

Leitsätze

zum Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023

- 2 BvE 3/19 -

Finanzierung Desiderius-Erasmus-Stiftung

- 1. Eingriffe in das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, wenn sich die Legitimation zum staatlichen Handeln nicht schon unmittelbar aus der Verfassung ergibt.**
- 2. Der Notwendigkeit einer besonderen gesetzlichen Regelung für staatliche Leistungen, die sich erheblich auf die chancengleiche Teilnahme der Parteien am politischen Wettbewerb auswirken, wird durch den Erlass eines Haushaltsgesetzes nicht genügt.**
- 3. Die gegenwärtige staatliche Förderung parteinaher Stiftungen wirkt spürbar auf die politische Willensbildung ein und ist daher am Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien zu messen.**

Verkündet
am 22. Februar 2023
Fischböck
Amtsinspektorin
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle



IM NAMEN DES VOLKES

**In dem Verfahren
über
den Antrag festzustellen,**

1. der an die Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. gerichtete (nicht bestandkräftige) Ablehnungsbescheid des Bundesverwaltungsamtes vom 7. Dezember 2018, Az. ZMV I 3 - DES, verletzt die Klägerin in ihren verfassungsmäßigen Rechten, insbesondere dem Recht auf Chancengleichheit aller politischen Parteien im politischen Wettbewerb und dem Willkürverbot;
2. desselbengleichen verletzt der an die Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. gerichtete Widerspruchsbescheid des Bundesverwaltungsamtes vom 26. März 2019, Az. ebenfalls ZMV I 3 - DES, die Klägerin in ihren verfassungsmäßigen Rechten, insbesondere dem Recht auf Chancengleichheit aller politischen Parteien im politischen Wettbewerb und dem Willkürverbot;
3. a) das seit Ende April 2018 andauernde und fortdauernde Unterlassen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, der Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. auf deren Antrag bereits vom 23. April 2018 hin Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit aus Kapitel 0601 Titel 685 12 - 144 in Höhe von 480.000 € für das Haushaltsjahr 2018 auszuzahlen bzw. nachzuzahlen,

- b) das seit Anfang Juli 2018 andauernde und fortdauernde Unterlassen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, der Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. auf deren Antrag vom 3. Juli 2018 hin Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit aus Kapitel 0601 Titel 685 12 - 144 in Höhe von 900.000 € für das Haushaltsjahr 2019 auszuzahlen bzw. nachzuzahlen,
- c) das seit Mai 2019 andauernde und fortdauernde Unterlassen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, der Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. auf deren Antrag vom 30. April 2019 hin Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit aus Kapitel 0601 Titel 685 12 - 144 in Höhe von 900.000 € für das Haushaltsjahr 2020 auszuzahlen bzw. nachzuzahlen,
- d) das seit August 2020 andauernde und fortdauernde Unterlassen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, der Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. auf deren Antrag vom 12. August 2020 hin Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit aus Kapitel 0601 Titel 685 12 - 144 in Höhe von 900.000 € für das Haushaltsjahr 2021 auszuzahlen bzw. nachzuzahlen
- e) sowie das seit März 2021 andauernde und fortdauernde Unterlassen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, der Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. auf deren Antrag vom 24. Februar 2021 hin Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit aus Kapitel 0601 Titel 685 12 - 144 in Höhe von 7.854.000 € für das Haushaltsjahr 2022 auszuzahlen bzw. nachzuzahlen

verletzen die Klägerin in ihren verfassungsmäßigen Rechten, insbesondere dem Recht auf Chancengleichheit aller politischen Parteien im politischen Wettbewerb und dem Willkürverbot;

- 4. der an die Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. gerichtete Ablehnungsbescheid des Bundesverwaltungsamtes vom 26. März 2019, Az. wiederum ZMV I 3 - DES, verletzt die Klägerin in ihren verfassungsmäßigen Rechten, insbesondere dem Recht auf Chancengleichheit aller politischen Parteien im politischen Wettbewerb und dem Willkürverbot;
- 5. - entfällt -

6. der Beschluß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages in dessen 21. Sitzung am 10. Oktober 2018 zu Kapitel 0601 Titel 685 12 des Haushaltsplanentwurfs für 2019, den Antrag der AfD-Fraktion abzulehnen, der darauf gerichtet war, zugunsten der Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. Globalzuschüsse zu deren gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit aus Kapitel 0601 Titel 685 12 - 144 in Höhe von 900.000 € in den Haushaltsplan zum Haushaltsgesetz für 2019 einzustellen, verletzt die Klägerin in ihren verfassungsmäßigen Rechten, insbesondere dem Recht auf Chancengleichheit aller politischen Parteien im politischen Wettbewerb und dem Willkürverbot;
7. das Bundesministerium der Finanzen hat die Klägerin in ihren verfassungsmäßigen Rechten, insbesondere dem Recht auf Chancengleichheit aller politischen Parteien im politischen Wettbewerb und dem Willkürverbot durch eine Handlung bzw. Unterlassung verletzt, indem es in seiner unter dem 2. November 2018 in den Haushaltsausschuß eingebrachten korrigierten Neufassung des Entwurfs zum Bundeshaushaltsplan für 2019 zum Einzelplan 06

(Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat) vorgeschlagen und initiiert hat, unter dem Titel 685 12 - 144 die im Haushaltsplan 2019 vorgesehenen Globalmittel zugunsten der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Heinrich-Böll-Stiftung, der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Rosa-Luxemburg-Stiftung, der Friedrich-Naumann-Stiftung und der Hanns-Seidel-Stiftung um insgesamt 16 Millionen € zu erhöhen, ohne aber zugleich irgendwelche Globalmittel, zumal die von der Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. für das Haushaltsjahr 2019 beantragten 900.000 €, zugunsten der Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. dort ebenfalls vorzusehen und einzustellen;

8. auch hat der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages in seiner Bereinigungssitzung zum Haushaltsentwurf 2019 (26. Sitzung) am 8. November 2018 die verfassungsmäßigen Rechte der Klägerin, insbesondere ihr Recht auf Chancengleichheit aller politischen Parteien im politischen Wettbewerb und das Willkürverbot, abermals dadurch verletzt, daß er diesem Änderungsantrag des Bundesministeriums der Finanzen (S. 62 der Ausschußdrucksache 2500), durch den durch Neufassung des Entwurfs zum Bundeshaushaltsplan für 2019 zum Einzelplan 06 (Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat) unter dem Titel 685 12 - 144 die im Haushaltsplan 2019 vorgesehenen Globalmittel zugunsten der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Heinrich-Böll-Stiftung, der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Rosa-Luxemburg-Stiftung, der Friedrich-Naumann-Stiftung und der Hanns-Seidel-Stiftung um insgesamt 16 Millionen € erhöht werden, zugestimmt hat, ohne daß jedoch irgendwelche, wie auch immer geringen, Globalmittel auch zugunsten der Desiderius-Erasmus-Stiftung ebenfalls vorgesehen und eingestellt wurden;
9. der Beschluß
 - a) des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019 (Haushaltsgesetz 2019) vom 17. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2528)
 - b) des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020 (Haushaltsgesetz 2020) vom 21. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2890) sowie
 - c) des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021) vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3208) und
 - d) des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022) vom 19. Juni 2022 (BGBl. I S. 890)

durch den Deutschen Bundestag verletzen die Klägerin dadurch in ihren verfassungsmäßigen Rechten, insbesondere dem Recht auf Chancengleichheit aller politischen Parteien im politischen Wettbewerb und dem Willkürverbot, daß die durch das Gesetz in Kraft gesetzten Bundeshaushaltspläne jeweils keine Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit aus Kapitel 0601 Titel 685 12 - 144 zugunsten der Desiderius-Erasmus-Stiftung vorsehen, wohl aber erhebliche Fördermittel zugunsten der parteinahen Stiftungen Konrad-Adenauer-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung und Hanns-Seidel-Stiftung.

10. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat verletzt die Klägerin in ihren verfassungsmäßigen Rechten, insbesondere dem Recht auf Chancengleichheit aller politischen Parteien im politischen Wettbewerb und dem Willkürverbot durch sein fortdauerndes Unterlassen, die Stellung der Bundesregierung als „Herrin des Verfahrens“ bei der Aufstellung von Haushaltsplanentwürfen, die ihr infolge des haushaltsrechtlichen Initiativmonopols der Bundesregierung (Art. 110 Abs. 3, Art. 113 Abs. 1 GG) jederzeit zukommt, gegenüber der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Heinrich-Böll-Stiftung, der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Rosa-Luxemburg-Stiftung, der Friedrich-Naumann-Stiftung und der Hanns-Seidel-Stiftung dahingehend wirksam zur Geltung zu bringen, daß die genannten Stiftungen auch die Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. zu ihren sogenannten „Stiftungsgesprächen“ (hilfsweise: zu allen sonstigen Formaten, Gesprächs- oder Abstimmungsrunden, die inzwischen möglicherweise anstelle der „Stiftungsgespräche“ stattfinden) hinzuziehen, dort ordnungsgemäß, fair, und gehörig an allen Verhandlungen diskriminierungsfrei beteiligen und ihre Interessen im Sinne rechtlicher Gleichbehandlung der Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. mit den vorgenannten übrigen politischen Stiftungen zu berücksichtigen.
11. Die Bundesregierung hat die verfassungsmäßigen Rechte der Antragstellerin dadurch verletzt, daß sie am 16. März 2022 einen 2. Entwurf für den Bundeshaushalt für 2022 beschlossen und dem Deutschen Bundestag zugeleitet hat, in dem 131.959.000 € allein an Globalzuschüssen zugunsten der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Hanns-Seidel-Stiftung, der Heinrich-Böll-Stiftung und der Rosa-Luxemburg-Stiftung vorgesehen sind, jedoch keinerlei Globalmittel auch zugunsten der Desiderius-Erasmus-Stiftung eingestellt werden.

12. Der Gleichheitssatz gebietet es, daß eine staatliche Förderung politischer Stiftungen, die politischen Parteien nahestehen, wenn sie denn gewährt wird, jedenfalls alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland angemessen berücksichtigt (vergl. bereits E 73, 1 [38]); zumal eine sich über geraume Zeit erstreckende Schlechterstellung einer Minderheit durch die Mehrheit kommt insofern von Verfassungs wegen nicht in Betracht.

Antragstellerin: Alternative für Deutschland (AfD),
vertreten durch die Bundessprecher
Tino Chrupalla und Dr. Alice Weidel,
Schillstraße 9, 10785 Berlin,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Privatdozent Dr. Ulrich Vosgerau,
Berlin -

Antragsgegner: 1. Deutscher Bundestag,
vertreten durch die Bundestagspräsidentin Bärbel Bas,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

2. Haushaltsausschuss
des Deutschen Bundestages,
vertreten durch den Vorsitzenden Prof. Dr. Helge Braun,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

3. Bundesregierung,
vertreten durch den Bundeskanzler Olaf Scholz,
Bundeskanzleramt,
Willy-Brandt-Straße 1, 10557 Berlin,

4. Bundesministerin des Innern
und für Heimat,
Alt-Moabit 140, 10557 Berlin,

5. Bundesminister der Finanzen,
Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin,

- Bevollmächtigte: 1. (...),
(zu 1. und 2.)

2. (...),
(zu 1. und 2.)

3. (...) -
(zu 3.)

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsidentin König,

Huber,

Hermanns,

Müller,

Kessal-Wulf,

Langenfeld,

Wallrabenstein

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 25. Oktober 2022 durch

Urteil

für Recht erkannt:

- 1. Das Verfahren wird hinsichtlich des Antrags zu 9. d) abgetrennt. Das neue Verfahren wird fortan unter dem Aktenzeichen 2 BvE 1/23 geführt.**
- 2. Der Antragsgegner zu 1. hat die Antragstellerin durch den Erlass des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019 (Haushaltsgesetz 2019) vom 17. Dezember 2018 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 2528) in ihrem Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes verletzt, soweit der durch das Gesetz in Kraft gesetzte Bundeshaushaltsplan für das Jahr 2019 die Ausreichung von Globalzuschüssen zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit aus Kapitel 0601 Titel 685 12 - 144 für politische Stiftungen ermöglicht hat.**
- 3. Im Übrigen werden die Anträge verworfen.**

G r ü n d e :

Gegenstand des Organstreitverfahrens ist die Frage, ob die Antragstellerin durch die bislang fehlende staatliche Förderung der Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. (im Folgenden: die DES) in ihrem Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt ist.

1

A.

I.

1. a) Seit dem Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966 zur Parteienfinanzierung (BVerfGE 20, 56 ff.) werden in den Bundes-

2

haushaltsplänen Globalzuschüsse für die gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit der politischen Stiftungen ausgewiesen, die den im Bundestag vertretenen Parteien nahestehen (zunächst der SPD-nahe Friedrich-Ebert-Stiftung e.V., die FDP-nahe Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, der CDU-nahe Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. und der CSU-nahe Hanns-Seidel-Stiftung e.V.). Im Jahr 1967 wurden hierzu 9 Millionen DM bereitgestellt. In der Folgezeit stieg das Volumen der institutionellen Förderung der politischen Stiftungen kontinuierlich an.

b) In einem von der Partei DIE GRÜNEN im Jahr 1983 initiierten Organstreitverfahren entschied der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts mit Urteil vom 14. Juli 1986 (BVerfGE 73, 1 ff.), dass die im Bundeshaushalt 1983 für die vier geförderten parteinahen Stiftungen ausgewiesenen Globalzuschüsse zur politischen Bildungsarbeit in Höhe von 83,3 Millionen DM keine verdeckte Finanzierung der diesen Stiftungen nahestehenden politischen Parteien darstellten und deshalb nicht gegen Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG verstießen. Durch die Gewährung von Globalzuschüssen an die politischen Stiftungen werde die Wettbewerbslage nicht in verfassungsrechtlich beachtlicher Weise zulasten der Partei DIE GRÜNEN beeinflusst. Eine verdeckte Parteienfinanzierung liege nicht vor, da sich die politische Bildungsarbeit der Stiftungen gegenüber den Parteien weitgehend verselbständigt habe. In dem Umstand, dass der Gesetzgeber lediglich für die im Jahr 1983 bestehenden parteinahen Stiftungen Globalzuschüsse vorgesehen habe, liege auch kein Verstoß gegen den Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG. Unbeschadet der Abgrenzbarkeit der Tätigkeit der Stiftungen von derjenigen der politischen Parteien und des Umstands, dass die Ergebnisse der in den Stiftungen geleisteten Arbeit der Öffentlichkeit und damit auch allen Parteien zugänglich seien, ergebe sich aus der spezifischen, jeweils der Interessenlage einer bestimmten Partei zugewandten Aufgabenstellung der Stiftungen, dass diese regelmäßig einen größeren Vorteil ziehen werde als andere. Mit Rücksicht auf diese Berührungspunkte zwischen der Tätigkeit der Stiftungen einerseits und den langfristigen politischen Zielvorstellungen einzelner politischer Parteien andererseits gebiete es daher der Gleichheitssatz, dass eine staatliche Förderung alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland angemessen berücksichtige (vgl. BVerfGE 73, 1 <37 ff.>). Ob es zur Vergabe der Globalzuschüsse neben deren Bereitstellung und den dazu gegebenen Erläuterungen im Bundeshaushaltsplan zum Haushaltsgesetz 1983 noch einer besonderen gesetzlichen Grundlage bedürfe, könne dahinstehen, da die Partei DIE GRÜNEN aus der von ihr vermissten gesetzlichen Regelung eigene Rechte nicht hätte herleiten können.

