Mehr Fortschritt wagen in der Stiftungsfinanzierung

Warum das österreichische Gesetz zur Regelung parteinaher Stiftungen ein Vorbild für den deutschen Gesetzgeber sein könnte

Katharina Leusch

11.11.2022 doi: 10.17176/20221111-215707-0

Das beim Bundesverfassungsgericht anhängige Verfahren zur staatlichen Finanzierung der „Desiderius-Erasmus-Stiftung“ (DES) belebt erneut die Forderung nach einem förmlichen Parlamentsgesetz zur Regelung der staatlichen Förderung der parteinahen Stiftungen (siehe auch auf dem Verfassungsblog hier, hier und hier). Dass ein solches Gesetz verfassungsrechtlich notwendig ist, ist jedenfalls innerhalb der Rechtswissenschaft seit Langem unstreitig – unabhängig von dem AfD-Kontext, der für die abermalige Virulenz des Themas sorgt. Und auch im politischen Raum scheint das Bewusstsein für die Notwendigkeit einer normativen Grundlage vorhanden zu sein. So hält der aktuelle Koalitionsvertrag fest: *„Die Arbeit und Finanzierung der politischen Stiftungen wollen wir absichern. Dies soll aus der Mitte des Parlaments geschehen unter Einbeziehung aller demokratischer Fraktionen.*“ (S. 9) In der Diktion der Ampelkoalition: Mehr Fortschritt wagen.

Die legislative Herausforderung für den Gesetzgeber liegt in der normativ-inhaltlichen Ausgestaltung eines Gesetzes zur Regelung der staatlichen Förderung parteinaher Stiftungen. Parteinahe Stiftungen sind kein selbstverständlicher Bestandteil einer (Parteien-)Demokratie. Außer in Deutschland existieren solche parteinahen Bildungseinrichtungen lediglich in Österreich, den Niederlanden, den USA sowie in Israel. Anders als in Deutschland hat der österreichische Gesetzgeber die staatliche Finanzierung der politischen Bildungseinrichtungen durch ein Parlamentsgesetz geregelt. Das österreichische Bundesgesetz über die Förderung politischer Bildungsarbeit und Publizistik, kurz Publizistikförderungsgesetz (PubFG), könnte für den deutschen Gesetzgeber im Grundsatz ein legistisches Vorbild sein. Für den Umgang mit der Desiderius-Erasmus-Stiftung müssten allerdings zusätzliche Regelungen gefunden werden.

Der Kriterienkatalog des österreichischen Publizistikförderungsgesetzes

Das PubFG von 1984 regelt die „Förderung der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit der politischen Parteien“ (§§ 1 ff. PubFG) und die „Förderung der Publizistik, die der staatsbürgerlichen Bildung dient“ (§§ 6 ff. PubFG). Somit besteht ein enger Konnex zwischen der politischen Bildungsarbeit einerseits und der Förderung der Publizistik andererseits, da ausschließlich Publikationen gefördert werden, die sich Fragen der Politik, Kultur oder der Weltanschauung (Religion) widmen und so der staatsbürgerlichen Bildung dienen (vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 3 PubFG).

Die fünf Parteiakademien, die den im Nationalrat vertretenen politischen Parteien nahestehen, jedoch unabhängig sind, sollen die staatsbürgerliche Bildungsarbeit der politischen Parteien Österreichs fördern. Dazu müssen sie bestimmte Kriterien erfüllen, die in § 1 Abs. 1 PubFG transparent aufgeführt sind. Danach darf die Tätigkeit nicht auf Gewinn ausgerichtet sein (Ziff. 1); der Rechtsträger muss qua Satzung die Verfolgung staatsbürgerlicher, politischer sowie kultureller Bildung verfolgen (Ziff. 2); die Partei, die den Rechtsträger benennt, muss mit mindestens fünf Abgeordneten (Klubstärke) im Nationalrat vertreten sein (Ziff. 3); der Rechtsträger muss den Vorschriften der §§ 34 bis 47 der Bundesabgabenordnung entsprechen (Ziff. 4). Überdies fordert Ziff. 5, dass die Satzung des Rechtsträgers Bestimmungen darüber enthalten muss, dass der Jahresabschluss einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vorgelegt wird und diese die Mittel-

verwendung auf Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Gesetzmäßigkeit überprüft.

