



LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**INFORMATION**  
**18/101**

Alle Abgeordneten

---

## **Vergabe von Fördermitteln an parteinahe Stiftungen durch das Land Nordrhein-Westfalen**

**Gutachten über die möglichen Auswirkungen des Urteils des  
Bundesverfassungsgerichts vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19 – auf  
die derzeitige Fördermittelvergabe an parteinahe Stiftungen durch  
das Land Nordrhein-Westfalen**

Bearbeitung:           Parlamentarischer Beratungs- und Gutachtendienst

Datum:                 10. November 2023

Dieses Gutachten hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag des Abgeordneten Christian Loose erstellt. Der Abgeordnete hat das Gutachten zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. SACHVERHALT UND GUTACHTENAUFTRAG .....</b>	<b>4</b>
<b>B. GUTACHTEN .....</b>	<b>5</b>
I. VEREINBARKEIT DER AKTUELLEN FÖRDERPRAXIS MIT ART. 21 ABS. 1 GG.....	5
1. <i>Wesentliche Grundsätze des bundesverfassungsgerichtlichen Urteils</i> .....	5
2. <i>Darstellung der aktuellen Förderpraxis</i> .....	7
3. <i>Bewertung</i> .....	9
3.1. Anwendbarkeit der Grundsätze des BVerfG .....	9
3.2. Erheblichkeit / (vergleichbare) Wettbewerbsverzerrung.....	11
3.3. Ergebnis.....	15
4. <i>Rechtfertigung</i> .....	16
II. GESETZLICHE REGELUNG .....	16
1. <i>Wesentliche Grundsätze des bundesverfassungsgerichtlichen Urteils</i> .....	17
2. <i>Auswirkungen für Nordrhein-Westfalen</i> .....	18
2.1. Gesetz nur im Falle eines Eingriffs zwingend.....	19
2.2. Haushaltsgesetz unter engen Voraussetzungen ausreichend .....	19
2.3. Gesetzgebungskompetenz .....	20
2.3.1. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder aus Art. 70 Abs. 1, 30 Abs. 1 GG...	20
2.3.2. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 21 Abs. 5 GG .....	20
2.3.3. Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern kraft Natur der Sache.....	21
2.4. Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhang .....	22
2.5. Bewertung.....	23
3. <i>Ergebnis zur gesetzlichen Grundlage</i> .....	25
III. FAZIT .....	26
<b>C. LITERATURVERZEICHNIS .....</b>	<b>27</b>

## A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag

Mit Urteil vom 22. Februar 2023 hat das Bundesverfassungsgericht (im Folgenden: BVerfG) die Förderpraxis für das Haushaltsjahr 2019 für sog. „Globalzuschüsse“ an parteinahe Stiftungen auf Bundesebene für verfassungswidrig erklärt.<sup>1</sup> Soweit der durch das Haushaltsgesetz 2019 festgesetzte Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2019 die Ausreichung von Globalzuschüssen zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit für politische Stiftungen ermöglicht, verletzt er nach dem Urteil des BVerfG das Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 des Grundgesetzes (im Folgenden: GG).

Gegenstand des dem Urteil zugrunde liegenden Organstreitverfahrens war die Frage, ob die antragstellende politische Partei, die Alternative für Deutschland (im Folgenden: AfD), in ihrem Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG verletzt ist, wenn eine Förderung des ihr nahestehenden Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. (im Folgenden: die DES) im Gegensatz zu anderen parteinahen Stiftungen im Bundeshaushalt nicht vorgesehen ist.

Das BVerfG sah den Wettbewerb unter den politischen Parteien durch die gegenwärtige staatliche Förderung parteinaher Stiftungen auf Bundesebene verzerrt und bejahte einen Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG. Zur Rechtfertigung eines solchen Eingriffs sei ein besonderes Parlamentsgesetz erforderlich, wenn sich die Legitimation zum staatlichen Handeln nicht unmittelbar aus der Verfassung ergebe. Diesem Erfordernis werde durch den Erlass des Haushaltsgesetzes nicht genügt.

Vor dem Hintergrund des Urteils hat der Abgeordnete Christian Loose den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachtendienst damit beauftragt zu begutachten, welche möglichen Auswirkungen das Urteil des BVerfG auf die derzeitige Fördermittelvergabe an die sog. parteinahen Stiftungen durch das Land Nordrhein-Westfalen hat. Im Mittelpunkt des Gutachtens soll die Frage stehen, ob und inwieweit das Urteil des BVerfG die Einführung besonderer gesetzlicher Regelungen für die staatliche Förderung der parteinahen Stiftungen in NRW durch den Gesetzgeber notwendig macht. Daneben soll die Frage beantwortet werden, ob und inwieweit die aktuelle Vergabe der Fördermittel Parteien in ihrem Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG verletzt.

---

<sup>1</sup> BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19.

## **B. Gutachten**

Da sich die Frage nach einer Rechtfertigung, und damit nach einer gesetzlichen Grundlage für den Eingriff, insbesondere dann stellt, wenn ein Eingriff vorliegt, ist zunächst die Vereinbarkeit der aktuellen Förderpraxis von parteinahen Stiftungen<sup>2</sup> im Land NRW zu prüfen (I.). Anschließend wird unter Heranziehung der durch das BVerfG entwickelten Grundsätze die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung der Zuwendungen an parteinahe Stiftungen in NRW begutachtet (II.).

### **I. Vereinbarkeit der aktuellen Förderpraxis mit Art. 21 Abs. 1 GG**

Im Hinblick auf die staatliche Finanzierung von parteinahen Stiftungen hat das BVerfG unter Verweis auf das sog. „Erste Stiftungsurteil“<sup>3</sup> bestätigt, dass die staatliche Finanzierung von parteinahen Stiftungen grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich sei. Es hat ferner festgehalten, dass – auch in Ermangelung eines Gesetzes – kein grundsätzlicher Anspruch der Stiftungen auf staatliche Zuwendungen bestünde. Es stünde dem Zuwendungsgeber frei, die Förderung in Form von „Globalzuschüssen“ oder „institutioneller Förderung“ einzustellen. Es komme daher nur darauf an, ob die Ausgestaltung der Förderpraxis, insbesondere der Ausschluss einzelner parteinaher Stiftungen – mit der Verfassung vereinbar sei.<sup>4</sup>

Das BVerfG stellte in seinem Urteil fest, dass die Ausgestaltung der Förderpraxis hinsichtlich der sog. „Globalzuschüsse“ im Bundeshaushalt 2019 den bestehenden politischen Kräfteverhältnissen nicht Rechnung getragen habe. Der Ausschluss der DES von der staatlichen Stiftungsfinanzierung habe die bestehende Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien zum Nachteil der Antragstellerin verändert.

Aus dem Urteil des BVerfG ergibt sich daher, dass die Praxis der staatlichen Förderung parteinaher Stiftungen am Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG zu messen ist, wenn sie spürbar auf die politische Willensbildung einwirkt. Dies ist nicht der Fall, soweit die Zuwendungen an parteinahe Stiftungen durch das Land NRW die bestehende Wettbewerbslage zwischen den Parteien nicht erheblich verändern. Liegt ein Eingriff vor, stellt sich die Frage der Rechtfertigung.

Zur Prüfung der genannten Fragen werden zunächst die wesentlichen Grundsätze des bundesverfassungsgerichtlichen Urteils dargestellt. Danach wird die aktuelle Förderpraxis vorgestellt und anschließend anhand der durch das BVerfG aufgestellten Grundsätze gewürdigt.

#### **1. Wesentliche Grundsätze des bundesverfassungsgerichtlichen Urteils**

Das BVerfG hat seine Entscheidung maßgeblich auf den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG gestützt. Im Gegensatz zur früheren Rechtsprechung hat es sich dabei nicht maßgeblich auf den allgemeinen

---

<sup>2</sup> Im Folgenden werden die Begriffe „parteinahe Stiftung“ und „politische Stiftung“ synonym verwendet.

<sup>3</sup> BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 5/83, BVerfGE 73, 1.

<sup>4</sup> BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19, juris Rn. 236.

Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG gestützt.<sup>5</sup> Der Grundsatz der Chancengleichheit gehe darauf zurück, dass eine demokratische Legitimation der die Staatsgewalt ausübenden Organe nur in einem für die Wählerinnen und Wähler offenen und freien Prozess der Meinungsbildung erfolgen könne. In diesem komme den Parteien eine entscheidende Bedeutung zu.<sup>6</sup> Die Offenheit dieses Prozesses sei nur gewährleistet, wenn die Parteien soweit möglich gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilnahmen. Aufgrund der engen Verzahnung des Rechts auf Chancengleichheit mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl müsse der Grundsatz der Chancengleichheit streng formal verstanden werden.<sup>7</sup> Der Grundsatz strikt formaler Gleichberechtigung verbiete aber schon bei der Parteienfinanzierung nicht schlechthin jede Differenzierung.<sup>8</sup> Vielmehr sei eine Abstufung nach der Bedeutung der Parteien geboten, denn der Staat sei nicht berechtigt, Unterschiede zwischen den politischen Parteien auszugleichen, um allen dieselbe Ausgangslage im politischen Wettbewerb zu verschaffen.<sup>9</sup>

Entsprechend gebiete die Chancengleichheit der Parteien, dass staatliche Förderung zwar unabhängiger, aber parteinaher, Dritter die politische Wettbewerbslage nicht verfälschen dürfe. Solche Leistungen müssten entweder unterbleiben oder unter Berücksichtigung der Stärkeverhältnisse gleichheitsgerecht ausgestaltet werden.<sup>10</sup> Denn Staatsorgane seien zur Neutralität verpflichtet und nicht berechtigt, durch die Gewährung staatlicher Leistungen an Dritte Parteien in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise einen Vorteil bzw. Nachteil zuzufügen.<sup>11</sup> Ein solcher Vor- bzw. Nachteil komme insbesondere dann in Betracht, wenn zwischen dem Zuwendungsempfänger und der Partei ein besonderes Näheverhältnis bestünde.<sup>12</sup> Dieses ergebe sich im Verhältnis von Partei zu Stiftung insbesondere aus der Anerkennung durch die Partei, personellen Verflechtungen und den gemeinsamen politischen Grundüberzeugungen.<sup>13</sup>

Vor diesem Hintergrund werde das Recht auf Chancengleichheit faktisch bzw. mittelbar durch solche staatlichen Maßnahmen beeinflusst, die in Zielsetzung und Wirkung unmittelbaren und zielgerichteten Eingriffen gleichkämen.<sup>14</sup> Bei der Vergabe öffentlicher Finanzmittel an rechtlich und organisatorisch unabhängige Dritte könne allerdings nicht ohne Weiteres von einem Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit ausgegangen werden.<sup>15</sup> Vielmehr sei eine Einzelfallbetrachtung erforderlich. Es stünde aber Staatsorganen nicht zu, durch die Gewährung staatlicher Leistungen an Dritte in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise bestimmten Parteien einen Vorteil zu verschaffen oder einen Nachteil zuzufügen.

---

<sup>5</sup> So noch BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 5/83, BVerfGE 73, 1 (37 ff.).

<sup>6</sup> BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19, juris Rn.169 f.

<sup>7</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 171.

<sup>8</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 175.

<sup>9</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 175.

<sup>10</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 178.

<sup>11</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 172, 177.

<sup>12</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 177.

<sup>13</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 206 ff.

<sup>14</sup> BVerfG a.a.O., Rn. 176.