c) Auf der Grundlage des vorgenannten Urteils entwickelte sich in der politischen Praxis für die jährliche Festlegung der Globalmittelförderung parteinaher Stiftungen folgender regelmäßiger Ablauf:

Die Gesetzesvorlage zum Haushaltsplan nach Art. 110 Abs. 3 GG weist Globalzuschüsse für die politischen Stiftungen im das Bundesministerium des Innern betreffenden Einzelplan 06 Kapitel 0601 Titel 685 12 aus, deren Höhe sich stets an den

3

4

5

Zuwendungen des Vorjahres orientiert. Die jährliche Beratung über die Beibehaltung oder Änderung des Haushaltsansatzes für die Globalzuschüsse an die parteinahen Stiftungen erfolgt im Rahmen des parlamentarischen Haushaltsverfahrens durch die Mitglieder des Haushaltsausschusses.

Informeller Teil dieser parlamentarischen Beratungen waren in der Vergangenheit sogenannte „Stiftungsgespräche“, die auf Einladung der bisher geförderten politischen Stiftungen stattfanden. In diesen Gesprächen informierten sich Mitglieder des Deutschen Bundestages über die Arbeit und Planungen der politischen Stiftungen. Daneben nahmen fakultativ auch Vertreter des Bundesministeriums des Innern teil. Über den Kreis der an den Gesprächen teilnehmenden Stiftungen entschieden die bislang geförderten politischen Stiftungen. In den Stiftungsgesprächen legten Stiftungsvertreterinnen und -vertreter den sich aus ihrer Sicht ergebenden Finanzbedarf der Stiftungen für das kommende Haushaltsjahr dar.

6

Die Umsetzung des Ergebnisses der parlamentarischen Beratungen erfolgte in aller Regel in Form von Änderungsanträgen der Fraktionen oder der Bundesregierung zum Regierungsentwurf, die im Rahmen der Sitzung des Haushaltsausschusses zur abschließenden Beratung des Haushalts („Bereinigungssitzung“) behandelt wurden. Die Entscheidungen über den Kreis der begünstigten Stiftungen und über die Verteilung der Globalzuschüsse auf diese, welche nach einem nicht veröffentlichten, rechtlich nicht fixierten und im Konsens unter den parteinahen Stiftungen dem Haushaltsausschuss vorgeschlagenen Verteilungsschlüssel vorgenommen wurden, wurden jeweils Bestandteil des jährlichen Haushaltsgesetzes.

7

Die Zuwendungen an die einzelnen Stiftungen erfolgten sodann durch Bewilligungsbescheide unter Einbeziehung der seit 1975 existierenden, vom Bundesministerium des Innern in Absprache mit dem Bundesministerium der Finanzen als Verwaltungsvorschriften erlassenen „Besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze“. Mit Erlass vom 3. August 1999 übertrug das Bundesministerium des Innern dem Bundesverwaltungsamt die Wahrnehmung sämtlicher mit der Einzelgewährung der Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit im Zusammenhang stehenden Aufgaben.

8

d) Die im Nachgang zum Urteil des Zweiten Senats vom 9. April 1992 zur Parteienfinanzierung (BVerfGE 85, 264 ff.) eingesetzte „Weizsäcker-Kommission“ rügte in ihrem Gutachten vom 17. Februar 1993 unter anderem das Fehlen einer materiellen Rechtsgrundlage zur Finanzierung politischer Stiftungen sowie die mangelnde Transparenz und Kontrolle der Mittelzuweisung (vgl. BTDrucks 12/4425, S. 38, 41).

9

In Anknüpfung an die Empfehlungen der Kommission gaben die fünf bis dahin geförderten politischen Stiftungen – hinzugekommen war die BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN nahestehende Heinrich-Böll-Stiftung – am 6. November 1998 eine „Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen“ ab. Darin wurde ausgeführt, es obliege der parlamentarischen Entscheidung, nach welchen Kriterien politische Stiftungen in die Verteilung der festgesetzten Globalzuschüsse

10

einbezogen würden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genüge der Staat seiner verfassungsrechtlichen Neutralitätsverpflichtung, wenn er alle dauerhaft ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen berücksichtige. Als Maßstab für die Dauerhaftigkeit und Gewichtigkeit einer politischen Grundströmung kämen die Stärkeverhältnisse der nahestehenden politischen Parteien über einen Zeitraum von vier Bundestagswahlen in Betracht. Ein geeigneter Anhaltspunkt für die Dauerhaftigkeit einer ins Gewicht fallenden Grundströmung dürfte eine wiederholte Vertretung, dabei zumindest einmal in Fraktionsstärke, der nahestehenden Partei im Deutschen Bundestag sein. Scheide eine Partei aus dem Deutschen Bundestag aus, sollte die ihr nahestehende politische Stiftung mindestens für die Dauer einer Wahlperiode den Anspruch auf Zuteilung von Globalzuschüssen behalten. Die Rosa-Luxemburg-Stiftung, die 1999 erstmals als PDS nahestehende Stiftung in den Kreis der Zuschussempfänger aufgenommen wurde, schloss sich der Gemeinsamen Erklärung im Jahr 2003 an.

e) Die Globalzuschussförderung für gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit entwickelte sich seit 1990 wie folgt (vgl. BTDrucks 19/503, S. 6 ff.; Bundeshaushaltsgesetze 2018 bis 2021, jeweils Einzelplan 06 Kapitel 0601 Titel 685 12; zur Entwicklung vor 1990 Geerlings, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 145 f.):

	Friedrich- Ebert- Stif- tung	Friedrich- Naumann- Stiftung	Konrad- Adenauer- Stiftung	Hanns- Seidel- Stiftung	Heinrich- Böll- Stif- tung	Rosa- Lu- xemburg- Stiftung
1990 (in Tsd. Euro)	21.004	9.002	21.004	9.002	4.167	
1991	29.327	12.569	29.327	12.569	4.608	
1992	30.996	13.284	30.996	13.284	4.871	
1993	33.000	13.301	32.029	14.254	4.907	
1994	31.382	13.945	35.851	13.777	5.114	
1995	27.752	11.955	27.752	11.955	5.978	
1996	33.996	13.375	34.691	12.359	6.984	
1997	28.471	11.288	34.317	11.442	7.815	
1998	34.809	10.930	32.162	10.930	8.743	

