LEUPHANA
UNIVERSITÄT LÜNEBURG

Unfall in Zeitlupe

Koß, Michael; Schwörer, Jakob

Publication date:
2023

Document Version
Verlags-PDF (auch: Version of Record)

Link to publication

Citation for pulished version (APA):
Koß, M., & Schwörer, J. (2023, Feb 23). Unfall in Zeitlupe: Warum das BVerfG die etablierten Parteien zum Jagen tragen muss. Max Steinbeis Verfassungsblog gGmbH. https://verfassungsblog.de/unfall-in-zeitlupe/

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 27. Apr.. 2024

Warum das BVerfG die etablierten Parteien zum Jagen tragen muss

VB verfassungsblog.de/unfall-in-zeitlupe/

Michael Koß

Jakob Schwörer
23 Februar 2023

Unfall in Zeitlupe

Mit Urteil vom 22. Februar 2023 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entschieden, dass es im Bereich der staatlichen Parteienfinanzierung eines gesonderten Stiftungsgesetzes bedarf (2 BvE 3/19). Die im Bundestag vertretenen Parteien, insbesondere die SPD und die Union, haben in der Frage der Finanzierung parteinaher Stiftungen einmal mehr jegliche eigenständige Entscheidungsfindung solange verweigert, bis das BVerfG sie zum Jagen getragen hat. Dieses Muster, das auch die Regulierung der Parteienfinanzierung kennzeichnet, war lange ein Ärgernis, aber auch Ausdruck des wechselseitigen Respekts von Parteien und Verfassungsgericht. Angesichts einer sich radikalisierenden AfD ist das Zaudern der Parteien aber zusehends untragbar. Zum Glück beließ es das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil nicht beim guten Zureden.

Es stellt eine Herausforderung dar, bei der Zusammenfassung des Urteils auf sarkastische Untertöne zu verzichten. Im Kern befand das Gericht, dass die Verteilung der gleichsam politischsten staatlichen Zuwendungen an die parteinahen Stiftungen nicht mit dem Recht der Parteien auf Chancengleichheit vereinbar ist. Es handelt sich dabei um die sogenannten Globalzuschüsse, die sich im Jahr 2021 auf knapp 141 Mio. Euro beliefen und damit ca. ein Fünftel der Gesamteinnahmen der Stiftungen von knapp 700 Mio. Euro ausmachen. Für das Jahr 2019 hätte die AfD-nahe Desiderius-Erasmus-Stiftung (DES) ebenfalls einbezogen werden müssen. Für 2022 (und potenziell ebenso die folgenden Jahre) wird in einem neuen Verfahren über die Ansprüche der DES zu entscheiden sein. Vor allem aber mahnte das Gericht ein Stiftungsgesetz an, in dem die Verteilung der Mittel festgelegt wird.

Von Fans für Fans

Das Gericht legt in seinem Urteil sehr nüchtern dar, wie die überaus umfangreiche Finanzierung der Stiftungen bislang zustande kam. Ausgangspunkt waren stets die sogenannten Stiftungsgespräche:

> „In diesen Gesprächen informierten sich Mitglieder des Deutschen Bundestages über die Arbeit und Planungen der politischen Stiftungen. Daneben nahmen fakultativ auch Vertreter des Bundesministeriums des Innern teil. Über den Kreis der an den Gesprächen teilnehmenden Stiftungen entschieden die bislang geförderten politischen Stiftungen. In den Stiftungsgesprächen legten Stiftungsvertreterinnen und -vertreter den sich aus ihrer Sicht ergebenden Finanzbedarf der Stiftungen für das kommende Haushaltsjahr dar.
>
> Die Umsetzung des Ergebnisses der parlamentarischen Beratungen erfolgte in aller Regel in Form von Änderungsanträgen der Fraktionen oder der Bundesregierung zum Regierungsentwurf, die im Rahmen der Sitzung des Haushaltsausschusses zur abschließenden Beratung des Haushalts („Bereinigungssitzung“) behandelt wurden. Die Entscheidungen über den Kreis der begünstigten Stiftungen und über die Verteilung der Globalzuschüsse auf diese, welche nach einem nicht veröffentlichten, rechtlich nicht fixierten und im Konsens unter den parteinahen Stiftungen dem Haushaltsausschuss vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel vorgenommen wurden, wurden jeweils Bestandteil des jährlichen Haushaltsgesetzes.“ (2 BvE 3/19, Rn. 6–7).