<sup>15</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 177.

Aufgrund des bereits dargestellten besonderen Näheverhältnisses ergäben sich auf Bundesebene relevante Vorteile aus der Tätigkeit der politischen Stiftungen für die ihnen jeweils nahestehenden politischen Parteien.<sup>16</sup> Daher gebiete die Chancengleichheit der Parteien, dass staatliche Zuwendungen an rechtlich und organisatorisch unabhängige, aber parteinahe, Dritte nicht zu einer Verfälschung der Wettbewerbslage führen dürften.

Ein Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien liege vor, wenn Leistungen an rechtlich und organisatorisch unabhängige Dritte, die zu einer erheblichen Verfälschung der Wettbewerbslage führen, nicht unter Berücksichtigung der Stärkeverhältnisse der Parteien gleichheitsgerecht ausgestaltet würden.

Die Förderung der politischen Stiftungen durch den Bund im Haushaltsjahr 2019 habe rund 600 Millionen Euro betragen. Damit habe diese Förderung den weitaus größten Teil der den geförderten Stiftungen zur Verfügung stehenden Finanzmittel ausgemacht. Es handele sich um mehr als das Dreifache der staatlichen Parteienfinanzierung.<sup>17</sup> Allein die Globalzuschüsse hätten rund 130 Millionen Euro betragen.<sup>18</sup> Angesichts dieser Größenordnung sei es realitätsfern anzunehmen, dass der Einsatz dieser Mittel keine Relevanz für den politischen Wettbewerb entfalte.<sup>19</sup>

Der Ausschluss der DES von der Förderung mit Globalzuschüssen aus dem Bundeshaushalt beruhe ausschließlich auf der Nichterwähnung in der Liste der begünstigten Stiftungen, die Teil der als verbindlich erklärten Erläuterungen zu Einzelplan 06 Kapitel 0601 Titel 685 23 des Bundeshaushaltsplanes gewesen sei. Die Erläuterungen ließen zudem nicht erkennen, welche Voraussetzungen für die Aufnahme in den Kreis der Zuwendungsempfänger es gebe oder nach welchen Kriterien die Mittel verteilt würden, sodass die Bereitstellung der Mittel nur den organschaftlichen Bereich zwischen Parlament und Regierung betreffe.<sup>20</sup> Somit liege ein Eingriff in den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 GG vor.

Eingriffe in das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG bedürften grundsätzlich einer besonderen gesetzlichen Grundlage.<sup>21</sup> Da eine solche fehle, sei der Eingriff nicht gerechtfertigt und mithin verfassungswidrig.<sup>22</sup>

## **2. Darstellung der aktuellen Förderpraxis**

Die Förderung parteinaher Stiftungen durch das Land Nordrhein-Westfalen ergibt sich aus dem Haushaltsplan und erfolgt durch die Förderung von Bildungseinrichtungen durch die Landeszentrale für politische Bildung. Dabei wird in den Haushaltsplänen für die jeweiligen Haushaltsjahre regelmäßig unterschieden zwischen der sogenannten institutionellen

---

<sup>16</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 214, 229.

<sup>17</sup> Zum Ganzen BVerfG, a.a.O., Rn. 226.

<sup>18</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 227.

<sup>19</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 228

<sup>20</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 234.

<sup>21</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 181 ff.

<sup>22</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 233 ff.

Förderung sowie einer projektbezogenen Förderung, die durch das Weiterbildungsgesetz NRW (im Folgenden: WbG NRW) konkretisiert wird.

Der Haushalt des Landes NRW weist für das Jahr 2023 Ausgaben der Landeszentrale für politische Bildung in Form einer „Institutionellen Förderung der politischen Bildungsarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Karl-Arnold-Stiftung, der Friedrich-Naumann-Stiftung sowie der Heinrich-Böll-Stiftung“ in Höhe von insgesamt 1.784.500 Euro aus.<sup>23</sup> In den Erläuterungen zu diesem Titel heißt es:

„Zuwendungen zur institutionellen Förderung der nach dem WbG NRW anerkannten Bildungseinrichtungen der parteinahen Stiftungen im Land Nordrhein-Westfalen. Der durch den Landtag festgelegte Verteilerschlüssel lautet: 3 zu 3 zu 1 zu 1. Somit entfallen 3 Teile auf die Friedrich-Ebert-Stiftung, 3 Teile insgesamt auf die Konrad-Adenauer-Stiftung und die Karl-Arnold-Stiftung, 1 Teil auf die Friedrich-Naumann-Stiftung sowie 1 Teil auf die Heinrich-Böll-Stiftung.“

Zuwendungsempfänger sind insoweit die anerkannten Bildungseinrichtungen, nicht die Stiftungen selbst. Die Höhe der institutionellen Förderung orientiert sich an den Vorjahren, in den Jahren 2020 bis 2023 sowie im Entwurf für 2024 ist jeweils die Summe von insgesamt 1.784.500 Euro vorgesehen. Die Verteilung im Verhältnis von 3:3:1:1 gilt bereits seit 1991.<sup>24</sup>

Neben der institutionellen Förderung haben die Bildungseinrichtungen der parteinahen Stiftungen die Möglichkeit, im Rahmen des WbG NRW weitere Fördermittel zu beantragen, insbesondere für bestimmte Projekte und Maßnahmen der Bildungseinrichtungen. Hierfür sind etwa im Haushalt 2023 in Kapitel 06 070 Titel 684 21 für die „sonstige politische Bildungsarbeit“ insgesamt 3.446.200 Euro veranschlagt. Darüber hinaus sind in den Titeln 684 20, 684 22 und 684 23 speziell geförderte Themenbereiche zur politischen Bildungsarbeit und zu Beratungsleistungen vorgesehen, mit einem Volumen von insgesamt 4.032.200 Euro. Den Erläuterungen für diese Titel sind im Hinblick auf mögliche Zuwendungsempfänger keine Beschränkungen zu entnehmen.

Damit stehen neben der institutionellen Förderung der konkret benannten Stiftungen in Höhe von 1.784.500 Euro für die politische Bildungsarbeit weitere Fördermittel des Landes in Höhe von insgesamt 7.478.400 Euro bereit. Diese Mittel können nicht nur von den Bildungswerken der benannten Stiftungen sondern auch von anderen Bildungsträgern beantragt werden.

In den Erläuterungen zu Titel 684 10 werden die jeweils anerkannten Bildungseinrichtungen der Stiftungen genannt und deren Wirtschaftspläne publiziert.<sup>25</sup> In diesen sind unter anderem

---

<sup>23</sup> Vgl. Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2023 – Anlage zum Haushaltsgesetz, Kapitel 06 070, Titel 684 10, Kennziffer 153.

<sup>24</sup> Vgl. *Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages*, WF IV – 004/06, S. 4. Für die Haushaltsjahre 2011 bis 2013 wurde auch das Bildungswerk der Rosa-Luxemburg-Stiftung gefördert. In diesem Zeitraum wurden die Fördergelder im Verhältnis 3:3:1:1:1 verteilt, s. *Klaassen*, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, S. 107.

<sup>25</sup> In der Reihenfolge der Auflistung im Haushaltsplan: Politische Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung in NRW (Bonn), Theodor-Heuss-Akademie + Landesbüro NRW (Gummersbach), Bildungswerk der



Ausgaben für Personal, Veranstaltungen, sachliche Verwaltungsausgaben sowie Ausgaben für Investitionen enthalten.

### **3. Bewertung**

Da sich das BVerfG nicht zu projektbezogenen Zuwendungen verhalten hat, sind dem Urteil keine Anforderungen an diese zu entnehmen. Demnach beziehen sich auch die folgenden Aussagen nicht auf die Projektförderung durch das Land Nordrhein-Westfalen.

Vergleicht man die durch das BVerfG festgestellte Rechtslage mit der dargestellten Praxis auf Landesebene, fallen mehrere Unterschiede auf. Zunächst werden die Landesmittel nicht in Form von Globalzuschüssen an die Stiftungen ausgezahlt. Vielmehr handelt es sich um Zuwendungen in Form von institutioneller Förderung. Diese ist aber an festgelegte Kriterien geknüpft. Damit ist es schon fraglich, ob die Grundsätze des bundesverfassungsgerichtlichen Urteils auf die Förderung auf Landesebene überhaupt anwendbar sind.

Geht man davon aus, dass die institutionelle Förderung auf Landesebene mit den Globalzuschüssen auf Bundesebene vergleichbar ist, stellt sich als nächste Frage, ob aus dem Urteil des BVerfG eine Erheblichkeitsschwelle zu entnehmen ist, die die Förderung auf Landesebene nicht erreicht. Denn im Gegensatz zu der Förderung auf Bundesebene in Höhe von 130 Millionen Euro im Jahr 2019 beträgt die Förderung durch das Land Nordrhein-Westfalen seit 2020 jährlich nur etwa 1,7 Millionen Euro und damit nur etwa 1,3 % der Bundeszuschüsse. Zudem ist die Verwendung der Mittel durch die Stiftungen deutlich beschränkter, erfolgt die Zuwendung doch an bzw. für die Bildungswerke. Insgesamt könnte auch die Auswirkung der Förderung und damit die Beeinflussung der Wettbewerbslage begrenzt sein.

#### **3.1. Anwendbarkeit der Grundsätze des BVerfG**

Zunächst ist die Frage zu beleuchten, ob die Grundsätze, die das BVerfG für die Förderung auf Bundesebene aufgestellt hat, auch auf Landesebene zu beachten sind. Dabei bildet Art. 21 GG für die vorliegende Prüfung der Förderung mit Mitteln aus dem Landeshaushalt den entscheidenden Maßstab. Denn nach der Rechtsprechung des BVerfG gilt Art. 21 GG nicht nur für den Bereich des Bundes, sondern unmittelbar auch für die Länder.<sup>26</sup> Demnach ist auch die Förderpraxis für parteinahe Stiftungen durch die Länder an dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb zu messen. Damit kommt es nach der Rechtsprechung des BVerfG entscheidend auf die Beeinflussung der Wettbewerbslage und – soweit diese vorliegt – auf die gleichheitsgerechte Ausgestaltung der Förderpraxis an. Diese Ausgestaltung muss nicht zwangsläufig an einem bestimmten Wahlergebnis (oder einem Durchschnitt mehrerer Wahlergebnisse) orientiert sein. Vielmehr könnte eine willkürfreie Ausgestaltung ausreichend sein.<sup>27</sup>

---

Heinrich-Böll-Stiftung NRW (Düsseldorf), Bildungswerk der Karl-Arnold-Stiftung e.V. (Köln) und Politisches Bildungsforum NRW der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (St. Augustin).

<sup>26</sup> St. Rspr., s. BVerfG, Urteil vom 5. April 1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 (227); BVerfG, Beschluss vom 24. Januar 1984 – 2 BvH 9/83, BVerfGE 66, 107 (114).

<sup>27</sup> So Müller, Anmerkung zu OVG Weimar, Urteil vom 26.11.2008 – 3 KO 363/08, LKV 2009, 234 (236).

Die unmittelbare Anwendbarkeit der bundesverfassungsgerichtlichen Grundsätze könnte hier aber abzulehnen sein, soweit die institutionelle Förderung auf Landesebene nicht mit den Globalzuschüssen auf Bundesebene vergleichbar ist.