1999	35.031	10.813	28.418	10.813	9.618	1.551
2000	26.315	9.446	26.315	9.643	9.552	3.789
2001	26.647	9.566	26.647	9.566	9.566	3.776
2002	27.423	9.845	27.423	9.845	9.845	3.823
2003	27.144	9.744	27.026	9.744	9.744	3.480
2004	28.188	9.535	26.727	9.535	9.535	3.480
2005	29.233	9.325	26.312	9.325	9.325	3.480
2006	29.103	9.286	26.194	9.286	9.286	3.845
2007	30.158	9.483	26.750	9.483	9.483	4.492
2008	29.872	9.392	26.492	9.392	9.392	5.396
2009	31.191	9.813	27.681	9.813	9.813	6.647
2010	32.168	10.124	28.561	10.124	10.124	6.857
2011	31.249	10.212	27.428	9.551	10.212	9.306
2012	31.249	10.212	27.428	9.551	10.212	9.306
2013	31.887	10.420	27.988	9.746	10.420	9.496
2014	36.991	12.088	32.468	11.306	12.088	11.016
2015	35.124	11.839	34.289	11.260	12.187	11.260
2016	35.124	11.839	34.289	11.260	12.187	11.260
2017	35.124	11.839	34.289	11.260	12.187	11.260
2018	39.971	13.473	39.020	12.813	13.869	12.813
2019	36.843	14.582	40.657	11.942	13.895	14.040
2020	36.843	14.582	40.657	11.942	13.895	14.040
2021	39.355	15.577	43.429	12.757	14.843	14.998

Das Gesamtbudget der parteinahen Stiftungen, das neben den Globalzuschüssen insbesondere Mittel für die Studienförderung sowie für die internationale Arbeit der

13

Stiftungen umfasste, lag im Jahr 2019 nach Berechnungen der Otto-Brenner-Stiftung bei 699,8 Millionen Euro. Davon entfielen 659,7 Millionen Euro auf Zuwendungen des Bundes und zehn Millionen Euro auf Zuwendungen der Länder. Hinzu kamen weitere Zuwendungen der Europäischen Union und privater Mittelgeber (vgl. Semsrott/Jakubowski, in: Otto-Brenner-Stiftung <Hrsg.>, Desiderius-Erasmus-Stiftung – Politische Bildung von Rechtsaußen, 2021, S. 7 f.). Im Vergleich hierzu betrug die staatliche Parteienfinanzierung im Jahr 2019 insgesamt 193,5 Millionen Euro (vgl. Deutscher Bundestag, Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2019 <Stand: 30. April 2022>, Anlage 2).

2. a) Die Antragstellerin ist eine im Deutschen Bundestag, zeitweilig in allen Landtagen sowie im Europäischen Parlament vertretene politische Partei. Nach ihrer Gründung am 6. Februar 2013 erreichte sie bei der Bundestagswahl am 22. September 2013 ein Zweitstimmenergebnis von 4,7 % und zog nicht in den Deutschen Bundestag ein. Bei der Bundestagswahl am 24. September 2017 erreichte sie ein Zweitstimmenergebnis von 12,6 % und stellte damit die drittstärkste Bundestagsfraktion. Bei der nachfolgenden Bundestagswahl am 26. September 2021 erreichte sie ein Zweitstimmenergebnis von 10,3 %. Daneben gelang der Antragstellerin der Einzug in sämtliche Landesparlamente, in denen sie bis zur Landtagswahl in Schleswig-Holstein am 8. Mai 2022 teilweise wiederholt in Fraktionsstärke vertreten war. In den Landtagen von Sachsen (28,4 %), Thüringen (23,4 %), Sachsen-Anhalt (20,8 %) und Mecklenburg-Vorpommern (16,7 %) stellt sie aktuell die zweitstärkste Landtagsfraktion. Bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 25. Mai 2014 erhielt die Antragstellerin einen Stimmenanteil von 7,1 %, bei der nachfolgenden Europawahl am 26. Mai 2019 von 11,0 %.

14

b) Die DES ist eine politische Stiftung, die am 26. November 2017 aus dem Zusammenschluss einer am 20. März 2015 als nicht eingetragener Verein gegründeten gleichnamigen Stiftung und eines weiteren eingetragenen Vereins hervorgegangen ist. Sie wurde in der Sitzung des Bundesvorstands der Antragstellerin vom 13. April 2018 durch einstimmigen Beschluss als der Antragstellerin nahestehende Stiftung anerkannt. Am 30. Juni 2018 wurde der Beschluss durch den Bundesparteitag der Antragstellerin mit Zwei-Drittel-Mehrheit bestätigt.

15

c) Mit Schreiben vom 23. April 2018 beantragte die DES beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat für das Haushaltsjahr 2018 die Gewährung eines Globalzuschusses in Höhe von 480.000 Euro für ihre gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit. Das Ministerium antwortete ihr, das gegenwärtige System staatlicher Zuwendungen an parteinahe Stiftungen beruhe auf dem Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1986 (BVerfGE 73, 1 <31 ff.>) und der Gemeinsamen Erklärung zur staatlichen Finanzierung der politischen Stiftungen vom 6. November 1998. Auf Grundlage dieser Erklärung erfolge die jährliche Festlegung der Globalmittelförderung im Zuge direkter Verhandlungen der Stiftungen mit den Berichterstattern des Haushaltsausschusses; die Ergebnisse dieser Verhandlungen würden vom Bundesministerium dann in den Haushaltsplanent-

16

wurf übernommen. Zuständig für die Entscheidung über das „Ob“ und das „Wann“ der Aufnahme einer neuen Stiftung in die Globalzuschussförderung sei mithin der Haushaltsgesetzgeber.

Auf Anfrage der DES beim Antragsgegner zu 2. teilte dessen Vorsitzender Peter Boehringer (AfD) mit Schreiben vom 11. Juni 2018 eine „erste persönliche Einschätzung“ ohne detaillierte juristische Prüfung mit, wonach die Bezugnahme im Haushaltsplanverfahren auf eine offenbar rein privatrechtliche „Gemeinsame Erklärung“ der politischen Stiftungen ungewöhnlich sei. Jedenfalls für den laufenden Haushaltsprozess 2018 habe nach seiner Kenntnis der vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat angegebene jährliche Verhandlungsprozess nicht oder zumindest nicht mit allen Berichterstattern des Antragsgegners zu 2. stattgefunden; informelle Verhandlungen zwischen Berichterstattern und Stiftungen seien nicht bekannt.

17

Das Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2018 (Haushaltsgesetz 2018) wurde am 17. Juli 2018 (BGBl I S. 1126) verkündet, ohne dass Globalzuschüsse für die DES darin enthalten waren.

18

d) Mit Schreiben vom 3. Juli 2018 beantragte die DES beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie beim Antragsgegner zu 2. für das Haushaltsjahr 2019 die Gewährung eines Globalzuschusses in Höhe von 900.000 Euro. Hierauf erwiderte das Ministerium, der Antragsgegner zu 2. habe keine Entscheidung über die Aufnahme eines weiteren Zuwendungsempfängers in die Stiftungsförderung getroffen. Zu den Stiftungsgesprächen luden die geförderten Stiftungen ein, die über deren Durchführung und den Teilnehmerkreis entschieden. Hinsichtlich der Globalzuschüsse sehe das Ministerium sich an die Entscheidungen des Haushaltsgesetzgebers gebunden; insofern seien die parlamentarischen Beratungen zum Haushalt 2019 abzuwarten.

