Grundgesetz verbürgten Grundrechte (vgl. BVerfGE 49, 89 <127>). Sind Grundrechte betroffen, besteht regelmäßig die Notwendigkeit eines Parlamentsgesetzes. Dies gilt insbesondere, wenn miteinander konkurrierende grundrechtliche Freiheitsrechte aufeinandertreffen und deren jeweilige Grenzen fließend und nur schwer auszumachen sind (vgl. BVerfGE 83, 130 <142>). Weitere Anhaltspunkte für das Erfordernis einer Regelung durch den unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber ergeben sich aus der Bedeutung einer

Rechtsmaterie für das Gemeinwesen (vgl. Merten, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 89) oder für den Prozess der politischen Willensbildung (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. März 2012 - OVG 6 B 19/11 -, NVwZ 2012, S. 1265 <1267>; vgl. auch Merten, NVwZ 2012, S. 1228 <1229>; Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 259). Der Gesetzgeber ist zur Regelung der Fragen verpflichtet, die für Staat und Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sind (vgl. BVerfGE 139, 19 <46 Rn. 53>; 150, 1 <97 Rn. 194>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, Rn. 125 – Impfnachweis - COVID 19).

Randnummer 184

Davon ausgehend gilt der Gesetzesvorbehalt auch für Regelungen der chancengleichen Teilnahme der Parteien am politischen Wettbewerb. Die Wahrnehmung der den Parteien durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zugewiesenen Mittlerrolle ist unverzichtbarer Bestandteil der Ausgestaltung des grundgesetzlichen Demokratieprinzips. Voraussetzung für die Wahrnehmung dieser Mittlerrolle ist die Möglichkeit, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilnehmen zu können. Wegen seiner Bedeutung für das grundgesetzliche Demokratiegebot aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG steht die Gewährleistung der Chancengleichheit der Parteien in einem Regelungszusammenhang, der in seiner Bedeutung der Ausübung von Grundrechten nicht nachsteht und für den daher der Gesetzesvorbehalt grundsätzlich in gleicher Weise gilt.

Randnummer 185

(3) Der Vorbehalt, dass alle grundlegenden Fragen durch den Gesetzgeber selbst zu regeln sind, gilt nicht nur für die Frage, ob überhaupt ein bestimmter Gegenstand gesetzlich geregelt sein muss. Er ist vielmehr auch dafür maßgeblich, wie detailliert diese Regelungen sein müssen (vgl. BVerfGE 34, 165 <192>; 49, 89 <127, 129>; 57, 295 <327>; 83, 130 <152>). So erfordert im Bereich grundrechtlicher Teilhabeansprüche die Verwirklichung des materiellen Grundrechtsgehalts eine dem Grundrechtsschutz angemessene Verfahrensgestaltung (vgl. BVerfGE 147, 253 <309 Rn. 114> m.w.N.). Bei der Gewährung staatlicher Leistungen in diesem Bereich muss der Gesetzgeber – insbesondere in Konkurrenzsituationen – selbst die Voraussetzungen

bestimmen, unter denen der Zugang zu einer solchen Leistung zu eröffnen oder zu versagen ist (vgl. BVerfGE 57, 295 <327>; 73, 280 <295 f.>; 86, 28 <41>; 145, 20 <91 Rn. 182>; 147, 253 <309 Rn. 114>).

Randnummer 186

Nichts anderes gilt mit Blick auf die chancengleiche Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung. Wirken sich staatliche Leistungen – unmittelbar oder mittelbar – auf die Stellung und die Handlungsspielräume der Parteien im politischen Wettbewerb aus, ist es wegen ihrer zentralen Rolle bei der Ausfüllung des grundgesetzlichen Demokratiegebots Sache des Gesetzgebers, selbst unter Beachtung des Grundsatzes der Chancengleichheit die Anspruchsvoraussetzungen und Verteilungskriterien solcher Leistungen zu bestimmen. Auch insoweit handelt es sich um für die Ausgestaltung der demokratischen Ordnung des Grundgesetzes wesentliche Fragen.

Randnummer 187

bb) Für die Ausfüllung dieses im Demokratieprinzip wurzelnden Regelungsauftrags reichen Festsetzungen im Rahmen eines Haushaltsgesetzes regelmäßig nicht aus. Insoweit kann dahinstehen, ob im Bereich der allgemeinen Leistungsverwaltung Haushaltsgesetze dem Gebot der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im Sinne des Vorbehalts des Gesetzes genügen (vgl. Grzeszick, in: Dürig/ Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Abs. 3 Rn. 118 <Jan. 2022>; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 17. März 1977 - VII C 59/75 -, NJW 1977, S. 1838 <1839>; BVerwGE 58, 45 <48>; 90, 112 <126>; 104, 220 <222>). Angesichts der Besonderheiten eines Haushaltsgesetzes (1) bedürfen staatliche Leistungen, die sich erheblich auf die chancengleiche Teilnahme der Parteien am politischen Wettbewerb auswirken, grundsätzlich einer besonderen gesetzlichen Grundlage (2).

Randnummer 188

(1) Das Haushaltsgesetz ist ein formelles Gesetz, das seine Rechtswirkungen nur im organschaftlichen Rechtskreis zwischen Parlament und Regierung entfaltet (vgl. BVerfGE 79, 311 <327>; SächsVerfGH, Beschluss vom 24. März 2021 - Vf. 121-II-20 -, juris, Rn. 26 ff.). Es ist darauf beschränkt, die Exekutive zur

Leistung der veranschlagten Ausgaben zu ermächtigen (§ 3 Abs. 1 BHO; vgl. ferner BVerwGE 58, 45 <48>; 104, 220 <222>; Hillgruber/Drüen, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 67 m.w.N.). Wegen des Fehlens unmittelbarer Außenwirkung begründet das Haushaltsgesetz keine Ansprüche Dritter (§ 3 Abs. 2 BHO; vgl. ferner BVerfGE 1, 299 <307>; 38, 121 <126>; 55, 349 <362>; 79, 311 <327>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 20. Mai 2019 - 2 BvR 649/19 -, Rn. 9; Hillgruber/Drüen, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 69). Eine positive Verpflichtung der Exekutive, die bewilligten Mittel zu verausgaben, besteht nicht (vgl. Hillgruber/ Drüen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 69).

#### Randnummer 189

Die mit den Haushaltsgesetzen festgestellten Haushaltspläne enthalten in Subventionstiteln zudem regelmäßig nur eine allgemeine Zweckbestimmung, welche keine verbindlichen Vorgaben für den Adressatenkreis und die Verteilung der Mittel macht (vgl. BVerwGE 90, 112 <126 f.>; Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 282; vgl. auch Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Abs. 3 Rn. 119 <Jan. 2022>). Abstrakte Kriterien für die Aufnahme in den Empfängerkreis und die Aufteilung der zur Verfügung gestellten Mittel sind regelmäßig nicht vorhanden und im Rahmen von Haushaltsplänen auch nicht darstellbar.

#### Randnummer 190

Hinzu kommt die begrenzte Möglichkeit, einzelne Haushaltsansätze im Haushaltsaufstellungsverfahren öffentlich zu erörtern. Der Umfang des Bundeshaushalts lässt für die öffentliche Debatte einzelner Haushaltsansätze – von wenigen Ausnahmen abgesehen – keinen Raum.

#### Randnummer 191

Soweit die Antragsgegner zu 1. und 2. in der mündlichen Verhandlung die Auffassung vertreten haben, dass ein Haushaltsgesetz ein „materielles Gesetz“ sei, kann hier dahinstehen, ob diese Begrifflichkeit zutrifft (ebenfalls offenlassend BVerfGE 20, 56 <92>; vgl. zum Meinungsstand Heintzen, in: Isensee/Kirchhof,

HStR V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 51 f.; Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 23; Hillgruber/Drüen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 76; Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 9; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 54 <Dez. 2013>). Jedenfalls hängt der zuvor dargestellte Rechtscharakter des Haushaltsgesetzes nicht von seiner begrifflichen Einordnung ab. Sie ist für die hier zu erörternde Frage, ob als Grundlage für die Zuteilung staatlicher Leistungen, die sich auf die Chancengleichheit der Parteien und den Prozess der politischen Willensbildung auswirken, eine entsprechende Festlegung im Haushaltsgesetz genügt, ohne Belang.

Randnummer 192

(2) Ausgehend von den dargestellten Besonderheiten reicht die Regelung im jeweiligen Haushaltsgesetz als Ermächtigungsgrundlage für die Zahlung von staatlichen Zuwendungen mit Auswirkungen auf die Wettbewerbslage zwischen den Parteien grundsätzlich nicht aus. Ebenso wie in Fällen, in denen Eingriffe in die Grundrechtssphäre von am Subventionsverhältnis nicht beteiligten Dritten in Rede stehen (vgl. BVerwGE 90, 112 <126>), bedarf es bei einer erheblichen Betroffenheit der Chancengleichheit der Parteien durch staatliche Leistungen einer gesonderten gesetzlichen Regelung der Anspruchsvoraussetzungen und Vergabekriterien (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. März 2012 - OVG 6 B 19/11 -, NVwZ 2012, S. 1265 <1269 f.>).

Randnummer 193

Dies folgt aus dem Umstand, dass den Parteienwettbewerb betreffende staatliche Zuwendungen auf die politische Willensbildung des Volkes zurückwirken. Aufgrund der Relevanz derartiger Zuwendungen für den Prozess der politischen Willensbildung und damit für die Verwirklichung des Demokratieprinzips als eines zentralen, vom Schutzbereich des Art. 79 Abs. 3 GG umfassten Elements der grundgesetzlichen Ordnung ist es Sache des Gesetzgebers, in abstrakt-genereller Weise zu regeln, nach welchen Kriterien der Kreis der Zuwendungsempfänger bestimmt und die Höhe der jeweiligen Zuwendung festgelegt wird. Nur auf dieser Grundlage ist – auch für die betroffenen Parteien selbst – nachvollziehbar, nach welchen allgemeinen

Kriterien die staatlichen Leistungen bemessen werden und welche Schutzgüter eine Differenzierung zwischen verschiedenen Stiftungen rechtfertigen sollen. Eine auf das Binnenverhältnis von Parlament und Regierung begrenzte bloße Auflistung von Zuwendungsempfängern und -beträgen im jeweiligen Haushaltsgesetz vermag dies regelmäßig nicht zu leisten. Vielmehr erfordert der Vorbehalt des Gesetzes, dass die für den demokratischen Willensbildungsprozess wesentliche Frage einer Beeinflussung der zwischen den politischen Parteien bestehenden Wettbewerbslage durch staatliche Leistungen in einem eigenen Gesetz geregelt wird, an dem sich die jeweilige Haushaltsgesetzgebung zu orientieren hat. Nur auf diesem Weg kann zudem gewährleistet werden, dass der Schaffung einer solchen Regelung ein Verfahren vorangeht, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten.

Auch diesen Ausführungen schließt sich die Antragstellerin vollumfänglich an und macht sie sich zu eigen.

#### **b) Inhaltliche Anforderungen an die Eingriffsgrundlage**

Allgemein gilt, dass alle grundlegenden Fragen durch den Gesetzgeber in einem materiellen Gesetz zu regeln sind (Randnummer 185). Damit sind bei der Gewährung staatlicher Leistungen jedenfalls die Voraussetzungen zu bestimmen, unter denen der Zugang zu den Leistungen besteht, und nach welchen Kriterien die (begrenzten) staatlichen Leistung verteilt werden (ebd. und Randnummer 186).

##### **aa) Empfängerkreis und Höhe der Zuwendungen**

Nach dem Urteil vom 22.02.2023 hat der Gesetzgeber – wenn er an der Grundentscheidung einer staatlichen Finanzierung politischer Stiftungen festhält – die Aufgabe „in abstrakt-genereller Weise zu regeln, nach welchen Kriterien der Kreis der Zuwendungsempfänger bestimmt und die Höhe der jeweiligen Zuwendung festgelegt wird“ (BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, 2 BvE 3/19, Rn. 193). Damit ist nach Auffassung der Antragstellerin gemeint, dass auch die absolute Höhe der einzelnen Zuschüsse, die zu verteilen sind, oder jedenfalls Maßstäbe dafür in einem materiellen Gesetz geregelt sein müssen. Es genügt nicht, wenn nur der Verteilungsschlüssel in einem materiellen Gesetz festgelegt wird, die Höhe der Gesamtzuswendungen (Globalmittel



und alle weiteren Zuschüsse aus anderen Titeln) aber dem Haushaltsgesetzgeber überlassen bleibt.

Dies ergibt sich aus verschiedenen Passagen des Urteils vom 22.02.2023.

Zwar hat das BVerfG in seinen Ausführungen über den Inhalt des Haushaltsgesetzes nicht die Notwendigkeit der Festlegung der absoluten Höhe in einem materiellen Gesetz betont. Dort heißt es in Randnummer 234:

„Der Ausschluss der DES von den staatlichen Globalzuschüssen an die politischen Stiftungen im Haushaltsjahr 2019 beruht ausschließlich auf der Nichterwähnung in der Liste der begünstigten Stiftungen, die Teil der Erläuterungen zu Einzelplan 06 Kapitel 0601 Titel 685 12 „Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit“ des Haushaltsplans 2019 war. Diese Erläuterungen beschränkten sich darauf, neben den begünstigten Stiftungen die jeweiligen Zuwendungsbeträge und Verwendungszwecke der Mittel auszuweisen sowie die Anwendung der besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze anzuordnen, die vom Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen erlassen worden waren (vgl. Bundeshaushalt 2019, Einzelplan 06 Kapitel 0601 Titel 685 12, S. 11 f.). *Angaben über die Voraussetzungen einer Aufnahme in den Kreis der Zuwendungsempfänger oder über die Kriterien der Verteilung der ausgewiesenen Mittel sind diesen Erläuterungen nicht zu entnehmen.* Damit erfolgte eine nur den organschaftlichen Rechtskreis zwischen Parlament und Regierung im Haushaltsjahr 2019 betreffende und anhand objektiver Kriterien nicht nachvollziehbare Bereitstellung staatlicher Mittel“ (Hervorhebung nur hier).

Aus diesen Ausführungen könnte sich der Schluss ziehen lassen, dass das BVerfG allein eine gesetzliche Regelung zur Aufnahme in den Kreis der Zuwendungsempfänger und zu Kriterien der Verteilung der ausgewiesenen Mittel vermisste. Richtigerweise ist das Urteil vom 22.02.2023 aber so zu verstehen, dass ein gesetzlicher Maßstab zur Verteilungsquote nicht ausreicht, wenn nicht auch Vorgaben für die Ermittlung der absoluten Höhe der Gelder gemacht werden. Die Entscheidung über die absolute Höhe der Gelder kann deshalb nicht allein dem

Haushaltsgesetzgeber überlassen werden (so auch Schönberger, Drucksache des Ausschusses für Inneres und Heimat 20(4)314 D, S. 4).

Zum einen hat das BVerfG ausgeführt, es sei „Sache des Gesetzgebers, in abstrakt-genereller Weise zu regeln, nach welchen Kriterien der Kreis der Zuwendungsempfänger bestimmt und die *Höhe der jeweiligen Zuwendung festgelegt wird*“ (BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, 2 BvE 3/19, Rn. 193, Hervorhebung nur hier). Die Höhe der jeweiligen Zuwendung ist etwas anderes als der Anteil an den Zuwendungen insgesamt.

Zum zweiten hat das BVerfG an vielen Stellen des Urteils vom 22.02.2023 auf „das Volumen“ (Randnummern 157, 235) oder die Höhe (Randnummern 226, 228, 230) der Zuschüsse abgestellt und das Vorliegen und die Intensität des Eingriffs in die Chancengleichheit begründet, was überhaupt erst zu einer Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit führte. Es stünde dazu im Widerspruch, wenn für die Einstufung der Förderung als Eingriff auf das Volumen der staatlichen Stiftungsförderung abgestellt würde, das Volumen aber im Rahmen der Rechtfertigung dem Haushaltsgesetzgeber überlassen würde.

Zum dritten begründet das Bundesverfassungsgericht die Erstreckung des Gesetzesvorbehalts auf die Höhe der jeweiligen Zuwendung damit, dass nur „auf dieser Grundlage – auch für die betroffenen Parteien selbst – nachvollziehbar [sei], nach welchen allgemeinen Kriterien die staatlichen Leistungen bemessen werden ... sollen. Eine auf das Binnenverhältnis von Parlament und Regierung begrenzte bloße Auflistung von Zuwendungsempfängern und -beträgen im jeweiligen Haushaltsgesetz vermag dies regelmäßig nicht zu leisten. Vielmehr erfordert der Vorbehalt des Gesetzes, dass die für den demokratischen Willensbildungsprozess wesentliche Frage einer Beeinflussung der zwischen den politischen Parteien bestehenden Wettbewerbslage durch staatliche Leistungen in einem eigenen Gesetz geregelt wird, an dem sich die jeweilige Haushaltsgesetzgebung zu orientieren hat. Nur auf diesem Weg kann zudem gewährleistet werden, dass der Schaffung einer solchen Regelung ein Verfahren vorangeht, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten“ (BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, 2 BvE 3/19, Rn. 193). Bei der Feststellung des Bundeshaushalts sei die Möglichkeit, einzelne Haushaltsansätze im Haushaltsaufstellungsverfahren öffentlich zu erörtern, begrenzt; der Umfang des Bundeshaushalts lasse für die öffentliche Debatte einzelner

Haushaltsansätze – von wenigen Ausnahmen abgesehen – keinen Raum (Randnummer 190). Die Beeinflussung der Wettbewerbslage, die den Parteien und der Öffentlichkeit in einem eigenen Gesetzgebungsverfahren bewusst und gestaltbar gemacht werden soll, erfolgt aber nicht nur durch die Verteilungsquote, sondern maßgeblich auch durch die Höhe der zu verteilenden Gelder insgesamt: Zum einen hat die Höhe der zu verteilenden Gelder Einfluss auf die absoluten Unterschiedsbeträge zwischen den Zuwendungsempfängern, zum anderen und vor allem erhöht sich mit dem Gesamtbetrag auch die Intensität des Eingriffs in den Wettbewerb zwischen Parteien, deren Stiftungen Gelder erhalten, und Parteien ohne zuwendungsberechtigte Parteistiftungen.

Das BVerfG nimmt zuletzt (Rn. 236) auf den Aufsatz von v. Arnim, DÖV 2016, 367, 372, Bezug, wo es ausdrücklich heißt „Auch Entscheidungen über die Höhe und Verteilung der öffentlichen Mittel für Fraktionen, Abgeordnetenmitarbeiter und parteinahe Stiftungen sind deshalb öffentlich zu begründen“ (Hervorhebung nur hier). Auch hieraus wird deutlich, dass die Gesamthöhe (oder Kriterien für die Bemessung der insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel) in einem Gesetz geregelt werden muss.

#### *bb) Höhe und Verwendungszwecke der Zuwendungen*

Es müssen mindestens die zulässigen Verwendungszwecke und Kriterien, nach denen der Haushaltsgesetzgeber die Höhe der Zuwendungen für die einzelnen Zwecke bestimmen kann, festgelegt sein.

Der Gesetzgeber darf sich nicht auf die Angabe der (Gesamt-)Höhe beschränken, sondern muss die Höhe *der jeweiligen Zuwendung* festlegen (BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, 2 BvE 3/19, Rn. 193, Hervorhebung nur hier). Damit muss einhergehen, dass im StiftFinG die zulässigen Verwendungszwecke benannt werden (vgl. auch Schönberger, Drucksache des Ausschusses für Inneres und Heimat 20(4)314 D, S. 4).

#### *cc) Bestimmtheit der Regelungen*

Das Gesetz muss zudem dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot entsprechen. Das Rechtsstaatsprinzip begründet nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG das Gebot hinreichender Bestimmtheit der Gesetze (BVerfGE 103, 332 [384]; 108, 186 [234]).

Das Gebot dient dem betroffenen Bürger, weil dieser nur bei hinreichend bestimmten Gesetzestatbeständen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können (BVerfGE 108, 186 [235]). Es dient auch dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes, weil Gerichte nur bei hinreichend bestimmten Normen die Anwendung durch die Verwaltung nachprüfen können (BVerfGE 13, 151 [160 f.]; 8, 274 [325 f.]).

Welche Anforderungen an die Bestimmtheit zu stellen sind, lässt sich nicht generell und abstrakt festlegen, sondern hängt auch von der Eigenart des Regelungsgegenstands und dem Zweck der betroffenen Norm ab (BVerfGE 48, 210 [221]; 108, 186 [235] mwN zur stRspr) sowie davon, in welchem Ausmaß Grundrechte betroffen sind (BVerfGE 108, 186 [235] mwN). Das Ausmaß der Bestimmtheit kann geringer sein, wenn eine Vorschrift nicht zu belastenden, sondern zu begünstigenden Verwaltungsakten ermächtigt; dies gilt nach der Rechtsprechung des BVerfG zu steuerlichen Entlastungsmaßnahmen aber nicht unbedingt, wenn eine solche Ermächtigung Ausnahmetatbestände regelt, die die gleichmäßige Belastung aller von der steuerbegründenden Norm Betroffenen berühren, also etwa zu Wettbewerbsverzerrungen führen können (BVerfGE 48, 210 [222]).

#### **4. Rechtfertigung von Eingriffen in die Chancengleichheit**

##### **a) Allgemeines**

Zur Rechtfertigung von Eingriffen in die Chancengleichheit führt das Urteil vom 22.02.2023 aus:

Randnummer 180

a) Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien unterliegt ebenso wie die Wahlrechtsgleichheit keinem absoluten Differenzierungsverbot (vgl. BVerfGE 135, 258 <286 Rn. 51>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 92). Aufgrund seines formalen Charakters (vgl. BVerfGE 8, 51 <64 f.>; 85, 264 <297>; 111, 54 <105>; 135, 259 <286 Rn. 51>; stRspr) hat aber grundsätzlich jeder Eingriff in die chancengleiche Teilnahme der Parteien am politischen Wettbewerb zu unterbleiben, der nicht durch einen besonderen, in der Vergangenheit als „zwingend“ bezeichneten Grund gerechtfertigt ist (vgl. BVerfGE 8, 51 <65>; 14, 121 <133>; 34, 160 <163>; 47,

198 <227>; 111, 54 <105>; 135, 259 <286 Rn. 51>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 92). Gründe, die Ungleichbehandlungen rechtfertigen und 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 (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 92; insoweit zum Grundsatz der Gleichheit der Wahl BVerfGE 6, 84 <92 f.>; 95, 408 <418>; 129, 300 <320>; 130, 212 <227 f.>; 135, 259 <286 Rn. 51>; zum Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl BVerfGE 42, 212 <340 f.>; 132, 39 <48 Rn. 25>; 151, 1 <19 Rn. 43> – Wahlrechtsausschluss Bundestagswahl). Dabei ist jedenfalls den Grundsätzen der Geeignetheit und Erforderlichkeit zur Erreichung der verfassungsrechtlich legitimierten Zwecke Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 135, 259 <287 Rn. 53>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 92).