Zuwendungen in Form von Globalzuschüssen werden in den Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung nicht definiert.<sup>28</sup> Sie gelten aber als „staatliche Grundstockfinanzierung“, die den Stiftungen eine langfristige, fachliche, personelle und finanzielle Planung ermöglichen.<sup>29</sup> Ausweislich der Erläuterungen zu Titel 685 12 von Kapitel 0601 des Bundeshaushaltsplans 2022 werden die Globalzuschüsse näher bezeichneten Stiftungen 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. Aus den Globalzuschüssen werden u.a. Ausgaben für Personal und Verwaltung bestritten und sie dienen der Unterstützung der Archivarbeit. Die Verwendung richtet sich nach den besonderen Bewirtschaftungsgrundsätzen, die von dem Bundesministerium des Innern und für Heimat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen erlassen worden sind. Die Mittel sind zur Erfüllung der satzungsmäßigen Aufgaben einzusetzen. Im Übrigen sind die Empfänger weitgehend frei in der Verwendung.<sup>30</sup>

Institutionelle Förderung wird durch Ziffer 2.2 VV zu § 23 LHO NRW definiert als „Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben der Zuwendungsempfängerin oder des Zuwendungsempfängers“.<sup>31</sup> Dies entspricht der Legaldefinition von „institutioneller Förderung“ in den Verwaltungsvorschriften des Bundes.<sup>32</sup>

Auf die Rechtsform der Zuwendungen als institutionelle Förderung geht zurück, dass im Haushaltsplan von Nordrhein-Westfalen die Haushaltspläne der Stiftungen enthalten sind. Denn nach Ziffer 3.3 VV zu § 23 LHO (ebenso Ziffer 3.4 VV zu § 23 BHO) dürfen Zuwendungen zur institutionellen Förderung erst veranschlagt werden, wenn durch den Zuwendungsempfänger bzw. die Zuwendungsempfängerin ein Haushaltsplan vorgelegt wurde. Im Bundeshaushaltsplan sind solche Wirtschaftspläne nicht hinterlegt. Dies geht zurück auf die besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze, die vorsehen, dass die politischen Stiftungen lediglich eine jährliche Übersicht über die Verwendung der Mittel vorzulegen haben.<sup>33</sup> Daher könnte es sich bei den Globalzuschüssen des Bundes und der institutionellen

---

<sup>28</sup> Ziffer 2 der VV zu § 23 unterscheidet nur zwischen Projektförderung und institutioneller Förderung, s. Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO) vom 14. März 2001 (GMBI 2001 Nr. 16/17/18, S. 307) in der Fassung des BMF-Rundschreibens vom 6. Juli 2023 - II A 3 - H 1012-6/23/10001 :006.

<sup>29</sup> Neelen, DÖV 2023, 504 (505).

<sup>30</sup> *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD - 3 - 3000 - 090/23 S. 4; *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WF III 02/06 S. 7.

<sup>31</sup> Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV zur LHO), Runderlass des Ministeriums der Finanzen, I C 2 – 0125 – 5.1, vom 6. Juni 2022.

<sup>32</sup> S. Ziffer 2 VV zu § 23 BHO.

<sup>33</sup> S. weitergehend Sackofsky / Arndt, DÖV 2003, 561 (563).

Förderung durch das Land Nordrhein-Westfalen um verschiedenartige Zuwendungen handeln. In diesem Fall wären die Grundsätze des BVerfG nur insoweit anwendbar, wie Globalzuschüsse und institutionelle Förderung vergleichbar sind. Die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages scheinen dagegen davon auszugehen, dass es sich bei den Globalzuschüssen um eine institutionelle Förderung handelt.<sup>34</sup> In diesem Fall dürften die Grundsätze des BVerfG auf die institutionelle Förderung durch das Land Nordrhein-Westfalen anwendbar sein.

### **3.2. Erheblichkeit / (vergleichbare) Wettbewerbsverzerrung**

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die Auswirkungen der Landesförderung mit denen der Bundesförderung vergleichbar sind. Denn das BVerfG hat an verschiedenen Stellen des Urteils darauf abgestellt, dass das Bundeshaushaltsgesetz 2019 dadurch in den Grundsatz der Chancengleichheit eingreife, dass durch die Größenordnung der Förderung die Parteien, deren Stiftungen gefördert werden, einen erheblichen Vorteil erhielten. Angesichts der Höhe der Globalzuschüsse und des daraus erwachsenden Vorteils handele es sich um eine staatliche Maßnahme, die spürbar auf die politische Willensbildung einwirke. Demnach liege eine „erhebliche“ oder auch „ernsthaft ins Gewicht fallende“ Wettbewerbsverzerrung vor, wodurch die Chancengleichheit der Parteien erheblich betroffen sei.<sup>35</sup>

Diese Beurteilung ergeht vor dem Hintergrund, dass die Förderung mit Bundesmitteln etwa 90 % der finanziellen Ausstattung der parteinahen Stiftungen ausmacht<sup>36</sup> – wobei allerdings die Projektförderung mit eingerechnet ist. So stand den Stiftungen im Jahr 2019 ein Gesamtbudget in Höhe von 699,8 Millionen Euro zur Verfügung. Von diesem Budget stammten etwa 659,7 Millionen Euro aus Zuwendungen des Bundes, aber nur etwa 10 Millionen aus Zuwendungen aller Bundesländer.<sup>37</sup> Auch die institutionelle Förderung des Landes NRW, das immerhin 21% der gesamtdeutschen Bevölkerung ausmacht,<sup>38</sup> betrug mit rund 1,7 Millionen Euro im Jahr 2022 nur etwa 1,3 % der Globalzuschüsse des Bundes im selben Jahr.<sup>39</sup> Damit fällt die institutionelle Förderung durch das Land NRW, deren Verwendung zudem auf die Bildungswerke der Landestiftungen beschränkt ist, neben den Fördermitteln des Bundes nur geringfügig ins Gewicht.

Daher ist fraglich, ob auch hier staatlichen Leistungen, die spürbar auf die politische Willensbildung einwirken, vorliegen. Es stellt sich demnach die Frage, wann von einer erheblichen Verzerrung der Wettbewerbslage bzw. ernsthaft ins Gewicht fallenden staatlichen Leistungen, die zu einem erheblichen Vor- bzw. Nachteil führen, ausgegangen werden kann.

---

<sup>34</sup> *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD - 3 - 3000 - 090/23 S. 4.

<sup>35</sup> S. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2022 – 2 BvE 3/19, juris Rn. 187, 192, 194, 228.

<sup>36</sup> s. *Lepszy*, Politische Stiftungen.

<sup>37</sup> S. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2022 – 2 BvE 3/19, juris Rn. 13.

<sup>38</sup> Vgl. zu den Zahlen Statistisches Bundesamt, Bevölkerung am 31.12.2022 nach Nationalität und Bundesländern, abrufbar unter <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/bevoelkerung-nichtdeutsch-laender.html> (zuletzt abgerufen am 24.10.2023).

<sup>39</sup> Zur Höhe der Globalzuschüsse siehe BT-Drs. 20/4218, S. 2.

Der Begriff des „ernsthaft ins Gewicht Fallens“ wird in der Rechtsprechung des BVerfG zwar wiederholt verwendet,<sup>40</sup> aber nicht definiert. So hatte das BVerfG in einer Entscheidung zu Zuwendungen an kommunale Wählervereinigungen entschieden, dass die Steuerbefreiung von Zuwendungen an Parteien den Wettbewerb zwischen den Parteien und den kommunalen Wählervereinigungen in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise beeinträchtigt.<sup>41</sup> Dabei führte es unter anderem an, dass regelmäßige jährliche Spenden an Wählervereinigungen von über 500 Euro steuerpflichtig seien, und stützte sich zudem auf den mit der Besteuerung zusammenhängenden Verwaltungsaufwand.<sup>42</sup> Demnach kommt es nach der Rechtsprechung für die Frage, ob ein Vorteil oder Nachteil ernsthaft ins Gewicht fällt, nicht ausschließlich auf den geldwerten Vor- oder Nachteil an, sodass auch eine bestimmte Höhe eines geldwerten Vorteils nicht zwingend erreicht werden muss.

Auch hinsichtlich einer Wettbewerbsverzerrung stellt das BVerfG lediglich darauf ab, dass der Wettbewerb zwischen den Parteien nicht verfälscht werden darf. Es stellt aber keine Maßstäbe hierzu auf. Allerdings hebt es hervor, dass der Verfassungsgrundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien streng formal zu verstehen sei.<sup>43</sup> Die durch Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG garantierte Mitwirkung an der politischen Willensbildung erfordere, dass diese Mitwirkung auf Basis gleicher Rechte und gleicher Chancen erfolgt.

Vor diesem Hintergrund liegt ein unverfälschter Wettbewerb vor, wenn möglichst wenig verzerrender Einfluss von außerhalb erfolgt, denn insbesondere staatliche Leistungen bergen die Gefahr, den Wettbewerb zu beeinflussen.<sup>44</sup> Dies gilt jedoch unmittelbar nur für Zuwendungen an Parteien.<sup>45</sup> Bei Zuwendungen an Dritten kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass diese Auswirkungen auf den interparteilichen Wettbewerb haben. So hat das BVerfG noch 2015 entschieden, dass ein Eingriff in die Chancengleichheit durch Zuwendungen an parteinahe Stiftungen explizit nachgewiesen werden muss.<sup>46</sup>

Denn auch aus dem Gebot staatlicher Neutralität folgt nicht, dass jede Einflussnahme zu Verzerrungen führt, mit denen nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlungen einhergehen.<sup>47</sup> Noch 2015 hatte das BVerfG zur Finanzierung von Fraktionen entschieden, dass diese die Chancengleichheit der Parteien, die nicht im Bundestag vertreten sind, nicht verletzt, obwohl den zugehörigen Parteien durch die Fraktionsfinanzierung ein Vorteil entstünde.<sup>48</sup> Denn dies sei Ausfluss der Wettbewerbslage und damit hinzunehmen.<sup>49</sup> Auch an anderer Stelle hat das

---

<sup>40</sup> S. BVerfG, Beschluss vom 17. April 2008, BVerfGE 121, 108 (123) m.w.N.

<sup>41</sup> BVerfG, Beschluss vom 17. April 2008 – 2 BvL 4/05, BVerfGE 121, 108 (126).

<sup>42</sup> BVerfG, Beschluss vom 17. April 2008 – 2 BvL 4/05, BVerfGE 121, 108 (127 f.).

<sup>43</sup> St. Rechtsprechung, s. BVerfG, 2 BvE 3/19, Rn. 171; BVerfGE 162, 207, Rn. 72 m.w.N.

<sup>44</sup> S. *Kretschmer/ Merten/ Morlok*, ZG 2000, 41 (47).

<sup>45</sup> BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2015 – 2 BvE 4/12, BVerfGE 140, 1 (24).

<sup>46</sup> BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2015 – 2 BvE 4/12, BVerfGE 140, 1 (24).

<sup>47</sup> *Merten*, Rechtsgutachten zur „Transparenz der Finanzierung von Wählergruppen in NRW, Landtag NRW, Information 17/225, S. 22.

<sup>48</sup> BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2015 – 2 BvE 4/12, BVerfGE 140, 1, Rn. 76.

<sup>49</sup> BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2015 – 2 BvE 4/12, BVerfGE 140, 1, Rn. 76.