19

In der Folge bat die DES die Vorsitzenden der sechs staatlich geförderten politischen Stiftungen, künftig an den Stiftungsgesprächen beteiligt zu werden. Seitens der Vorsitzenden von vier Stiftungen wurde mitgeteilt, die Entscheidung über den Kreis der Förderungsempfänger sei Sache des Gesetzgebers, so dass es keine Notwendigkeit für gemeinsame Gespräche gebe.

20

In der Sitzung des Antragsgegners zu 2. vom 10. Oktober 2018 wurde der Antrag der Bundestagsfraktion der Antragstellerin auf Einstellung von Globalzuschüssen in Höhe von 900.000 Euro zugunsten der DES für das Haushaltsjahr 2019 abgelehnt. In einer weiteren Sitzung des Antragsgegners zu 2. vom 8. November 2018 wurden die Globalmittel für die politischen Stiftungen entsprechend einer Vorlage des Antragsgegners zu 5. für das Haushaltsjahr 2019 gegenüber dem ursprünglichen Haushaltsplanentwurf um 16 Millionen Euro angehoben. Ein erneuter Antrag der Bundestagsfraktion der Antragstellerin auf Einstellung von Globalzuschüssen zugunsten der DES wurde ebenfalls abgelehnt.

21

Das durch den Antragsgegner zu 1. daraufhin verabschiedete Gesetz über die Fest-

22

stellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019 (Haushaltsgesetz 2019) vom 17. Dezember 2018 (BGBl I S. 2528) trat am 1. Januar 2019 in Kraft. In den Erläuterungen zum Einzelplan 06 Kapitel 0601 Titel 685 12 „Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit“ des Bundeshaushaltsplans hieß es insbesondere:

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

e) Mit Bescheid vom 7. Dezember 2018 lehnte das Bundesverwaltungsamt den Antrag der DES auf Gewährung von Globalzuschüssen für das Haushaltsjahr 2018 ab. Den hiergegen erhobenen Widerspruch der DES wies das Bundesverwaltungsamt mit Bescheid vom 26. März 2019 als unbegründet zurück. Mit weiterem Bescheid vom 26. März 2019 in Gestalt des Widerspruchbescheids vom 3. Juli 2019 lehnte das Bundesverwaltungsamt auch den Antrag der DES auf die Gewährung von Globalzuschüssen für das Haushaltsjahr 2019 ab.

23

f) Mit Schriftsatz vom 25. März 2019 erhob die DES Verfassungsbeschwerde gegen die zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Ablehnungs- und Widerspruchsbefehle, die beiden Beschlüsse des Antragsgegners zu 2., den Haushaltsentwurf des Antragsgegners zu 5. vom 2. November 2018, das Haushaltsgesetz 2019 sowie das „fortdauernde“ Unterlassen des Antragsgegners zu 4., auch die DES zu Stiftungsgesprächen heranzuziehen. Die 1. Kammer des Zweiten Senats nahm die Verfassungsbeschwerde mit Beschluss vom 20. Mai 2019 nicht zur Entscheidung an, da sie unzulässig sei (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 20. Mai 2019 - 2 BvR 649/19 -, Rn. 1 ff.).

24

g) Der Antragsgegner zu 1. verabschiedete das Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsgesetz 2020 (Haushaltsgesetz 2020) am

25

29. November 2019 (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/132, S. 16517C-16549C), das am 30. Dezember 2019 im Bundesgesetzblatt (BGBl I S. 2890) verkündet wurde. Ferner verabschiedete der Antragsgegner zu 1. am 11. Dezember 2020 (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/200, S. 25159D-25186C) das Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsgesetz 2021 (Haushaltsgesetz 2021). Es wurde am 29. Dezember 2020 im Bundesgesetzblatt (BGBl I S. 3208) verkündet. In diesen Gesetzen war eine Gewährung von Globalzuschüssen an die DES ebenfalls nicht vorgesehen. Das Bundesverwaltungsamt lehnte die Anträge der DES auf Förderung mit Globalzuschüssen betreffend die Haushaltsjahre 2020 und 2021 ab.

h) Das Verwaltungsgericht Köln wies Klagen der DES gegen die ablehnenden Bescheide des Bundesverwaltungsamts mit Urteilen vom 12. August 2022 für die Haushaltsjahre 2018, 2019 und 2021 (Az: 16 K 2526/19) sowie für das Haushaltsjahr 2020 (Az: 16 K 1916/20) ab.

26

i) Der zweite Entwurf des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2022 (Haushaltsgesetz 2022) der Bundesregierung vom 18. März 2022 sah eine Gewährung von Globalzuschüssen an die bisher geförderten Stiftungen in Höhe von rund 132 Millionen Euro vor (vgl. Anlage zu BTDrucks 20/1000 <Einzelplan 06>, S. 12 f.). In der abschließenden Sitzung des Antragsgegners zu 2. zur Beratung des Haushaltsplans für das Jahr 2022 („Bereinigungssitzung“) wurde für den Einzelplan 06 Kapitel 0601 Titel 685 12 des Haushaltplans beschlossen, Globalzuschüsse für die bisher geförderten parteinahen Stiftungen in Höhe von 148 Millionen Euro festzusetzen und einen Haushaltsvermerk (Ziff. 5) hinzuzufügen (vgl. BTDrucks 20/1626, S. 35), der lautet:

27

Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit werden nur politischen Stiftungen gewährt, die nach ihrer Satzung und ihrer gesamten Tätigkeit jederzeit die Gewähr bieten, dass sie sich zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten.

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

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

Das Haushaltsgesetz 2022 wurde am 3. Juni 2022 vom Antragsgegner zu 1. verabschiedet (vgl. BT-Plenarprotokoll 20/42, S. 4196D-4221C) und am 22. Juni 2022 (BGBl I S. 890) im Bundesgesetzblatt verkündet.

28

II.

1. Mit ihrer Antragsschrift vom 6. April 2019, die beim Bundesverfassungsgericht am 10. April 2019 eingegangen ist, hat die Antragstellerin die aus dem Rubrum ersichtlichen Anträge zu 1., 2., 4., 6. bis 8. sowie die Anträge zu 3., 5., 9. und 10. mit vom Rubrum abweichendem, nachfolgend dargestellten Wortlaut gestellt:

29

3. das seit Ende April 2018 andauernde und fortdauernde Unterlassen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, der Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. auf deren Antrag bereits vom 23. April 2018 hin Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit aus Kapitel 0601 Titel 685 12 - 144 in Höhe von 480.000 € für das Haushaltsjahr 2018 auszus zahlen bzw. nachzus zahlen, verletzt die Klägerin in ihren verfassungsmäßigen Rechten, insbesondere dem Recht auf Chancengleichheit aller politischen Parteien im politischen Wettbewerb und dem Willkürverbot,