Randnummer 238

c) Hält der Gesetzgeber an seiner Grundentscheidung für eine staatliche Förderung parteinaher Stiftungen fest, steht ihm bei der Schaffung der erforderlichen gesetzlichen Grundlage ein gewisser Gestaltungsspielraum zu. Er hat jedoch die verfassungsrechtlichen Anforderungen zu beachten, die sich mit Blick auf die politischen Stiftungen aus Art. 3 Abs. 1 GG und mit Blick auf die diesen nahestehenden Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ergeben.

Auch diesen Ausführungen schließt sich die Antragstellerin vollumfänglich an und macht sie sich zu eigen.

#### **b) *Legitime und nicht legitime Ziele***

Im Urteil vom 22.02.2023 heißt es:

Randnummer 243

Demgemäß kommt der Ausschluss einer parteinahen Stiftung von der Gewährung staatlicher Fördermittel grundsätzlich nur in Betracht, wenn er nicht zu einer Veränderung der vorgefundenen Wettbewerbslage führt, es sei denn, er ist zum Schutz von Verfassungsgütern, die dem Grundsatz der

Chancengleichheit der Parteien die Waage halten können, geeignet und erforderlich.

Als ein solches Verfassungsgut kommt der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Betracht (Randnummer 246). Auch verstößt es nicht gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien, wenn der Gesetzgeber Vorkehrungen trifft, um missbräuchliches, allein auf die Erlangung staatlicher Mittel gerichtetes Verhalten zu verhindern (Randnummer 242).

Auch die Beschränkung der Stiftungsförderung auf parteinahe Stiftungen, die eine „dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentieren“, stellt einen sachlichen Grund dar (Randnummer 239), wobei eine solche Beschränkung bereits einen Eingriff ausschließt und insofern bei der Qualifikation einer Maßnahme als Eingriff geprüft werden kann.

Eine Regelung zur Differenzierung darf hingegen nicht für Zwecke des Schutzes vor Konkurrenz missbraucht werden (BVerfGE 111, 382 [405]). Auch die Bekämpfung „radikaler“ Parteien kann eine Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen. Die Sperrwirkung des Art. 21 Abs. 2 GG verbietet jede staatliche Bekämpfung einer politischen Partei, solange das Bundesverfassungsgericht sie nicht durch Urteil für verfassungswidrig erklärt und aufgelöst hat, und gewährleistet ihr das Recht zur freien Betätigung (stRspr; vgl. zuletzt BVerfGE 107, 339 [362]). Zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung im Parteienrecht kann daher auch dann nicht auf die Einschätzung von Parteien als „radikal“ abgestellt werden, wenn damit ihre Verfassungswidrigkeit gemeint sein sollte (BVerfGE 111, 382 [410]).

Insgesamt ist es auch nicht Aufgabe des Gesetzgebers, die Bandbreite des politischen Meinungsspektrums – etwa im Sinne besserer Übersichtlichkeit der Entscheidungsprozesse in den Volksvertretungen – zu reduzieren; dies stünde im Widerspruch zur Offenheit des politischen Prozesses (vgl. BVerfGE 129, 300 [400]).

Zu den Einschränkungsründen, die zur Rechtfertigung von Sperrklauseln herangezogen werden, hat das BVerfG zudem ausgeführt, dass diese dem Schutz von Verfassungsgütern dienen (z.B. Erhaltung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments), denen im Zusammenhang mit der Stiftungsförderung nur eine nachrangige Bedeutung zukommt (Randnummer 244). Die Sperrklausel wird im Wesentlichen mit dem verfassungslegitimen Ziel, die Handlungs- und

Entscheidungsfähigkeit des Parlaments zu sichern, gerechtfertigt; dies setze die Bildung einer stabilen Mehrheit für die Wahl einer handlungsfähigen Regierung und deren fortlaufende Unterstützung voraus, die durch die Zersplitterung des Parlaments in viele kleine Gruppen gefährdet werden kann (BVerfG, Beschluss vom 19.09.2017, 2 BvC 46/14, Rn. 67, [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/09/cs20170919\\_2bvc004614.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/09/cs20170919_2bvc004614.html)).

**c) *Prüfungsmaßstab: Verhältnismäßigkeitsprüfung anhand der tatsächlichen Verhältnisse***

Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb ist wie die durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgte gleiche Behandlung der Wähler -- streng formal (vgl. BVerfGE 104, 14 [20] m.w.N.; stRspr) und führt zu einem grundsätzlichen Differenzierungsverbot, dessen Durchbrechung nur durch einen besonderen, auch als zwingend bezeichneten Grund zu rechtfertigen ist. Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit zieht so dem Ermessen des Gesetzgebers besonders enge Grenzen (vgl. BVerfGE 73, 40 [88 f.] m.w.N.; 82, 322 [337 f.]; 85, 264 [297]; 120, 82 [105]; 129, 300 [319]; 135, 259 [285]; stRspr). Der Staat darf vor allem die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen (vgl. BVerfGE 69, 92 [109]; 73, 40 [89]; 85, 264 [297]; 104, 287 [300]; stRspr). Denn der im Mehrparteiensystem angelegte politische Wettbewerb soll Unterschiede hervorbringen – je nach Zuspruch der Bürger. Diesen darf die öffentliche Gewalt nicht ignorieren oder gar konterkarieren (zum Ganzen BVerfGE 111, 382 [398]).

Für Differenzierungen verbleibt dem Gesetzgeber nur ein eng bemessener Spielraum. Zwar muss das Bundesverfassungsgericht nicht alle zur Überprüfung relevanten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte selbst ermitteln und gegeneinander abwägen oder eigene Zweckmäßigkeitbeurteilungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers zu setzen (BVerfGE 135, 259 [289] mwN). Weil mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird und daher die Gefahr besteht, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt, unterliegen aber Eingriffe in den politischen

Wettbewerb einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle (vgl. zur Ausgestaltung des Wahlrechts BVerfGE 135, 259 [289] mwN).

Der Gesetzgeber muss sich bei der Abwägung, ob ein Sachgrund eine Beeinträchtigung rechtfertigt, an der politischen Wirklichkeit orientieren (BVerfGE 135, 259 [287]; 120, 82 [107]; 129, 300 [321]). Er muss beim Erlass einer Norm ihre Auswirkungen prognostizieren und die Norm ändern, wenn sich die angestellte Prognose als irrig herausgestellt hat (BVerfGE 135, 259 [287] m.w.N.). Künftige Entwicklungen können bei der Beobachtung und Bewertung der aktuellen Verhältnisse berücksichtigt werden, mit maßgeblichem Gewicht jedoch nur, wenn die weitere Entwicklung aufgrund hinreichend belastbarer tatsächlicher Anhaltspunkte gegenwärtig verlässlich zu prognostizieren ist (BVerfGE 135, 259 [288]). Die verfassungsrechtliche Kontrolle umfasst dabei insbesondere den Grad der Wahrscheinlichkeit, ab dem eine gesetzgeberische Prognoseentscheidung Differenzierungen rechtfertigen kann; rein theoretische Möglichkeiten können Differenzierungen nicht rechtfertigen, sondern nur aufgrund bestehender oder bereits verlässlich zu prognostizierender Umstände mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Umstände oder Ereignisse (vgl. BVerfGE 135, 259 [289 f.] mwN). Das BVerfG entscheidet, ob eine Entwicklung, der der Gesetzgeber zum Schutz eines Verfassungsguts entgegenwirken möchte, mit der *notwendigen Wahrscheinlichkeit* prognostiziert werden kann (BVerfGE 135, 259 [297]). Würde der Gesetzgeber frei darüber befinden können, von welchem Wahrscheinlichkeitsgrad an er etwa Funktionsstörungen in Betracht ziehen will, würde eine gerichtliche Kontrolle gesetzgeberischer Prognoseentscheidungen, einschließlich deren tatsächlicher Grundlagen, unmöglich gemacht (BVerfGE 120, 82 [113f.]).

Die Ausführungen des BVerfG im Urteil vom 22.02.2023 (Randnummer 243), ein wettbewerbsrelevanter Ausschluss einer parteinahen Stiftung von der Gewährung staatlicher Fördermittel müsse *geeignet und erforderlich* sein zum Schutz von Verfassungsgütern, die dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten können, ist vor dem Hintergrund dieser Prognose zu verstehen. Dass das BVerfG keine Angemessenheitsprüfung fordert, liegt daran, dass im Rahmen der Prüfung der Geeignetheit und Erforderlichkeit zu prüfen ist, ob die Prognose hinreichend basiert ist und ob andere Mittel, für die mit gleicher Evidenz die gleichen Ergebnisse prognostiziert werden können, gegeben sind; eine



Angemessenheitsprüfung ist mit Blick auf die jeder Prognose innewohnenden Unsicherheit hingegen schwerlich durchführbar, weil es mit Blick auf die politische Entwicklung auch kaum unterschiedliche, abgestufte, messbare Wahrscheinlichkeiten gibt, mit der eine Angemessenheitsprüfung sich auseinandersetzen könnte. Gleichwohl können ins Auge springende Unverhältnismäßigkeiten natürlich auch im Rahmen des Grundrechts auf Chancengleichheit zur Verfassungswidrigkeit eines Eingriffs führen (vgl. BVerfGE 111, 382 [407]: Zugang zur staatlichen Parteienfinanzierung werde durch Drei-Länder-Quorum „unverhältnismäßig erschwert“).

### **III. Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit durch die Beschlüsse zum StiftFinG**

Der Schutzbereich des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ist, auch mit Blick auf nahestehende politische Stiftungen, eröffnet (dazu 1.). Das StiftFinG greift in den Schutzbereich ein (dazu 2.). Diese Eingriffe sind nicht gerechtfertigt (dazu 3.).

#### **1. Eröffnung des Schutzbereichs und Näheverhältnis zwischen Antragstellerin und Stiftung**

Die Antragstellerin fällt in den persönlichen Schutzbereich des Rechts auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb; mit Blick auf die streitgegenständlichen Zuwendungen an politische Stiftungen ist auch der sachliche Schutzbereich dieses Rechts eröffnet.

Im Urteil vom 22.02.2023 stellt das BVerfG fest, dass politische Stiftungen und Parteien zwar rechtlich und organisatorisch unabhängige Institutionen sind und das Distanzgebot einhalten wird, aber dennoch die jeweiligen Parteien regelmäßig mit den von ihnen anerkannten politischen Stiftungen in einem besonderen Näheverhältnis stehen. Dies sei auch der Fall bei der AfD und der ihr nahestehenden Stiftung und bei den im Bundestag vertretenen Parteien und den von ihnen jeweils anerkannten politischen Stiftungen gewesen. Das Urteil erging zum Haushaltsgesetz 2019; die mündliche Verhandlung war im Oktober 2022. Aus dem Urteil geht nicht hervor, ob sich die Stellungnahmen nur auf das Jahr 2019 bezogen. Da sich weder Umstände, Hintergründe oder der rechtliche Rahmen geändert haben, ist das BVerfG offenbar davon ausgegangen, dass zwischen 2019 und 2022 keine Änderungen eingetreten

sind, die eine differenzierte Betrachtung nach einzelnen Jahren erforderlich machen, sondern lediglich einen Abgleich, ob die Annahmen im ersten Stiftungsurteil vom 14.07.1986 (BVerfGE 73, 1) mehrere Jahrzehnte später noch Bestand haben.

Die tatsächlichen Verhältnisse haben sich jedenfalls weder seit 2019 noch seit Oktober 2022 nicht geändert, sodass die Ausführungen des BVerfG nach wie vor zutreffen (a)).

Auch auf die Antragstellerin und die ihr nahestehende Stiftung treffen die Feststellungen zu; sie halten das Distanzgebot ein und stehen dennoch in einem gewissen Näheverhältnis (b)).

**a) *Distanzgebot und Näheverhältnis zwischen Parteien und ihnen nahestehenden Stiftungen***

Das BVerfG hat im Urteil vom 22.02.2023 ausgeführt:

Randnummer 196

a) Die politischen Parteien und die ihnen nahestehenden Stiftungen haben rechtliche und tatsächliche Distanz zueinander zu wahren (aa). Eine Veranlassung, dieses Distanzgebot infrage zu stellen, besteht nicht (bb). Die politische Praxis trägt ihm – soweit ersichtlich – Rechnung (cc).

Randnummer 197

aa) In seinem Urteil vom 14. Juli 1986 (BVerfGE 73, 1) hat der Senat festgestellt, dass die Gewährung von Globalzuschüssen an politische Stiftungen im öffentlichen Interesse liege und keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegne (vgl. BVerfGE 73, 1 <38>). Voraussetzung sei allerdings, dass es sich bei den politischen Stiftungen um von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen handle, die sich selbständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit dieser Aufgabe annähmen und in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahrten (vgl. BVerfGE 73, 1 <31 f., 37>). Die Stiftungen seien danach gehalten, darauf zu achten, dass Führungspositionen in der Stiftung und in der ihr nahestehenden Partei nicht in einer Hand vereinigt würden und dass die Mitglieder der leitenden Stiftungsorgane nicht vornehmlich aus in hervorgehobener Stellung aktiv tätigen Parteimitgliedern bestünden. Es sei den Stiftungen verwehrt, im Auftrag und für

die ihnen nahestehenden Parteien geldwerte Leistungen oder Wahlkampfhilfe (wie zum Beispiel die Gewährung von Krediten, den Ankauf und die Verteilung von Zeitschriften, die Finanzierung von Anzeigen oder den Einsatz von Stiftungspersonal im Wahlkampf) zu erbringen (vgl. BVerfGE 73, 1 <32>).

#### Randnummer 198

Von dem unmittelbar auf die Erringung politischer Macht und deren Ausübung gerichteten Wettbewerb der politischen Parteien habe sich die Zwecksetzung der Stiftungen deutlich abzuheben. Die Stiftungen sollten die Beschäftigung der Bürger mit politischen Sachverhalten anregen und den Rahmen bieten für eine – allen interessierten Bürgern zugängliche – offene Diskussion politischer Fragen (vgl. BVerfGE 73, 1 <33>). Dies vorausgesetzt werden die den politischen Stiftungen zugewendeten staatlichen Mittel bei der Prüfung, ob die (relative und absolute) Obergrenze der (teilweisen) staatlichen Parteienfinanzierung eingehalten ist, nicht einbezogen (vgl. BVerfGE 85, 264 <289>; Meertens/Wolf, ZRP 1996, S. 440 <441>; Merten, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 22 f.; dies., in: Festschrift für Martin Morlok, 2019, S. 395 <404>; vgl. auch SaarVerfGH, Urteil vom 16. April 2013 - Lv 15/11 -, juris, Rn. 45; Morlok, MIP 1996, S. 7 <12>; Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 230 ff.).

#### Randnummer 199

Einfach-rechtlich findet das Distanzgebot Ausdruck in § 11 Abs. 2 Satz 3 PartG, wonach der Vorsitzende und der Schatzmeister einer Partei in einer der Partei nahestehenden Stiftung keine vergleichbaren Funktionen wahrnehmen dürfen, sowie in § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG, wonach es den Parteien untersagt ist, Spenden politischer Stiftungen anzunehmen.

#### Randnummer 200

bb) An dieser Rechtsprechung ist festzuhalten. Die gegen das – nicht zuletzt auf die Vermeidung einer gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG unzulässigen verdeckten Parteienfinanzierung gerichtete – Distanzgebot geäußerten Bedenken (1) greifen nicht durch (2).

#### Randnummer 201

(1) Teilweise wird im Schrifttum vertreten, politische Stiftungen könnten nicht gleichzeitig parteinah und unabhängig sein (vgl. Günther/Vesper, ZRP 1994, S. 289 <290 f.>; Ebbighausen et al., Die Kosten der Parteiendemokratie, 1996, S. 240 f.; Sikora, Politische Stiftungen – vita activa der Parteipolitik oder vita contemplativa der politischen Erkenntnis?, 1997, S. 24 ff.; Hobusch, [verfassungsblog.de/parteinahe-stiftungen-sind-partei-stiftungen/](http://verfassungsblog.de/parteinahe-stiftungen-sind-partei-stiftungen/) <21. August 2020>). Weiter wird geltend gemacht, die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Kriterien für die Beachtung des Distanzgebots seien wenig praktikabel und führten dazu, dass der Trennungsvorstellung entgegenstehende Tendenzen „unter den Tisch“ fielen. Sie könnten allenfalls Mindestanforderungen darstellen (vgl. Hug, MIP 2017, S. 37 <38>). Im Ergebnis könne nicht verdeckt werden, dass die Stiftungen sich im Aufgabenbereich der Parteien bewegten (vgl. Hug, MIP 2017, S. 37 <38>; vgl. auch Hobusch, [verfassungsblog.de/parteinahe-stiftungen-sind-partei-stiftungen/](http://verfassungsblog.de/parteinahe-stiftungen-sind-partei-stiftungen/) <21. August 2020>).

Randnummer 202

(2) Dem steht entgegen, dass die inhaltliche Nähe einer politischen Stiftung zu einer bestimmten Partei nicht ausschließt, dass sie ihre Aufgaben rechtlich und organisatorisch unabhängig wahrnimmt. Die Orientierung an bestimmten politischen Grundwerten bedeutet nicht, dass eine politische Stiftung ihre Arbeitsinhalte nicht autonom bestimmt und eigenständig umsetzt. Zwar begründet die Verpflichtung auf eine gemeinsame politische Grundströmung eine besondere Nähe zwischen der Partei und der ihr nahestehenden Stiftung. Trotzdem kann aber die Stiftung ihr konkretes Handeln grundsätzlich unabhängig von der Partei gestalten. Tatsächlich dokumentiert dies nicht zuletzt der Umstand, dass die politischen Stiftungen in erheblichem Umfang in Arbeitsfeldern tätig sind, die dem Verfassungsauftrag der Parteien zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes nicht mehr unmittelbar zugeordnet werden können. Dazu gehört insbesondere die internationale Arbeit, für die nach den Stellungnahmen der Stiftungsvertreterinnen und -vertreter in der mündlichen Verhandlung ein erheblicher Teil der den Stiftungen zugewiesenen öffentlichen Mittel verwandt werde.

Randnummer 203

Die Maßgaben zur Feststellung der rechtlichen und tatsächlichen Unabhängigkeit der politischen Stiftungen gegenüber den Parteien sind auch ausreichend praktikabel und aussagekräftig. Warum die für eine Abgrenzung von Partei und Stiftung verwendeten Kriterien wie insbesondere die personelle Inkompatibilität zwischen Stiftungs- und Parteifunktionen und das Verbot geldwerter Leistungen von Stiftungen an die Parteien hierfür ungeeignet sein sollen, erschließt sich nicht.

Randnummer 204

cc) Nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass das Distanzgebot tatsächlich nicht beachtet wird. Sämtliche politischen Stiftungen sind gegenüber den jeweiligen politischen Parteien rechtlich unabhängig. Hinweise auf Verstöße gegen § 11 Abs. 2 Satz 3 PartG oder § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG liegen nicht vor. Die in der mündlichen Verhandlung gehörten Stiftungsvertreterinnen und -vertreter haben dargelegt, dass die leitenden Stiftungsorgane jedenfalls nicht vornehmlich aus in hervorgehobener Stellung aktiven Parteimitgliedern bestehen. Des Weiteren haben sie ausgeführt, dass die Arbeitsplanung und -durchführung der politischen Stiftungen eigenständig und bisweilen im Dissens mit der jeweiligen politischen Partei erfolge.

Randnummer 205

Ferner haben die sachverständigen Auskunftspersonen Professor Koß und Dr. Heisterkamp in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass ihnen keine Hinweise auf unmittelbare Einflussnahmen der Parteien auf die politischen Stiftungen vorlägen. Schließlich fehlt es an Anhaltspunkten dafür, dass die Tätigkeit der Stiftungen strukturell darauf angelegt ist, personelle, finanzielle oder sachliche Ressourcen verdeckt an die ihnen nahestehenden politischen Parteien zu übertragen.

Randnummer 206

b) Auch bei Wahrung der dargelegten Distanzvorgaben besteht zwischen den einzelnen Parteien und den von ihnen jeweils anerkannten politischen Stiftungen ein besonderes Näheverhältnis. Dieses beruht auf der Anerkennung der Stiftung

durch die jeweilige Partei als ihr nahestehend (aa), den personellen Verflechtungen zwischen Stiftung und Partei (bb) und den gemeinsamen politischen Grundwerten und Überzeugungen (cc).

Randnummer 207

aa) Ob eine Stiftung einer bestimmten Partei nahesteht, bestimmt sich zunächst durch den formalen Akt der Anerkennung seitens der Partei. Hierdurch wird nach außen dargelegt, dass eine inhaltliche Übereinstimmung zwischen Partei und Stiftung hinsichtlich politischer Grundwerte und Überzeugungen besteht. Der Anerkennungsakt bildet den verfestigten Ausgangspunkt des besonderen Näheverhältnisses zwischen Partei und Stiftung.

Randnummer 208

bb) Hinzu kommen personelle Verflechtungen zwischen der politischen Partei und der als nahestehend anerkannten Stiftung, die auch bei Beachtung der Vorgaben des Distanzgebots möglich sind und in unterschiedlicher Ausprägung bestehen. Zwar werden die Leitungsorgane der politischen Stiftungen nicht von in hervorgehobenen Positionen tätigen aktiven Parteimitgliedern dominiert. Die Vertreterinnen und Vertreter der politischen Stiftungen haben in der mündlichen Verhandlung aber bestätigt, dass in den Leitungs- und Aufsichtsgremien der jeweiligen Stiftung durchgängig auch Parteimitglieder vertreten sind, die in hervorgehobenen Positionen tätig sind oder in der Vergangenheit tätig waren. Der Sachverständige Professor Koß hat dargelegt, dass bis zu drei Vierteln der Mitglieder der Stiftungsvorstände jedenfalls vormals parteipolitisch aktiv gewesen seien.

Randnummer 209

cc) Das inhaltliche Band zwischen Partei und ihr nahestehender Stiftung besteht in der Vertretung gemeinsamer politischer Grundwerte und Überzeugungen. Partei und Stiftung werden „von einer nicht rein zweckhaften, sondern obendrein ideellen Interessenallianz zum beiderseitigen Vorteil zusammengehalten“ (Heisterkamp, Think Tanks der Parteien? – Eine vergleichende Analyse der deutschen politischen Stiftungen, 2. Aufl. 2018, S. 513). Dass dies das Selbstverständnis der politischen Stiftungen prägt, folgt anschaulich aus den

Namen vieler politischer Stiftungen, die sich an geschichtlich bedeutsamen Persönlichkeiten der nahestehenden politischen Partei orientieren (vgl. Merten, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 108; vgl. auch SaarIVerfGH, Urteil vom 16. April 2013 - Lv 15/11 -, juris, Rn. 47).

Randnummer 210

Die politische Partei und die ihr nahestehende Stiftung repräsentieren dieselbe politische Grundströmung und versuchen, in ihren jeweiligen Tätigkeitsfeldern diese Grundströmung zu fördern. Ungeachtet der organisatorischen und rechtlichen Trennung, der partiellen Unterschiedlichkeit der Tätigkeitsfelder und des Gebots der Offenheit und Allgemeinzugänglichkeit der Stiftungsarbeit und -ergebnisse besteht damit eine gemeinsame inhaltliche Basis, die dazu führt, dass die politische Partei und die ihr nahestehende Stiftung sich über den formalen Akt der Anerkennung hinaus auch tatsächlich und auf Dauer nahestehen.