Die der Parteiakademie nahestehende Partei beantragt gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 PubFG beim Bundeskanzleramt die Fördermittel. Diese setzen sich aus drei verschiedenen Zuwendungsbeträgen zusammen: dem Grund- und Zusatzbetrag sowie dem Betrag für die internationale politische Bildungsarbeit (§ 2 Abs. 1 Satz 2 PubFG). Das Bundesfinanzgesetz schreibt das Gesamtbudget für jedes Haushaltsjahr fest. In den letzten Jahren belief sich das Gesamtbudget für alle förderwürdigen Rechtsträger konstant auf rund 10,50 Mio. Euro. Im Vergleich hierzu erhielten die parteinahen Stiftungen in Deutschland im Jahr 2022 insgesamt rund 660 Mio. Euro. Nach dem im PubFG geregelten Verteilungsschlüssel entfallen 46 % des Gesamtbudget auf den Grundbetrag, 24 % auf den Zusatzbetrag sowie 30 % auf die Zuwendung für die internationale politische Bildungsarbeit (vgl. § 2 Abs. 2 PubFG). Die Höhe des Grundbetrags ist für alle Parteiakademien gleich, der Zusatzbetrag und die Zuwendung für die internationale politische Bildungsarbeit ist hingegen abhängig von dem Stärkeverhältnis der Patronatspartei im Nationalrat, mithin abhängig von der Anzahl der dort vertretenen Abgeordneten.

Die Feststellung der Förderwürdigkeit einer Parteiakademie, die Festsetzung der Höhe der Zusatzbeträge sowie der Beträge für die internationale Bildungsarbeit obliegt nach § 3 Abs. 1 PubFG der Bundesregierung. Damit ist die Exekutive für die Mittelverausgabung und gerade nicht das Parlament verantwortlich – und gerade nicht das Parlament, dessen „Königsrecht“ der Haushalt ist und das durch die Haushaltsausschüsse den Haushaltsvollzug auch parlamentarisch kontrolliert.

Entfallen die Voraussetzungen der Förderwürdigkeit im Nachhinein, kann die Bundesregierung ihre Feststellung widerrufen. Ihr wird als Beratungsorgan ein Beirat zur Seite gestellt, der mit Vertreter:innen verschiedener Bundesministerien sowie mit je zwei Vertreter:innen jener politischen Parteien, die in Klubstärke im Parlament vertreten sind, besetzt ist und vor jeder Feststellung der Förderwürdigkeit sowie der Festsetzung der Zuwendungen gemäß § 3 Abs. 3 PubFG das Recht zur Stellungnahme hat.

Die Parteiakademien unterliegen nach § 4 Abs. 1 PubFG einer Rechnungshofkontrolle. Bis zum 31. März eines jeden Jahres müssen die Rechtsträger dem Rechnungshof einen Prüfbericht über die Verwendung der Fördermittel vorlegen. Auch in Deutschland unterliegt die Haushalts- und Wirtschaftsprüfung der parteinahen Stiftungen gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 1 BHO der Kontrolle des Bundesrechnungshofes.

Die Parteiakademien müssen mit ihren Satzungen das Ziel verfolgen, die staatsbürgerliche Bildung im Sinne der Grundsätze der Bundesverfassung, die politische und kulturelle Bildung sowie die Einsichten in politische, wirtschaftliche, rechtliche und gesellschaftliche Zusammenhänge sowohl innerstaatlich als auch auf internationaler Ebene zu fördern (§ 1 Abs. 1 Ziff. 3 PubFG). Im Falle einer satzungs- oder gesetzeswidrigen Mittelverwendung steht der Bundesregierung nach § 4 Abs. 3 PubFG ein Rückforderungsanspruch zu.