Die Stiftungen gaben also bislang in bester „Von Fans für Fans“-Manier auf einem informellen Treffen ihren Finanzbedarf bekannt und dieser Bedarf wurde dann exekutiv zur Kenntnis genommen sowie parlamentarisch beschlossen. Gemäß dem Otto Schily zugeschrieben Bonmot „In meinem Haus kann jeder machen, was ich will“ waren all diejenigen Stiftungen an dem Verfahren beteiligt, denen eine Einladung zum initialen informellen Treffen zugegangen war.

Um weiterhin jedwedem Sarkasmus-Impuls entgegenzuwirken, sei hier nur darauf verwiesen, dass diese Praxis bereits seit mehr als 30 Jahren kritisiert wird. Schon die vom Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker eingesetzte Kommission zur Parteienfinanzierung hat im Februar 1993 das Fehlen einer materiellen Rechtsgrundlage für die Verteilung der Stiftungsmittel sowie die mangelnde Transparenz und Kontrolle der Mittelzuweisung moniert.[2)] Das juristische Schrifttum folgte dieser Einschätzung ab 1994.[3)] Dennoch wurde eine solche Rechtsgrundlage trotz zahlreicher weiterer Forderungen –auch auf dem Verfassungsblog[4)] – nicht geschaffen. Stattdessen blieb man weiter unter sich: Die Stiftungen haben sich in einer Gemeinsamen Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen 1998 darauf verständigt, dass alle Stiftungen von Parteien Mittel erhalten sollten, die in zwei aufeinanderfolgenden Legislaturperioden im Bundestag vertreten waren. Die Gesamthöhe der Mittel sollte sich analog zum Bundeshaushalt entwickeln. Bezeichnenderweise wurde auch das letztgenannte Ziel deutlich verfehlt: Seit 1998 sind die Einnahmen der Stiftungen um jährlich 3,8 Prozentpunkte gestiegen; der Bundeshaushalt stieg im selben Zeitraum jährlich um nur 2,8 Prozentpunkte an (zum Vergleich: die Inflationsrate lag 1998–2021 im jährlichen Mittel bei 1,4 Prozent und die staatliche Parteienfinanzierung wuchs jährlich um 2,1 Prozentpunkte).

Die beschriebene regulatorische Nonchalance mag ja noch angehen, denn es ist nicht zu bestreiten, dass die parteinahen Stiftungen grundsätzlich wichtige Arbeit verrichten. Zuvorderst rechts- und sozialwissenschaftliche Kritik muss „die“ Parteien nicht anfechten, auch nicht über einen Zeitraum von 30 Jahren. Fest steht: Der allgemeine Unmut über „die“ Parteien ist kausal nicht ohne Weiteres mit dem Gebaren der ihnen nahestehenden Stiftungen in Verbindung zu bringen, erst recht nicht, weil das Vertrauen in Parteien auch in Ländern ohne staatliche Stiftungs- oder Parteienfinanzierung stetig sinkt.

Problem erkannt – und ignoriert

Spätestens 2013 wurde aus dem akademischen Problem der Stiftungsfinanzierung aber ein politisches, denn in diesem Jahr erreichte mit der AfD eine Partei rechts der Union mit 4,7 Prozent der Wählerstimmen ihren größten Wahlerfolg in der Geschichte der Bundesrepublik, besser noch als die 4,3 Prozent der NPD 1969. Was würde passieren, wenn die AfD noch erfolgreicher werden und eine Stiftung gründen würde? Über diese Frage hatten die im Bundestag vertretenen Parteien und ihre Stiftungen dann vier Jahre Zeit nachzudenken, bis die AfD 2017 die Fünfprozenthürde mit Leichtigkeit übersprang (12,6 Prozent) und im folgenden Jahr die DES als ihr nahestehende Stiftung anerkannte. Spätestens zu diesem Zeitpunkt war das bereits 25-jährige Problem der Stiftungsfinanzierung handfest und virulent. Die AfD zog zwischenzeitlich nicht nur in alle Landtage ein, sondern radikalisierte sich ungebremst. 2021 schließlich gelang ihr der Wiedereinzug in den Bundestag mit nur geringen Stimmverlusten (10,3 Prozent).