Diese Ausführungen und die geschilderten Ergebnisse der Beweisaufnahmen beschreiben auch den gegenwärtigen Zustand noch vollumfänglich zutreffend. Es haben sich weder die verfassungsrechtlich noch die einfachgesetzlichen Maßstäbe noch die tatsächlichen Verhältnisse geändert.

**Beweis für die Tatsache, dass sich die Verfassungspraxis, insbesondere die Höhe und Zwecke der Zuwendungen und das Verhältnis zwischen den im Bundestag vertretenen Parteien und den ihnen nahestehenden Stiftungen, zwischen 2019 oder zwischen Oktober 2022 und 2024 nicht geändert haben: Sachverständigengutachten; Vernehmung der Vertretungsberechtigten der parteinahen Stiftungen, b.b.**

Insbesondere für die im Bundestag vertretenen Parteien ist vielmehr „alles beim Alten“ geblieben:

Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe, insbesondere das Distanzgebot, haben sich seit dem Urteil vom 22.02.2023 nicht verändert. Die einfachrechtlichen Vorgaben, die dem Urteil vom 22.02.2023 zugrunde liegen, sind zum Teil unverändert (vgl. § 11 Abs. 2 Satz 3 PartG, wonach der Vorsitzende und der Schatzmeister einer Partei in einer der Partei nahestehenden Stiftung keine vergleichbaren Funktionen wahrnehmen dürfen, sowie § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG, wonach es den Parteien untersagt

ist, Spenden politischer Stiftungen anzunehmen). Durch das StiftFinG wurden die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Unabhängigkeit von Parteien und ihnen nahestehenden Stiftungen auch einfachgesetzlich gestärkt. In § 1 Abs. 2 StiftFinG heißt es: Politische Stiftungen sind von den ihnen jeweils nahestehenden Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig. Sie handeln selbständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit. Sie wahren die gebotene Distanz zu den jeweils nahestehenden Parteien.

Diese Regelungen bekräftigen die tatsächlichen Feststellungen des BVerfG zur tatsächlich gelebten Distanz zwischen Parteien und den ihnen jeweils nahestehenden Stiftungen. Damit gilt nach wie vor, dass die verfassungsrechtliche Gebotenheit einer Distanz besteht und auch tatsächlich gelebt wird.

**Beweis dafür, dass sich die dargelegten Verhältnisse nicht geändert haben: Sachverständigengutachten; Vernehmung der Vorstände der parteinahen Stiftungen als Zeugen, nämlich Vorsitzender Prof. Dr. Norbert Lammert, Generalsekretär Michael Thielen, Stellvertretender Generalsekretär Dr. Gerhard Wahlers für und zu laden über die Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., Klingelhöferstraße 23, 10785 Berlin; Vorsitzender: Martin Schulz, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied: Dr. Sabine Fandrych für und zu laden über die Friedrich-Ebert-Stiftung e.V., Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin; Dr. Imme Scholz (Vorstand), Philipp Albrecht (Vorstand), Steffen Heizmann (Geschäftsführung) für und zu laden über die Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin, Vertretungsberechtigter Vorstand: Daniela Trochowski (Geschäftsführendes Mitglied des Vorstands der Rosa-Luxemburg-Stiftung), für und zu laden über die Rosa-Luxemburg-Stiftung, Gesellschaftsanalyse und politische Bildung e. V., Straße der Pariser Kommune 8A, 10243 Berlin; Annett Witt Hauptgeschäftsführerin, für und zu laden über die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Karl-Marx-Straße 2, 14482 Potsdam; Vorsitzende: Erika Steinbach, stellvertretende Vorsitzende: Dr. Joachim Keiler, Helmut Seifen, Dr. Gerhard Fischer, für und zu laden über die Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V., Unter den Linden 21, 10117 Berlin**



Die nahestehenden Stiftungen gelten insbesondere nach § 9 StiftFinG als anerkannt, der Gesetzgeber wollte mit dem StiftFinG die bisherige Praxis verfassungsrechtlich absichern und die Zuwendungen sind der Höhe nach im Wesentlichen und den Titeln nach vollständig gleichgeblieben.

Zugleich haben sich im Vergleich zum Sachverhalt, der dem Urteil vom 22.02.2023 zugrunde lag, keine Änderungen bezüglich der Tatsache ergeben, dass zwischen den Parteien und den ihnen nahestehenden Personen ein Näheverhältnis besteht.

§ 1 Abs. 1 StiftFinG legt nunmehr gesetzlich fest, dass politische Stiftungen im Sinne des Gesetzes nur solche sind, die durch die ihr nahestehende Partei im gegenseitigen Einvernehmen anerkannt sind. Diese Anerkennung (und auch die Möglichkeit, die Anerkennung zurückzuziehen), begründet schon für sich genommen ein besonderes Näheverhältnis. Im Übrigen haben auch die Feststellungen des BVerfG zu personellen und ideologischen Verknüpfungen nach wie vor Gültigkeit. Diesbezügliche Änderungen sind nicht ersichtlich und auch in der Sache fernliegend, weil die Parteien und die ihnen nahestehenden Stiftungen ein Interesse an der Aufrechterhaltung des Status quo haben, nachdem das BVerfG die bisherige Praxis im Grundsatz gebilligt (und „lediglich“ unter Gesetzesvorbehalt gestellt) hat.

**Beweis: Sachverständigengutachten; Vernehmung der Vorstände der parteinahen Stiftungen als Zeugen, b.b.**

***b) Distanzgebot und Näheverhältnis zwischen Antragstellerin und der ihr nahestehenden Stiftung und den sonstigen Parteien und den ihnen nahestehenden Stiftungen***

Ein derartiges Näheverhältnis besteht insbesondere auch zwischen der Antragstellerin und der Stiftung für mensch umwelt tiere.

Die Antragstellerin hat die Stiftung auf dem 46. Bundesparteitag als nahestehend anerkannt und auf dem 47. Bundesparteitag eine entsprechende Bestimmung in ihre Bundessatzung eingefügt. Es gibt keine Anhaltspunkte für Zweifel daran, dass das durch die Anerkennung zum Ausdruck gebrachte Näheverhältnis zwischen der Antragstellerin und der Stiftung hinsichtlich der gesellschaftspolitischen Grundwerte und Überzeugungen nicht besteht. Ein Näheverhältnis hinsichtlich der gesellschaftspolitischen Grundwerte und Überzeugungen besteht. Es gibt auch

personelle Verbindungen zwischen Antragstellerin und Stiftung, weil viele der (bislang sieben) Mitglieder Parteimitglieder sind und teils auch in Vorständen vertreten sind.

**Beweis: Vernehmung der Vorstände der Antragstellerin als Zeugen/Anhörung der Vorstände der Antragstellerin (Beschwerdeführende zu 2. bis 4., zu laden über die Antragstellerin); Vernehmung der Vorsitzenden der parteinahen Stiftungen als Zeugen, b.b.; Sachverständigengutachten**

Das inhaltliche Band zwischen Antragstellerin und Stiftung wird auch durch den Namen der Stiftung veranschaulicht, der Anlehnungen an den Namen der Partei enthält.

Gleichwohl wahren Antragstellerin und Stiftung das Distanzgebot.

Die Stiftung betont bereits in ihrer Satzung, dass sie unabhängig von der Antragstellerin agiert. Ihr alleiniger Vorstand ist zwar Beisitzer in einem Landesvorstand der Antragstellerin; er nimmt damit aber keine herausgehobene Position ein. Zudem ist beabsichtigt, weitere Mitglieder zu gewinnen und insbesondere auch Nicht-Parteimitglieder; der dann zu wählende Vorstand soll noch unabhängiger von der Partei sein.

**Beweis: Anhörung (oder bei Verfahrenstrennung im Organstreitverfahren Vernehmung als Zeugen) des Beschwerdeführers zu 5. als Vorsitzenden der Stiftung für mensch umwelt tiere**

Hinsichtlich der im Bundestag vertretenen Parteien und den von ihnen anerkannten Stiftungen steht das Vorliegen eines besonderen Näheverhältnisses ebenso wenig infrage. Es gibt keinerlei Anhaltspunkte, dass sich an den Zuständen, wie sie im entscheidungserheblichen Zeitpunkt dem Urteil vom 22.02.2023 zugrunde lagen, etwas geändert hat. Solche Änderungen sind – wie ausgeführt – auch schon deshalb fernliegend, weil das BVerfG die bisherige Praxis im Grunde gebilligt und unter der Voraussetzung, dass eine gesetzliche Grundlage geschaffen wird, ihre Fortführung verfassungsrechtlich für unbedenklich erklärt hat. Sowohl für die Parteien als auch für die Stiftungen gibt es daher keinen Anlass, etwas zu ändern, sondern vielmehr einen starken Anreiz, die Verhältnisse beizubehalten.

Es spricht daher alles dafür, dass die gegenwärtigen Verhältnisse den Verhältnissen entsprechen, die im Verfahren vor dem Urteil vom 22.02.2023 festgestellt wurden. Für die Tatsache, dass das so ist, wird vorsorglich Beweis angeboten.

**Beweis: Sachverständigengutachten; Vernehmung der Vorstände der parteinahen Stiftungen als Zeugen, b.b.; Vernehmung der Vorstände der im Bundestag vertretenen Parteien als Zeugen**

Nach dem Urteil des BVerfG vom 22.02.2023 stehen politische Stiftungen und die ihnen jeweils nahestehenden Parteien trotz rechtlicher und organisatorischer Unabhängigkeit regelmäßig in einem besonderen Näheverhältnis (Randnummern 196 ff.).

Daran hat sich in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht nach Ergehen des Urteils nichts geändert, sodass dies nach wie vor auf die im Bundestag vertretenen Parteien und die ihnen nahestehenden Stiftungen und auch auf die Antragstellerin und die ihr nahestehende Stiftung zutrifft.

Die normativen Grundlagen im Parteiengesetz (§ 11 Abs. 2 Satz 3 PartG, wonach der Vorsitzende und der Schatzmeister einer Partei in einer der Partei nahestehenden Stiftung keine vergleichbaren Funktionen wahrnehmen dürfen, sowie in § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG, wonach es den Parteien untersagt ist, Spenden politischer Stiftungen anzunehmen), sind unverändert.

Das Distanzgebot in § 1 Abs. 2 StiftFinG („Politische Stiftungen sind von den ihnen jeweils nahestehenden Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig. Sie handeln selbständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit. Sie wahren die gebotene Distanz zu den jeweils nahestehenden Parteien.“) bringt, wie es nach der Gesetzesbegründung (BT-Drucksache 20/8726, Seite 13) auch beabsichtigt ist, nur das verfassungsrechtliche Distanzgebot zum Ausdruck, wie es auch im Urteil vom 22.02.2023 betont wird. Insofern ist keine Änderung eingetreten.

Wie das BVerfG im Urteil vom 22.02.2023 festgestellt hat, besteht ein derartiges besonderes Näheverhältnis zwischen den im Bundestag vertretenen Parteien und ihren Stiftungen (Rn. 212 ff.). Hinweise darauf, dass sich an den Feststellungen in diesem Urteil im Nachgang etwa geändert hätte, sind nicht ersichtlich.

Auch zwischen der Antragstellerin und der ihr nahestehenden Stiftung besteht (wie bereits die vor Kurzem erfolgte Anerkennung zeigt) ein solches Näheverhältnis.

**Beweis: Vernehmung als Zeugen/Anhörung des Vorsitzenden der Stiftung für  
mensch umwelt tiere (Beschwerdeführender zu 5.);  
Sachverständigengutachten**

## **2. Eingriff in den Schutzbereich**

Das StiftFinG greift in das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb ein.

Ein Eingriff ist nicht bereits deshalb ausgeschlossen ist, weil das StiftFinG nur nicht dauerhafte und ins Gewicht fallende politische Grundströmungen der Förderung entzieht. Vielmehr ist insbesondere die Antragstellerin als Partei anzusehen, die eine solche Grundströmung repräsentiert (a)).

Die Stiftungsförderung vermittelt den nahestehenden Parteien spezifische Vorteile (dazu b)). Deshalb hat sie Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen den Parteien (dazu c)), die am Maßstab des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien zu messen sind. Das StiftFinG greift auf mehrere Weise in die Chancengleichheit der Parteien ein (dazu d)).

### **a) *Eingriff nicht deshalb ausgeschlossen, weil nur nicht dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmungen nicht förderberechtigt sind***

Ein Eingriff in den politischen Wettbewerb durch das StiftFinG ist insbesondere nicht schon deshalb ausgeschlossen, weil nur Stiftungen ausgeschlossen sind, die keine dauerhaften, ins Gewicht fallende politische Grundströmungen repräsentieren. Nach § 2 Abs. 1 und 2 StiftFinG setzt die Förderung voraus, dass Abgeordnete der einer politischen Stiftung jeweils nahestehenden Partei in der mindestens dritten aufeinanderfolgenden Legislaturperiode in Fraktionsstärke in den Deutschen Bundestag eingezogen sind (Abs. 2 Satz 1) oder die politische Stiftung bereits in den beiden vorangegangenen Legislaturperioden gefördert wurde (Abs. 2 Satz 2). Mit dieser Regelung werden nicht nur Stiftungen, die keine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentieren, von der Förderung ausgeschlossen. Vielmehr sind, wenn man – wie es der Gesetzgeber mit dem StiftFinG tut – in diesem Zusammenhang an die Ergebnisse der jeweils nahestehenden Partei

bei Bundestagswahlen anknüpfen will, alle Parteien „stiftungsberechtigt“, die – wie die Antragstellerin – bei den letzten drei Bundestagswahlen Zweitstimmenanteile in Höhe von kumuliert 1,5 % erzielt haben.

Zwar hat das BVerfG im Urteil vom 22.02.2023 weder ausdrücklich entschieden, dass es hinsichtlich der Dauerhaftigkeit übermäßig ist, auf einen Zeitraum von drei Legislaturperioden abzustellen, oder dass es hinsichtlich der Höhe der zu erzielenden Wahlergebnisse übermäßig ist, auf den Einzug in Fraktionsstärke abzustellen. Vielmehr hat es geurteilt, es erscheine „nicht fernliegend, hinsichtlich der Beständigkeit einer politischen Grundströmung zumindest im Regelfall auf einen Zeitraum abzustellen, der die Dauer einer Legislaturperiode übersteigt“, und es sei (lediglich) 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“.

Nach Auffassung der Antragstellerin ist aber die Schwelle zur Förderung aus verfassungsrechtlichen Gründen weit überhöht. Es bleiben mit dieser Schwelle längst nicht nur Stiftungen, die kurzlebigen, den politischen Willensbildungsprozess allenfalls vorübergehend beeinflussenden Parteien nahestehen, sondern (nach hiesiger Auffassung: damit zugleich) Stiftungen, die dauerhafte, ins Gewicht fallende Grundströmungen repräsentieren.

In der Begründung des Gesetzesentwurfs heißt es zur Regelung der Förderberechtigung:

Als Indikator für den Bestand einer relevanten politischen Grundströmung ist ein Abstellen auf die Ergebnisse der Bundestagswahlen sachgerecht, da eine Förderung durch Bundesmittel erfolgen soll. Eine darüber hinaus mögliche Förderung durch Landesmittel bleibt durch dieses Gesetz unberührt. Landesspezifische Unterschiede können durch eine Förderung auf Landesebene berücksichtigt werden.

Das Erfordernis der Fraktionsstärke stellt sicher, dass die jeweilige Grundströmung ins Gewicht fällt. Denn das Erreichen von mindestens 5 Prozent der Wählerstimmen lässt darauf schließen, dass sich ein nicht unerheblicher Teil

der Bevölkerung der politischen Grundströmung verbunden fühlt (Bundestags-Drucksache 20/8726, Seite 13). Bei einem Wahlergebnis einer Partei von 5 Prozent ist dies ein nicht zu hohes, aber dennoch ausreichendes Indiz dafür, dass die dieser Partei zuzuordnende Grundströmung von hinreichender Relevanz und auch von anderen politischen Grundströmungen hinreichend abgrenzbar ist (Bundestags-Drucksache 20/8726, Seite 13 f.).

Die Dauerhaftigkeit der Grundströmung wird dadurch belegt, dass die Partei in drei aufeinander- folgenden Wahlen in Fraktionsstärke gewählt werden muss. In diesem Fall ist davon auszugehen, dass die politische Grundströmung hinreichenden Rückhalt in der Bevölkerung hat und ihr nicht nur vorübergehende Bedeutung zukommt (Bundestags-Drucksache 20/8726, Seite 14).

Eine einheitliche Staatspraxis existiert dabei noch nicht. Die Rosa-Luxemburg-Stiftung Gesellschaftsanalyse und politische Bildung e. V. wurde 1999, ein Jahr nach dem wiederholten Einzug der PDS 1998 in den Deutschen Bundestag, erstmals in die Förderung aufgenommen. Nach den Wahlen 1990 und 1994 war die PDS dabei nur als Gruppe im Deutschen Bundestag vertreten, 1998 erstmals in Fraktionsstärke. 1987 ist die Partei „Die Grünen“ zum zweiten Mal in Fraktionsstärke in den Deutschen Bundestag eingezogen. Globalzuschüsse wurden der ihr nahestehenden Heinrich-Böll-Stiftung dann erstmalig im Jahr 1989, also gegen Mitte der Wahlperiode, zugewendet, dies allerdings in Form eines Festbetrags (2,147 Mio. Euro bzw. 4,2 Mio. DM). Die Voraussetzungen können auch dann bejaht werden, wenn eine Partei den Einzug in den Bundestag lediglich einmal nicht erreicht, nachdem zuvor die Voraussetzungen erfüllt waren. Das nur einmal vollständige Verfehlen des Einzugs in den Deutschen Bundestag kann auch bloß vorübergehenden Umständen geschuldet sein und ist nicht zwingend Ausdruck dessen, *dass die entsprechende Grundströmung ihre politische Bedeutung grundlegend verloren hätte*. Die Förderung soll daher fortgesetzt werden, wenn die nahestehende Partei nicht den Einzug in den Deutschen Bundestag erreicht hat. Gelingt der nahestehenden Partei in der folgenden Legislatur der Wiedereinzug in den Bundestag, so setzt sich die Förderung der nahestehenden Stiftung ohne Unterbrechung fort (Bundestags-Drucksache 20/8726, Seite 14 – Hervorhebung nur hier).

Der Gesetzgeber geht, wie der hervorgehobene Halbsatz zeigt, davon aus, dass grundsätzlich (vorbehaltlich eines einmaligen Ausscheidens aus vorübergehenden Gründen) nur im Bundestag vertretene Parteien politische Bedeutung haben. Dies steht im Widerspruch zur dargestellten Rechtsprechung des BVerfG zur Rolle außerparlamentarischer Parteien. Insofern legt der Gesetzgeber seiner Entscheidung, an die 5 %-Klausel anzuknüpfen, falsche verfassungsrechtliche Annahmen zugrunde.

Der Gesetzgeber meint ausweislich der Gesetzesbegründung weiter, dass erst bei einem Ergebnis von 5 % ein ausreichendes Indiz für eine hinreichende Relevanz ist und dass erst dieses Ergebnis es ermögliche, die jeweilige Grundströmung von anderen politischen Grundströmungen hinreichend abgrenzbar sei.

Diese Annahme geht ebenfalls fehl, weil sie davon ausgeht, dass politische Grundströmungen erst ab einem bestimmten Wahlergebnis von anderen politischen Grundströmungen abgrenzbar sind. Richtigerweise entscheidet aber der Wähler über die Abgrenzbarkeit von politischen Parteien. Zwar ist zutreffend, dass kleine und kurzlebige Strömungen schon dem Wortlaut nach nicht als „Grundströmung“ anzusehen sind. Die Offenheit des politischen Prozesses verlangt es aber, nicht erst solche Strömungen als relevante politische Grundströmung anzusehen, die bereits in Parlament oder (wie es das StimmG verlangt) sogar in Fraktionsstärke vertreten sind und damit (schon vom rechtlichen Status her durch das Innehaben parlamentarischer Minderheitsrechte) zweifellos politisch wirken. Vielmehr wirken kleine, außerparlamentarische Parteien auch diesseits des Einzugs ins Parlament, indem sie Themen setzen, auf die parlamentarische Parteien oftmals reagieren.

Eine Untergrenze für die politische Relevanz außerparlamentarischer Parteien kann dabei nur insoweit gezogen werden, als nicht ernsthaften Parteien die politische Relevanz abgesprochen wird. Alle ernsthaften politischen Parteien haben auch politische Relevanz. Zum einen können die Stimmen, die außerparlamentarische Parteien erhalten, für die Parlamentsparteien durchaus von Bedeutung sein. Selbst 0,5 % der Stimmen, die an eine Kleinpartei gehen, können über den Einzug einer anderen Partei ins Parlament oder auch die Rangfolge der an der Wahl teilnehmenden Parteien entscheiden. Dies gilt umso mehr, wenn mehrere kleine Parteien und noch mehr, wenn mehrere kleine Parteien eine ähnliche Grundausrichtung wie eine Parlamentspartei haben; so musste etwa eine Partei wie die CDU auch schon vor Gründung der AfD auf mehrere rechte Kleinparteien

reagieren, wollte sich nicht (viele) Stimmen an diese verlieren (Franz Josef Strauß: „*Rechts von der CDU/CSU darf es keine demokratisch legitimierte Partei geben*“). Zum anderen erhalten diese außerparlamentarischen Parteien staatliche Mittel; es wäre ein Wertungswiderspruch, wenn sie staatliche Mittel erhielten, ohne dass ihnen politische Bedeutung zukommt.

Damit ist nicht gesagt, dass jede Partei, die (erstmalig) an der staatlichen Parteienfinanzierung teilnimmt, auch „stiftungsberechtigt“ sein muss. Das BVerfG hat zwar offengelassen, ob lediglich Stiftungen, die kurzlebigen, den politischen Willensbildungsprozess allenfalls vorübergehend beeinflussenden Parteien nahestehen“, von der Förderung es erscheine „nicht fernliegend, hinsichtlich der Beständigkeit einer politischen Grundströmung zumindest im Regelfall auf einen Zeitraum abzustellen, der die Dauer einer Legislaturperiode übersteigt“. Hier stellt sich allerdings die Frage, was der Regelfall ist. Dies kann, wenn für die Frage, ab wann eine politische Grundströmung hinreichend relevant ist, nur anhand der Bundestagswahlergebnisse entschieden werden. Da es bei den Bundestagswahlergebnissen verschiedener Parteien aber keinen Regelfall gibt, wird auf den Regelfall abzustellen sein, der im Grenzfall auftritt, also bei solchen Stiftungen und deren nahestehenden Parteien, deren Förderberechtigung zweifelhaft ist. Dies kann, wie oben dargelegt, nur bei außerparlamentarischen Parteien der Fall sein, und nur bei solchen, die überhaupt ernsthaft antreten, also bei Wahlergebnissen von Parteien über 0,5 % und unter 5,0 %.