BVerfG eine gewisse Veränderung der Wettbewerbslage in Abgrenzung zu einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Veränderung der Wettbewerbslage für verfassungskonform erachtet.<sup>50</sup>

Insbesondere die Betonung des BVerfG, dass die Wettbewerbslage nicht **erheblich** verzerrt werden darf und dass die staatlichen Leistungen nicht zu einem **erheblichen** Vor- bzw. Nachteil führen dürfen, deutet darauf hin, dass eine gewisse Schwelle bestehen muss, unterhalb derer eine Beeinflussung des Wettbewerbs mangels politischer Bedeutung hingenommen wird.<sup>51</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, dass es angesichts der Größenordnung der Globalzuschüsse, die etwa das dreifache der staatlichen Parteienfinanzierung ausmachten, realitätsfern sei, davon auszugehen, dass der Einsatz der Mittel keine Relevanz für den politischen Wettbewerb entfalte. Diese Annahme dürfte nicht ohne Weiteres auf die Landesebene übertragbar sein. Insbesondere da die institutionelle Förderung des Landes NRW in den Jahren 2020 bis 2023 jeweils nur etwa 1,3 % der Zuwendungen des Bundes ausmacht, könnte es an einer vergleichbaren Relevanz für den politischen Wettbewerb fehlen. Auch der Vergleich zur Parteienfinanzierung zeigt, dass die Landesmittel für die politische Bildung durch die parteinahen Stiftungen den politischen Wettbewerb nur geringfügig beeinflussen dürften. Denn während der Haushaltsplan für die Jahre 2021 bis 2023 jeweils nur rund 1,7 Millionen Euro an institutioneller Förderung der parteinahen Stiftungen vorsieht, sieht er für staatliche Zuschüsse an die Parteien nach dem Parteiengesetz zwischen 4 und 5,9 Millionen Euro vor.<sup>52</sup> Damit ist die unmittelbare Förderung der Parteien durch das Land NRW mehr als doppelt so hoch wie die Förderung der parteinahen Stiftungen, anders als auf Bundesebene. Hinzu kommt, dass die Landesverbände der Parteien staatliche Mittel nicht nur vom Land erhalten, sondern regelmäßig auch an den Bundesmitteln teilhaben. Es bestehen daher ernstliche Zweifel daran, dass die institutionelle Förderung des Landes Nordrhein-Westfalen in einer den Globalzuschüssen vergleichbaren Weise auf die politische Willensbildung einwirkt.

Auch hinsichtlich der Empfänger der Förderung bestehen Unterschiede. So werden die Globalzuschüsse des Bundes unmittelbar an die Stiftungen zur Erfüllung ihrer satzungsgemäßen Aufgaben ausgezahlt, wobei die Empfänger weitgehend frei in der Verwendung sind. Dagegen weist Titel 684 10 des Landeshaushaltsplan zwar augenscheinlich auch die Mittel den Stiftungen selbst für deren politische Bildungsarbeit zu. Es ergibt sich aber aus den Erläuterungen, dass es sich um Zuwendungen zur institutionellen Förderung der nach dem WbG NRW anerkannten **Bildungseinrichtungen** der parteinahen Stiftungen im Land Nordrhein-Westfalen handelt. Die Verwendung dürfte damit auf die im Land ansässigen und nach dem WbG NRW anerkannten Bildungswerke beschränkt sein und damit nicht den Stiftungen unmittelbar zur Verfügung stehen. Zwar dürften diese Bildungswerke in die politischen Stiftungen integriert und dort hauptsächlich für die politische Bildungsarbeit verantwortlich sein. Sie sind aber noch eine weitere Stufe von den Parteien entfernt. Damit könnte auch der Einfluss der den Bildungswerken zufließenden staatlichen Mittel auf den

---

<sup>50</sup> BVerfG, Urteil vom 24. Juli 1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 53, 63 (90 f.).

<sup>51</sup> Vgl. auch zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung BVerfG, Urteil vom 9. Juni 2020 – 2 BvE 1/19, BVerfGE 154, 320 (337).

<sup>52</sup> Haushaltsplan NRW 2023, Einzelplan 01 Kapitel 01 010 Titel 684 20.

politischen Wettbewerb geringer sein als das BVerfG im Hinblick auf die Globalzuschüsse annimmt. Denn die Stiftungen leisten nicht nur politische Bildungsarbeit, sondern auch Politikberatung und sind in den Bereichen Begabtenförderung und internationale Zusammenarbeit tätig.<sup>53</sup> Sie tragen damit in einem größeren Bereich als die Bildungswerke zur Verbreitung der politischen Grundströmung bei. Der Einfluss der Stiftungen insgesamt auf den politischen Wettbewerb könnte demnach größer sein als der der Bildungswerke.

Ein weiterer relevanter Unterschied, der gegen eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung durch die institutionelle Förderung des Landes spricht, ergibt sich aus der Regelung des Empfängerkreises. Für die Bundesebene hat das BVerfG darauf abgestellt, dass die streitgegenständliche Nicht-Förderung der DES ausschließlich auf der Nicht-Erwähnung im Haushaltstitel beruht.<sup>54</sup> Dementsprechend scheint es auf Bundesebene kein neutrales Kriterium für die Aufnahme in den Empfängerkreis zu geben, ausschlaggebend ist allein die Aufzählung im Haushaltstitel. In Titel 684 10 von Kapitel 06 070 des Landeshaushaltsplanes 2023 sind zwar ebenfalls konkrete Stiftungen aufgelistet, in den Erläuterungen aber heißt es, dass es sich bei dem Titel um Zuwendungen zur institutionellen Förderung der nach dem Weiterbildungsgesetz NRW **anerkannten** Bildungseinrichtungen der parteinahen Stiftungen im Land Nordrhein-Westfalen handelt.

Diese Erläuterungen zu Titel 684 10 zu Kapitel 06 070 des Landeshaushaltsplanes sind nicht gemäß § 17 Abs. 1 S. 2 LHO für verbindlich erklärt worden, sodass es sich bei Ihnen nur um eine unverbindliche Anmerkung zu diesem Titel handelt. Erläuterungen können und sollen aber der Begründung der Veranschlagungsgrundlagen des Regierungsentwurfes zum Haushaltsplan dienen und erfüllen insoweit eine Verdeutlichungs-, Aufklärungs- und Hinweisfunktion. Zudem sollen sie als Auslegungshilfe der Zweckbestimmung dienen.<sup>55</sup> Andererseits dürfen die Erläuterungen naturgemäß den Titel aber nicht erweitern.

Auch eine Auslegung des Titels 684 10 unter Heranziehung der Erläuterung führt nicht dazu, dass anderen als in dem Titel genannten Stiftungen Mittel aus dem Haushalt zustehen. Es kann aber aus der Erläuterung herausgelesen werden, dass es sich bei den im Titel angegebenen Stiftungen um die parteinahen Stiftungen handelt, deren Bildungswerke zum Zeitpunkt der Aufstellung des Haushaltsplanes nach dem WbG NRW anerkannt waren. Hierfür spricht, dass nach Angaben der für die politische Bildung zuständigen Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen nur die in Titel 684 10 genannten Stiftungen nach dem WbG NRW anerkannt sind.<sup>56</sup> Darüber hinaus wäre so die Parallelität von institutioneller und Projektförderung gewährleistet, denn für die Projektförderung ist die Anerkennung nach dem WbG NRW eine Voraussetzung, vgl. § 15 WbG NRW. Wenn die Auflistung im Haushaltsplan nur die tatsächlichen Umstände widerspiegelt, läge kein wettbewerbsverzerrender Ausschluss einzelner parteinaher Stiftungen vor.

---

<sup>53</sup> *Günther/Vesper*, ZRP 1994, 289 (291).

<sup>54</sup> BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19, juris Rn. 234.

<sup>55</sup> S. *Häußer* in: Gröpl, Bundehaushaltsordnung / Landeshaushaltsordnungen, § 17 Rn. 19; *Lewinski/Burdat*, BHO, § 17 Rn. 6.

<sup>56</sup> S. *Landeszentrale für politische Bildung*, Wer bietet politische Bildung an – Kurz vorgestellt: Akteure in NRW – Bildungseinrichtungen der parteinahen Stiftungen.

Für die Gewährung von Zuwendungen auf das objektive Kriterium dieser Anerkennung abzustellen, dürfte verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein. Denn die Kriterien, die über den Zugang zu den Fördermitteln entscheiden, dürfen sich nicht auf den Wettbewerb zwischen den Parteien auswirken.<sup>57</sup> Neutrale Kriterien aber, die auf einen formalen Rechtsakt abstellen, auf den bei Vorliegen der neutral ausgestalteten Voraussetzungen ein Anspruch besteht, wirken sich nicht auf den politischen Wettbewerb aus und sind damit zulässig.<sup>58</sup>

### 3.3. Ergebnis

Das Vorliegen eines wettbewerbsverzerrenden Eingriffs in die Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG ist für jeden Einzelfall eigenständig zu prüfen. Ob die derzeitige Förderpraxis des Landes Nordrhein-Westfalen in unzulässiger Weise den Wettbewerb zwischen den Parteien erheblich beeinflusst, kann abschließend nur durch die hierzu berufenen Gerichte festgestellt werden. Insbesondere aufgrund der Unterschiede, die zwischen den Globalzuschüssen des Bundes und der Förderung des Landes bestehen, könnten Zweifel daran bestehen, dass eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung vorliegt. Diese Zweifel ergeben sich unter anderem aus der beschränkteren Verwendbarkeit der Mittel. Insbesondere führt die im Verhältnis zur Bundesförderung deutlich geringere Höhe der institutionellen Förderung des Landes dazu, dass nicht ohne Weiteres von einer Beeinflussung des politischen Wettbewerbs ausgegangen werden kann.

Geht man entgegen der dargestellten Zweifel davon aus, dass die Zuwendungen an parteinahe Stiftungen den Wettbewerb zwischen den Parteien hinreichend beeinflussen, dürfte angesichts des Urteils des BVerfG eine Berührung des Schutzbereiches des Rechts der Parteien auf Chancengleichheit nicht ausgeschlossen sein.

Ein Eingriff läge vor, wenn die Zuwendungen nicht gleichheitsgerecht ausgestaltet sind. Das Kriterium der Gleichheitsgerechtigkeit ist einzelfallbezogen,<sup>59</sup> sodass für jeden Einzelfall entschieden werden muss, ob bestimmte Maßnahmen gleichheitsgerecht sind. Eine Differenzierung darf aber nicht nach unsachlichen Kriterien und damit willkürlich erfolgen.<sup>60</sup> Die gleichheitsgerechte Ausgestaltung der Zuwendungen an parteinahe Stiftungen erfordert aber die Berücksichtigung der Stärkeverhältnisse der Parteien.<sup>61</sup>

Diesen Anforderungen scheint die Verteilung der Fördermittel auf nur vier parteinahe Stiftungen bei fünf im Landtag vertretenen Parteien auf den ersten Blick nicht zu genügen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass zum Stand der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2023 nur diese vier Stiftungen über nach dem WbG NRW anerkannte Bildungswerke verfügen. Auf diese Anerkennung abzustellen, dürfte nicht willkürlich und damit verfassungsrechtlich zulässig sein. Allerdings entspricht auch der Verteilerschlüssel von

---

<sup>57</sup> BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19, juris Rn. 238 ff.

<sup>58</sup> Vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03, BVerfGE 111, 54 (105 f.) zur fristgerechten Vorlage eines Rechenschaftsberichts als Voraussetzung für die Gewährung staatlicher Mittel an Parteien.