Passiert ist seitens der anderen im Bundestag vertretenen Parteien in all der Zeit: nichts. Die kleinen Parteien schienen durchaus zu Änderungen bereit. Deshalb fand der Satz „Die Arbeit und Finanzierung der politischen Stiftungen wollen wir rechtlich besser absichern“ seinen Weg in den aktuellen Koalitionsvertrag. Aber die beiden großen Parteien und namentlich die SPD stehen auf der Bremse. Warum dies so ist, offenbart ein genauerer Blick auf die Entwicklung der Globalzuschüsse an die SPD-nahe Friedrich-Ebert-Stiftung (FES): 1998, im Jahr der Gemeinsamen Erklärung der Stiftungen und des mit einem Stimmenanteil von 40,9 Prozent größten SPD-Wahlerfolgs seit 1980, erhielt die FES 34,8 Mio. Euro. Nachdem die SPD 2021 zum vierten Mal in Folge bei einer Bundestagswahl weniger als 26 Prozent der Stimmen (konkret 25,7) erhalten hatte, beliefen sich die Globalzuschüsse der FES auf 39 Mio. Euro. Dem Verlust eines guten Drittels an Wählerstimmen der Partei stand also ein Zugewinn von 13 Prozentpunkten bei den Globalzuschüssen gegenüber. Im tiefsten Tal der SPD, zwischen 2009 und 2017 (Stimmendurchschnitt bei den drei Bundestagswahlen in dieser Zeit: 23 Prozent) war es der FES angesichts dieses Mittelaufwuchses möglich, die Zahl ihrer Mitarbeiter trotz allem zu erhöhen: von 614 (2009/10) auf 689 (2016/17). Für die SPD bzw. die FES als Organisation kann es durch ein Stiftungsgesetz mit transparenter Grundlage der Zuwendungen und ihrer Höhe also nur schlimmer werden, denn das hier beschriebene Delta zwischen Wahlerfolg und Stiftungspower bleibt aus der Binnenperspektive besser fernab gesetzgeberischer Nachvollziehbarkeit. Spätestens seit die AfD auf den Plan getreten ist, ist diese Binnenperspektive aber obsolet.

Karlsruhes kluge Intervention

Deshalb musste jetzt das Bundesverfassungsgericht auf ein Stiftungsgesetz pochen, und es tat dies auf eine kluge Art und Weise. Der Politikwissenschaftler Georg Vanberg hat am Beispiel der Parteienfinanzierung bereits darauf verwiesen, dass die Parteien sich deshalb gern vom Gericht zu konkreten regulatorischen Änderungen nötigen ließen, weil sie sich immer sicher sein konnten, dass das Verfassungsgericht sie als *constitutional peers* schonen würde. Warum der Aufwand eigenständiger Reformen, wenn die Grundzüge minimalinvasiver verfassungskonformer Änderungen auch vom Gericht entworfen werden können?

Allerdings funktionierte das alte Modell der Arbeitsteilung zwischen Parteien und Verfassungsgericht unter der Bedingung, dass niemand wirklich die (demokratischen) Regeln des (politischen) Spiels in Frage stellte. Die Grünen wurden schon in ihrer ersten Legislaturperiode in die parlamentarischen Abläufe des Bundestages hineinsozialisiert. Für die AfD steht diese Entwicklung vorsichtig formuliert noch aus. Deshalb zeugt es von Weisheit, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Stiftungsfinanzierung den Parteien weniger gut zugeredet als vielmehr gedroht hat: Die DES wurde bei den Globalzuschüsse bereits 2019 unberechtigterweise übergangen und ein Stiftungsgesetz wurde nicht nur vom Gericht angemahnt; seine Ausarbeitung steht schon jetzt im Schatten eines weiteren abgetrennten Verfahrens zu den Globalzuschüssen für 2022 (und potenziell die folgenden Jahre).

Das Gericht hat vollkommen zurecht anerkannt, dass die Globalmittel eben auch in den politischen Wettbewerb eingreifen, der maßgeblich von den Parteien bestritten wird. Deshalb können der DES nicht einfach per Haushaltsvermerk Globalmittel vorenthalten werden. Der Unfall, auf den die etablierten Parteien je nach bevorzugter Lesart seit 1993, 2013 oder 2017 in Zeitlupe zusteuerten, hat sich nun ereignet: potenziell antidemokratische Umtriebe können unter der Rubrik „politische Bildungsarbeit“ gefördert werden, und zwar möglicherweise auch über 2022 hinaus (das Verfahren für 2022 hat schon ein Aktenzeichen: 2 BvE 1/23). Dass es so weit kommen konnte, haben sich die im Bundestag vertretenen Parteien selbst zuzuschreiben.