5. desselbengleichen verletzt das seit Anfang Juli 2018 andauernde und fortdauernde Unterlassen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, der Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. auf deren Antrag vom 3. Juli 2018 hin Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit aus Kapitel 0601 Titel 685 12 - 144 in Höhe von 900.000 € für das Haushaltsjahr 2019 auszus zahlen, die Klägerin in ihren verfassungsmäßigen Rechten, insbesondere dem Recht auf Chancengleichheit aller politischen Parteien im politischen Wettbewerb und dem Willkürverbot,

9. der Erlaß des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2019 (Haushaltsgesetz 2019) vom 17. Dezember 2018 (BGBl I S. 2528) durch den Deutschen Bundestag verletzt die Klägerin dadurch in ihren verfassungsmäßigen Rechten, insbesondere dem Recht auf Chancengleichheit aller politischen Parteien im politischen Wettbewerb und dem Willkürverbot, daß der durch das Gesetz in Kraft gesetzte Bundeshaushaltsplan keine Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit aus Kapitel 0601 Titel 685 12 - 144 in Höhe von 900.000 € zugunsten der Desiderius-Erasmus-Stiftung vorsieht, wohl aber – jeweils ungleich höhere – Fördermittel zugunsten der parteinahen Stiftungen Konrad-Adenauer-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung und Hanns-Seidel-Stiftung,

10. das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat verletzt die Klägerin in ihren verfassungsmäßigen Rechten, insbesondere dem Recht auf Chancengleichheit aller politischen Parteien im politischen Wettbewerb und dem Willkürverbot, durch sein fortdauerndes Unterlassen, die Stellung der Bundesregierung als „Herrin des Verfahrens“ bei der Aufstellung von Haushaltsplanentwürfen, die ihr infolge des haushaltsrechtlichen Initiativmonopols der Bundesregierung (Art. 110 Abs. 3, Art. 113 Abs. 1 GG) jederzeit zukommt, gegenüber der Konrad-Adenauer-Stiftung, der Heinrich-Böll-Stiftung, der Friedrich-Ebert-Stiftung, der Rosa-Luxemburg-Stiftung, der Friedrich-Naumann-Stiftung und der Hanns-Seidel-Stiftung dahingehend wirksam zur Geltung zu bringen, daß die genannten Stiftungen auch die Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. zu ihren sogenannten „Stiftungsgesprächen“ hinzuziehen, dort ordnungsgemäß, fair und gehörig an allen Verhandlungen diskriminierungsfrei beteiligen und ihre Interessen im Sinne rechtlicher Gleichbehandlung der Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. mit den vorgenannten übrigen politischen Stiftungen zu berücksichtigen.

2. Daneben hat die Antragstellerin mit gesondertem Schriftsatz vom selben Tag einen (ersten) Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt, der darauf gerichtet war, das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat zu verpflichten, der DES zwecks Unterstützung ihrer gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit für das Haushaltsjahr 2018 480.000 Euro und für das Haushaltsjahr 2019 900.000 Euro aus- beziehungsweise nachzuzahlen. Die Antragstellerin hat ferner mit Schriftsatz vom 20. Juni 2019 die an der vorgenannten Entscheidung der 1. Kammer des Zweiten Senats über die Verfassungsbeschwerde der DES mitwirkenden Senatsmitglieder wegen Besorgnis der Befangenheit im vorliegenden Verfahren abgelehnt und ergänzend geltend gemacht, es liege der Ausschließungsgrund des § 18 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG vor. Mit Beschluss vom 22. Juli 2020 (BVerfGE 155, 357 ff. – AfD - Finanzierung Desiderius-Erasmus-Stiftung - eA) hat der Zweite Senat entschieden, dass die Mitwirkung der Mitglieder der 1. Kammer des Zweiten Senats im Verfassungsbeschwerdeverfahren keinen gesetzlichen Ausschließungsgrund erfüllt und die Befangenheitsgesuche sowie den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verworfen.

3. Mit Schriftsatz vom 17. Februar 2022 hat die Antragstellerin einen (zweiten) Eilantrag gestellt mit dem Inhalt, das Bundesverfassungsgericht möge, beginnend mit dem laufenden Haushaltsjahr 2022, eine oder mehrere, jeweils auf ein Haushaltsjahr bezogene Anordnung(en) treffen, in der beziehungsweise denen festgelegt werde, in welcher Höhe die DES als die ihr nahestehende politische Stiftung aus Mitteln des Bundeshaushalts jährlich zu fördern sei. Mit Beschluss vom 28. Juli 2022 hat der Zweite Senat auch diesen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verworfen.

4. Mit Schriftsatz vom 29. April 2022 hat die Antragstellerin das Verfahren um die aus dem Rubrum ersichtlichen Anträge zu 11. und 12. erweitert. 32

5. Mit Schriftsatz vom 12. Oktober 2022, der beim Bundesverfassungsgericht am 13. Oktober 2022 eingegangen ist, hat die Antragstellerin die ursprünglichen Anträge zu 3., 5. und 9. zu den aus dem Rubrum ersichtlichen Anträgen zu 3. a) und b) sowie 9. a) mit zum Teil modifiziertem Wortlaut umgestellt sowie das Verfahren um die aus dem Rubrum ersichtlichen Anträge zu 3. c) bis e), 9. b) bis d) und um den Hilfsantrag zu 10. erweitert. 33

Mit Schriftsatz vom 16. Oktober 2022 hat die Antragstellerin beantragt: 34

Das Bundesverfassungsgericht erläßt im Wege einer Vollstreckungsanordnung gemäß § 35 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes gleichzeitig mit dem Urteil in diesem Rechtsstreit eine interimistische Regelung der staatlichen Förderung der Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. durch Zurverfügungstellung von Globalmitteln aus dem Bundeshaushalt. Deren jährliche Höhe kann etwa durch einen Prozentsatz aus der insgesamt für alle anderen einer politischen Partei nahestehenden Stiftungen an Globalmitteln vorgesehenen Summe angegeben werden; die Globalmittel der übrigen Stiftungen wären dann anteilig zu kürzen. Diese Interimsregelung soll so lange gelten, bis die Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V. in die herkömmliche, von allen übrigen parteinahen Stiftungen der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien in Anspruch genommene staatliche Förderung aufgenommen worden ist, unabhängig davon, ob diese Förderung weiterhin in gewohnter Weise durch entsprechende Festsetzung im Haushaltsplan oder aufgrund eines zukünftig zu erlassenden Gesetzes oder in noch anderer Weise erfolgt.

III.

1. Die Antragstellerin hält auf der Grundlage ihres Sachvortrags (a) die von ihr – zum Teil im Wege der Antragserweiterung (b) – gestellten Anträge für zulässig (c) und begründet (d). Dies gilt auch für den Antrag auf Erlass einer Vollstreckungsanordnung (e). 35

a) aa) Mit Antragsschrift vom 6. April 2019 hat die Antragstellerin vorgetragen, dass die DES im Jahr 2018 über 60 Seminare mit mehreren hundert Teilnehmern in mehreren Ländern durchgeführt habe. Angestrebt werde die Ausweitung des Seminarangebots, die Beschaffung von Lehr- und Lernmitteln, die Durchführung von Ausstellungen und die Vergabe von Forschungsvorhaben vor allem auf dem Gebiet der Bildungsforschung. Die DES werde ehrenamtlich geführt. Die leitenden Stiftungsorgane seien nicht vornehmlich mit in hervorgehobener Stellung aktiv tätigen Parteimitgliedern besetzt. 36

Die DES werde weder bei der Vergabe staatlicher Zuschüsse bedacht, noch an den „Stiftungsgesprächen“ beteiligt. Sie sei bisher im Haushaltsaufstellungsverfahren seitens des Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat auch nicht nach ihren finanziellen Bedürfnissen und Wünschen befragt worden. Ebenso sei zukünftig nicht beabsichtigt, sie an dem informellen Vorverfahren zur Festlegung der Höhe und Verteilung der Stiftungsförderung zu beteiligen. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat habe es unterlassen, den übrigen parteinahen Stiftungen zu signalisieren, dass die DES bei den Stiftungsgesprächen zu berücksichtigen sei.