<sup>59</sup> S. bspw. BVerfG, Urteil vom 19.12.2017 – 1 BvL 3/14, 1 BvL 4/14, NJW 2018, 361 (363), Rn. 107 ff.

<sup>60</sup> BVerfG, Beschluss vom 8.12.2021 – 2 BvL 1/13, NJW 2022, 532 (536, Rn. 66).

<sup>61</sup> BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19, juris Rn. 178.

3:3:1:1 nicht dem Ergebnis der letzten Landtagswahl.<sup>62</sup> Das BVerfG hat sich aber nicht dazu geäußert, auf welche Stärkeverhältnisse es ankommt – ob also auch die Länder verpflichtet sind, die Stärkeverhältnisse im Bund (mit) zu berücksichtigen. Auch auf welchen Zeitraum es ankommt, also ob nur die aktuelle Wahlperiode relevant ist, oder auch eine historische Betrachtung zulässig ist, hat das BVerfG nicht entschieden. Daher könnte auch der aktuelle Verteilerschlüssel sachgerecht sein. Damit kann nicht abschließend beurteilt werden, ob die Förderpraxis in Nordrhein-Westfalen in das Recht auf Chancengleichheit der Parteien eingreift.

#### 4. Rechtfertigung

Liegt ein Eingriff in den Grundsatz der gleichberechtigten Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung vor, bedarf dieser einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.<sup>63</sup> Dabei unterliegt der Grundsatz der Chancengleichheit keinem absoluten Differenzierungsverbot. Insbesondere ist eine Abstufung der Fördermittel nach der Bedeutung der den Stiftungen nahestehenden Parteien und dabei die Orientierung an Wahlergebnissen zulässig.<sup>64</sup> Darüber hinaus hat das BVerfG auch eine zeitliche Differenzierung im Rahmen der Betrachtung einer politischen Grundströmung grundsätzlich anerkannt.<sup>65</sup>

Ein Eingriff müsste durch einen in der Vergangenheit als „zwingend“ bezeichneten Grund gerechtfertigt sein.<sup>66</sup> Solche Gründe müssen durch die Verfassung legitimiert und dem Grundsatz der Chancengleichheit gleichwertig sein.<sup>67</sup> Das BVerfG hat sich nicht dazu geäußert, welche verfassungsimmanente Gründe grundsätzlich geeignet sind, eine Ungleichbehandlung bei der Finanzierung parteinaher Stiftungen zu rechtfertigen. Vielmehr hat es allein darauf abgestellt, dass eine Rechtfertigung bereits aufgrund der fehlenden gesetzlichen Regelung (s. dazu II.) der staatlichen Zuwendungen scheitert.

## II. Gesetzliche Regelung

Eine gesetzliche Regelung eines bestimmten Sachverhalts ist nicht in jedem Fall erforderlich,<sup>68</sup> sodass es für die Beantwortung der Frage, ob eine gesetzliche Regelung der Förderung parteinaher Stiftungen erforderlich ist, maßgeblich darauf ankommt, ob ein Eingriff in das Recht der Parteien auf Chancengleichheit vorliegt. Denn insbesondere im Bereich der

---

<sup>62</sup> Die CDU erreichte 35,7 % und 76 Sitze, die SPD 26,7 % und 56 Sitze, die Grünen 18,2 % und 39 Sitze, die FDP 5,9 % und 12 Sitze und die AfD 5,4 % und 12 Sitze, siehe <https://www.wahlergebnisse.nrw/landtagswahlen/2022/aktuell/a000lw2200.shtml> (zuletzt abgerufen am 30.10.2023).

<sup>63</sup> BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19, juris Rn. 171 m.w.N.

<sup>64</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 175.

<sup>65</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 239. Ergänzend zu den möglichen Kriterien *Möllers/Waldhoff*, 2023.

<sup>66</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 180; BVerfG, Urteil vom 15. Juni 2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20, NVwZ 2022, 1113 (1114, Rn. 92 m.w.N.).

<sup>67</sup> BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19, juris Rn. 180; BVerfG, Urteil vom 15. Juni 2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20, NVwZ 2022, 1113 (1114, Rn. 92 m.w.N.).

<sup>68</sup> BVerfG, Beschluss vom 8. 8. 1978 - 2 BvL 8/77, NJW 1979, 359; *Grzeszick* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 20 Rn. 108 m.w.N.



Leistungsverwaltung ist – anders als im Bereich der Eingriffsverwaltung – ein allgemeiner Vorbehalt des Gesetzes nicht vorgesehen.<sup>69</sup> Das BVerfG leitet aber in ständiger Rechtsprechung aus den grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten und dem Rechtsstaats- sowie dem Demokratieprinzip die Verpflichtung des Gesetzgebers ab, in allen grundlegenden normativen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und nicht anderen Normgebern oder der Exekutive zu überlassen.<sup>70</sup> Welche Materien als wesentlich im Sinne dieses Grundsatzes anzusehen sind, ist dabei nicht abschließend geregelt, sondern wird durch die Gerichte, insbesondere das BVerfG, festgelegt.<sup>71</sup> Regelmäßig sind im Bereich der Leistungsverwaltung aber die Anforderungen an die Regelungsdichte und die Bestimmtheit des Gesetzes geringer als im Bereich der Eingriffsverwaltung, sodass auch ein Haushaltsgesetz als gesetzliche Grundlage ausreichen kann.<sup>72</sup>

## 1. Wesentliche Grundsätze des bundesverfassungsgerichtlichen Urteils

Auf die sog. „Wesentlichkeitstheorie“ stützt sich das BVerfG auch in dem Urteil zur Stiftungsfinanzierung. Dabei stellt es darauf ab, dass auch der Prozess der politischen Willensbildung als ein Belang des Gemeinwohls eine grundlegende Bedeutung hat.<sup>73</sup> Der Gesetzgeber sei zur Regelung der Fragen verpflichtet, die für Staat und Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sind.<sup>74</sup> Wegen seiner Bedeutung für das Demokratiegebot aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG stehe der Regelungszusammenhang der Chancengleichheit der Parteien in seiner Bedeutung dem der Ausübung von Grundrechten nicht nach, sodass der Gesetzesvorbehalt grundsätzlich in gleicher Weise gelte.<sup>75</sup>

Da sich die staatliche Förderung parteinaher Stiftungen mit einem erheblichen finanziellen Volumen auf den Prozess der politischen Willensbildung auswirke, und angesichts der erheblichen Auswirkungen der Stiftungstätigkeit auf den Prozess der politischen Willensbildung und damit auf die Verwirklichung des Demokratieprinzips, sei der Gesetzgeber verpflichtet, in abstrakt-genereller Weise die Kriterien für den Kreis der Zuwendungsempfänger und der jeweiligen Zuwendungshöhe zu regeln. Angesichts der herausgehobenen Bedeutung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien für den politischen Willensbildungsprozess müsse Art und Umfang einer staatlichen Einflussnahme hierauf durch staatliche Förderung parteinaher Organisationen in einem eigenständigen materiellen Gesetz geregelt werden.<sup>76</sup>

Für die Ausführung dieses Regelungsauftrages reichten Festsetzungen im Rahmen des Haushaltsgesetzes regelmäßig nicht aus. Bei einer erheblichen Betroffenheit der Chancengleichheit der Parteien durch staatliche Leistungen bedürfe es einer gesonderten

---

<sup>69</sup> BVerfG, Beschluss vom 06. Mai 1958 - 2 BvL 37/56, 11/57, BVerfGE 8, 155.

<sup>70</sup> BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19, juris Rn. 182 m.w.N.

<sup>71</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. März 2012 – OVG 6 B 19/11.

<sup>72</sup> BVerwG, Urteil vom 26. April 1979 – 3 C 111/79, NJW 1979, 2059.

<sup>73</sup> BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19, juris Rn. 183.

<sup>74</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 183.

<sup>75</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 184.

<sup>76</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 235.

gesetzlichen Regelung der Anspruchsvoraussetzungen und Vergabekriterien.<sup>77</sup> Nur auf dieser Grundlage sei nachvollziehbar, nach welchen Kriterien Leistungen bemessen würden und welche Schutzgüter eine Differenzierung zwischen verschiedenen Stiftungen rechtfertigen.<sup>78</sup> Eine Auflistung von Zuwendungsempfängern im Haushaltsgesetz, das lediglich das Binnenverhältnis von Parlament und Regierung regelt, vermöge diesen Anforderungen in der Regel nicht gerecht zu werden. Der Vorbehalt des Gesetzes fordere, dass die für den demokratischen Willensbildungsprozess wesentliche Frage einer Beeinflussung der Wettbewerbslage zwischen den Parteien durch staatliche Leistung in einem eigenen Gesetz geregelt werde, an dem sich die Haushaltsgesetzgebung zu orientieren habe.<sup>79</sup>

## **2. Auswirkungen für Nordrhein-Westfalen**

Das BVerfG unterscheidet damit für den Bereich der staatlichen Förderung parteinaher Stiftungen durch Globalzuschüsse nicht zwischen Eingriffen und Leistungen. Vielmehr unterstellt das BVerfG aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen politischer Bildungsarbeit der Stiftungen und der Verwirklichung des Demokratieprinzips den gesamten Bereich der staatlichen Förderung parteinaher Stiftungen auf Bundesebene – jedenfalls ab Überschreiten einer Erheblichkeitsschwelle - der Wesentlichkeitstheorie und damit dem Vorbehalt des Gesetzes. Ferner hat es klargestellt, dass das Bundeshaushaltsgesetz den Anforderungen des Gesetzesvorbehalts in diesem Fall nicht gerecht wird. Damit hat das BVerfG klargestellt, dass für die Förderung auf Bundesebene ein besonderes Parlamentsgesetz erlassen werden muss, dass die wesentlichen Aspekte der staatlichen Förderung parteinaher Stiftungen – insbesondere die Kriterien für den Empfängerkreis und für die Verteilung der Mittel – regelt.

Daraus ergibt sich jedoch noch nicht unmittelbar die Pflicht des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers, ein solches Gesetz zu erlassen. Zunächst könnte es auf Landesebene bereits an der Notwendigkeit eines Gesetzes fehlen. Ferner hat das BVerfG das Erfordernis eines besonderen Parlamentsgesetzes darauf gestützt, dass ein Haushaltsgesetz die näher bezeichneten Kriterien „in der Regel“ nicht erfülle. Im Umkehrschluss ergibt sich daraus, dass ein Haushaltsgesetz, das diese Kriterien erfüllt, ausreichende Rechtsgrundlage für die Förderung parteinaher Stiftungen sein kann. Zudem ist für den Erlass eines Gesetzes eine Gesetzgebungskompetenz erforderlich, an der es auf Landesebene fehlen könnte.

---

<sup>77</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 192.

<sup>78</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 193.

<sup>79</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 193.

## 2.1. Gesetz nur im Falle eines Eingriffs zwingend

Bereits aus Leitsatz 1 des Urteils ergibt sich, dass eine gesetzliche Grundlage dann erforderlich ist, wenn ein Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien vorliegt. Denn nicht jede Differenzierung erfordert eine Rechtfertigung. Vielmehr ist eine solche nur dann erforderlich, wenn die Differenzierung so erheblich den Wettbewerb zwischen den Parteien beeinflusst, dass dies einen Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit darstellt. Aus den unter B.I.3. dargestellten Gründen bestehen aber daran für die Landesebene erhebliche Zweifel.