Gleichzeitig hat das Gericht aber auch zu erkennen gegeben, dass auf dem Wege eines Parlamentsgesetzes das Demokratieprinzip, aus dem nach jetzigem Stand das Erfordernis eines Einbezugs der DES folgt, auch so ausbuchstabiert werden kann, dass ein weiterer Zeitlupenunfall wie der des 22.2.2023 ausgeschlossen ist. Dazu muss der Gesetzgeber demokratische Kriterien definieren, die die Ausschüttung von Globalzuschüssen an parteinahe Stiftungen – oder den Ausschluss von ebenjenen Zuschüssen – begründen. Das Bundesverfassungsgericht hat hier explizit mit dem Zaunpfahl der freiheitlich-demokratischen Grundordnung gewunken – ohne allerdings in Details zu gehen: „Welche Anforderungen und Konsequenzen sich daraus für die staatliche Stiftungsförderung ergeben, ist vorliegend nicht zu entscheiden“ (2 BvE 3/19, Rn. 246). Die Parteien müssen diesmal selbst die Arbeit der Demokratie erledigen. Gut so!

Der Autor Michael Koß war als Sachverständiger in dem Verfahren vor dem BVerfG tätig, aber äußert in diesem Text ausschließlich seine private Meinung.

References

↑1 Zum Vergleich: die im Bundestag vertretenen Parteien erhielten 2021 staatliche Zuwendungen von 193 Mio. Euro.

↑2 BT-Drs. 12/4425, S. 38, 41, so auch zitiert im neuen Stiftungsurteil (vgl. 2 BvE 3/19, Rn. 9).

↑3 Uwe Günther & Michael Vesper (1994), Wie weiter mit dem Stiftungsgeld? ZRP 27/8, S. 289–292.

↑4 Vgl. Merten, Heike: Reden wir erneut über Geld: Wir brauchen ein Parteistiftungsgesetz!, VerfBlog, 2018/6/15, https://verfassungsblog.de/reden-wir-erneut-ueber-geld-wir-brauchen-ein-parteistiftungsgesetz/, DOI: 10.17176/20180615-215933-1; Hobusch, Alexander: Parteinahe Stiftungen sind Partei-Stiftungen: Anmerkungen zur Parteienfinanzierung aus Anlass des BVerfG-Beschlusses zur AfD-nahen Desiderius-Erasmus-Stiftung, VerfBlog, 2020/8/21, https://verfassungsblog.de/parteinahe-stiftungen-sind-partei-stiftungen/, DOI: 10.17176/20200821-155253-0.

↑5 Zahlen nach den Jahresberichten der FES, die hier erhältlich sind: https://www.fes.de/stiftung/jahresberichte-zahlen-fakten. Nach 2017 änderte die FES die Zählweise ihrer Mitarbeiter; ein dem elektoralen Sinkflug der Partei folgender Stellenabbau bei der Stiftung ist unwahrscheinlich.

↑6 Vgl. Georg Vanberg (2005), The Politics of Constitutional Review in Germany, Cambridge: Cambridge University Press, S. 164–165. Das beste Beispiel für ein solches Vorgehen war die vermeintlich weitreichende Umstellung von einer Wahlkampf- zu einer allgemeinen Parteienfinanzierung 1993: Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Urteil von 1992 (2 BvE 2/89) aber nicht nur die absolute Obergrenze der staatlichen Parteienfinanzierung unangetastet gelassen, sondern im Anschluss auch geduldet, dass der beanstandete Chancenausgleich für kleinere Parteien als Degression wiederkehrte, in deren Zuge die ersten vier Millionen Wählerstimmen umfangreicher erstattet wurden. Es gab also weiterhin dieselbe Summe staatlichen Geldes, nur für andere (zusätzliche) Zwecke und die Kleinen bekamen weiterhin relativ mehr. Raider hieß jetzt Twix, sonst änderte sich nix.

↑7 Vgl. Michael Koß (2023), Legislative Democracy in the Bundestag After Reunification, German Politics 32/1, S. 107–126. https://doi.org/10.1080/09644008.2021.2019712.

References

LICENSED UNDER CC BY SA

SUGGESTED CITATION Koß, Michael; Schwörer, Jakob: *Unfall in Zeitlupe: Warum das BVerfG die etablierten Parteien zum Jagen tragen muss, VerfBlog,* 2023/2/23,

https://verfassungsblog.de/unfall-in-zeitlupe/, DOI: 10.17176/20230223-185128-0.

Explore posts related to this:

Other posts about this region:
Deutschland
LICENSED UNDER CC BY SA