37

bb) Mit Schriftsatz vom 17. Februar 2022 hat die Antragstellerin ihren Sachvortrag dahingehend ergänzt, dass die DES beabsichtige, sobald die ihr zustehende staatliche Förderung anlaufe, die Zahl ihrer Veranstaltungen (Wochenendseminare, Online-Vorträge und Kongresse), aber auch die Anzahl der teilnehmenden Gäste sprunghaft zu steigern. Außerdem seien der Aufbau einer politischen Akademie, Politikberatung sowie die Entwicklung von Förderprogrammen und Auslandskontakten geplant. Bereits jetzt biete die Stiftung das „DES TV“ mit Beiträgen unter anderem zur Religionsfreiheit an. Ferner gebe sie in loser Folge das Magazin „Faktum“ heraus, in dem relevante zeitgeschichtliche Themen aufgearbeitet würden. Der gesamte Vorstand der DES arbeite weiterhin ehrenamtlich und organisiere derzeit alle Veranstaltungen selbst, die ausschließlich mit Hilfe von Spenden durchgeführt würden. Insbesondere die Mitglieder des „Freundeskreises der Desiderius-Erasmus-Stiftung e.V.“ unterstützten die DES durch gestaffelte Mitgliedsbeiträge und Jahresspenden. Der Finanzierungsbedarf der DES belaufe sich jährlich auf knapp acht Millionen Euro.

38

cc) Des Weiteren hat die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 15. Oktober 2022 darauf verwiesen, dass die Arbeit einer politischen Stiftung für die jeweils nahestehende Partei mindestens so wichtig sei wie Wahlkämpfe und die parlamentarische Arbeit der Fraktionen. Den von den parteinahen Stiftungen vergebenen Stipendien komme eine Schlüsselrolle für die Personalentwicklung und akademische Bildung des jeweiligen Parteienwachstums zu. In 2019 hätten die politischen Stiftungen 11.223 Stipendien zur Studien- oder Promotionsförderung vergeben. Der langfristige Erfolg einer Partei hänge nicht nur von Wahlplakaten oder Wahlkampfpropaganda ab, sondern auch – neben der akademischen Qualifizierung des Partei- und Mandatsträgerswachstums – vom Gelingen der Milieupflege und -verfestigung des jeweiligen politischen Lagers. Zu diesem Zweck führten die Stiftungen Schulungs- und Vortragsveranstaltungen durch. Es fänden tausende staatlich finanzierte Veranstaltungen mit hunderttausenden Teilnehmern statt, die stets mit einem gesellschaftlich-gastlichen Teil verbunden seien, bei dem Anhänger, Wähler, Unterstützer und potentielle Politiker einer Partei gewonnen würden. Wie sich beim Ausscheiden der FDP aus dem Bundestag 2013 gezeigt habe, erfülle eine parteinahe Stiftung außerdem eine Auffangfunktion in Personalfragen. Ferner hätten Untersuchungen der DES ergeben, dass die Förderung parteinaher Stiftungen – entgegen der „Gemeinsamen Erklärung“ von 1998 – den Erfolg der Partei bei den letzten Bundestagswahlen nicht zu-

39

verlässig widerspiegele; es gebe vielmehr eine „antizyklische“ Förderpolitik, in deren Rahmen in Phasen eines starken Rückgangs einer Partei in der Wählergunst die Förderung der ihr nahestehenden Stiftung merklich erhöht werde. Schließlich erbrächten die parteinahen Stiftungen mit den von ihnen unterhaltenen Parteiarchiven eine Dienstleistung für die jeweils nahestehende Partei.

dd) Mit Antragsschrift vom 16. Oktober 2022 hat die Antragstellerin geltend gemacht, dass die DES kaum 50 Veranstaltungen pro Jahr anbieten könne, während die anderen parteinahen Stiftungen zusammen genommen über 12.000 Veranstaltungen pro Jahr durchführten. Die Mittelknappheit zwingt die DES dazu, weitgehend auf kostengünstigere Web-Seminare und -Vorträge auszuweichen. Der gesamte Mitarbeiterstamm der DES bestehe aus einer Teilzeitkraft mit einer Dreiviertelstelle, während die anderen Stiftungen allein im Inland über 2.000 Vollzeitmitarbeiter beschäftigten. Bei der DES würden im Unterschied zu den übrigen Stiftungen keine Mittel für wissenschaftliche Studien eingesetzt und auf die Vergabe von Stipendien verzichtet. Ferner dämpfe der Glaube an eine alsbaldige Förderung den Spendeneingang dramatisch. Wegen der Finanzknappheit sei die DES auch gehindert, ihre Ansprüche gerichtlich in vollem Umfang geltend zu machen.

40

b) Zur Antragserweiterung hat die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 12. Oktober 2022 ausgeführt, dass eine solche bei der Organklage grundsätzlich unproblematisch sei, solange die neu eingebrachten Anträge als solche zulässig seien. Sollte die Antragserweiterung unzulässig sein, seien die Anträge zu 3. c) und d) sowie zu 9. b) bis d) als neue Organklage anzusehen; hilfsweise werde deren Verbindung mit der bisherigen zur gemeinsamen Verhandlung beantragt. Die teilweise Klageerweiterung sei jedenfalls sachdienlich, da sie dem Bundesverfassungsgericht die Beurteilung des gesamten bislang aufgelaufenen Rechtsstoffs ermögliche. Sie sei auch allen Verfahrensbeteiligten ohne Weiteres zumutbar, da durch die neuen Anträge keine neuen Rechtsfragen aufgeworfen würden.

41

c) Die Anträge seien zulässig.

42

aa) Es lägen taugliche Antragsgegenstände vor.

43

Hinsichtlich der Bescheide des Bundesverwaltungsamts sei die Antragstellerin als politische Partei organstreitfähig und könne nicht auf den Verwaltungsrechtsweg verwiesen werden. Sie sei durch die an die DES gerichteten Verwaltungsakte verfassungsrechtlich unmittelbar betroffen. Die Antragsgegner könnten nicht einseitig bestimmen, dass der Fall von einer rein verfassungsrechtlichen Angelegenheit zu einer Verwaltungssache umdefiniert werde. Der Bundestag habe bewusst keine gesetzlichen Anspruchsgrundlagen geschaffen, um eine gerichtliche Kontrolle seiner Vergabepraxis unmöglich zu machen. Daher sei es missbräuchlich, wenn geltend gemacht werde, es handle sich um eine Verwaltungsangelegenheit mit dem Bundesminister als mittelverwaltender Behörde.