## 2.2. Haushaltsgesetz unter engen Voraussetzungen ausreichend

Das BVerfG hält auch für den Fall eines Eingriffs nicht in jedem Fall eine gesonderte gesetzliche Grundlage für erforderlich. Vielmehr stellt es darauf ab, dass zur Rechtfertigung eines Eingriffs eine gesonderte Rechtsgrundlage erforderlich sein **kann**. Einer solchen bedürfte es jedoch dann nicht, wenn sich die Befugnis zu dem Eingriff bereits aus einer anderen gesetzlichen Grundlage ergibt. In Betracht käme hier etwa das Haushaltsgesetz, dessen Eignung das BVerfG nicht schlichtweg abgelehnt hat. Indem das BVerfG dargelegt hat, dass ein Haushaltsgesetz „in der Regel“ nicht ausreichend detailliert hinsichtlich der Kriterien für Zuwendungsempfänger und Verteilung sei, hat es Ausnahmen von dieser Regel zugelassen. Diese Ausnahmen sind allerdings aufgrund der vom BVerfG dargelegten hohen Bedeutung der Förderung parteinaher Stiftungen für die Verwirklichung des Demokratieprinzips eng zu verstehen.

Ein Haushaltsgesetz könnte demnach als Rechtsgrundlage ausreichend sein, wenn sich darin abstrakte Kriterien für die Aufnahme in den Empfängerkreis und die Aufteilung der zur Verfügung gestellten Mittel enthalten sind.<sup>80</sup> Als weitere Voraussetzung normiert das BVerfG, dass der Schaffung der Regelung ein Verfahren vorangeht, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten.<sup>81</sup> Diese öffentliche Erörterung soll eine ausreichende Kontrolle durch die Öffentlichkeit gewährleisten. Da es sich im Wesentlichen um eine Entscheidung in „eigener“ Sache der Parteien handle, bestehe die Besorgnis, dass aufgrund der eigenen Begünstigung nur eine geringe Kontrolle durch die Opposition erfolge.<sup>82</sup>

Gemessen an diesen Grundsätzen könnte das Haushaltsgesetz von Nordrhein-Westfalen diesen engen Anforderungen an eine Ausnahme von der Regel, dass ein besonderes Parlamentsgesetz für die Stiftungsförderung erforderlich ist, nicht genügen. Zwar kann man aus den Erläuterungen zu Titel 684 10 in Kapitel 06 070 herauslesen, dass abstraktes Kriterium für die Aufnahme in den Empfängerkreis die Anerkennung nach dem WbG NRW sein soll. Für die Verteilung der Mittel sind aber keine abstrakten Kriterien ersichtlich. Der pauschale Verweis darauf, dass der Verteilerschlüssel vom Landtag festgelegt wurde, ohne Verweis darauf, nach welchen Kriterien dieser aufgestellt wird und seit 1991 gleich geblieben ist, dürfte den genannten strengen Anforderungen nicht gerecht werden. Zudem dürfte auch

---

<sup>80</sup> Umkehrschluss aus BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19, juris Rn. 188.

<sup>81</sup> BVerfG, a.a.O., Rn. 193.

<sup>82</sup> Siehe zur Entscheidung in „eigener Sache“ auch *Kretschmer/Merten/Morlok*, ZG 2000, 41 (48); v. *Arnim*, DVBl. 1987, 1241 (1246 f.).

die Erörterung in den Ausschüssen und im Plenum den strengen Anforderungen nicht genügen, da auch hier keine Debatte hinsichtlich der einzelnen Haushaltstitel stattfindet. So fand zu Kapitel 06 070 Titel 685 10 des Haushaltsplans 2023 im zuständigen Hauptausschuss keine Aussprache statt.<sup>83</sup>

Andererseits eröffnet das Haushaltsgesetz NRW durch die Veröffentlichung der Wirtschaftspläne der geförderten Stiftungen mehr Transparenz, als dies auf Bundesebene der Fall ist. Zudem könnten für das Land aufgrund der geringeren Auswirkungen der Zuwendungen auf den Wettbewerb der Parteien auch geringere Anforderungen an die gesetzliche Grundlage zu stellen sein. In diesem Fall könnte das Haushaltsgesetz ausreichend sein. Ob dies verfassungsrechtlich zulässig ist, kann aber mangels Aussage des BVerfG an dieser Stelle nicht abschließend und rechtssicher beantwortet werden.

### **2.3. Gesetzgebungskompetenz**

Wenn ein besonderes Parlamentsgesetz erlassen werden muss, das staatliche Zuwendungen in Form von institutioneller Förderung parteinaher Stiftungen auch für NRW regelt, stellt sich die Frage, aus welcher Rechtsgrundlage wem die Kompetenz für den Erlass eines solchen Gesetzes zusteht. Das BVerfG hat die Frage der Gesetzgebungskompetenz nicht angesprochen, scheint aber von einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes auszugehen.<sup>84</sup>

#### **2.3.1. Gesetzgebungskompetenz der Länder aus Art. 70 Abs. 1, 30 Abs. 1 GG**

Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben grundsätzlich die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit dem Bund nicht durch das Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenz zugewiesen wird. Die Förderung parteinaher Stiftungen könnte grundsätzlich den Bereich der (politischen) Bildung betreffen. Dies zeigt sich etwa darin, dass die Fördermittel im Haushaltspan von Nordrhein-Westfalen dem Bereich der Landeszentrale für politische Bildung zugeordnet sind. Für die Zuordnung der Stiftungsförderung zu dem Bereich der politischen Bildung spricht, dass die Stiftungen keine Parteiziele verfolgen, sondern insbesondere im Bereich der politischen Bildung im Inland und der internationalen Zusammenarbeit und Entwicklungsarbeit tätig sind.<sup>85</sup> Der Bereich der Bildung ist traditionell Ländersache, eine Kompetenz zur Gesetzgebung kommt dem Bund in diesem Bereich nicht zu.<sup>86</sup>

#### **2.3.2. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 21 Abs. 5 GG**

Anderes könnte für eine allgemeine Finanzierung der Stiftungen bzw. für die Sachlage auf Bundesebene gelten. Denn durch die Globalzuschüsse des Bundes werden nicht konkrete

---

<sup>83</sup> S. Ausschussprotokolle der Sitzungen vom 10.11.2022 und 18.11.2022, APr 18/61, S. 12 ff.; 18/78, S. 12 ff.

<sup>84</sup> So auch *Lenz/Stützel*, NVwZ 2023, 738 (739).

<sup>85</sup> *Born*, Parteinahe Stiftungen, S. 52, 132; weiterführend *Sorge*, MIP 2023, 139 f. m.w.N.

<sup>86</sup> *Klaassen*, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, S. 280 m.w.N.; *Born*, Parteinahe Stiftungen, S. 199.

Bildungsprojekte gefördert, sondern insbesondere der Verwaltungsunterbau der Stiftungen.<sup>87</sup> Diese wiederum zeichnen sich, trotz der erforderlichen Distanz zu den Parteien, durch eine besondere Nähe zu denselben aus.<sup>88</sup> Zudem stützt das BVerfG das Erfordernis der gesetzlichen Regelung auf die Auswirkungen der Stiftungstätigkeit auf die Parteien. Entsprechend könnte sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 21 Abs. 5 GG ergeben. Dieser bestimmt, dass Bundesgesetze „das Nähere“ zu den Parteien regeln. Damit begründet Art. 21 Abs. 5 GG eine ausschließliche Bundeskompetenz für das Recht der politischen Parteien.<sup>89</sup> Diese Gesetzgebungskompetenz umfasst den gesamten Bereich des Parteiwesens, insbesondere die Rechtsstellung der Parteien, ihre Finanzierung sowie das Verfahren und den Vollzug eines Parteiverbots.<sup>90</sup> Unter diesen Bereich des Parteiwesens könnte auch die Förderung der Verwaltungsorganisation der durch die Parteien anerkannten Stiftungen fallen.

### **2.3.3. Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern kraft Natur der Sache**

Derzeit wird auf Bundesebene ein Entwurf eines Stiftungsfinanzierungsgesetzes beraten.<sup>91</sup> In dem Gesetzesentwurf wird auf eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache abgestellt: Für eine gesetzliche Regelung der Voraussetzungen einer finanziellen Förderung parteinaher Stiftungen aus Mitteln des Bundeshaushalts stünde dem Bundesgesetzgeber eine Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache zu.<sup>92</sup> Nur der Bund könne die Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt regeln, Zuwendungen an Stiftungen aus Länderhaushalten seien Sache der Landesgesetzgeber.<sup>93</sup>

Eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache kommt in Betracht, wenn die Kompetenz für einen Sachverhalt nicht ausdrücklich geregelt und namentlich nicht eindeutig den Ländern zugeordnet ist, begrifflich aber zwingend ausschließlich dem Bund zustehen kann.<sup>94</sup> Die Zuständigkeit kraft Natur der Sache muss in der Verfassung selbst angelegt bzw. ihr im Wege der systematischen Auslegung zu entnehmen sein.<sup>95</sup> Diese Auslegung ist unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Festlegungen bezüglich Aufgaben und Organisation des Bundes vorzunehmen. Als Fallgruppen kommen dabei insbesondere der Bereich der Selbstorganisation des Bundes, der Bereich nationaler Selbstdarstellung und gesamtstaatlicher Repräsentation sowie der Bereich

---

<sup>87</sup> Weiterführend *Sorge*, MIP 2023, 135 (142) m.w.N.

<sup>88</sup> Ausführlich BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19, juris Rn. 206 ff.

<sup>89</sup> S. BVerfG, Urteil vom 03. Dezember 1968 – 2 BvE 1, 3, 5/67, BVerfGE 24, 300 (354).

<sup>90</sup> Weiterführend *Risse/Witt* in: Hömig/ Wolff, Grundgesetz, Art. 21 Rn. 33.

<sup>91</sup> Gesetz zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt (Stiftungsfinanzierungsgesetz – StiftFinG), BT-Drs. 20/8726.

<sup>92</sup> Bt-Drs. 20/8726, S. 9.

<sup>93</sup> *Wieland*, Stellungnahme, S. 2.

<sup>94</sup> *Uhle* in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 70 Rn. 76 m.w.N.

<sup>95</sup> *Uhle* in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 70 Rn. 76 m.w.N.

raumbedeutsamer gesetzgeberischer Entscheidungen für die gesamte Bundesrepublik in Betracht.<sup>96</sup> Diese ungeschriebene Kompetenz ist restriktiv zu handhaben.<sup>97</sup>

Geht man davon aus, dass eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache besteht, stellt sich die Frage, ob daneben Raum für eine Gesetzgebungskompetenz der Länder ist. Zwar scheint der Bundesgesetzgeber in seinem Entwurf von der Möglichkeit einer landesrechtlichen Regelung auszugehen. Grundsätzlich handelt es sich bei der Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache aber um eine ausschließliche.<sup>98</sup>

Bei der Bestimmung des Umfangs der Kompetenz kommt es aber entscheidend auf den Regelungsgegenstand sowie den Bezugspunkt der Kompetenz an. Geht man – wie es der Bundesgesetzgeber zu tun scheint – davon aus, dass nur der Bundesgesetzgeber eine Regelung mit Auswirkungen auf den Bundeshaushalt treffen kann, dürfte sich der Entwurf des Stiftungsfinanzierungsgesetzes nur auf die Förderung aus dem Bundeshaushalt beziehen. In diesem Falle bestünde neben der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung der Voraussetzungen der Förderung aus dem Bundeshaushalt noch eine Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Förderung aus den Länderhaushalten, soweit eine solche vorhanden ist oder eingeführt werden soll.