Betrachtet man die historischen Ergebnisse (alle nachfolgend zusammengestellten Zahlen sind dem offiziellen Internetauftritt der Bundeswahlleitung, Seite „[www.bundeswahlleiterin.de](http://www.bundeswahlleiterin.de)“ entnommen) der außerparlamentarischen Parteien, stellen sich Ergebnisse zwischen 0,5 % und 1,0 % als Regelfall dar. Die nachfolgende Tabelle zeigt, wie viele außerparlamentarische Parteien in jeder Legislaturperiode mehr Zweitstimmen (1949: Stimmen im Einstimmenwahlrecht) Zweitstimmenanteile in einer gewissen Spanne erreicht haben. Die Tabelle enthält alle Parteien, die in der jeweiligen Wahl mindestens 0,5 %, aber weniger als 5,0 % der Stimmen erhalten haben (einschließlich solcher Parteien, die in vorangegangenen oder späteren Legislaturperioden Ergebnisse über 5,0 % erzielt haben).



	Legislaturperiode (LP)															Summe	Anteil	Summe	Anteil	Anteil kum.	Summe	Anteil	Anteil kum.						
	20	19	18	17	16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	alle LP	alle LP	ab 5. LP	ab 5. LP	ab 5. LP	ab 13. LP	ab 13. LP	ab 13. LP	
Ergebnis zwischen (in %)	>0,5<=0,8	0	0	0	1	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	1	0	8	13,79%	7	17,95%	17,95%	4	14,81%	14,81%
	>0,8>=1,0	1	3	1	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	0	11	18,97%	8	20,51%	38,46%	7	25,93%	40,74%
	<1,0>=1,5	2	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	2	0	10	17,24%	7	17,95%	56,41%	5	18,52%	59,26%	
	>1,5>=2,0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	8	13,79%	5	12,82%	69,23%	4	14,81%	74,07%
	>2,0>=2,5	1	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	6	10,34%	5	12,82%	82,05%	2	7,41%	81,48%
	>2,5>=3,0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	2	3,45%	0	0,00%	82,05%	0	0,00%	81,48%
	>3,0>=3,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	3	5,17%	0	0,00%	82,05%	0	0,00%	81,48%
	>3,5>=4,0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	5,17%	2	5,13%	87,18%	1	3,70%	85,19%
	>4,0>=4,5	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	3	5,17%	2	5,13%	92,31%	1	3,70%	88,89%
	>4,5>=5,0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	4	6,90%	3	7,69%	100,00%	3	11,11%	100,00%	
	Summe	5	3	5	3	2	3	3	3	5	1	0	1	0	1	2	2	3	4	6	6	58		39		27			

Dabei sind die Werte (Summen und Anteile) ab der 5. und ab der 13. Legislaturperiode gesondert ausgewiesen. Dies hat folgende Gründe: In den ersten Legislaturperioden fand noch eine gewisse parteipolitische Konsolidierung statt; zudem wurden erst ab 1967 staatliche Leistungen an politische Stiftungen gezahlt; dies rechtfertigt die gesonderte Betrachtung des Zeitraums ab der 5. Legislaturperiode. Die Betrachtung des Zeitraums ab der 13. Legislaturperiode rechtfertigt sich damit, dass die jüngere Vergangenheit eher gegenwärtige Prognosen zulässt als weiter zurückliegende Zeiten; die 12. Legislaturperiode ist zudem ein Sonderfall, weil dies die erste Wahl nach der Wiedervereinigung war und somit Sondereffekte naheliegen.

Aus Sicht der Antragstellerin ist die Prognose vor allem auf den Zeitraum ab der 13. Legislaturperiode zu stützen, auch weil sich insofern gerade mit Blick auf die Wahlteilnahme kleinerer Parteien strukturelle Unterschiede zu anderen Zeitperioden feststellen lassen. So zeigt die Tabelle, dass es zwischen der 6. und der 11. Legislaturperiode weniger ernsthafte (in dem Sinne, dass mehr als 0,5 % der Stimmen erzielt wurden) außerparlamentarische Parteien gab als in den späteren Legislaturperioden; in der 6. bis 11. Legislaturperiode im Durchschnitt weniger als eine pro Wahl, ab der 13. Legislaturperiode bis zum 20. Legislaturperiode im Durchschnitt über drei Parteien pro Wahl.

Die Tabelle zeigt auch, dass die Ergebnisse außerparlamentarischer Parteien im Regelfall unter 1,5 % liegen. Auf den einen Prozentpunkt umspannenden Prozentbereich von 0,5 % bis 1,5 % verteilen sich sowohl seit der 5. Legislaturperiode als auch seit der 13. Legislaturperiode weit über 50 % der Wahlergebnisse erfolgreicher (also einen Zweitstimmenanteil von mehr als 0,5 % erzielender) Kleinparteien. Auf den 3,5 Prozentpunkte umspannenden Prozentbereich von 1,5 % bis 5,0 % verteilen sich die restlichen Prozentpunkte, wobei auffällt, dass es wohl Werte zwischen 1,5 % und 2,0 % und zwischen 2,0 % und 2,5 % gibt, zwischen dem Wert von 2,5 % und 3,5 % aber eine Lücke klafft. Nur wenige Werte übersteigen den

Wert von 3,5 %; ab der 13. Bundestagswahl wird der Wert insgesamt fünf Mal überschritten, und zwar jeweils von Parlamentsparteien (im Sinne von Parteien, die vorher oder nachher in den Bundestag eingezogen sind):

Die Linke mit 4,39 %, 3,99 % und 4,89 % in der 13., 15. und 20. Legislaturperiode.

Die FDP mit 4,76 % in der 18. Legislaturperiode.

Die AfD mit 4,70 % in der 18. Legislaturperiode.

Aus diesem tatsächlichen Befund ist verfassungsrechtlich Folgendes abzuleiten:

Für den Regelfall (Wahlergebnisse unter 1,5 %) kann auf mehr als eine Legislaturperiode abgestellt werden. Ab Ergebnissen von 1,5 % (Ausnahmefall) ist hingegen nur auf eine Legislaturperiode abzustellen. Es wäre verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar, wenn Parteien immer an mindestens drei Bundestagswahlen teilnehmen müssen; dies zeigen anschaulich Fälle wie in den Niederlanden, wo bei den Parlamentswahlen 2021 und 2023 je eine Partei mit über 9 % und eine Partei mit 20 % beim erstmaligen Antritt in das Parlament eingezogen ist.

[https://de.wikipedia.org/wiki/Parlamentswahl\\_in\\_den\\_Niederlanden\\_2021](https://de.wikipedia.org/wiki/Parlamentswahl_in_den_Niederlanden_2021)

[https://de.wikipedia.org/wiki/Parlamentswahl\\_in\\_den\\_Niederlanden\\_2023](https://de.wikipedia.org/wiki/Parlamentswahl_in_den_Niederlanden_2023)

Es wäre mit einem offenen politischen Wettbewerb nicht zu vereinbaren, Parteien mit solchen Wahlergebnissen die Stiftungsberechtigung zu versagen. Es ist mithin verfassungsrechtlich geboten, Erstmal-Erfolge ab einer bestimmten Schwelle für die Stiftungsberechtigung genügen zu lassen.

Aus Sicht der Antragstellerin muss dies bei Ergebnissen ab einem Zweitstimmenanteil von 1,5 % der Fall sein. Gleichzeitig müssen auch Parteien, die zwar bei den einzelnen Wahlen weniger Wähler auf sich vereinigen können, aber auf lange Zeit an Wahlen teilnehmen, stiftungsberechtigt sein. Hier bietet es sich etwa an, die Ergebnisse der letzten drei Wahlen zu addieren und die Partei als stiftungsberechtigt anzusehen, wenn die addierten Zweitstimmenanteile 1,5 % übersteigen.

Wie oben unter C. II. 2. d) ausgeführt, bedarf es nach Auffassung der Antragstellerin einer kombinierten Betrachtung des Wahlergebnisses oder der Wahlergebnisse und der Häufigkeit der (aufeinanderfolgenden) Wahlteilnahme, um unbillige Ergebnisse zu

vermeiden. Wenn der Grenzwert, ab dem nicht mehr auf die Ergebnisse zweier Bundestagswahlen abzustellen ist, bei 1,5 % liegt, bietet sich folgende Lösung an:

Wenn eine Partei an den letzten drei Wahlen ernsthaft teilgenommen hat (also 0,5 % der Zweitstimmen erhalten hat), ist die Prognose gerechtfertigt, dass sie auf eine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung gestützt ist, die dann auch eine nahestehende Stiftung repräsentieren würde. Für dieses Ergebnis spricht auch, dass die Wirkung der Sperrklausel (deren Einführung im Belieben des Gesetzgebers steht, also verfassungsrechtlich ohne Weiteres gestrichen werden könnte) nicht verstärkt werden darf. Ohne eine Sperrklausel aber würde eine Partei, die bei einer Bundestagswahl 0,5 % der Stimmen erzielt, mit drei Abgeordneten im Parlament sitzen; einer Partei, die drei Abgeordnete stellt, kann das politische Gewicht nicht abgesprochen werden, und gelingt ihr das dreimal in Folge, ist sie als dauerhafte politische Grundströmung anzusehen (vgl. Haversath, MIP 2023, S. 164 f.).

Wenn eine Partei den kumulierten Wert aus den letzten drei Wahlen (also 1,5 %) kumuliert in zwei Wahlen oder ohne Kumulierung in einer Wahl erreicht, kann die Prognose nicht schlechter ausfallen, zumal das Risiko, von knapp über 0,5 % unter 0,5 % zu rutschen, höher sein dürfte als das Risiko, von 0,75 % oder 1,5 % „in die Bedeutungslosigkeit“ abzurutschen.

Für diesen Grenzwert und die (durch Kumulation der letzten Wahlergebnisse hergestellte) kombinierte Betrachtung von Wahlhäufigkeit und Wahlergebnissen sprechen auch die tatsächlichen Verhältnisse der Vergangenheit:

Allein ab dem 01.01.1969 haben 623 Parteien Unterlagen bei der Bundeswahlleitung hinterlegt ([https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/a9f8dd9d-8cde-48ad-9915-4cdf030636b5/ausgewaehlte\\_daten\\_politischer\\_vereinigungen.pdf](https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/a9f8dd9d-8cde-48ad-9915-4cdf030636b5/ausgewaehlte_daten_politischer_vereinigungen.pdf) Seiten 7 bis 38, Stichtag 31.12.2022). Seit 1949 sind über 150 Parteien bei Bundestagswahlen angetreten (Der Bundeswahlleiter, Ergebnisse früherer Bundestagswahlen, Wiesbaden 2022, Seite 126 ff. [https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/397735e3-0585-46f6-a0b5-2c60c5b83de6/btw\\_ab49\\_gesamt.pdf](https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/397735e3-0585-46f6-a0b5-2c60c5b83de6/btw_ab49_gesamt.pdf)). Davon sind weniger als hundert überhaupt an zwei Wahlen angetreten (ebd.). Nur 83 Parteien haben in einer der 20 Bundestagswahlen mindestens 0,05 % der Stimmen (1949) bzw. Zweitstimmen (nach 1949) erhalten (Anlage 1). Von den Parteien, die nicht (nie) in den Bundestag eingezogen sind, haben nur 24 in (mindestens) einer der 20 Bundestagswahlen jemals

ein Ergebnis von mindestens 0,5 % erreicht (Anlage 1) Von den außerparlamentarischen Parteien, die ein Ergebnis von mindestens 0,5 % erreicht haben, sind weniger als 20 mehr als einmal zur Wahl angetreten (Anlage 1).

Seit 1949 und in über 20 Bundestagswahlen „rekrutieren“ sich die Kandidaten für eine Stiftungsförderung also aus lediglich diesen weniger als 20 ernsthaften und (da zweimal angetreten) potentiell dauerhaften Parteien.

Seit einschließlich der Wahl zum 5. Bundestag wurde von den außerparlamentarischen Parteien in zwei aufeinanderfolgenden Wahlen

mehr als je 2,5 % erreicht: 0x

mehr als je 2,0 % erreicht: 1 x (NPD 5. und 6. Bundestagswahl)

mehr als 1,5 % erreicht: 4x (siehe oben und Republikaner 12./13. und 13./14. sowie Piraten 17./18. Bundestagswahl)

mehr als 1,0 % erreicht: 5 x (siehe oben und Freie Wähler 19./20. Bundestagswahl)

mehr als 0,8 % erreicht: 8 x (siehe oben Freie Wähler 18./19. und Tierschutzpartei sowie Die PARTEI, jeweils 19./20. Bundestagswahl)

mehr als 0,5 % erreicht: 12x (siehe oben und Republikaner 14./15. und 15./16., GRAUE 12./13., NPD 6./7. Bundestagswahl)

Im Ergebnis gäbe es, würde man einen Wert von (nur) 0,5 % in zwei aufeinanderfolgenden Wahlen fordern, in historischer Durchschnitts-Betrachtung bei jeder Wahl weniger als eine stiftungsberechtigte außerparlamentarische Partei.

In drei aufeinanderfolgenden Wahlen wurden erreicht

mehr als 2,0 %: 0x

mehr als 1,5 %: 1x (Republikaner 12./13./14. Bundestagswahl)

mehr als 1,0 %: 1 x (Republikaner, siehe oben)

mehr als 0,8 % 2 x (Republikaner, siehe oben, und Freie Wähler 18./19./20. Bundestagswahl)

mehr als 0,5 %: 4x (Republikaner und Freie Wähler, siehe oben, und Republikaner 13./14./15. und 14./15./16. Bundestagswahl)

Im Ergebnis wäre, würde man die Förderberechtigung von einem in drei aufeinanderfolgenden Wahlen erzielten Zweitstimmenergebnis von über 0,5 % abhängig machen, nach dem Ergebnis der letzten 16 Wahlen im Durchschnitt in nur jeder vierten Wahl eine Stiftung einer außerparlamentarischen Partei förderberechtigt.

Nach Auffassung der Antragstellerin sind angesichts dieses Befunds und auch, um neue Parteien mit beachtlichen Ergebnissen nicht gegenüber älteren außerparlamentarischen Parteien zu benachteiligen, nicht Einzelwerte, sondern kumulierte Werte zu betrachten. Schaut man sich die Parteien an, die jemals mehr als 0,5 % der Zweitstimmen erhalten haben, zeigt sich, dass der „kumulierte Schwellenwert“ eine zuverlässige Prognose ermöglicht (Abkürzungen für Parteien erläutert bei Der Bundeswahlleiter, Ergebnisse früherer Bundestagswahlen, Wiesbaden 2022, Seite 126 ff., [https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/397735e3-0585-46f6-a0b5-2c60c5b83de6/btw\\_ab49\\_gesamt.pdf](https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/397735e3-0585-46f6-a0b5-2c60c5b83de6/btw_ab49_gesamt.pdf); siehe auch Anlage 1):

Schwellenwerte																							
Untergrenze Wahlergebnis	0,50%																						
Grenze kumulierter Wert	1,50%																						
		außerparl. Parteien mit jemals >0,5 % sortiert nach max. Wahlergebnis																					
	Legislatur	20	19	18	17	16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1		
NPD		1	+	+	+	+	1	1	1	2	1	1	+	+	+								
BP		1	+	1	1	1	1	1	1	1										+	+		
DP																				+	+	+	
ZENTRUM										1											+	+	
WAV																						+	
GDP (DP-BHE)																						+	
FREIE WÄHLER			+	+	2		1																
PIRATEN		1	1	+	+																		
REP			1	1	+	+	+	+	+	+													
DFU																					+	+	
DKP/DRP																						+	
Tierschutzpartei			+	+	1	2	1	1	1	1													
dieBasis			2																				
DVU								2															
B90/Gr										2													
GVP																						2	
DRP																					+	+	2
Die PARTEI			+	2	1																		
RSF																							2
Pro DM									2														
FU																							2
Schill								2															
GRAUE							1	1	1	2	2												
ADF																							2
Legende:	Leerfeld=nicht angetreten																						
	1=nicht ersthaft angetreten (Wahlergebnis < 0,5 %)																						
	2=Wahlergebnis >0,5 %, aber kumuliert der letzten 3 Wahlen <1,5 %)																						
	+=förderberechtigt nach den oben genannten Schwellenwerten																						

Die Tabelle zeigt alle Parteien, die in einer Bundestagswahl seit 1949 mindestens einmal mindestens 0,5 % der Zweitstimmen (oder der Einheitsstimmen bei der Wahl 1949) erhalten haben, aber nie in den Bundestag eingezogen sind.

Seit der 13. Wahlperiode hätten folgende Parteien die Schwellenwerte von mindestens 0,5 % in der aktuellen/letzten Wahl und 1,5 % als kumuliertem Wert der letzten drei Wahlen überschritten:

13. bis 15. Wahlperiode: Republikaner (die aber zwischenzeitlich vom Verfassungsschutz beobachtet wurden und deshalb wohl keine Mittel erhalten hätten, siehe nachfolgend zu NPD)

16. Wahlperiode: Republikaner (die aber zwischenzeitlich vom Verfassungsschutz beobachtet wurden und deshalb wohl keine Mittel erhalten hätten, siehe nachfolgend zu NPD) und NPD (die aber, wie der jetzige Ausschluss von der staatlichen Finanzierung zeigt, vgl. BVerfG, Urteil vom 23.01.2024, 2 BvB 1/19, wohl keinen Anspruch auf eine Stiftungsfinanzierung hätte)

17. und 18. Wahlperiode: NPD (siehe oben) und Piratenpartei (bei der Wahl zum 19. Bundestag 0,4 % der Zweitstimmen)

19. Wahlperiode: Freie Wähler und Antragstellerin

20. Wahlperiode: Freie Wähler, Antragstellerin und DIE PARTEI

Über die letzten acht Wahlperioden wären somit insgesamt sieben Mal für je eine Wahlperiode Mittel an eine Partei ausgeschüttet worden (bzw. müssten noch in der laufenden Legislaturperiode), wovon drei auf die laufende entfallen.

Die jeweilige Spanne, in der die genannten Parteien formell stiftungsberechtigt waren, zeigt, dass die angesetzten Schwellenwerte eine zuverlässige Prognose ermöglichen. Gegen die Zuverlässigkeit spricht insbesondere nicht, dass einige der Parteien, die stiftungsberechtigt waren, später aus der Stiftungsberechtigung herausgefallen sind. Zum einen waren die Parteien (soweit sich nicht erst bei der letzten Wahl die Stiftungsberechtigung erlangt haben) jeweils mehr als eine Legislaturperiode stiftungsberechtigt; es ergeben sich also keine „Eintags-Stiftungen“. Zum anderen ist jede Prognose dem Wesen nach mit Unsicherheiten behaftet. Es lässt sich nicht voraussagen, ob Umstände eintreten, die dazu führen, dass eine Partei wieder unter

die 0,5 %-Schwelle zurückfällt. Im Fall der NPD hat mit großer Wahrscheinlichkeit der (nicht vorhersehbare) Wahlantritt der AfD viele Stimmen gekostet, im Fall der Piraten vielleicht die „Digitalisierung first. Bedenken second“-Kampagne der FDP, die ein Kernthema der Piratenpartei übernahm. Auch lässt sich nicht sagen, ob nicht die Aufnahme in den Kreis der stiftungsberechtigten Parteien ein Abrutschen unter die 0,5 %-Schwelle verhindert hätte.

Ein höherer „kumulierter Wert“ als 1,5 % führt nicht zu einer höheren Treffsicherheit der Prognoseentscheidung. Setzt man beispielsweise einen Wert von 4,0 % (siehe nachfolgende Tabelle), wären NPD, Republikaner und die Piratenpartei stiftungsberechtigt gewesen; die Prognose ist aber nicht „besser“ in dem Sinne, als dass keine oder weniger der stiftungsberechtigten Parteien später unter die 0,5 %-Schwelle geraten wäre. Da ein höherer Wert also nach den tatsächlichen Verhältnissen keine höhere Treffsicherheit bietet als der niedrigere Wert, ist der niedrigere Wert anzusetzen, weil er weniger in den Wettbewerb der Parteien eingreift.

Schwellenwerte																							
Untergrenze Wahlergebnis	0,50%																						
Grenze kumulierter Wert	4,00%																						
außerparl. Parteien mit jemals >0,5 % sortiert nach max. Wahlergebnis		Legislatur	20	19	18	17	16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	
NPD			1	+	2	2	1	1	1	1	2	1	1	1	+	+	2						
BP			1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	+	+
DP																					+	+	2
ZENTRUM											1											2	2
WAV																						2	2
GDP (DP-BHE)																						2	
FREIE WÄHLER				+	2	2			1														
PIRATEN			1	1	+	2																	
REP					1	1	2	+	+	2	2												
DFU																					2	2	
DKP/DRP																							2
Tierschutzpartei			2	2	1	2	1		1	1													
dieBasis			2																				
DVU									2														
B90/Gr											2												
GVP																						2	
DRP																					2	2	2
Die PARTEI			2	2	1																	2	2
RSF																							2
Pro DM									2														
FU																						2	
Schill								2															
GRAUE								1	1	1	2	2											
ADF																						2	
Legende:	Leerfeld=nicht angetreten																						
	1=nicht ersthaft angetreten (Wahlergebnis < 0,5 %)																						
	2=Wahlergebnis >0,5 %, aber kumuliert der letzten 3 Wahlen <1,5 %)																						
	+=förderberechtigt nach den oben genannten Schwellenwerten																						

Ein niedrigerer Wert wie 1,0 % birgt die Gefahr, „Eintags-Stiftungen“ zu fördern. Die isolierten Kreuze mit grünem Hintergrund in der nachfolgenden Tabelle stehen für Parteien, die vor und nach ihrer Teilnahme mit über 1,0 % Zweitstimmenanteil noch

nicht und nicht wieder angetreten sind und aus diesem Grund auch nicht förderungswürdig erscheinen. Einen solchen Fall, in dem eine stiftungsberechtigte Partei zur nachfolgenden Wahl gar nicht mehr angetreten ist, gibt es bei der Schwelle von 1,5 %, wie die obige Tabelle zeigt, nicht.

Schwellenwerte																								
Untergrenze Wahlergebnis	0,50%																							
Grenze kumulierter Wert	1,00%																							
außerparl. Parteien mit jemals >0,5 % sortiert nach max. Wahlergebnis		Legislatur																						
		20	19	18	17	16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1			
NPD		1	+	+	+	+	1			1	+	1	1	1	+	+	+							
BP		1	1	1	1	1		1	1	1	1					1					+	+		
DP																					+	+	+	
ZENTRUM										1												+	+	
WAV																							+	
GDP (DP-BHE)																							+	
FREIE WÄHLER			+	+		2		1																
PIRATEN		1	1	+	+																			
REP				1	1	+	+	+	+	+														
DFU																						+	+	
DKP/DRP																							+	
Tierschutzpartei			+	+		1	2	1		1	1													
dieBasis			+																					
DVU									+															
B90/Gr											+													
GVP																							+	
DRP																						+	+	+
Die PARTEI			+	+		1																		
RSF																							2	
Pro DM											2													
FU																							2	
Schill											2													
GRAUE											1	1	1	+	2									
ADF																							2	
Legende:		Leerfeld=nicht angetreten 1=nicht ersthaft angetreten (Wahlergebnis < 0,5 %) 2=Wahlergebnis >0,5 %, aber kumuliert der letzten 3 Wahlen <1,5 %) +=förderberechtigt nach den oben genannten Schwellenwerten																						

Die Antragstellerin repräsentiert nach diesem Maßstab schon aufgrund ihrer Wahlergebnisse eine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung. Daneben sind auch die im Sachverhalt aufgezählten Wahlerfolge auf Landes-, Kommunal- und Europa-Ebene zu berücksichtigen.