Regelungslücken und Schwächen des PubFG

Das PubFG bietet eine gute Grundlage für die Mittelverausgabung staatlicher Fördermittel an politische Bildungseinrichtungen, weil es die Kriterien transparent festlegt, die an die Förderwürdigkeit einer Parteiakademie zu stellen sind und zudem den Verteilungsschlüssel offenlegt. Doch weist es dessen ungeachtet Schwächen, Regelungslücken und Transparenzdefizite auf. So fehlen direkte Kontrollrechte der mittelzuwendenden Stelle, etwa in Form eines Auskunfts- oder Einsichtsrechts. Der Einblick in die Belege, Bücher und Dokumente könnte eine bessere Nach- und Plausibilitätsprüfung der Mittelverwendung gewährleisten. Gegen ein Einsichtsrecht wird jedoch eingewendet, dass keine politische Partei Einsicht in die Unterlagen anderer politischer Parteien erhalten solle.[1]

Eine in Österreich breit geführte Debatte betrifft den Fall, dass eine Partei aus dem Nationalrat ausscheidet, die Parteiakademie jedoch über noch unverbrauchte Fördermittel verfügt. Da die Voraussetzungen der Förderwürdigkeit just im Moment des Ausscheidens entfallen, hat der Rechtsträger jedenfalls

[1] *Eisler/Kogler/Ulrich*, Recht der politischen Parteien, § 4 PubFG Rn. 2.

keinen Förderungsanspruch *pro futuro*. Eine Regelung, ob diese innerhalb eines bestimmten Zeitraums verbraucht oder an den Bund zurückgezahlt werden müssen, sieht das PubFG nicht vor. Das Schweigen des Gesetzes für diesen Fall ist problematisch, da ein Rechtsträger die zuerkannten Fördermittel innerhalb eines Jahres widmungsgemäß verwenden muss. Auch wenn das Gesetz keine Frist hinsichtlich der jährlichen Verwendung enthält, ergibt sich aus § 4 Abs. 1 PubFG das „Jährlichkeitsgebot", wonach jeder förderwürdige Rechtsträger dem Rechnungshof einen *jährlichen* Bericht über die Verwendung der Mittel vorlegen muss. Eine dauerhafte Veranlagung ist, bis auf eine Ausnahme in § 2 Abs. 3 PubFG, nicht gestattet. Für den Rechtsträger, deren Patronatspartei aus dem Nationalrat ausscheidet, entfällt die Berichtspflicht, sodass weder die Bundesregierung noch der Rechnungshof überprüfen kann, ob die unverbrauchten Mittel widmungsgemäß verwendet wurden. Der österreichische Rechnungshof geht von einer Rückzahlungsverpflichtung der Parteiakademien aus.

Der Rückforderungsanspruch aus § 4 Abs. 3 PubFG ist eine grundsätzlich gelungene Regelung, jedoch macht die österreichische Bundesregierung von diesem Recht keinen Gebrauch. Obschon konkrete Anhaltspunkte für widmungswidrige Mittelverwendungen vorlagen, unterließ sie die Rückforderung von Fördermitteln, was der österreichische Rechnungshof in seinen Prüfberichten beanstandete. Da der Rechnungshof über keine rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten verfügt, kann er die Bundesregierung nicht zur Rückforderung verpflichten. Hier müsste der Nationalrat aktiv werden.

Außerdem lässt das Gesetz offen, welche Rechtsfolge an eine veränderte Zusammensetzung des Parlamentsklubs zu knüpfen ist, wenn ein:e Abgeordnete:r aus einem Parlamentsklub ausscheidet oder in einen anderen wechselt. Die veränderte Zusammensetzung hat Auswirkung auf die Berechnung der mandatsabhängigen Fördermittel. Denkbar wäre eine Fristenregelung. Die Bundesregierung müsste innerhalb einer gesetzlichen Frist nach Kenntnis der veränderten Zusammensetzung, die mandatsabhängigen Zuwendungen neu berechnen und im Falle einer Zuvielzahlung von ihrem Rückforderungsrecht aus § 4 Abs. 3 PubFG Gebrauch machen. Eine solche Regelung wäre auch für ein deutsches Gesetz denkbar, da es auch im Bundestag in der Vergangenheit, insbesondere in den Reihen der AfD-Bundestagsfraktion, zu Fraktions- oder Parteiaustritten kam.