#### **2.3.4. Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhang**

Neben der Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache kommt auch eine Kompetenz kraft Sachzusammenhanges in Betracht. Ein solcher Sachzusammenhang liegt vor, wenn dem Bund eine bestimmte Materie zugewiesen wurde, diese aber nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine andere Materie mitgeregelt wird.<sup>99</sup> Damit muss ein Zusammenhang mit einer ausdrücklichen Kompetenz des Bundes bestehen, von der dieser auch bereits Gebrauch gemacht hat.<sup>100</sup> So hat das BVerfG bereit einen Zusammenhang zwischen dem Parteienrecht und der Wahlwerbung im Rundfunk als ausreichend angesehen, um dem Bund für die Regelung der Wahlwerbung im Rundfunk eine Gesetzgebungskompetenz zuzusprechen.<sup>101</sup>

So könnte sich auch die Kompetenz zur Regelung der Kriterien für Globalzuschüsse bzw. institutioneller Förderung parteinaher Stiftungen aus dem Sachzusammenhang zur Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG ergeben. Dafür spricht, dass durch ein Bundesgesetz auch der Kritik der verdeckten Parteienfinanzierung begegnet werden könnte.<sup>102</sup> Zudem liegt es näher, eine Kompetenz aus dem Zusammenhang mit Art. 21 GG herzuleiten, als diesen über die unmittelbaren Parteiorganisationen hinaus auszudehnen.

---

<sup>96</sup> Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Art. 70 Rn. 78 m.w.N.

<sup>97</sup> Degenhardt in: Sachs, Grundgesetz, 9. Auflage 2021, Art. 70 Rn. 29.

<sup>98</sup> Wittreck in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage 2015, Vor Art. 70 Rn. 45.

<sup>99</sup> St. Rspr., s. BVerfG, Beschluss vom 03. März 2004 – 1 BvF 3/92, BVerfGE 110, 33 (48, Rn. 87 m.w.N.).

<sup>100</sup> BVerfG, Beschluss vom 25. Juni 1969 – 2 BvR 128/66, BVerfGE 26, 246 (256 f.).

<sup>101</sup> BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1961 – 2 BvF 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (240 im Rahmen eines *obiter dictum*).

<sup>102</sup> Klaassen, Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, S. 284; *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD - 3 - 3000 - 090/23 S. 9.

Auch für die Kompetenz kraft Sachzusammenhanges gilt, dass den Ländern nach Art. 71 GG eine Gesetzgebungskompetenz für die eigene Förderung nur zustünde, wenn sie hierzu ausdrücklich ermächtigt werden.

### **2.3.5. Bewertung**

Für eine Gesetzgebungskompetenz des Landes Nordrhein-Westfalen spricht, dass anders als auf Bundesebene nur die Bildungswerke gefördert werden. Hierfür könnte auf die Gesetzgebungskompetenz für Bildung aus Art. 70 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 30 Abs. 1 GG abzustellen sein. Daneben könnte eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Globalzuschüsse für die Verwaltungsarbeit der Stiftungen – angelehnt an die Kompetenz aus Art. 21 Abs. 5 GG oder Kraft Natur der Sache, siehe unten – bestehen bleiben, da es sich insofern um verschiedene Kompetenzbereiche handeln dürfte. Die Zuständigkeit wäre jeweils nach dem Schwerpunkt der Tätigkeit zu bestimmen.<sup>103</sup>

Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die allgemeine Finanzierung der parteinahen Stiftungen könnte sich aus Art. 21 Abs. 5 GG ergeben. Denn die parteinahen Stiftungen leisten für die ihnen jeweils nahestehenden Parteien wichtige Vorfeldarbeit, die sich nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgericht auf den politischen Wettbewerb der Parteien auswirken kann.<sup>104</sup> Sie werden von den Parteien anerkannt, und es bestehen personelle und organisatorische Verflechtungen.<sup>105</sup> Aus diesem Näheverhältnis leitet das BVerfG den Eingriff in das Recht der Parteien auf chancengleiche Teilhabe am politischen Wettbewerb durch die staatlichen Zuwendungen an die parteinahen Stiftungen erst ab.<sup>106</sup> Die parteinahen Stiftungen könnten demnach nach ihrer Zwecksetzung und der inhaltlichen Bestimmung dem Umfeld der Parteien zuzurechnen sein.<sup>107</sup>

Die Organisationen im Umfeld der Parteien sind aber nach einer Ansicht der Literatur aufgrund der Organisationsfreiheit der Parteien auch den Bestimmungen des Art. 21 GG und damit auch der Gesetzgebungskompetenz aus Art. 21 Abs. 5 GG zu unterstellen.<sup>108</sup> Art. 21 Abs. 5 GG soll insoweit nicht auf die Parteien beschränkt sein, sondern auch solche Rechtsfragen mit einbeziehen, die lediglich einen Parteibezug aufweisen.<sup>109</sup> Dies könnte insbesondere dann gelten, wenn sich die Tätigkeit solcher Umfeldorganisationen auf den Wettbewerb der Parteien in nicht unerheblichen Umfang auswirkt.

---

<sup>103</sup> *Morlok* in: Dreier, GG, Art. 21 Rn. 165.

<sup>104</sup> BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19, juris Rn. 216 ff.; s. auch *Kretschmer/Merten/Morlok*, ZG 2000, 41 (51).

<sup>105</sup> BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19, juris Rn. 206 ff. S. auch *Born*, Parteinaher Stiftungen, S. 110; *Neelen*, DÖV 2023, 504. Zu den Auswirkungen der Verflechtungen auf die Stiftungstätigkeit *Sorge*, MIP 2023, 135 (148).

<sup>106</sup> BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19, juris Rn. 206 ff. S. auch *Honer*, RuP 2023, 153 (158).

<sup>107</sup> *Kretschmer/Merten/Morlok*, ZG 2000, 41 (51); *Klein* in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 21 Rn. 141.

<sup>108</sup> *Morlok* in: Dreier, Grundgesetz, Art. 21 Rn. 43; *Kretschmer/Merten/Morlok*, ZG 2000, 41 (51); *Klein* in: Dürig/Herzog/Scholz/Klein, GG, Art. 21 Rn. 141; *Lenz/Stützel*, NVwZ 2023, 738 (739).

<sup>109</sup> *Morlock* in: Dreier, Grundgesetz, Art. 21 Rn. 162; *Honer*, RuP 2023, 153 (167).

Ginge man aber von einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 21 Abs. 5 GG für den gesamten Bereich der institutionellen Stiftungsförderung aus, schliesse dies insoweit eine Gesetzgebungskompetenz der Länder aus. Denn bei Art. 21 Abs. 5 GG handelt es sich um eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes.<sup>110</sup> Für das Land Nordrhein-Westfalen bestünde nach Art. 71 GG eine Gesetzgebungskompetenz nur, sofern hierzu in einem Bundesgesetz eine ausdrückliche Ermächtigung erteilt wird. Ein solches Gesetz ist aber bislang durch den Bund nicht erlassen worden. Der Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt (Stiftungsfinanzierungsgesetz - StiftFinG)<sup>111</sup> sieht eine solche Ermächtigung nicht vor.

Gegen eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 21 Abs. 5 GG für die Regelung staatlicher Zuwendungen an parteinahe Stiftungen spricht, dass die Stiftungen nach der Rechtsprechung des BVerfG gerade keine Parteien sind, sondern von diesen unabhängige, selbstständige Rechtssubjekte.<sup>112</sup> Zudem sind sie keine qualifizierten Hilfsorganisationen, auf die Art. 21 Abs. 5 GG unmittelbar anwendbar wäre. Eine darüber hinausgehende Ausdehnung auch auf Nebenorganisationen könnte letztlich zu einer Ausdehnung des Parteibegriffs führen. Dieser sollte aber auf den unmittelbaren politischen Wettbewerb beschränkt bleiben. Die Stiftungen verfolgen mit ihrer Arbeit überwiegend keine Parteiziele und beteiligen sich auch nicht unmittelbar am demokratischen, politischen Wettbewerb,<sup>113</sup> sodass eine Kompetenz aus Art. 21 Abs. 5 GG eher abzulehnen sein dürfte.

Um einer Überdehnung der Kompetenz aus Art. 21 Abs. 5 GG zu begegnen, könnte man die Kompetenz aus dem Sachzusammenhang mit dem Parteienrecht herleiten. Allerdings könnte der Sachzusammenhang daran scheitern, dass das Parteienrecht grundsätzlich auch ohne die Finanzierung der parteinahen Stiftungen geregelt werden kann. Dies ergibt sich allein daraus, dass das BVerfG die Entscheidung darüber, ob überhaupt eine Förderung stattfindet, den Zuwendungsgebern überlassen hat.<sup>114</sup>

Vorzugswürdig erscheint daher die dem Gesetzesentwurf des Bundes zugrunde gelegte Kompetenz kraft Natur der Sache. Dabei könnte man, wie eingangs beschrieben, für die Globalzuschüsse des Bundes auf eine Kompetenz kraft Natur der Sache für die gesamtdeutsche Landschaft der politischen Stiftungen abstellen. Für die Länder könnte dann auf die jeweilige Landessituation abgestellt werden. Mit dieser Verteilung ist zum einen gewährleistet, dass durch den Bund Kriterien vorgegeben werden, an denen sich die Länder zur Schaffung einer einheitlichen Praxis und zur Sicherung der demokratischen Prozesse orientieren können. Zum anderen verbleibt den Ländern so die Möglichkeit, auf regionale Unterschiede reagieren zu können, so etwa in Schleswig-Holstein die Besonderheiten des

---

<sup>110</sup> BVerfG, Urteil vom 3. Dezember 1968 – 2 BvE 1/67, 2 BvE 3/67, 2 BvE 5/67, BVerfGE 24, 300 (354); *Morlok* in: Dreier, GG, Art. 21 Rn. 163; *Klein* in: Dürig/Scholz/Herzog, Art. 21 Rn. 120.

<sup>111</sup> BT-Drucksache 20/8726, Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, CDU/CSU, GRÜNEN und FDP.

<sup>112</sup> BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 – 2 BvE 5/83, BVerfGE 73, 1 (34).

<sup>113</sup> *Born*, Parteinahe Stiftungen, S. 132, *Kretschmer/Merten/Morlok*, ZG 2000, 41 (51).

<sup>114</sup> Vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19, juris Rn. 178.



SSW. Zudem wird so der finanziellen Eigenständigkeit der Länder genügend Beachtung geschenkt.<sup>115</sup>

### 3. Ergebnis zur gesetzlichen Grundlage

Hinsichtlich des Erfordernisses einer gesetzlichen Grundlage hat das BVerfG klargestellt, dass die institutionelle Förderung parteinaher Stiftungen einer solchen bedarf, wenn das Recht der Chancengleichheit der Parteien in nicht unerheblichem Maß beeinträchtigt ist. Dabei könnte jedoch eine Abstufung der Anforderungen an das Gesetz je nach Intensität der Beeinträchtigung in Betracht kommen. Daher könnte bereits das Vorliegen eines Eingriffs in das Recht auf Chancengleichheit abgelehnt werden oder das Haushaltsgesetz des Landes NRW aufgrund einer ggf. nur unerheblichen Beeinflussung des Rechts auf Chancengleichheit durch die institutionelle Förderung des Landes als ausreichend anerkannt werden. Dies gilt umso mehr, wenn in den Haushaltsplan klare Kriterien für die Aufnahme in den Empfängerkreis solcher Fördermittel sowie für deren Verteilung aufgenommen werden. Zudem müsste das Haushaltsgesetz hinsichtlich dieser Kriterien hinreichend öffentlich debattiert werden.