### **b) Vorteile der Parteien aus Förderung ihnen nahestehender politischer Stiftungen**

Aufgrund des festgestellten besonderen Näheverhältnisses zwischen Parteien und denen ihnen nahestehenden Stiftungen ergeben sich relevante Vorteile aus der mit staatlichen Mitteln geförderten Tätigkeit der politischen Stiftungen für die ihnen jeweils nahestehende Partei im politischen Wettbewerb. Davon geht die Rechtsprechung des BVerfG seit Langem aus („Stiftungsurteil“ vom 14.07.1986, BVerfGE 73, 1; Urteil vom 22.02.2023). Daran hat sich seit Ergehen des Urteils vom 22.02.2023 nichts geändert.



Das BVerfG hat folgende Feststellungen/Annahmen des Stiftungsurteils in seinem Urteil vom 22.02.2023 bestätigt: „...dass unbeschadet der Abgrenzbarkeit der Tätigkeit der Stiftungen von derjenigen der politischen Parteien, deren grundsätzlichen politischen Vorstellungen sie sich verbunden fühlen, nicht zu verkennen sei, dass ihre Arbeit insbesondere auf den Gebieten der Forschung, der Materialsammlung und -aufbereitung, der Publikation, der Pflege der internationalen Beziehungen, aber auch der politischen Bildung im engeren Sinne der ihnen jeweils nahestehenden Partei in einem gewissen Maße zugutekomme. Durch die Tätigkeit der Stiftungen gelangten die Parteien in den Besitz von Erkenntnissen, die es ihnen erleichterten, ihre Aufgaben wahrzunehmen, etwa tagespolitische Folgerungen aus längerfristigen gesellschaftlichen Entwicklungen zu ziehen. Auch wenn die Ergebnisse der in den Stiftungen geleisteten Arbeit der Öffentlichkeit zugänglich seien, folge aus den spezifischen, jeweils der Interessenlage einer bestimmten Partei zugewandten Aufgabenstellungen, dass diese daraus regelmäßig einen größeren Vorteil zögen als andere“.

Es träten, so die gehörten Sachverständigen, „durch die Stiftungstätigkeit für den politischen Wettbewerb relevante Effekte ein ..., insbesondere im Bereich der politischen Bildungsarbeit.“ Die Bildungsarbeit politischer Stiftungen fördere das Interesse und den Einsatz für die programmatischen Grundsätze und Ziele der ihr nahestehenden politischen Partei. Es würden Anregungen von Parteivertretern zur Aufarbeitung bestimmter Themen aufgegriffen und die Aufarbeitung der ausgewählten Themen sei an den von der Stiftung geteilten Grundwerten der nahestehenden Partei orientiert. Damit stelle die Bildungsarbeit sich als „wichtiger Resonanzkörper“ für die Verbreitung politischer Vorstellungen der nahestehenden Partei dar. Teilnehmern an solchen Veranstaltungen würden politische Konzepte der nahestehenden Partei vermittelt und sie werden in die Lage versetzt, diese gegebenenfalls im politischen Diskurs gegenüber Dritten zu vertreten. Die Bildungsarbeit der politischen Stiftungen wirke damit auf den Prozess der politischen Willensbildung zugunsten der ihnen jeweils nahestehenden Partei ein. Deren Stellung im politischen Wettbewerb wird gestärkt (Rn. 223).

Auch die Erarbeitung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse erleichtere es den Parteien, ihre Aufgaben wahrzunehmen und tagespolitische Folgerungen aus längerfristigen gesellschaftlichen Entwicklungen zu ziehen. Auch insoweit sei davon

auszugehen, dass die der jeweiligen politischen Stiftung nahestehende Partei größeren Vorteil zieht als andere Parteien, da aufgrund der Ausrichtung auf gemeinsame Überzeugungen und Grundwerte sowie der Bereitschaft, sich Vorschlägen und Anregungen von Parteivertretern nicht zu verschließen, im Vordergrund der Forschungstätigkeit Themen stünden, die für die politische Arbeit der nahestehenden Partei von besonderer Relevanz seien. Parteinahе Stiftungen fungierten als Think Tanks der Parteien (Rn. 223).

Auch die sonstige Stiftungstätigkeit vermittele der nahestehenden Partei weitere Vorteile (Begabtenförderung mit der Chance zur Gewinnung und Förderung qualifizierten Nachwuchses; internationale Arbeit und die Führung der Parteiarchive mit dem Vorteil von Strukturen, auf welche die nahestehende Partei bei Bedarf zurückgreifen kann; Rn. 224).

An diesen Annahmen und Feststellungen hat sich seit Ergehen des Urteils vom 22.02.2023 nichts geändert. Insbesondere sind im Haushaltsgesetz 2024 die gleichen Posten für Zuschüsse enthalten wie in den Vorjahren, sodass die Praxis ganz offensichtlich weiter aufrechterhalten bleibt. Auch das StiftFinG dient (wie vom Gesetzgeber beabsichtigt, BT-Drucksache 20/8726 Seite 9 unter I. und II.) dazu, die bisherige Praxis „weiterhin“, aber verfassungskonform fortzuführen und „das bisherige bewährte Verfahren“ in Gesetzesform zu kleiden.

**Beweis für die Tatsache, dass die in Randnummer 215 des Urteils des BVerfG vom 22.02.2023, 2 BvE 3/19, aufgeführten Tatsachen und Umstände auch den gegenwärtigen Tatsachen und Umständen entsprechen: Vernehmung der Vertretungsberechtigten der parteinahen Stiftungen, b.b.; Sachverständigengutachten**

**c) *Auswirkungen der staatlichen Stiftungsförderung auf den Wettbewerb der Parteien***

Es kann auch festgestellt werden, dass die Stiftungsförderung, obwohl sie den rechtlich und organisatorisch unabhängigen Stiftungen zugutekommt, Auswirkungen auf den Wettbewerb der Parteien hat.

Das BVerfG hat diese Auswirkungen im Urteil vom 22.02.2023 insbesondere mit der Höhe (dem Volumen) der Stiftungsförderung begründet. Diese Ausführungen können

auf den Streitfall übertragen werden, weil der Gesetzgeber mit dem StiftFinG beabsichtigt, die bisherige Praxis verfassungsrechtlich abzusichern; daraus ist zu schließen, dass auch das Volumen in gleicher Höhe erhalten werden soll – wie es im Haushaltsgesetz 2024 ja auch geschehen ist.

Die vom BVerfG gezogenen Schlussfolgerungen aus der Höhe der Stiftungsförderung auf ihre Auswirkungen auf den Parteienwettbewerb gelten nach wie vor. Sowohl die Globalmittel, die die Stiftungen in die Lage versetzen, Seminare, Diskussions- und Informationsveranstaltungen anzubieten, Forschungsvorhaben in den für die politische Agenda der nahestehenden Partei besonders relevanten Politikfeldern durchzuführen (Randnummer 228), Material zu sammeln und aufzuarbeiten, Publikationen zu erstellen und zu verbreiten, Bildungsarbeit als „Resonanzkörper“ politischer Ideen zu nutzen (Randnummer 215, 222), Multiplikatoreffekte zu erzielen (Rn. 220 f.), tagespolitische Folgerungen aus wissenschaftlichen Erkenntnissen zu ziehen und Themen in der Art eines „Think Tanks“ zu durchdringen (Rn. 223), qualifizierten Nachwuchs zu gewinnen und zu fördern und grundlegende Strukturen wie Archive oder internationale Beziehungen aufzubauen (Randnummer 215, 224).

#### **Beweis: Sachverständigengutachten**

Ergänzt sei der entscheidende Aspekt, dass parteinahe Stiftungen den Parteien indirekt Kontakte zur Zivilgesellschaft ermöglichen. Da zivilgesellschaftliche Akteure, wenn sie ihren Status als gemeinnützige Organisationen nicht gefährden wollen (vgl. Bundesfinanzhof, Beschluss vom 10. Dezember 2020, V R 14/20) parteipolitisch neutral zu bleiben haben, können sie nicht mit Parteien, wohl aber mit parteinahen Stiftungen zusammenarbeiten. Auch Einzelpersonen, die sich parteipolitisch nicht festlegen wollen, aber Sympathisanten einer Partei sind, können für eine Mitarbeit oder eine Unterstützung einer parteinahen Stiftung gewonnen werden und so die politische Grundausrichtung mit entsprechenden Vorteilen für die Partei fördern.

#### **Beweis: Sachverständigengutachten**

Aus Sicht der Antragstellerin gelten diese Auswirkungen unabhängig von der Höhe der Förderung; die Auswirkungen variieren natürlich je nach Höhe der Förderung, dem Grunde nach wirken aber alle Gelder (über einer gewissen Wahrnehmungsschwelle, die aber jedenfalls überschritten ist, wenn ein Fördertitel Summen von mehr als einer Million erreicht) auf den politischen Wettbewerb ein. Eine parteinahe Stiftung könnte

weniger Mittel auch gezielter einsetzen (zum Beispiel in den Bundesländern, in denen in Kürze Wahlen anstehen).

Dabei wird nicht übersehen, dass die Entscheidung über das Volumen der Stiftungsförderung letztlich dem Haushaltsgesetzgeber obliegt, weil das StiftFinG keine konkrete Höhe der Stiftungsförderung oder Kriterien oder Maßstäbe diesbezüglich enthält. (Es mag allerdings erwogen werden, das StiftFinG und das Haushaltsgesetz im Rahmen dieses Organstreits nicht jeweils isoliert, sondern „in Verbindung“ zu prüfen, sodass die Feststellungen und Schlussfolgerungen aus dem Urteil vom 22.02.2023 ohne Weiteres übertragen werden können).

Nach dem Urteil vom 22.02.2023 ist allerdings eine bestimmte Höhe von Zuwendungen an Dritte auch nicht Voraussetzung dafür, dass Zuwendungen an Dritte Auswirkungen auf den Parteienwettbewerb haben. Allenfalls aus der Tatsache, dass das Stiftungsurteil vom 14.07.1986 (BVerfGE 73, 1) kein besonderes materielles Gesetz für die Gewährung von Zuschüssen an politische Stiftungen gefordert hat, könnte der Rückschluss gezogen werden, dass ein bestimmtes Mindestvolumen erforderlich ist, um Zuwendungen an parteinahe Stiftungen als Eingriff zu qualifizieren. Richtigerweise handelt es sich aber beim Urteil vom 22.02.2023 um eine Weiterentwicklung der Rechtsprechung.

Jedenfalls kann es nicht angehen, das StiftFinG deshalb nicht als Eingriff einzustufen, weil es – anders als verfassungsrechtlich geboten, siehe oben unter D. II. 3. b) aa)) – keine Festlegungen zur Höhe der Stiftungsförderung enthält. Diese „Lücke“ kann dem StiftFinG nicht zur verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit verhelfen. Das Gebot, dass die staatliche Förderung parteinaher, wenn auch rechtlich und organisatorisch unabhängiger Dritter nicht zu einer Verfälschung der politischen Wettbewerbslage zwischen den Parteien führen darf (Randnummer 178), steht der verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit eines Gesetzes entgegen, dass eine Grundlage für eine staatliche Stiftungsförderung in unbegrenzter Höhe darstellt.

#### **d) *Eingriffe durch Ungleichbehandlungen im StiftFinG***

Wegen der festgestellten Wettbewerbsrelevanz der Stiftungsförderung stellen Ungleichbehandlungen der verschiedenen Parteien nahestehenden Stiftungen einen Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit benachteiligter Parteien dar. Das StiftFinG enthält mehrere solcher Ungleichbehandlungen.

#### aa) Sonderbehandlung einzelner Stiftungen

Nach § 9 StiftFinG gelten die dort genannten Stiftungen (zu denen die von der Antragstellerin anerkannte Stiftung nicht gehört) als anerkannt im Sinne des § 1 Abs. 1 StiftFinG. Dies stellt eine Ungleichbehandlung dar, weil bei den anderen politischen Stiftungen noch die Prüfung erfolgt, ob eine Anerkennung erfolgt ist. Nur die anderen Stiftungen tragen mithin das Risiko, dass eine beabsichtigte Anerkennung (etwa aus formalen Gründen) nicht anerkannt wird.

Da dieses Risiko die Gefahr birgt, von der Förderung ausgeschlossen zu werden, ist auch diese Regelung am Grundsatz der Chancengleichheit politischer Parteien zu messen. Da sie die vorgefundenen Unterschiede (Parteien mit Stiftung, Parteien ohne Stiftung) verschärft, bedarf die Regelung der Rechtfertigung.

#### bb) Eingriff durch Regelungen zur Förderfähigkeit

##### *(1) Anknüpfen an Einzug in den Bundestag in Fraktionsstärke*

Indem das StiftFinG für die Förderfähigkeit dem Grunde nach an den Einzug in den Bundestag in Fraktionsstärke anknüpft, greift es in den politischen Wettbewerb ein. Denn alle Stiftungen, die nicht in Fraktionsstärke in den Bundestag eingezogenen Parteien – wozu die Antragstellerin gehört – nahestehen, erhalten (vom Ausnahmefall des § 2 Abs. 2 Satz 2 StiftFinG abgesehen, der aber einen Einzug in Fraktionsstärke in der Vergangenheit voraussetzt) keine Zuschüsse. Diese Ungleichbehandlung bedarf einer Rechtfertigung.

##### *(2) Anknüpfen an die Ergebnisse der letzten drei Wahlen*

Indem das StiftFinG nicht nur den einmaligen Einzug in Fraktionsstärke, sondern einen solchen Einzug in drei aufeinanderfolgenden Wahlen fordert, greift es in gravierender Weise in den politischen Wettbewerb ein. Denn Parteien, die (wegen erstmaliger Teilnahme oder wegen erstmaliger Teilnahme mit diesem Erfolg) erstmals in den Bundestag einziehen, kommen erst bei noch zweimaligem Einzug in den Genuss einer staatlich finanzierten nahestehenden Stiftung. Diese gravierende Ungleichbehandlung bedarf ebenfalls einer Rechtfertigung.

cc) Eingriff durch Regelungen zur Höhe der Förderung

(1) *Verteilung der Zuwendungen nach Wahlergebnissen*

Das StiftFinG greift in den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien ein, indem er nicht allen Stiftungen, die eine dauerhafte und ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentieren, eine gleich hohe Zuwendung zumisst. Die Chancengleichheit der Parteien ist formal zu verstehen, sodass jeder Eingriff der Rechtfertigung bedarf.

Die Chancengleichheit der Parteien ist formal zu verstehen, sodass jeder Eingriff der Rechtfertigung bedarf.

(2) *Anknüpfung an den Durchschnitt der letzten vier Bundestagswahlen*

Ein weiterer Eingriff in den durch den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten politischen Wettbewerb ist die Regelung des § 3 Abs. 3 StiftFinG. Danach ist der Durchschnitt des Zweitstimmenanteils der letzten vier Bundestagswahlen für die Höhe der Förderung maßgeblich.

Ebenso wie die Regelung zur Förderberechtigung dem Grunde nach, die eine bereits zweimal in den Bundestag eingezogene Partei bei einem Ausscheiden aus dem Bundestag gegenüber nicht zuvor in den Bundestag eingezogenen Parteien bevorzugt, bevorzugt diese Regelung zur Höhe der Förderung (genauer: nur des Anteils an der im Haushaltsgesetz festgelegten Gesamtsumme der Zuschüsse) bereits etablierte Parteien im Vergleich zu neuen Parteien. So werden bestehende Unterschiede verfestigt, was dem Grundsatz auf Chancengleichheit nicht entspricht und damit rechtfertigungsbedürftig ist. Würde etwa eine Partei aus dem Stand 20 % der Stimmen erhalten (wie beim erwähnten Beispiel aus den Niederlanden), würde eine dieser Partei nahestehende Stiftung – unterstellt, sie wäre überhaupt förderungsberechtigt, was nach dem StiftFinG wegen des Erfordernisses eines dreimaligen Einzugs nicht der Fall wäre – bei der Verteilung der Zuschüsse nur mit 5 % der Stimmen (Durchschnitt der letzten vier Wahlen) berücksichtigt.

Dies ist auch mit Blick auf das Demokratieprinzip bedenklich, denn ein Wähler einer kleinen Partei muss sich selbst für den Fall, dass seine Partei durch seine Stimme die Stiftungsberechtigung erlangt, gewahr machen, dass die von ihm gewählte Partei anders als etablierte Parteien bei einer nachfolgenden Wahl aus der Förderfähigkeit

„herauszurutschen“ könnte und seine Stimme dann (anders als die Stimme für etablierte Parteien) dann in nachfolgenden Legislaturperioden keine Wirkung mehr entfaltet. Auch kann ein Wähler einer neuen, bislang nicht angetretenen Partei dazu geneigt sein, seine Stimme einer etablierten Partei zu geben, weil diese bereits „Zweitstimmenkapital“ aufgebaut hat, was die neue Partei nicht konnte. Dies stellt eine erhebliche Beeinflussung des Wahlvorgangs dar.

Anders als bei der Frage der Förderberechtigung, wo bei der Prognose, ob eine politische Grundströmung dauerhaft ins Gewicht fällt, die kumulierten Werte der letzten Wahlen herangezogen werden können, bedarf es für die Höhe der Förderung keiner Prognose. Wenn eine politische Grundströmung dauerhaft ins Gewicht fällt, gibt es keinen Anlass, für die Förderhöhe die Ergebnisse vorangegangener Wahlen in Bezug zu nehmen.

Es ist auch nicht mit dem Demokratieprinzip in Einklang zu bringen, dass eine Wahlentscheidung über die Legislaturperiode hinaus fort dauert. Zum Wesen der Demokratie gehört es, dass das Wahlvolk seine Wahlentscheidung korrigieren kann. Vor diesem Hintergrund wäre es wenig einsichtig, einer Partei, die etwa von 40 % auf 10 % „abgestürzt“ ist, für die folgenden drei Legislaturperioden noch eine höhere (indirekte) Förderung zukommen zu lassen. Vielmehr kann nur das letzte Wahlergebnis ein Kriterium für die Höhe der Zuwendungen sein.

### **3. Keine Rechtfertigung der Eingriffe**

#### **a) Sonderbehandlung einzelner Stiftungen**

Die Regelung ist zum einen als unzulässiges Einzelfallgesetz verboten, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Das BVerfG hat im Urteil vom 07.05.1969, 2 BvL 15/67, zu erkennen gegeben, dass es die Norm nur für anwendbar hält, wenn ein Grundrecht oder ein grundrechtsähnliches Gesetz durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann. Da Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG kein Grundrecht und kein grundrechtsgleiches Recht ist, würde das Verbot des Einzelfallgesetzes nicht gelten.

In dem Urteil hat das BVerfG aber auch zu erkennen gegeben, dass diese Auffassung nicht von allen Mitgliedern des Senats geteilt werde. Es wird daher um Entscheidung gebeten, ob § 9 StiftFinG nach Auffassung des erkennenden Senats ein unzulässiges Einzelfallgesetz darstellt.

Selbst wenn es kein unzulässiges Einzelfallgesetz wäre, ist eine Rechtfertigung nicht ersichtlich. In der Gesetzesbegründung (BT-Drucksache 20/8726, Seite 20, § 9 StiftFinG entspricht im Regierungsentwurf § 8) heißt es dazu:

„Mit Blick auf die politischen Stiftungen, die bereits seit mehreren Legislaturperioden gefördert werden, kann die Anerkennung nach § 1 Absatz 1 zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes als erteilt vorausgesetzt werden.

Dies ist sachgemäß, da die Nähe der bereits geförderten politischen Stiftungen zu der jeweiligen Partei ohne weiteres als bekannt und anerkannt vorausgesetzt gelten kann. Sollte diese künftig entfallen, gelten die allgemeinen Regelungen dieses Gesetzes.“

Wenn das so wäre, wäre eine gesetzliche Regelung nicht notwendig, denn dann würde auch die für die Umsetzung des Gesetzes zuständige Behörde „ohne weiteres“ von der Anerkennung ausgehen. Es stellt kein Bedürfnis für eine Ungleichbehandlung (hier in Form des Risikos, dass die Anerkennung der Stiftung durch die Partei von der zuständigen Behörde nicht anerkannt wird) dar, dass ein Fall aus Sicht des Gesetzgebers eindeutig ist. Hier wird auch in die grundgesetzliche Gewaltenteilung eingegriffen.

Weitere Gründe (Verwaltungspraktikabilität, Interesse der Stiftungen am Weiterbezug der Förderung ohne formelle Hürden) sind keine Verfassungsgüter, die dem Recht der Parteien auf Chancengleichheit (auch nur annähernd) die Waage halten können.

#### **b) Förderfähigkeit I: Einzug in Fraktionsstärke**

Die Förderberechtigung einer Stiftung vom Einzug der nahestehenden Partei in Fraktionsstärke in den Deutschen Bundestag abhängig zu machen, stellt einen nicht gerechtfertigten Eingriff dar.

Es kommt allein in Betracht, dass die Förderung dadurch auf Stiftungen beschränkt werden soll, die ins Gewicht fallende politische Grundströmungen repräsentieren. Dies ist auch der einzige Grund, den der Gesetzgeber nennt:

„Das Erfordernis der Fraktionsstärke stellt sicher, dass die jeweilige Grundströmung ins Gewicht fällt. Denn das Erreichen von mindestens 5 Prozent der Wählerstimmen lässt darauf schließen, dass sich ein nicht unerheblicher Teil



der Bevölkerung der politischen Grundströmung verbunden fühlt (Bundestags-Drucksache 20/8726, Seite 13). Bei einem Wahlergebnis einer Partei von 5 Prozent ist dies ein nicht zu hohes, aber dennoch ausreichendes Indiz dafür, dass die dieser Partei zuzuordnende Grundströmung von hinreichender Relevanz und auch von anderen politischen Grundströmungen hinreichend abgrenzbar ist“ (Bundestags-Drucksache 20/8726, Seite 13 f.).

Da eine solche Beschränkung bereits dazu führen würde, dass eine entsprechende Regelung mangels Wettbewerbsrelevanz keinen Eingriffscharakter hätte, wurde diese Regelung bereits bei der Frage des Eingriffs geprüft mit dem Ergebnis, dass die Anforderung eines Einzugs der nahestehenden Partei in den Bundestag in Fraktionsstärke die Förderung nicht lediglich auf solche Stiftungen beschränkt, die eine ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentiert, sondern vielmehr auch Stiftungen ausschließt, die eine ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentieren (siehe im Einzelnen oben unter D. III. 2. a)).