Stiftungsfinanzierungsgesetz könnte den Umgang mit der Desiderius-Erasmus-Stiftung steuern

Der Blick nach Österreich zeigt zunächst einmal, dass ein Gesetz zur Zuteilung staatlicher Mittel an politische Bildungseinrichtungen gesetzgeberisch möglich ist. Regelungen, wie die gesetzliche Festschreibung des Verteilungsschlüssels und der Umstand, dass der Grundbetrag gleichberechtigt auf alle Parteiakademien verteilt wird, die weiteren Zuwendungen hingegen vom Stärkeverhältnis der Patronatsparteien abhängig gemacht werden, sollten auch Eingang in ein deutsches „Stiftungsfinanzierungsgesetz" finden, da insbesondere die Intransparenz der Mittelvergabe ein fortwährender Vorwurf gegenüber der staatlichen Finanzierung der parteinahen Stiftungen ist. Daran anknüpfend ist auch die Regelung des § 1 Abs. 1 PubFG mit den dort festgelegten Kriterien zur Förderwürdigkeit ein Aspekt, der für ein deutsches Gesetz tauglich erscheint.

Vor dem Hintergrund der Diskussion um die DES interessant: Durch eine Normierung der inhaltlichen Satzungsanforderungen wie in § 1 Abs. 1 Ziff. 3 PubFG könnten die parteinahen Stiftungen zur Achtung der freiheitlich demokratischen Grundordnung (FDGO) verpflichtet werden. Außerdem sollte ein deutsches „Stiftungsfinanzierungsgesetz" – entsprechend der Regelung des § 4 Abs. 3 PubFG – einen Rückforderungsanspruch für den Fall einer widmungswidrigen Mittelverwendung normieren. Würde die DES durch ihre Satzung, ihre Stiftungsarbeit oder Äußerungen ihrer Stiftungsvertreter:innen die FDGO beeinträchtigen oder beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik gefährden, könnte der Bundestag ihr gegenüber ein Rückzahlungsanspruch geltend machen.

Das PubFG bleibt an wichtigen Stellen vage oder offenbart Regelungslücken – insoweit ist es nicht der Weisheit letzter Schluss. Das Feld der Politikfinanzie-

rung ist diffizil und die deutsche Debatte wird durch die Frage nach dem Umgang mit der DES nun noch komplizierter. Ob der Gesetzgeber den Ausschluss der Förderung der DES regeln kann, ist verfassungsrechtlich fraglich, aber nicht ausgeschlossen. Der Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 3 GG schreibt vor, dass niemand aufgrund seiner politischen Anschauung benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Eine Ungleichbehandlung würde einen Rechtfertigungsgrund voraussetzen. Dieser könnte in einer etwaigen Verfassungsfeindlichkeit der DES zu sehen sein. Ob die Stiftung verfassungsfeindliche Ziele verfolgt und ob ihr der Umstand, dass die AfD als „extremistischer Verdachtsfall" geführt wird, zur Last fällt, ist noch nicht geklärt. Eine Studie der Otto-Brenner Stiftung legt jedenfalls offen, dass wichtige Vertreter:innen der DES „tief im Milieu der Neuen Rechten verwurzelt sind und die Stiftung das Ziel verfolgen könnte, eine Ideen- und Kaderschmiede der Neuen Rechten aufzubauen oder bestehende Strukturen zu unterstützen."[2] Wenn sich diese Tendenz verfestigt oder gar noch steigert, wäre ein „Stiftungsfinanzierungsgesetz", mitsamt eines Kriterienkatalogs zur Förderwürdigkeit sowie einer Verpflichtung zur Achtung der FDGO ein wichtiges Schutztor.

AUTOR*IN
Katharina Leusch
Katharina Leusch hat an der Friedrich-Schiller-Universität Jena (Forschungsstelle DDR-Recht) promoviert. Sie studierte Rechtswissenschaft in Köln und Düsseldorf mit dem Schwerpunkt "Recht der Politik".

EMPFOHLENE ZITATION
Leusch, Katharina: Mehr Fortschritt wagen in der Stiftungsfinanzierung: Warum das österreichische Gesetz zur Regelung parteinaher Stiftungen ein Vorbild für den deutschen Gesetzgeber sein könnte, Verfassungsblog, 11.11.2022, doi: 10.17176/20221111-215707-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20221111-215707-0.

[2] *Semsrott/Jakubowski*, Desiderius-Erasmus-Stiftung, Studie der Otto Brenner Stiftung, 4.