Ob darüber hinaus auf Landesebene ein besonderes Parlamentsgesetz erlassen werden muss, lässt sich nicht abschließend beurteilen. Das BVerfG hat die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz nicht aufgeworfen. Der oben bereits genannte Gesetzentwurf für ein Gesetz zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt geht von einer Gesetzgebungskompetenz der Länder für deren Zuwendungen aus.<sup>116</sup> Sollte das Stiftungsfinanzierungsgesetz auf Bundesebene in seiner derzeitigen Ausgestaltung erlassen werden, ist eine erneute Befassung des Gerichts mit der Thematik der Zuwendungen an parteinahe Stiftungen sehr wahrscheinlich.<sup>117</sup> Ob aber dann eine Aussage zu der Gesetzgebungskompetenz der Länder getroffen wird, kann nicht beurteilt werden.

Bestünde das Erfordernis einer weitergehenden gesetzlichen Grundlage für die institutionelle Förderung sowie eine Gesetzgebungskompetenz des Landes, könnte sich eine Lösung im WbG NRW anbieten. Dieses regelt bereits die Anforderungen an die Anerkennung der Bildungswerke der parteinahen Stiftungen, die nach hiesigem Verständnis Voraussetzung für den Erhalt der Zuwendungen ist. Zudem sind dort auch Zuschüsse an andere Träger der Weiterbildung geregelt, vgl. §§ 16 f. WbG NRW. Die Regelung könnte sich an den Kriterien des Bundes orientieren.

Das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage sowie die Ausführungen zur Gesetzgebungskompetenz betreffen nicht den Bereich der Projektförderung für die einzelnen Tätigkeiten der parteinahen Stiftungen. Zwar dürften sich auch diese Fördermittel indirekt auf

---

<sup>115</sup> Vgl. dazu *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD - 3 - 3000 - 090/23, S. 11.

<sup>116</sup> BT-Drucksache 20/8726, Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, CDU/CSU, GRÜNEN und FDP.

<sup>117</sup> In der Anhörung der Sachverständigen durch den Ausschuss für Inneres und Heimat des Bundestages hat der Sachverständige *Dr. Vosgerau*, der auch der Prozessvertreter für das Urteil vom 22. Februar 2022 war, angekündigt, für die AfD gegen das Gesetz in der aktuellen Form vorgehen zu wollen, s. Aufzeichnung der Anhörung, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw41-de-stiftungsfinanzierung-970832> (zuletzt abgerufen am 30.10.2023).

den politischen Wettbewerb der Parteien auswirken, diese Tätigkeit dürfte aber dem Bereich der politischen Bildung und damit dem klassischen Kompetenzbereich der Länder zuzuordnen sein.

### III. Fazit

Das Land Nordrhein-Westfalen vergibt mittels institutioneller Zuwendung Haushaltsmittel an die Bildungswerke parteinaher Stiftungen. Die Förderung erfolgt nicht allein aufgrund der Aufzählung im entsprechenden Haushaltstitel. Die Auslegung des Haushaltstitels ergibt vielmehr, dass Voraussetzung für eine Förderung unter anderem die Anerkennung der Bildungseinrichtung nach § 15 WbG NRW ist. Soweit für die Förderung auf eine Anerkennung der jeweiligen Organisation nach dem WbG NRW abgestellt wird, ist dies ein neutrales Kriterium, dass bei der derzeitigen Ausgestaltung der Anerkennungsvoraussetzungen keine Auswirkungen auf die Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb hat.

Darüber hinaus beträgt die Förderung des Landes nur etwa 1,3 % des Betrages, bei dem das BVerfG davon ausgegangen ist, dass ein erheblicher Einfluss auf den interparteilichen Wettbewerb zu vermuten ist. Aufgrund des sehr geringen Anteils der Landesförderung an den Finanzmitteln der parteinahen Stiftungen und der Beschränkung der Verwendung der Mittel auf die Bildungswerke kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass hier eine erhebliche wettbewerbsverzerrende Wirkung und damit ein Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien nach Art. 21 Abs. 1 GG vorliegt. Wie ein mit der Sache befasstes Gericht den Sachverhalt bewerten würde, lässt sich insoweit aber nicht sicher vorhersagen.

Geht man von einem Eingriff in den Schutzbereich des Art. 21 GG durch die Förderpraxis aus, bedarf dieser nach der Rechtsprechung des BVerfG einer Rechtfertigung, die auf einem besonderen Parlamentsgesetz beruht. Dabei ist bereits fraglich, ob dem Land Nordrhein-Westfalen eine Gesetzgebungskompetenz zusteht. Nach dem aktuellen Stand des Gesetzgebungsverfahrens auf Bundesebene wird für die Bundesförderung auf eine Kompetenz kraft Natur der Sache wegen der Auswirkungen auf den Bundeshaushalt abgestellt. Daneben dürfte für das Land eine eigene Kompetenz verbleiben, die sowohl auf eine eigene Kompetenz kraft Natur der Sache oder - bei einer Regelung allein zu Bildungsförderung – auf Art. 70 Abs. 1, 30 Abs. 1 GG zu stützen wäre. Die Regelung der Zuwendungsvoraussetzungen könnte etwa im WbG NRW parallel zu den Zuschüssen für Träger nichtpolitischer Bildungseinrichtungen geregelt werden.

Weiterhin könnte auf Landesebene, soweit eine gesetzliche Grundlage wegen eines Eingriffes in die Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 GG erforderlich sein sollte, bereits das Haushaltsgesetz ausreichend sein. Hierfür spricht zum einen die im Verhältnis zur Bundesförderung deutlich geringere Eingriffsintensität, die herabgesetzte Anforderungen an die gesetzliche Grundlage rechtfertigen könnte. Zum anderen bietet das Haushaltsgesetz bereits durch die Veröffentlichung der Wirtschaftspläne eine erhöhte Transparenz gegenüber dem Bundeshaushaltsgesetz. Rechtssicherer dürfte aber angesichts des Urteils des BVerfG der Erlass einer eigenständigen Regelung sein, um den Anforderungen des BVerfG an Öffentlichkeit und demokratischer Willensbildung gerecht zu werden.

## C. Literaturverzeichnis

- Berkemeyer, Gerrit**, Das Haushaltsrecht der Länder im Gefüge der Gesetzgebungszuständigkeiten, DÖV 2020, 784 ff.
- Born, Manfred**, Parteinaher Stiftungen: Stiftung oder Partei? – Eine Untersuchung der rechtlichen Ausgestaltung parteinaher Stiftungen und verwandter Organisationen, Stuttgart (u.a). 2007
- Dreier, Horst (Hrsg.)**, Grundgesetz-Kommentar, Band II, 3. Auflage, Tübingen 2015
- Dürig, Günter (Begr.) / Herzog, Roman (Hrsg.)/ Scholz, Rupert (Hrsg.)**, Grundgesetz-Kommentar, München, 101. Ergänzungslieferung Mai 2023
- Gröpl, Christoph (Hrsg.)**, Bundeshaushaltsordnung/ Landeshaushaltsordnungen – Kommentar, München, 2. Auflage 2019
- Günther, Uwe / Vesper, Michael**, Wie weiter mit dem Stiftungsgeld?, ZRP 1994, 289 ff.
- Hömig, Dieter (Begr.) / Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.)**, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Handkommentar, Baden-Baden, 13. Auflage 2022
- Honer, Mathias**, Die staatliche Finanzierung politischer Stiftungen – Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19, RuP 2023, 153 ff.
- Klaassen, Holger**, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern – Zugleich eine Diskussion des begriffs der „parteinahen Stiftung“, Marburg 2016
- Kretschmer, Gerald/ Merten, Heike/ Morlok, Martin**, Wir brauchen ein „Parteistiftungsgesetz“, ZG 2000, S. 41 ff.
- Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen**, Wer bietet politische Bildung an – Kurz vorgestellt: Akteure in NRW – Bildungseinrichtungen der parteinahen Stiftungen, abrufbar unter <https://www.politische-bildung.nrw.de/themen/politische-bildung-in-nrw/wer-bietet-politische-bildung-an> (zuletzt abgerufen am 19. Oktober 2023).
- Lepszy, Norbert**, Politische Stiftungen, in: Bundeszentrale für politische Bildung, Handwörterbuch des politischen Systems, abrufbar unter <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202095/politische-stiftungen/> (zuletzt abgerufen am 30.10.2023)
- Lenz, Christofer / Stützel, Maximilian**, Verfassungsrechtliche Eckpunkte für ein Gesetz über die staatliche Förderung parteinaher Stiftungen, NVwZ 2023, S. 738 ff.
- Merten, Heike**, Rechtsgutachten zur „Transparenz der Finanzierung von Wählergruppen in NRW, Landtag NRW, Information 17/225
- Möllers, Christoph / Waldhoff, Christian**, Verfassungsrechtliche Maßgaben für den Ausschluss parteinaher Stiftungen von der staatlichen Förderung - Ein Kurzgutachten im Auftrag des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat
- Müller, Martin**, Anmerkung zu OVG Weimar, Urteil vom 26. November 2008 – 3 KO 363/08, LKV 2009, 234
- Sackofsky, Ute / Arndt, Nina**, Das haushaltsrechtliche Besserstellungsverbot – ein geeignetes Steuerungsinstrument: Untersuchung am Beispiel der politischen Stiftungen, DÖV 2003, S. 561 ff.

- Neelen, Antje**, Die gleichheitsgerechte Finanzierung parteinaher Stiftungen, DÖV 2023, S. 504 ff.
- Sorge, Aden**, Parteinaher (politische) Stiftungen: Das wettbewerbsrelevante Wirken im Schatten der politischen Parteien, MIP 2023, S. 135 ff.
- v. Arnim, Hans Herbert**, Zur „Wesentlichkeitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts – Einige Anmerkungen zum Parlamentsvorbehalt, DVBl. 1987, S. 1241 ff.
- v. Lewinski, Kai / Burbat, Daniela (Hrsg.)**, Bundeshaushaltsordnung, Baden-Baden 2013
- v. Münch, Ingo/ Kunig, Philip (Begr.) / Kämmerer, Jörn-Axel / Kotzur, Markus (Hrsg.)**, Grundgesetz-Kommentar Band I, München, 7. Auflage 2021
- Wieland, Joachim**, Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 16. Oktober 2022 zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt (Stiftungsfinanzierungsgesetz – StiftFinG), Bundestagsdrucksache 20/8726, Ausschussdrucksache 20(4)314 (zitiert als: *Wieland*, Stellungnahme)
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages**, Status und Finanzierung von parteinahen Stiftungen, Ausarbeitung 2006, Reg.-Nr. WF III 02/06 (zitiert als: *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WF III 02/06)
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages**, Finanzielle Förderung der parteinahen Stiftungen durch Bund und Länder, Ausarbeitung 2006, Reg.Nr. WF IV – 004/06 (zitiert als: *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WF IV – 004/06)
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages**, Staatliche Förderung parteinaher Stiftungen durch Landesmittel - Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes - WD 3 - 3000 - 090/23, 2023 (zitiert als: *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, WD - 3 - 3000 - 090/23)