Die Regelung kann insbesondere nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass an die Erwägungen angeknüpft wird, die zur Rechtfertigung von Sperrklauseln herangezogen werden. Die Sperrklauseln dienen der Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Parlaments und seiner Fähigkeit, eine stabile Regierungsmehrheit bilden zu können. Dies rechtfertigt es (nach Auffassung des BVerfG), Stimmen für Parteien mit Ergebnissen unter der Sperrklausel keinen Erfolgswert zukommen zu lassen, um eine Aufsplitterung des Parlaments zu vermeiden, die als schädlich für die Bildung einer stabilen Regierungsmehrheit empfunden wird.

Nun könnte man zwar argumentieren, dass auch mit der Schwächung kleinerer Parteien durch ihren Ausschluss vom Kreis „stiftungsberechtigter“ Parteien letztlich die großen Parteien gestärkt und dadurch das Ziel einer stabilen Regierungsmehrheit indirekt gefördert werde. Dieses Argument trägt jedoch aus zwei Gründen nicht: Zum einen wird die Wirkung der Sperrklausel damit verstärkt; den außerparlamentarischen Parteien wird nicht nur die Möglichkeit genommen, ihre Anliegen im Parlament und damit auch wirksamer in der Öffentlichkeit zu vertreten, sondern sie werden zusätzlich auch in ihrer außerparlamentarischen Wirksamkeit gegenüber den Parlamentsparteien benachteiligt. Eine solche Verstärkung ist nach der Rechtsprechung des BVerfG unzulässig (siehe oben D. I. 1. c); vgl. BVerfGE 20, 56 [117]; 24, 300 [339 ff.]; 85, 264 [293 f.]). Zum anderen kommt dem Ziel einer stabilen

Regierungsmehrheit im Rahmen einer konkret darauf gerichteten Regelung (Sperrklausel) ein deutlich höheres Gewicht zu als im Rahmen einer indirekten, mit der vagen Hoffnung auf eine Förderung dieses Ziel gerichteten Regelung wird der hier diskutierten. In jenem Rahmen ist sie (nach der Rechtsprechung des BVerfG) gleichrangig mit dem Recht auf Chancengleichheit der Parteien, in diesem Rahmen ist sie es nicht.

Abwegig (und auch vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt) ist es, den Einzug in Fraktionsstärke als Mittel zur Vorkehrung, missbräuchliches, allein auf die Erlangung staatlicher Mittel gerichtetes Verhalten zu verhindern, für gerechtfertigt zu halten (vgl. Randnummer 242). Wie das BVerfG zur Parteienfinanzierung entschieden hat (Urteil vom 09.04.1992, BVerfGE 85, 264), ist bei Parteien, die mindestens 0,5 % der Zweitstimmen erhalten, von deren ernsthafter politischer Zielsetzung, die im Gegenzug ein missbräuchliches, allein auf die Erlangung staatlicher Mittel gerichtetes Verhalten ausschließt, auszugehen. Diese Grenze von 0,5 % liegt so weit unterhalb der Grenze des Einzugs in Fraktionsstärke im StiftFinG (was die mit dem aktuellen Wahlgesetz mindestens 5,0 % der Zweitstimmen erfordert), dass die Grenze des StiftFinG nicht ernsthaft als Vorkehrung gegen missbräuchliche Inanspruchnahme der Stiftungsförderung angesehen werden kann.

Auch im Schrifttum werden vielfach Zweifel geäußert, ob das Kriterium der Fraktionsstärke verfassungsgemäß ist: Angesichts der vom BVerfG geäußerten Zweifel sei die 5 %-Regelung eine "eher strenge Hürde" (Mellinghoff, Drucksache des Ausschusses für Inneres und Heimat 20(4)314 E, S. 3); es bestehe "ein nicht unerhebliches Risiko, dass das BVerfG das Abstellen auf drei Legislaturperioden für verfassungswidrig halten wird" und es sei mit Blick auf das Wahlergebnis (Einzug in Fraktionsstärke) "nicht sicher, ob das Bundesverfassungsgericht dieses Kriterium für verfassungskonform erachten wird" (Schönberger, Drucksache des Ausschusses für Inneres und Heimat 20(4)314 D, S. 5). Das Erfordernis des dreimaligen Einzugs in den Bundestag in Fraktionsstärke stelle eine nach dem "strengen Maßstab der Chancengleichheit der politischen Parteien eine nur schwerlich rechtfertigungsfähige" Ungleichbehandlung dar (Möllers, Drucksache des Ausschusses für Inneres und Heimat 20(4)314 F, S. 1); Thurn (Drucksache des Ausschusses für Inneres und Heimat 20(4)314 G, S. 1 f.) sieht geringere Werte für möglich an, konkret 2 oder 3 %. Werte von 2, 3 oder 3,5 % schlägt Sorge (Verfassungsblog vom 13.10.2023) vor. Diese

Vorschläge sind allerdings nicht auf die tatsächlichen Wahlergebnisse bei zurückliegenden Bundestagswahlen gestützt, sondern „freischwebend“.

Andere Stimmen äußern keine Bedenken gegen das Kriterium "Fraktionsstärke" und das Erfordernis vom Einzug in drei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden: Wieland ((Drucksache des Ausschusses für Inneres und Heimat 20(4)314 B, S. 2), Lenz (Drucksache des Ausschusses für Inneres und Heimat 20(4)314 H, S. 2), Ogorek (Drucksache des Ausschusses für Inneres und Heimat 20(4)314 I, S. 6) und Fontana (Drucksache des Ausschusses für Inneres und Heimat 20(4)314 J, S. 4 f.); der Gesetzgeber habe einen Gestaltungsspielraum. Der Gestaltungsspielraum rechtfertigt aber als solcher keine Ungleichbehandlung, sondern besteht seinerseits nur innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen. Bei Überschreiten dieser Grenzen ist die Ungleichbehandlung verfassungswidrig. Konkret ist der Gestaltungsspielraum im hiesigen Fall durch das Demokratieprinzip und das Gebot der Chancengleichheit begrenzt, sodass damit nicht jede Erfolgsungleichheit von Wählerstimmen gerechtfertigt werden kann. Wie dargelegt, muss hierbei auf die tatsächlichen Verhältnisse abgestellt werden, nach denen die 5 %-Hürde sich als deutlich überhöht darstellt.

### **c) Förderfähigkeit II: Dreimaliges Überschreiten der Untergrenze**

Die Förderberechtigung einer Stiftung vom dreimaligen Überschreiten einer Untergrenze abhängig zu machen, stellt ebenfalls einen nicht gerechtfertigten Eingriff dar.

Es kommt allein in Betracht, dass die Förderung dadurch auf Stiftungen beschränkt werden soll, die dauerhafte politische Grundströmungen repräsentieren. Davon geht auch der Gesetzgeber aus, der nur diesen Grund nennt:

„Die Dauerhaftigkeit der Grundströmung wird dadurch belegt, dass die Partei in drei aufeinanderfolgenden Wahlen in Fraktionsstärke gewählt werden muss. In diesem Fall ist davon auszugehen, dass die politische Grundströmung hinreichenden Rückhalt in der Bevölkerung hat und ihr nicht nur vorübergehende Bedeutung zukommt“ (Bundestags-Drucksache 20/8726, Seite 14).

„Eine einheitliche Staatspraxis existiert dabei noch nicht. Die Rosa-Luxemburg-Stiftung Gesellschaftsanalyse und politische Bildung e. V. wurde 1999, ein Jahr

nach dem wiederholten Einzug der PDS 1998 in den Deutschen Bundestag, erstmals in die Förderung aufgenommen. Nach den Wahlen 1990 und 1994 war die PDS dabei nur als Gruppe im Deutschen Bundestag vertreten, 1998 erstmals in Fraktionsstärke. 1987 ist die Partei „Die Grünen“ zum zweiten Mal in Fraktionsstärke in den Deutschen Bundestag eingezogen. Globalzuschüsse wurden der ihr nahestehenden Heinrich-Böll-Stiftung dann erstmalig im Jahr 1989, also gegen Mitte der Wahlperiode, zugewendet, dies allerdings in Form eines Festbetrags (2,147 Mio. Euro bzw. 4,2 Mio. DM). Die Voraussetzungen können auch dann bejaht werden, wenn eine Partei den Einzug in den Bundestag lediglich einmal nicht erreicht, nachdem zuvor die Voraussetzungen erfüllt waren. Das nur einmal vollständige Verfehlen des Einzugs in den Deutschen Bundestag kann auch bloß vorübergehenden Umständen geschuldet sein und ist nicht zwingend Ausdruck dessen, dass die entsprechende Grundströmung ihre politische Bedeutung grundlegend verloren hätte. Die Förderung soll daher fortgesetzt werden, wenn die nahestehende Partei nicht den Einzug in den Deutschen Bundestag erreicht hat. Gelingt der nahestehenden Partei in der folgenden Legislatur der Wiedereinzug in den Bundestag, so setzt sich die Förderung der nahestehenden Stiftung ohne Unterbrechung fort“ (Bundestags-Drucksache 20/8726, Seite 14).

Da eine solche Beschränkung bereits dazu führen würde, dass eine entsprechende Regelung mangels Wettbewerbsrelevanz keinen Eingriffscharakter hätte, wurde diese Regelung bereits bei der Frage des Eingriffs geprüft mit dem Ergebnis, dass die Anforderung eines Einzugs der nahestehenden Partei in den Bundestag in Fraktionsstärke die Förderung nicht lediglich auf solche Stiftungen beschränkt, die eine dauerhafte politische Grundströmung repräsentiert, sondern vielmehr auch Stiftungen ausschließt, die eine dauerhafte politische Grundströmung repräsentieren (siehe im Einzelnen oben unter D. III. 2. a)). Wie bei dieser Prüfung gezeigt wurde, kann der Chancengleichheit der Parteien nur eine kumulierte Betrachtung gerecht werden, da sonst neue Parteien benachteiligt werden. Insbesondere kann die Stiftungsförderung keine Belohnung für vergangene Wahlergebnisse darstellen, sondern diese nur im Rahmen einer Prognosebetrachtung Bedeutung erlangen. Wie oben dargestellt (siehe oben unter D. III. 2. a)), stellt bei Betrachtung der politischen Wirklichkeit, also der historischen Wahlergebnisse, die Voraussetzung eines dreimaligen Überschreitens einer Untergrenze jedenfalls die Möglichkeit einer kumulierten Erreichung dieser

Untergrenze, eine unverhältnismäßige Erschwerung des Zugangs zu staatlichen Leistungen im Bereich der Stiftungsförderung dar.

Weitere Rechtfertigungen für die Anknüpfung an ein dreimaliges Überschreiten einer Untergrenze sind nicht ersichtlich. Der Gesetzgeber war ersichtlich auch von dem Gedanken getrieben, die AfD-nahe Stiftung auch unabhängig von der Regelung des § 2 Abs. 4 StiftFinG, die bestimmte Stiftungen zur Sicherung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ausschließt, von der Stiftungsförderung auszuschließen. Dieses Ziel ist hehr, stellt aber keinen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsgrund dar. Der Gesetzgeber hat sich – soweit ersichtlich und auf Grundlage seiner falschen Annahme zum verfassungsrechtlichen Status außerparlamentarischer Parteien folgerichtig – auch nicht, wie es geboten gewesen wäre (siehe oben unter D. II. 2. d), D. II. 4. c)), an der politischen Wirklichkeit orientiert, sondern überhaupt keine Prognoseerwägungen zu den Auswirkungen seiner Regelung angestellt.

Zu Stimmen aus dem Schrifttum vgl. oben unter b).

#### **d) *Regelungen zur Höhe der Förderung***

##### **aa) Verteilung der Zuwendungen nach Wahlergebnissen**

Der darin liegende Eingriff, dass das StiftFinG nicht allen Stiftungen, die eine dauerhafte und ins Gewicht fallende politische Grundströmung repräsentieren, eine gleich hohe Zuwendung zumisst, ist nicht gerechtfertigt, weil er nicht allen Parteien (auch kleineren) einen angemessenen Anteil an der Gesamtsumme der Zuschüsse garantiert.

Es ist schon fraglich, ob der Gesetzgeber bezüglich der Stiftungsfinanzierung nach dem Gewicht und der Bedeutung der Parteien überhaupt differenzieren darf. Das BVerfG nennt im Urteil vom 22.02.2023 nur den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung als Rechtfertigungsgrund (Randnummer 246).

Zwar darf der Gesetzgeber die den Parteien gewährten Leistungen bis zu einem von der Sache her gebotenen Mindestmaß nach der Bedeutung der Parteien abstufen (vgl. BVerfGE 13, 204 <205>; 14, 121 <134>; 24, 300 <345>; 48, 271 <277>; 69, 92 <108 f.>). Der Gesetzgeber ist nicht berechtigt, Unterschiede zwischen politischen Parteien in Größe, Leistungsfähigkeit und Zielsetzung auszugleichen, um allen

dieselbe Ausgangslage im politischen Wettbewerb zu verschaffen (vgl. BVerfGE 104, 287 <300>; vgl. auch BVerfGE 85, 264 <287>).

Vorliegend geht es aber nicht um Leistungen an Parteien, sondern an parteinahe Stiftungen. Deren Förderung liegt zwar im öffentlichen Interesse, nicht aber deren abgestufte Förderung je nach Größe der nahestehenden Partei. Daher ist die gleichmäßige Gewährung von Leistungen jedenfalls verfassungsrechtlich zulässig (ebenso zur gleichmäßigen Zuteilung von Wahlwerbespots BVerfGE 14, 121 [134]), wenn nicht sogar geboten.

Selbst wenn aber die Befugnis des Gesetzgebers zur abgestuften Leistungsgewährung auch im Bereich der Stiftungsfinanzierung gelten würde, darf die Finanzierung nicht allein anhand der Stimmenergebnisse erfolgen, weil dies kleinere Parteien übermäßig benachteiligen würde. Diese müssen vielmehr stets einen angemessenen Anteil erhalten (vgl. BVerfGE 7, 99 [107]; 13, 204 [205 f.]; BVerfG, Beschluss vom 30.05.1962, 2 BvR 158/6247).

Einen angemessenen Anteil würde die der Antragstellerin nahestehende Stiftung aber nach dem StiftFinG nicht erhalten. Sie erzielte bei den letzten vier Wahlen im Schnitt 0,775 %, bei der letzten Wahl 1,5 % der Stimmen. Sie wäre damit im Vergleich zu den großen Parteien in einer Weise unterrepräsentiert, die einem chancengleichen Wettbewerb entgegensteht. Ein angemessener Anteil wäre es etwa, wenn die Stiftung der nahestehenden Partei mit den wenigsten Stimmen ein Viertel des Betrags erhielte, den die Stiftung der nahestehenden Partei mit den größten Stimmen erhielte. Zwischen diesen Extremen könnte man anhand des Zweitstimmenanteils oder auch zusätzlich des Alters der Partei, Amtsträger in Kommunal-, Landes- und im Europaparlament und ggf. weiteren Kriterien differenzieren. Würde die SPD, die bei der letzten Bundestagswahlen 25,74 % der Zweitstimmen erhalten hat, diesen Anteil an den Zuschüssen erhalten, müsste die der Antragstellerin nahestehende Stiftung mindestens 6,435 % der Zuschüsse erhalten, um einen angemessenen Anteil der Zuschüsse zu erhalten.

#### *bb)* Anknüpfung an den Durchschnitt der letzten vier Bundestagswahlen

Die Anknüpfung an die letzten vier Bundestagswahlergebnisse der nahestehenden Partei zur Ermittlung des Anteils der parteinahen Stiftung an den Zuwendungen und der darin liegende Eingriff sind ebenfalls nicht gerechtfertigt.

Nach der Gesetzesbegründung (BT-Drucksache 20/8726, Seite 16) dient die Regelung dem geordneten Stiftungsbetrieb:

„Würden weniger Wahlergebnisse für die Berechnung des prozentualen Mittels herangezogen, würden erhebliche Schwankungen bei einzelnen Wahlergebnissen der jeweiligen nahestehenden Parteien stärker ins Gewicht fallen. Durch die Einbeziehung der letzten vier Bundestagswahlen wird für die politischen Stiftungen die Planungssicherheit insbesondere mit Blick auf angestellte Personen hergestellt.“

Diese Erwägungen können Eingriffe in das (zukunftsgerichtete) Recht auf Chancengleichheit der Parteien nicht rechtfertigen

Was viele Kostenarten angeht, besteht bereits kein Interesse der politischen Stiftungen an Planungssicherheit, weil sie sich auf schwankende Einnahmen einstellen können. Viele Ausgaben lassen sich in der Jahresplanung kürzen oder streichen, wenn nach Stimmenverlusten der nahestehenden Partei sinkende Einnahmen zu erwarten sind. Dies gilt etwa für Kosten von Veranstaltungen, Druckerzeugnissen, Preisen, wissenschaftlichen Ausarbeitungen und so weiter.

Was die verbleibenden Fixkosten angeht, ist das Interesse an Planungssicherheit seitens der politischen Stiftungen auch unter Berücksichtigung der Erwerbsinteressen der bei den Stiftungen angestellten Personen kein Verfassungsgut, das dem Recht auf Chancengleichheit die Waage halten kann. Dies gilt – sofern es einer Begründung bedarf – aus folgenden Gründen:

- Eine gewisse personalpolitische Unsicherheit ist dem politischen Betrieb stets und unvermeidbar zu eigen, und je parteinäher ein Posten ist, desto stärker ist sein Fortbestand und seine Finanzierung von den Ergebnissen künftiger Wahlen abhängig. Auch Parteien selbst bekommen keine fortlaufenden Gelder, obwohl auch sie Personal beschäftigen und diesbezüglich ebenfalls ein Interesse an Planungssicherheit haben.
- Je weiter die Angestellten vom politischen Betrieb entfernt arbeiten, desto eher können sie ihre Tätigkeit bei einer anderen Stiftung fortsetzen: Da die Summe der Zuwendungen gleich hoch bleibt und nur anders auf den Kreis der förderberechtigten Stiftungen verteilt wird, ist davon auszugehen, dass der

wegfallende Personalbedarf bei einer Stiftung durch Entstehung von neuem Personalbedarf bei einer anderen Stiftung teils kompensiert wird. Jedenfalls für Angestellte, die nah am politischen Betrieb sind, erlaubt § 14 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes zudem die Befristung eines Arbeitsvertrages, weil die Unsicherheit über die zukünftige Finanzierung einen sachlichen Grund darstellt. Die Stiftungen können zudem Aufgaben ohne Angestellte erledigen und sich so auf schwankende Einnahmen einstellen: Die Homepage etwa kann statt durch eigene Mitarbeiter auch durch Mitarbeiter einer externen Agentur betrieben werden; im Fall sinkender Einnahmen wird für die Homepage dann weniger neuer Content extern eingekauft.

#### **4. Bezugnahme**

Die Antragstellerin nimmt zudem auf die Ausführungen der Verfassungsbeschwerde unter E. Bezug und macht sich diese zu eigen.

### **IV. Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit durch Beschlüsse zum Haushaltsgesetz 2024, soweit dort Zuwendungen an politische Stiftungen vorgesehen sind**

Der Schutzbereich des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ist, auch mit Blick auf nahestehende politische Stiftungen, eröffnet (dazu 1.). Das Haushaltsgesetz 2024 greift in den Schutzbereich ein, soweit es Zuschüsse an politische Stiftungen vorsieht (dazu 2.). Diese Eingriffe sind nicht gerechtfertigt (dazu 3.).

#### **1. Schutzbereich**

Die Antragstellerin fällt in den persönlichen Schutzbereich. Wegen der im Haushaltsgesetz 2024 vorgesehen Globalzuschüsse und der projektgebundenen Zuwendungen ist auch der sachliche Schutzbereich eröffnet.

Zur Begründung wird auf die Ausführungen unter D. III. 1. verwiesen.

#### **2. Eingriff**

Das Haushaltsgesetz greift, indem es diese Zuschüsse vorsieht und die Regierung ermächtigt, diese zu verteilen, auch in den Wettbewerb der politischen Parteien und



somit in das Recht auf Chancengleichheit der Antragstellerin ein. Wegen der Vorteile, die die Stiftungsfinanzierung den Parteien vermittelt, wird auf die Ausführungen unter D. III. 2. b) verwiesen.

**a) *Eingriff nicht deshalb ausgeschlossen, weil nur nicht dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmungen nicht förderberechtigt sind***

Ein Eingriff ist nicht deshalb ausgeschlossen, weil sich die Förderung auf Stiftungen beschränkt, die dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmungen repräsentieren. Das Haushaltsgesetz knüpft bezüglich der Globalzuschüsse an das StiftFinG an; dieses beschränkt die Förderung nicht auf solche Stiftungen (siehe oben unter D. III. 2. a)). Bezüglich der projektgebundenen Zuschüsse knüpft das Haushaltsgesetz nicht an das StiftFinG an; damit ist der Empfängerkreis überhaupt nicht geregelt und deshalb auch nicht auf solche Stiftungen beschränkt.

**b) *Vorteile der Parteien aus Stiftungsförderung und Auswirkungen auf den Wettbewerb der Parteien***

Die Feststellungen zu den Vorteilen der politischen Parteien auf der Stiftungsförderung und zur daraus resultierenden Wettbewerbsrelevanz dieser gelten nicht nur für die Globalzuschüsse, sondern auch für die sonstigen projektgebundenen Zuschüsse. Obwohl im Verfahren zum Urteil vom 22.02.2023 nur die Globalzuschüsse streitgegenständlich waren, enthält das Urteil auch Feststellungen zu den sonstigen Zuschüssen. In Randnummer 224 heißt es, auch die sonstige Stiftungstätigkeit vermittele der nahestehenden Partei weitere Vorteile (Begabtenförderung: die Chance zur Gewinnung und Förderung qualifizierten Nachwuchses; internationale Arbeit und die Führung der Parteiarchive: Strukturen, auf welche die nahestehende Partei bei Bedarf zurückgreifen kann). In Randnummer 229 heißt es, „die staatliche Stiftungsförderung und *insbesondere* die Gewährung von Globalzuschüssen“ (Hervorhebung nur hier) sei am Maßstab von Art. 21 Abs. 1 GG zu messen.

Angesichts der Vorteile für die politischen Parteien und Höhe der Zuwendungen an die politischen Stiftungen, die das Haushaltsgesetz vorsieht, sind die Auswirkungen auf den Wettbewerb der Parteien offenbar (BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, Randnummer 226 ff.). Die Verhältnisse unterscheiden sich im Jahr 2024 nicht in erheblicher Weise von denen des Jahres 2019, sodass die rechtlichen und tatsächlichen Ausführungen

des BVerfG im Urteil vom 22.02.2023 auf das hiesige Verfahren vollumfänglich zu übertragen sind.

### **Beweis: Sachverständigengutachten**

Die im Haushaltsgesetz 2024 vorgesehene, auf das StiftFinG gestützte Gewährung von Zuschüssen (jeglicher Art, nicht nur Globalzuschüssen) an die politischen Stiftungen, die den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien nahestehen, ohne zugleich Mittel an die der Antragstellerin nahestehende Stiftung vorzusehen, greift in das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ein. Insgesamt beläuft sich die Förderung der politischen Stiftungen durch den Bund für das Haushaltsjahr 2024 geplante Förderung auf einen Betrag von 684.757.000 Euro:

Kapitel	Titel	Funktion		S. in Erläuterungen	Betrag	in %
501	68734	29	Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung, Klima- und Sicherheitspolitik		16 2.000	0,3%
502	68727	29	Gesellschafts- und europapolitische Maßnahmen der Politischen Stiftungen	nein	32 76.000	11,1%
504	68111	142	Stipendien, Austauschmaßnahmen und Beihilfen für Nachwuchswissenschaftler, Studierende und Hochschulpraktikanten aus dem Ausland sowie Betreuung und Nachbetreuung	nein	39 11.937	1,7%
504	68713	24	Ausbau der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in den Ländern der östlichen Partnerschaft und Russland	nein	41 2.000	0,3%
504	68718	24	Zusammenarbeit mit den Zivilgesellschaften in Afrika, Nah- und Mittelost	nein	44 4.000	0,6%
601	68512	144	Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit	nein	13 148.000	21,6%
2302	68704	23	Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen	nein	21 330.820	48,3%
3002	68110	142	Zuschüsse an Begabtenförderungswerke	nein	10 110.000	16,1%
					684.757	100,0%

Dies übersteigt die Ausgaben für die staatliche Parteienfinanzierung um ein Vielfaches. Diese betragen nach Kapitel 06002, Titel 68403-11 „nur“ 232.300.000 EUR. Die Stiftungsfinanzierung beträgt demnach (wie schon im Jahr 2019, Urteil vom 22.02.2023, Rn. 226) das Dreifache der staatlichen Parteienfinanzierung. Auch die weiteren Parameter sind für das Jahr 2024 im Wesentlichen identisch mit denen, die dem Urteil vom 22.02.2023 zugrunde lagen. Die (beim Urteil vom 22.02.2023 allein streitgegenständlichen) „Globalzuschüsse für gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit“ beliefen sich für das Jahr 2019 auf rund 130.000.000

EUR; für das Jahr 2024 sind 148.000.000 geplant. Die zulässigen Verwendungszwecke, die im Urteil vom 22.02.2023 aufgezählt werden, „Erfüllung der satzungsmäßigen Aufgaben der Stiftungen, insbesondere die Durchführung von Seminaren, Tagungen und Kolloquien, die Beschaffung von Lehr- und Lernmitteln, die Vergabe von Forschungsvorhaben, die Bestreitung von Personal- und Verwaltungsausgaben sowie die Erhaltung zeitgeschichtlich bedeutsamer Archivalien“ finden sich nahezu unverändert in den Erläuterungen zum Bundeshaushalt 2024 (Erläuterungen zum Einzelplan 06, Seite 13 f., <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2024/soll/epl06.pdf#page=13>).

Insofern gelten die Feststellungen und Annahmen des BVerfG, die dem Urteil vom 22.02.2023 zugrunde liegen, für den Streitfall unverändert fort. Deshalb trägt auch weiterhin die Schlussfolgerung, es wäre „realitätsfern, anzunehmen, dass der Einsatz dieser Mittel keine Relevanz für den politischen Wettbewerb entfaltet“ (Rn. 228).

Daraus folgert das BVerfG im Urteil vom 22.02.2023: „Angesichts der Höhe der in Rede stehenden staatlichen Leistungen, des daraus erwachsenden und nicht zu bestreitenden Mehrwerts der Tätigkeit der politischen Stiftungen für die ihnen nahestehenden Parteien und der Rückwirkungen auf den politischen Wettbewerb stellen sich die staatliche Stiftungsförderung und insbesondere die Gewährung von Globalzuschüssen als staatliche Maßnahmen dar, die – obwohl sie rechtlich und organisatorisch selbständige Dritte adressieren – spürbar auf die politische Willensbildung einwirken und daher am Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zu messen sind“ (Rn. 230). Die gleichen Folgerungen sind nach wie vor zu ziehen.

### **c) *Ungleichbehandlungen der parteinahen Stiftungen***

Die Stiftungen werden auch ungleich behandelt:

Was die Globalzuschüsse angeht, verweist das Haushaltsgesetz auf das StiftFinG; insofern kann auf die Ausführungen unter D. III. 2. d) verwiesen werden, die auf das Haushaltsgesetz „durchschlagen“.

Was die projektgebundenen Zuschüsse angeht, verweist das Haushaltsgesetz nicht ausdrücklich auf das StiftFinG. Die Feststellungen des Bundesrechnungshofs, dass das Entwicklungsministerium den vom Innenministerium mitgeteilten

Verteilungsschlüssen für die eigenen Zuschüsse verwendet, legen es nahe (insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Regierungsparteien und die CDU/CSU-Fraktion die bisherige Praxis ausdrücklich aufrechterhalten wollen), dass auch hier der die Vorgaben des StiftFinG zur Förderberechtigung und zum Verteilungsschlüssel Anwendung finden. In diesem Fall würden die Feststellungen zu den Ungleichbehandlungen bei den Globalzuschüssen auch für die projektgebundenen Zuschüsse gelten.

Wenn das nicht der Fall wäre, läge ein Eingriff bereits darin, dass der Haushaltsgesetzgeber die Verteilung der Zuschüsse in die Hände der Ministerien legt, ohne selbst Vorgaben zur Verteilung zu machen.

Ein weiterer Eingriff liegt darin, dass der Haushaltsgesetzgeber nicht abgrenzt, aus welchen Titeln Zuschüsse an Stiftungen geleistet werden dürfen; wie aus dem genannten Bericht des Bundesrechnungshofs hervorgeht, werden sowohl Zuschüsse aus Titeln, die Zuschüsse ausdrücklich an die politischen Stiftungen vorsehen, als auch Zuschüsse aus Titeln, die aufgabenbezogene Zuschüsse ausweisen, an die politischen Stiftungen vergeben. Da bei den aufgabenbezogenen Zuschüssen noch mehr als bei den projektbezogenen Zuschüssen nicht ersichtlich und transparent ist, wer Zuschüsse nach welchem Verteilungsschlüssel erhält, greift der Haushaltsgesetzgeber, indem er der Regierung eine „freihändige“ Vergabe ermöglicht, in die Chancengleichheit der Parteien ein.

### **3. Keine Rechtfertigung mangels hinreichender gesetzlicher Grundlage**

Einer möglichen Rechtfertigung der durch das Haushaltsgesetz 2024 verursachten Eingriffe in das Recht der Antragstellerin aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG steht bereits entgegen, dass es an einer hierfür erforderlichen besonderen gesetzlichen Grundlage fehlt.

Das StiftFinG ist keine hinreichende gesetzliche Grundlage (a)); auch das Haushaltsgesetz kann nicht als Eingriffsgrundlage dienen (b)); sonstige Eingriffsgrundlagen sind ebenfalls nicht geeignet (c)).

### **a) *Erforderlichkeit einer gesetzlichen Grundlage***

Nach den dargelegten Maßstäben ist für Leistungen an parteinahe Stiftungen regelmäßig eine gesetzliche Grundlage erforderlich. Das BVerfG ist im Urteil vom 22.02.2023 davon ausgegangen, dass es einer gesetzlichen Grundlage bedarf. Anhaltspunkte für eine davon abweichende Beurteilung sind nicht ersichtlich, zumal sich die tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere der Kreis der Stiftungen und die Höhe der Zuwendungen an politische Stiftungen, in den Jahren seit 2019 (Haushaltsjahr, auf das sich die Ausführungen des Urteils vom 22.02.2023 beziehen) nur unerheblich geändert haben (siehe die Aufstellung im Sachverhalt).

Die gilt insbesondere auch für projektgebundene Zuwendungen. Das BVerfG hat spezifische Vorteile für die Parteien auch aus projektgebundenen Zuschüssen festgestellt. Auch angesichts der Höhe der projektgebundenen Zuschüsse ist eine Gleichbehandlung mit den Globalzuschüssen geboten. Allein die Zuwendungen aus dem Entwicklungshilfeministerium übersteigen die Globalzuschüsse um mehr als das Doppelte; auch die Zuwendungen für Stipendien vom Kultusministerium und vom Auswärtigen Amt übersteigen in der Summe die Globalzuschüsse. Wie die Tabelle im Sachverhalt zeigt, machen die Globalzuschüsse im Bundehaushalt 2024 insgesamt weniger als ein Viertel der Gesamtzuswendungen aus.

Eine Erstreckung des Erfordernisses auf projektgebundene Zuwendungen ist umso mehr geboten, als der Bundesrechnungshof in seinem Gutachten festgestellt hat, dass die Verwendung der projektgebundenen Zuwendungen faktisch kaum nachgehalten wird (a.a.O., Seite 17 ff.). Dort heißt es:

„Der Verwendungsnachweis umfasst einen Sachbericht und einen Struktur- und Finanzplan sowie eine Belegliste zum Nachweis aller Ausgaben. Der Sachbericht muss Informationen zur Verwendung des VKZ [Anmerkung: Verwaltungskostenzuschuss] enthalten, insbesondere

- zu etwaig veränderten allgemeinen, konzeptionellen und organisatorischen Bedingungen,
- einen systematisierten Vergleich der geplanten Ziele und erreichten Wirkungen,
- eine Erläuterung der Gründe, soweit Ziele nicht erreicht wurden,

- eine Begründung der wesentlichen Ausgaben sowie
- eine Bestätigung der die Notwendigkeit und Angemessenheit der Ausgaben.

Die polS haben Ihnen zum VKZ für die Jahre 2018 bis 2020 alle Verwendungsnachweise vorgelegt. Keiner der 18 Verwendungsnachweise enthielt im Sachbericht Erläuterungen zu den ersten drei vorgenannten Punkten. Soweit wesentliche Ausgaben begründet wurden, beschränkte sich dies weitestgehend auf formelhafte Verallgemeinerungen. Eine Bestätigung der Notwendigkeit und Angemessenheit der Ausgaben fehlte in fünf Verwendungsnachweisen von zwei polS.

Zudem haben die polS nach FR [Anmerkung: Richtlinien für die Förderung entwicklungswichtiger Vorhaben der politischen Stiftungen aus Kapitel 2302 Titel 687 04] III Nummer 7.5 dem Verwendungsnachweis einen Bericht einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft über die Prüfung des VKZ (WP-Bericht) einschließlich einer betriebswirtschaftlich ermittelten Aufteilung der Verwaltungskosten auf den BMZ [Anmerkung Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung]-VKZ vorzulegen. Die polS erhalten weitere Zuschüsse zu den Verwaltungskosten im Inland: sowohl von Ihnen aus anderen Titeln (vgl. Tz. 6) als auch von anderen Ressorts (vgl. Tz. 1). Elf der WP-Berichte zu den Jahren 2018 bis 2020 fassten alle diese Zuschüsse zu den Verwaltungskosten zusammen. Sie wiesen die Einnahmen und Ausgaben nicht getrennt nach den einzelnen Zuschüssen zu den Verwaltungskosten aus.

Sie müssen die Verwendungsnachweise nach den VV Nummer 11.1 zu § 44 BHO innerhalb von drei Monaten nach deren Eingang kursorisch prüfen. Die FR regeln nichts Anderes. Ihr für die polS zuständiges Referat ist für die kursorischen Prüfungen der VKZ-Verwendungsnachweise verantwortlich. Für die Jahre 2018 bis 2020 prüften Sie diese kursorisch überwiegend nach Fristablauf oder gar nicht:

- für das Jahr 2018 in fünf von 6 Fällen über 3 Monate nach Fristablauf,
- für das Jahr 2019 in allen Fällen 13 Monate nach Fristablauf,

- für das Jahr 2020 in einem Fall 7 Wochen nach Fristablauf und in den übrigen 5 Fällen bis zum Abschluss unserer Erhebungen [Anmerkung: 28.06.2022] gar nicht.

Sie forderten weder die fehlenden Pflichtinhalte nachträglich an noch beanstandeten Sie die zusammengefassten WP-Berichte. Sie erklärten, dass die polS die Beleglisten zu den VKZ-Verwendungsnachweisen nicht einreichen. Für die kursorische Prüfung nahmen Sie bei den polS auch keine Einsicht in die Beleglisten.

...

Für die Auswahl der Stichproben unterscheiden Sie nicht zwischen dem VKZ und den EZ[Anmerkung: Entwicklungszusammenarbeit]-Projekten der polS. Sie prüften keinen der VKZ-Verwendungsnachweise für das Jahr 2019 vertieft.“

Es ist mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die Zuwendungen und ihre Verwendung in anderen Ressorts ähnlich gehandhabt werden.

**Beweis für die Tatsache, dass auch Zuschüsse aus anderen Titeln als denen im Antrag und der obigen Tabelle genannten ausgereicht werden: Vernehmung der Bundesministerin des Innern, der Außenministerin und der Entwicklungshilfeministerin, b.b.; Vernehmung der Bundesbildungsministerin Bettina Stark-Watzinger, zu laden Bundesministerium für Bildung und Forschung, Kapelle-Ufer 1, D-10117 Berlin; Sachverständigengutachten**

Wenn aber die Verwaltungskosten aus Globalzuschüssen und projektgebundenen Zuschüssen einheitlich dargestellt und die Verwendung der projektgebundenen Mittel nicht effektiv kontrolliert wird, besteht kein Anlass, für diese Mittel andere (großzügigere) verfassungsrechtliche Maßstäbe anzusetzen als für Globalzuschüsse.

Auch der Gesetzgeber geht, wie im Sachverhalt dargestellt, davon aus, dass sich das Urteil vom 22.02.2023 auch auf projektgebundene Zuwendungen erstreckt.

#### **b) *StiftFinG keine gesetzliche Grundlage***

Das StiftFinG ist keine hinreichende Eingriffsgrundlage. Es regelt weder die absolute Höhe der Zuwendungen (aa)) noch enthält es Maßstäbe oder Kriterien für die

zulässigerweise verfolgten Zwecke (bb)) noch wird der Kreis der Zuwendungsempfänger gesetzlich bestimmt (cc)).

aa) StiftFinG fehlt es an gesetzlichen Vorgaben zur Höhe der Förderung

Das StiftFinG ist als Eingriffsgrundlage „unvollständig“; es enthält zur Höhe der Förderung „keinerlei Aussage“ (Schönberger, Drucksache des Ausschusses für Inneres und Heimat 20(4)314 D, S. 4). Es enthält keine Aussagen oder Maßstäbe zur absoluten Höhe der Finanzierung, sondern lediglich einen Verteilungsschlüssel. Die Höhe wird vielmehr dem Haushaltsgesetzgeber überlassen, § 3 Abs. 1 Satz 2 StiftFinG.

Die gilt gleichermaßen für Globalmittel (§ 3 Abs. 4 StiftFinG) wie für sonstige, zweckgebundene Zuwendungen, für die das StiftFinG ebenso gilt (vgl. § 3 Abs. 3 StiftFinG und e. contr. § 3 Abs. 4 StiftFinG).

Da sich der Gesetzesvorbehalt aber (siehe oben unter D. II. 3. b) bb)) gerade auch auf die absolute Höhe der Zuschüsse erstreckt, stellt es keine hinreichende Eingriffsgrundlage dar. Erforderlich wären zumindest Zweckbestimmungen, damit die gesetzliche Höhe der einzelnen Zuschüsse vom Haushaltsgesetzgeber nachvollzogen werden könnte (Schönberger, Drucksache des Ausschusses für Inneres und Heimat 20(4)314 D, S. 4); denkbar wäre es auch, die absolute Höhe an anderen Bemessungsgrößen anzuknüpfen (etwa den Ansprüchen der Parteien aus der staatlichen Parteienfinanzierung). Beides ist aber nicht geschehen.

bb) StiftFinG fehlt es an gesetzlichen Vorgaben zu Art und Zielsetzung der Zuschüsse

Das StiftFinG müsste neben der Höhe oder Maßstäben zur Höhe auch Vorgaben dazu enthalten, für welche Zwecke der Haushaltsgesetzgeber Zuschüsse einplanen darf.

Insbesondere für Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit, die in § 3 Abs. 4 StiftFinG erwähnt werden, müssten Vorgaben enthalten sein, was unter den Begriff „gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit“ fällt. Im Haushaltsgesetz werden die nach den Erläuterungen den Globalmittel (aus Kapitel 0601, Titel 68512-144) in den Erläuterungen wie folgt umschrieben



„Die Globalzuschüsse werden den förderberechtigten Stiftungen nach dem Stiftungsfinanzierungsgesetz zur Erfüllung ihrer Aufgaben gewährt, insbesondere der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Hanns-Seidel-Stiftung, der Heinrich-Böll-Stiftung und der Rosa-Luxemburg-Stiftung zur Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben, *insbesondere der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Hanns-Seidel-Stiftung, der Heinrich-Böll-Stiftung und der Rosa-Luxemburg-Stiftung zur Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben gewährt [Anmerkung: Doppelung im Original]*, insbesondere für die Durchführung von Seminaren, Tagungen und Kolloquien, die Beschaffung von Lehr- und Lernmitteln sowie die Vergabe von Forschungsvorhaben mit gesellschaftspolitischer Zielsetzung vor allem auf dem Gebiet der Bildungsforschung. Aus den Globalzuschüssen werden u. a. Ausgaben für Personal und Verwaltung bestritten. Darüber hinaus dienen die Globalzuschüsse dazu, zeitgeschichtlich bedeutsame Archivalien (z. B. Aufzeichnungen, Redemanuskripte, Briefe u. Ä.) von deutschen Parlamentariern zu erhalten und in den Archiven der den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien nahestehenden Stiftungen zu archivieren. Die Verwendung der Globalzuschüsse richtet sich nach besonderen Bewirtschaftungsgrundsätzen, die vom Bundesministerium des Innern und für Heimat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen erlassen wurden.“

Einzelplan 06, Seite 13. f.  
<https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2024/soll/epl06.pdf#page=13>

Die Verwendungszwecke, die in den Erläuterungen nicht abschließend („insbesondere“) genannt sind, müssten zum einem im Stiftungsgesetz geregelt sein und zum anderen in einem abschließenden Katalog. Es muss gesetzlich geregelt sein, welche satzungsmäßigen Ziele zulässigerweise erfüllt werden dürfen und welche nicht. Es kann nicht Geld zur Erfüllung der Satzungsaufgaben der jeweiligen Stiftung zugewendet werden, ohne zumindest die zulässigen Satzungsaufgaben gesetzlich zu benennen oder zu begrenzen. Ein Verweis auf die (nicht öffentlichen) „besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze“ reicht nicht aus, weil damit der Kontroll- und (Selbst-)Überprüfungs-Zweck einer Regelung in einem materiellen Gesetz nicht erreicht wird.

Die gilt gleichermaßen für die Zwecke, für die projektgebundene Zuschüsse ausgereicht werden dürfen. Auch diese müssen im Gesetz abschließend benannt sein. Das zeigt schon die gegenwärtige Praxis, dass neben spezifisch auf politische Stiftungen bezogenen Titeln weitere aufgabenbezogene Titel zu Finanzierung der politischen Stiftungen verwendet werden (siehe oben zu den diesbezüglichen Feststellungen des Bundesrechnungshofs).

cc) StiftFinG fehlt es an gesetzlichen Vorgaben zur Schwelle der Förderberechtigung dem Grunde nach

Das StiftFinG erfüllt nicht die Pflicht des Gesetzgebers (die ihm zukommt, wenn er an der staatlichen Stiftungsfinanzierung festhält), „in abstrakt-genereller Weise zu regeln, nach welchen Kriterien der Kreis der Zuwendungsempfänger bestimmt ...wird“ (siehe oben C. I. 5. mit Nachweisen).

Die Förderfähigkeit (§ 2 Abs. 1 und 2 StiftFinG) einer politischen Stiftung setzt voraus, dass eine Partei in Fraktionsstärke in den Bundestag einzieht (oder im Ausnahmefall des § 2 Abs. 2 Satz 2 StiftFinG in den beiden vorangegangenen Legislaturperioden in Fraktionsstärke eingezogen war). Wann eine Partei in Fraktionsstärke einzieht, richtet sich nicht nach einem Gesetz, sondern nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags (gegenwärtig § 10 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags: Fraktionen sind Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen).

Mit der Anknüpfung an den in der Geschäftsordnung festgelegten Fraktionsbegriff hat der Gesetzgeber den Kreis der Zuwendungsempfänger nicht gesetzlich geregelt. Die Entscheidung, welche Parteien sich für eine Förderung der ihnen nahestehenden Stiftung qualifizieren, muss aber der Gesetzgeber (also der Bundestag unter Mitwirkung des Bundesrats) treffen; er kann nicht an Regelungen in der Geschäftsordnung des Bundestags anknüpfen. Diese gibt sich zwar auch der Bundestag; es handelt sich aber um bloßes Binnenrecht; der Bundestag wird beim Erlass seiner Geschäftsordnung nicht in seiner Funktion als Gesetzgeber tätig. Mit der Auslagerung der Regelung in die Geschäftsordnung werden prozessuale Rechte (etwa zur Erhebung einer Gesetzesverfassungsbeschwerde oder zur Einleitung eines

Organstreits einer nicht im Bundestag vertretenen Partei) und Mitwirkungsrechte des Bundesrats ausgehebelt, die mit Blick auf das Binnenrecht der Geschäftsordnung nicht greifen.

Aus diesem Grund ist das Gesetz auch nicht hinreichend bestimmt. Es ist denkbar, dass die Schwelle für die Fraktionsbildung in zukünftigen Legislaturperioden heraufgesetzt wird. Aufgrund dieser Unbestimmtheit ist das StiftFinG keine taugliche Eingriffsgrundlage für Zuwendungen an parteinahe Stiftungen.

Dem steht nicht entgegen, dass das BVerfG die Regelung des § 5 Parteiengesetz als verfassungsrechtlich unbedenklich eingestuft hat, auch soweit dort geregelt ist, dass für die im Bundestag *in Fraktionsstärke* vertretenen Parteien in jedem Fall der Umfang der Gewährung mindestens halb so groß sein muss wie für jede andere Partei (BVerfGE 24, 300 [354 f.]). Zum einen setzt sich das BVerfG dort mit der Frage der Bestimmtheit nicht auseinander. Zum anderen aber ist der Regelungsgehalt und -zusammenhang in § 5 Parteiengesetz ein anderer; denn § 5 Parteiengesetz dient dem Schutz der kleinen Parlamentsparteien. Die großen Parlamentsparteien sollen höchstens doppelt so viele Leistungen erhalten wie die kleineren Parteien, sofern diese in Fraktionsstärke eingezogen sind. (Die Regelungstechnik, Parteien in Fraktionsstärke mehr, nämlich mindestens die Hälfte der größten Partei, zuzubilligen, anstatt die Leistungen an die großen Parteien zu beschränken, benachteiligt allerdings zugleich [gerade] nicht in Fraktionsstärke eingezogene Parteien im Vergleich zu [gerade so] in Fraktionsstärke vertretenen Parteien.) Zum dritten ist festzustellen, dass die Unbestimmtheit in § 5 Parteiengesetz sich „nur“ auf eine Regelung zum Ausmaß der Leistungsgewährung auswirkt und nicht – wie im StiftFinG – auf die Förderberechtigung dem Grunde nach.

### **c) Keine andere hinreichende Eingriffsgrundlage**

Dass das Haushaltsgesetz, die Gemeinsame Erklärung der politischen Stiftungen und die Verfassungspraxis samt Stiftungsgesprächen keine hinreichende gesetzliche Grundlage sind, hat das BVerfG mit Urteil vom 22.02.2023 entschieden. Die Antragstellerin schließt sich den entsprechenden Ausführungen an.

## **V. Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit, soweit Zuschüsse an Jugendorganisationen der politischen Parteien vorgesehen sind**

Der Schutzbereich des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ist, auch mit Blick auf die Jugendorganisationen politischer Parteien, eröffnet (dazu 1.). Das Haushaltsgesetz 2024 greift in den Schutzbereich ein, soweit es Zuschüsse an die Jugendorganisationen politischer Parteien vorsieht (dazu 2.). Diese Eingriffe sind nicht gerechtfertigt (dazu 3.).

### **1. Schutzbereich**

Die Antragstellerin fällt in den persönlichen Schutzbereich. Wegen der im Haushaltsgesetz 2024 vorgesehenen Zuschüsse an Jugendorganisationen der politischen Parteien ist auch der sachliche Schutzbereich eröffnet.

Zur Begründung wird ergänzend auf die Ausführungen unter D. III. 1. verwiesen.

### **2. Eingriff**

Das Haushaltsgesetz greift, indem es diese Zuschüsse vorsieht und die Regierung ermächtigt, diese zu verteilen, auch in den Wettbewerb der politischen Parteien und somit in das Recht auf Chancengleichheit der Antragstellerin ein.

Da die Jugendorganisationen jedenfalls teilweise in die Parteien eingegliedert sind, bedarf es keiner Feststellungen dazu, ob Vorteile an Dritte sich auch als Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit der Parteien darstellen.

Sollte das – wegen tatsächlicher Unabhängigkeit der Jugendorganisationen – anders zu sehen sein, lassen sich solche Vorteile aber feststellen:

Die Jugendorganisationen stehen in einem personellen, finanziellen, organisatorischen und ideellem Näheverhältnis zu „ihren“ Parteien.

**Beweis: Sachverständigengutachten; Vernehmung der Vorsitzenden der Jugendorganisationen der im Bundestag vertretenen politischen Parteien als Zeugen**

Ihre Tätigkeit dient der Nachwuchsgewinnung und -ausbildung für die politischen Parteien. Eine Tätigkeit für die Jugendorganisation einer Partei mündet – gerade wenn

sie in herausgehobenen Positionen stattfindet – vielfach in einer späteren Tätigkeit für die Partei.

**Beweis: Sachverständigengutachten; Vernehmung der Vorsitzenden der Jugendorganisationen der im Bundestag vertretenen politischen Parteien als Zeugen**

Die Jugendorganisationen unterstützen die Parteien auch im Wahlkampf an Wahlständen und beim Plakatieren.

**Beweis: Sachverständigengutachten; Vernehmung der Vorsitzenden der Jugendorganisationen der im Bundestag vertretenen politischen Parteien als Zeugen**

Sie sind insgesamt deutlich weniger unabhängig als es politischen Stiftungen im Verhältnis zu ihrer Partei sind. Davon geht auch der Gesetzgeber aus, der in § 24 Abs. 12 Parteiengesetz eine Rechenschaftspflicht der Parteien bezüglich der Zuwendungen zu ihren Jugendorganisationen vorschreibt; entsprechende Regelungen zu den parteinahen Stiftungen gibt es nicht.

Zwar erreicht das Volumen der Zuwendungen mit gut 4 Millionen Euro bei Weitem nicht das Volumen der Zuwendungen an politische Stiftungen. Aber es darf nicht übersehen werden, dass diese Zuwendungen einen großen Unterschied machen. Für Jugendliche und junge Erwachsene macht es natürlich (wie für ältere Menschen) einen Unterschied, ob sie sich in einer Organisation bewegen, die über finanzielle Mittel verfügt, um Aktivitäten zu entfalten, oder ob es solche Mittel nicht gibt. Da Jugendorganisationen von politischen Parteien kaum Spenden oder andere Gelder erhalten, sind diejenigen Jugendorganisation, die über ein „Budget“ verfügen, mithin weitaus attraktiver und können auch durch entsprechende Mittelverwendung deutlich einfacher eine Vernetzung, den Austausch und die gemeinsame Entfaltung von Aktivitäten ihrer Mitglieder ermöglichen.

Natürlich variieren die Auswirkungen von Fördergeldern je nach Höhe der Förderung, dem Grunde nach wirken aber alle Gelder (über einer gewissen Wahrnehmungsschwelle, die aber jedenfalls überschritten ist, wenn ein Fördertitel Summen von mehr als einer Million erreicht) auf den politischen Wettbewerb ein.

Die zur Verfügung gestellten Mittel unterstützen die Parteien dabei, die genannten Vorteile zu erlangen. Sie wirken sich deshalb auf den Wettbewerb der Parteien aus, auch wenn sie (teilweise) an unabhängige Organisationen geleistet werden.

### **3. Keine Rechtfertigung mangels hinreichender gesetzlicher Grundlage**

Einer möglichen Rechtfertigung der durch das Haushaltsgesetz 2024 verursachten Eingriffe in das Recht der Antragstellerin aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG durch den Ausschluss der Stiftung für mensch umwelt tiere aus der staatlichen Stiftungsförderung steht bereits entgegen, dass es an einer hierfür erforderlichen besonderen gesetzlichen Grundlage fehlt.

§ 83 Abs. 1 SGB VIII ist keine hinreichende gesetzliche Grundlage. Wie beim StiftFinG fehlen in dieser Vorschrift Angaben zur Höhe der Zuschüsse oder Maßstäbe zur Bemessung der Höhe (dazu oben unter D. IV. 3 b) aa)). Es fehlen aber insbesondere auch Regelungen zum Kreis der Empfänger (bzw. Kriterien dafür, wie er sich bestimmt) und zur Verteilung der Mittel (BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, 2 BvE 3/19, Rn. 193). Solche Regelungen wären erforderlich, da sich der Detailliertheitsgrad nach dem Gesetzesvorbehalt richtet; wenn der Gesetzgeber sich dazu entscheidet, Jugendorganisationen von politischen Parteien zu fördern, ist eine wesentliche Frage, wonach sich der Kreis der Parteien bestimmt und nach welchem Schlüssel die Verteilung erfolgt; dies gilt insbesondere auch deshalb, weil die im Bundestag vertretenen Parteien hier gewissermaßen in eigener Sache entscheiden. Die Vorschrift kann daher die Eingriffe nicht rechtfertigen.

Andere hinreichende Grundlagen sind nicht ersichtlich. Das Haushaltsgesetz genügt nicht. Weitere Eingriffsgrundlagen, etwa § 24 Abs. 12 Parteiengesetz, genügen ebenfalls nicht; die Antragstellerin schließt sich insoweit den Ausführungen des OVG Berlin-Brandenburg (Urteil vom 14.03.2012 - OVG 6 B 19.11) an.

## **E. Begründetheit der Verfassungsbeschwerden**

Die Verfassungsbeschwerden sind begründet. Der Schutzbereich des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ist eröffnet (dazu I.). Das StiftFinG greift in den Schutzbereich ein (dazu II.). Diese Eingriffe sind nicht gerechtfertigt (dazu III.).

### **I. Schutzbereich**

Die Beschwerdeführer sind Träger des grundrechtsgleichen Rechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 (auch in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG). Der sachliche Schutzbereich ist eröffnet.

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in seiner Ausprägung als Gebot formaler Wahlrechtsgleichheit ergibt (vgl. BVerfGE 51, 222 [234 f.]), sichert die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Bürger (vgl. BVerfGE 85, 148 [157 f.]; 99, 1 [13]) und ist eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung (vgl. BVerfG, Urteil vom 26.02.2014, 2 BvE 2/13, Randnummer 46). Er gebietet, dass alle Wahlberechtigten das aktive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können, und ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (vgl. BVerfGE 82, 322 [337]; 85, 264 [315]; 135, 259 Rn. 44; 146, 327 Rn. 59; 156, 224 Rn. 56). Die Wahlrechtsgleichheit erfordert, dass Stimmen den gleichen Zählwert und grundsätzlich auch den gleichen Erfolgswert haben.

Die Gleichheit der Wahl wird auch durch die Frage der Parteienfinanzierung berührt (Klein/Schwarz, Dürig/Herzog/Scholz, Art. 38 GG Rn. 150; Magiera in Sachs, Art. 38 GG Rn. 96), jedenfalls wenn diese – wie hier – direkt an die Wählerstimmen anknüpft (monetäre Wahlrechtsgleichheit). Die Erfolgswertgleichheit muss nicht nur unmittelbar in der Berechnung der Sitzverteilung bei Verhältniswahlen, sondern auch mittelbar, etwa bei der Berechnung von Zuwendungen an Parteien oder parteinahe Stiftungen, berücksichtigt werden (hier „monetärer Erfolgswert“ genannt). Dies ergibt sich unmittelbar aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, jedenfalls aber in Verbindung mit dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl hängt eng mit dem Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit und dem Demokratieprinzip zusammen (BVerfGE 146, 327 Rn. 60). Zwar sind das Demokratieprinzip und das Recht auf Chancengleichheit der

Parteien keine grundrechtsgleichen Rechte, deren Verletzung die Beschwerdeführenden rügen könne; ihnen sind aber Grundsätze zu entnehmen, die das Recht der Beschwerdeführenden aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG auf einen gleichen Erfolgswert ihrer Stimme konkretisieren.

Gleiches gilt, wenn nicht die direkte Parteienfinanzierung, sondern Zahlungen an Dritte, die wie direkte Förderungen die Chancengleichheit der Parteien betreffen, an die Wählerstimmen anknüpfen. Dies ist bei den Zahlungen an parteinahe politische Stiftungen der Fall (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023, 2 BvE 3/19 -, Rn. 1-250, [https://www.bverfg.de/e/es20230222\\_2bve000319.html](https://www.bverfg.de/e/es20230222_2bve000319.html)); siehe im Einzelnen oben unter D. I., D. II. 2. b) und c) sowie D. III. 2. b) und c).<sup>6</sup>

Da das StiftFinG wegen der Förderberechtigung und der Höhe der Förderung für parteinahe Stiftungen an die bei der Bundestagswahl abgegebenen Stimmen anknüpft, ist der Schutzbereich der Wahlrechtsgleichheit eröffnet.

## **II. Eingriff**

Das StiftFinG misst Stimmen einen unterschiedlichen Erfolgswert zu.

### **1. Regelungen zur Förderberechtigung politischer Stiftungen**

Die Regelungen verletzen die Gleichheit der Wahl, weil sie Stimmen bei der Förderfähigkeit dem Grunde nach und bei der Höhe der Förderung Stimmen monetär benachteiligen, die auf Parteien entfallen, die entweder nicht „stiftungsberechtigt“ sind oder bei den vorletzten drei Wahlen vor der letzten Wahl nicht oder mit schlechterem Erfolg als andere Parteien teilgenommen haben.

Die Förderfähigkeit (§ 2 Abs. 1 und 2 StiftFinG) einer politischen Stiftung setzt voraus, dass die nahestehende Partei in den beiden vorangegangenen Bundestagswahlen in Fraktionsstärke in den Bundestag eingezogen ist. Nach § 10 Abs. 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags sind Fraktionen Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen. Wie viele Mitglieder einer Partei im Bundestag sitzen, hängt von der Anzahl der für die Partei abgegebenen Zweitstimmen ab (§ 4 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 5 Bundeswahlgesetz – BWahlG –). Dabei



werden bei der Verteilung der Sitze nach § 4 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BWahlG Parteien, die weniger als 5 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten haben, nicht berücksichtigt. Solche Stimmen haben also nach den Regelungen des StiftFinG einen stark, potentiell bis auf Null geminderten monetären Erfolgswert (er ist nach der – allerdings ihrerseits verfassungswidrigen – gesetzlichen Regelung nicht stets gleich Null, weil die Stimme gemäß § 3 Abs. 3 StiftFinG nach künftigen Wahlen eine höhere Förderung einer parteinahen Stiftung bewirken kann, dazu sogleich). Dieser unterschiedliche monetäre Erfolgswert einer Stimme stellt eine Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit der Stimmen dar, die nicht gerechtfertigt ist. Dies Ungleichbehandlung bedarf einer Rechtfertigung.

## **2. Regelungen zur Förderhöhe**

Ein weiterer Eingriff in Form eines ungleichen monetären Stimmgewichts ist die Regelung des § 3 Abs. 3 StiftFinG. Danach ist der Durchschnitt des Zweitstimmenanteils der letzten vier Bundestagswahlen für die Höhe der Förderung maßgeblich.

Ebenso wie die Regelung zur Förderberechtigung dem Grunde nach bevorzugt auch diese Regelung zur Höhe der Förderung (genauer: des Anteils an der im Haushaltsgesetz festgelegten Gesamtsumme der Zuschüsse) die Stimmen für eine bereits zweimal in Fraktionsstärke in den Bundestag eingezogene Partei gegenüber Stimmen für sonstige Parteien. Wenn zwei Parteien beide 10 % der Zweitstimmen erhalten, die eine aber bereits bei den vorangegangenen drei Wahlen 10 % der Zweitstimmen erhalten hat und die andere erstmals zur Bundestagswahl angetreten ist, führt die Stimme für jene Partei zu vier Mal so hohen Zuwendungen wie die Stimme für diese.

Eine weitere Ungleichbehandlung liegt in den Regelungen zur Höhe der Förderung. § 3 Abs. 3 StiftFinG knüpft an die durchschnittliche Zweitwahlanteile bei den letzten vier Wahlen an; ist eine Partei bei einer oder mehrerer Wahlen nicht angetreten, wird sie so behandelt, als habe sie bei dieser Wahl oder diesen Wahlen 0 Stimmen erhalten. Dadurch, dass die Ergebnisse der letzten vier Wahlen berücksichtigt werden, erhalten Stimmen für Parteien, die bei den vorletzten drei Wahlen vor der letzten Wahl (überhaupt oder erfolgreicher) angetreten sind, einen höheren Erfolgswert als Stimmen für Parteien, die erstmals oder nicht bei allen vorletzten drei Wahlen (oder

mit geringerem Erfolg als andere Parteien) angetreten sind. Auch diese Regelung verleiht den Wählerstimmen somit einen unterschiedlichen „monetären Erfolgswert“.

**Beispiel:** Es gibt eine Partei A, die mit jeweils 10 % der Zweitstimmen in den letzten drei Legislaturperioden im Bundestag vertreten war. Eine Partei B tritt zum ersten Mal bei der aktuellen Wahl an. Beide Parteien erhalten bei der aktuellen Wahl je 10 % der Zweitstimmen. Der monetäre Erfolgswert der Zweitstimmen für Partei A ist viermal so hoch wie der von Zweitstimmen für Partei B.

Diese Ungleichbehandlung kann nicht damit negiert werden, dass auch die Stimme für Partei B für die nächsten vier Wahlen „nachwirkt“, die Stimme bei der aktuellen Wahl also genauso ein Gewicht hat wie eine Stimme für Partei A bei viertletzten Wahl. Denn der monetäre Erfolgswert einer Stimme muss mit dem Erfolgswert anderer Stimmen bei der gleichen Wahl verglichen werden; den ob eine Partei bei der nächsten Wahl erneut antritt und ob sie bei dabei genug Stimmen erhält, damit die frühere Stimme sich finanziell auswirkt, ist unsicher und zum Zeitpunkt der Stimmabgabe zu aktuellen Wahl jeweils nicht vorhersehbar (oder nur für die wenigen Parteien vorhersehbar, die mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit genug Stimmen erhalten werden).

Diese Ungleichbehandlung ist jedenfalls nicht offensichtlich gerechtfertigt, sodass eine Verletzung der Wahlrechtsgleichheit möglich erscheint. Der Gesetzgeber nennt das Bedürfnis der Stiftungen nach einer konstanten Finanzierung als Grund für die Anknüpfung an die Ergebnisse der letzten vier Bundestagswahlen. Dieser Grund dürfte kein Verfassungsgut darstellen, dass dem Grundrecht auf gleiche Wahl die Waage halten kann, zumal sich politiknahe Akteure auf ändernde Wahlergebnisse und damit einhergehende Änderungen von sachlichen und personellen Ressourcen einstellen müssen und können.

Bei der Beschwerdeführerin zu 1. scheint aus denselben Gründen eine Verletzung ihres grundrechtsgleichen Rechts auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb, das sich aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, aber auch aus dem Grundrecht des Art. 3 Abs. 1 GG ableiten lässt, möglich.

Indem das StiftFinG für die Förderfähigkeit von politischen Stiftungen dem Grunde nach an den Einzug in den Bundestag in Fraktionsstärke in drei aufeinanderfolgenden Wahlen anknüpft (§ 2 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 StiftFinG), misst es Stimmen

unterschiedlichen monetären Erfolgswert zu. Denn nur Stimmen für Parteien, die bereits in den beiden vorangegangenen Wahlen in Fraktionsstärke in den Bundestag eingezogen sind, entfalten eine (sofortige) finanzielle Wirkung in Form von Zahlungen an eine der Partei nahestehenden Stiftung. Stimmen für andere Parteien können zwar auch ein solche Wirkung entfalten; dies hängt aber von den Ergebnissen zukünftiger Wahlen ab. So kann etwa eine Stimme für ein Partei, die dazu führt, dass diese zum ersten bzw. zweiten Mal in Fraktionsstärke in den Bundestag einzieht, dazu führen, dass die dieser Partei nahestehenden Stiftung Gelder erhält, wenn die Partei bei den nächsten bzw. der nächsten Wahl wiederum in Fraktionsstärke einzieht. Und selbst wenn die Partei nicht in den Bundestag einzieht, kann sich die Stimme finanziell auswirken, wenn die Partei bei den nächsten drei Wahlen in Fraktionsstärke in den Bundestag einzieht, weil die Höhe der Förderung sich nach den Stimmen der letzten vier Wahlen bemisst (§ 3 Abs. 3 Satz 1 StiftFinG). Diese unsicheren, aber möglichen finanziellen Auswirkungen führen aber nicht dazu, dass die Stimmen den gleichen monetären Erfolgswert haben. Gerade die Unsicherheit zukünftiger Auswirkungen zeigt, dass die unmittelbaren Auswirkungen der Stimmen bei der aktuellen Wahl miteinander verglichen werden müssen. Die Stimme für eine Partei, die nicht stiftungsberechtigt ist, vermittelt zwar eine Art „Guthaben“ für den Fall, dass die Partei bei einer der nächsten drei Wahlen die Stiftungsberechtigung erlangt. Dieses „Guthaben“ ist aber nicht aktuellen Zahlungsansprüchen gleichzustellen.

### **III. Rechtfertigung**

Eine Rechtfertigung für die Ungleichbehandlungen ist nicht ersichtlich.

Eine Rechtfertigung der Regelung der Förderberechtigung scheidet schon deshalb aus, weil der Gesetzgeber mit der Anknüpfung an die Fraktionsstärke keine eigene Entscheidung getroffen hat, sondern an die Geschäftsordnung des Bundestags anknüpft. Die Entscheidung, welche Parteien sich für eine Förderung der ihnen nahestehenden Stiftung qualifiziert, muss aber Bundestag als Gesetzgebungsorgan treffen; er kann nicht an Regelungen in der Geschäftsordnung anknüpfen. Diese trifft zwar auch der Bundestag, aber nicht in seiner Funktion als Gesetzgeber. Der Gesetzgeber muss selbst festlegen, welche Stiftungen förderfähig sind; er darf dies nicht den Regelungen in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags auslagern. Sonst werden prozessuale Rechte (etwa eine Gesetzesverfassungsbeschwerde oder

ein Organstreit einer nicht im Bundestag vertretenen Partei) und Mitwirkungsrechte des Bundesrats ausgehebelt, die mit Blick auf das Binnenrecht der Geschäftsordnung nicht gelten.

Da zwischen Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien ein enger Zusammenhang besteht und die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Einschränkungen den gleichen Maßstäben folgt (BVerfGE 135, 259 [285 f.] m.w.N.), wird im Übrigen auf die Ausführungen oben unter D. III. 3. b) und d aa) verwiesen werden. Die Eingriffe sind nicht gerechtfertigt.

## **F. Rechtsfolge**

In den Verfassungsbeschwerdeverfahren kann das StiftFinG für nichtig oder für unvereinbar mit dem Grundgesetz erklärt werden. Da die angegriffenen Regelungen den Kern des StiftFinG ausmachen, ist das gesamte Gesetz, hilfsweise nur die angegriffenen Regelungen, für nichtig oder unvereinbar zu erklären.

Im Organstreit stellt das BVerfG gemäß § 67 Satz 1 BVerfGG 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; kassatorische oder rechtsgestaltende Wirkung kommt der Entscheidung im Organstreit nicht zu (BVerfG, Urteil vom 22.02.2023, 2 BvE 3/19, Rn. 248.). Dennoch ist auch im Organstreitverfahren Vollstreckungsanordnung gemäß § 35 BVerfGG möglich; die Entscheidung darüber ergeht von Amts wegen.

Im hiesigen Verfahren steht zu befürchten, dass der Gesetzgeber das Stiftungsfinanzierungsgesetz scheinbarweise nachbessert. Dafür spricht, der Gesetzgeber sich im Gesetzgebungsverfahren – soweit ersichtlich – überhaupt nicht mit der Frage befasst hat, ob auch niedrigere Werte als 5 % der Zweitstimmen ausreichen, obwohl das BVerfG deutlich gemacht hat, „dass einer schlichten Übertragung bereits bestehender Sperrklauseln entgegenstehen könnte, dass diese dem Schutz von Verfassungsgütern dienen, denen im vorliegenden Zusammenhang nur eine nachrangige Bedeutung zukommt“ (Randnummer 244) und zudem im Bereich der Parteienfinanzierung einen viel geringeren Wert, nämlich einen Zweitstimmenanteil von 0,5 %, als unteren Schwellenwert angesetzt hat.

Ob eine Vollstreckungsanordnung erforderlich ist, hängt auch davon ab, wie klar das BVerfG eine Untergrenze formuliert und ob in den Verfassungsbeschwerdeverfahren das StiftFinG für nichtig erklärt wird.

Jedenfalls muss angesichts des (in Bund und Ländern) auf bald eine Milliarde zusteuernden Volumens der Stiftungsfinanzierung eine Beseitigung der Verfassungswidrigkeit auf Raten vermieden werden. Wenn jedes Verfahren vier Jahre dauert und der Gesetzgeber die Grenze in halben Prozentschritten senkt, dauert die Herstellung des verfassungsgemäßen Zustands fast ein halbes Jahrhundert.

## Unterschriften

Für die Antragstellerin und Beschwerdeführerin zu 1. und in eigenem Namen als Beschwerdeführende

Ort, Datum

Ort, Datum

Ort, Datum

---

---

---

---

---

---

Paula López Vicente

Dr. Marcel Krohn

Robert Gabel

Für sich selbst als Beschwerdeführer

Ort, Datum

---

---

Dr. Peter Haversath

Anlage 1: Übersicht Wahlergebnisse