44

Bezüglich der unterlassenen Auszahlungen und der Nichtbeteiligung der DES an

45

den Stiftungsgesprächen stehe es dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat nicht zu, verfassungsrechtliche Teilhabeansprüche durch schlichtes Nichtstun ins Leere laufen zu lassen. Auch wenn die Antragsgegenstände unmittelbar die DES betreffen, sei gleichzeitig der verfassungsrechtliche Rechtskreis der Antragstellerin, speziell ihr Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung mit allen übrigen politischen Parteien, betroffen. Bei der unterlassenen Auszahlung von Globalzuschüssen handele der Bundesminister nicht als Verwaltungsbehörde. Hinsichtlich der Nichtbeteiligung an den Stiftungsgesprächen sei es Sache der Gegenseite, darzulegen, was unternommen worden sei, um eine Mitwirkung der Antragstellerin beziehungsweise von Mitgliedern der DES durchzusetzen.

Die Beschlüsse des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, durch die der Inhalt des Haushaltsplans in der Sache determiniert werde und der Abänderungsantrag des Bundesministeriums der Finanzen zum Haushaltsplanentwurf stellten ebenfalls rechtserhebliche Maßnahmen dar, die die verfassungsrechtliche Stellung der Antragstellerin unmittelbar betreffen. Die Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs liege vollständig in den Händen der Exekutive. Die Anhebung der Globalmittel für die politischen Stiftungen um 16 Millionen Euro für das Haushaltsjahr 2019 sei auf Initiative des Bundesministeriums der Finanzen erfolgt. Da die Stiftungsfinanzierung im Plenum nie kontrovers diskutiert werde, determiniere der Beschluss des Haushaltsausschusses, auch wenn ihm keine Außenwirkung zukomme, die spätere Beschlussfassung des Deutschen Bundestages. Ohnehin könne die Antragstellerin bei Fehlen eines materiellen Gesetzes nicht darauf verwiesen werden, Rechtsakte mit Außenwirkung abzuwarten. Das ganze Gesetzgebungsverfahren zur Stiftungsfinanzierung diene vielmehr dazu, privaten Interessen ohne materielles Gesetz Gelder aus dem Bundeshaushalt zu verschaffen.

46

Schließlich sei der Erlass eines formellen Gesetzes eine rechtserhebliche Maßnahme. Die Festsetzungen im Bundeshaushaltsplan berührten auch ohne Außenwirkung die Rechtsposition der Antragstellerin, wenn der formelle Charakter des Haushaltsgesetzes gezielt genutzt werde, um einen rechts- und kontrollfreien Raum zu schaffen. Dies sei bei der Finanzierung der parteinahen Stiftungen der Fall.

47

bb) Sollte hinsichtlich der Anträge zu 1., 2. und 4. der Bundesminister und nicht das Ministerium richtiger Antragsgegner sein, seien die Anträge so auszulegen. Der Bundesminister trage die verfassungsrechtliche Verantwortung für das Ministerium und die nachgeordneten Behörden.

48

cc) Die Antragstellerin sei auch antragsbefugt, da nicht von vornherein ausgeschlossen werden könne, dass die Antragsgegner ihre Rechte, die aus verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnissen zwischen den Beteiligten erwachsen, verletzt oder zumindest unmittelbar gefährdet hätten. Die Antragsgegner seien Verfassungsorgane oder Teile von Verfassungsorganen, die in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet seien. Die Antragstellerin verteidige ihr eigenes verfassungsmäßiges Recht, eine ihr nahestehende politische Stiftung auszuwählen, die mit den politischen

49

Stiftungen der konkurrierenden Parteien gleichbehandelt werde, und mit dieser zusammenzuarbeiten. Ebenso verteidige sie ihr Recht darauf, dass die konkurrierenden politischen Parteien die Konkurrenz in den dafür im Grundgesetz vorgesehenen Formen ausleben und nicht die den Antragsgegnern anvertraute Staatsgewalt missbrauchen, um der DES und mithin ihr zu schaden.

Die Benachteiligung der DES betreffe die Antragstellerin in ihrem eigenen Recht aus Art. 21 Abs. 1 GG auf faire Behandlung durch staatliche Behörden im parteipolitischen Konkurrenzkampf. Dieses Recht werde unmittelbar verletzt, weil sich die DES mangels Parteieigenschaft nicht auf das Recht aus Art. 21 Abs. 1 GG berufen könne. Die Unterhaltung einer nahestehenden Stiftung sei für eine politische Partei mit erheblichen Vorteilen verbunden. Diese entgingen der Antragstellerin, während sie von den konkurrierenden Parteien seit Jahren im Übermaß genossen würden.

50

dd) Die Ansprüche aus dem Haushaltsjahr 2018 seien nicht dadurch „erledigt“, dass das Haushaltsjahr inzwischen abgelaufen sei. Denn die DES habe ihren Anspruch bereits im April 2018 erstmalig geltend gemacht und mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat zu verhandeln versucht. Dieses habe sie jedoch durch bewusst falsche Informationen in die Irre geführt, um ihre Ansprüche zu vereiteln. Die DES habe nie aufgehört, den geltend gemachten Anspruch aufrechtzuerhalten.

51

ee) Die Sechs-Monats-Frist nach § 64 Abs. 3 BVerfGG sei im Hinblick auf alle Angriffsgegenstände gewahrt. Insbesondere dauere das Unterlassen der Nach- beziehungsweise Auszahlung durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 noch an. Ein konkretisierender Bescheid habe die DES jedenfalls nicht vor dem 26. März 2019 erreicht. Da die Unterlassung des Bundesministeriums, auf eine Beteiligung der DES an den Stiftungsgesprächen hinzuwirken, ebenso andauere, laufe die Frist noch nicht. Insoweit fehle es an einem fristauslösenden Ablehnungsbescheid. Auch die gegen den Gesetzeserlass gerichteten Anträge seien nicht verfristet, da es um ein andauerndes Unterlassen gehe.

52

d) Die Anträge seien auch begründet.

53

aa) Die Ausrichtung der fast völlig von öffentlichen Mitteln abhängigen Stiftungsarbeit hin zu den jeweiligen Mutterparteien erfolge in den fünf Tätigkeitsfeldern der Stiftungen (Politische Bildung, Forschung, Begabtenförderung, Internationale Zusammenarbeit, Archive) mit unterschiedlicher Intensität. Schon daraus folge, dass es mit Blick auf die Chancengleichheit der politischen Parteien einen Unterschied mache, ob eine Partei über eine ihr nahestehende, mit erheblichen öffentlichen Mitteln geförderte politische Stiftung verfüge. Auch das Bundesverfassungsgericht habe ausgeführt, dass die Arbeit parteinaher Stiftungen der ihnen jeweils nahestehenden Partei in einem gewissen Maße zugutekomme.

54

Trotz der bereits seit 1967 gewährten Globalzuschüsse gebe es bis heute weder für die Höhe der ständig steigenden Zuwendungen noch für deren Aufteilung auf die einzelnen Stiftungen eine gesetzliche Grundlage. Der Zweite Senat des Bundesverfas-

55

sungsgerichts habe im Urteil vom 14. Juli 1986 (BVerfGE 73, 1 ff.) die bis heute im Grunde unveränderte Praxis unter gewissen Vorgaben für verfassungsgemäß erklärt. Da nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung die staatliche Förderung parteinaher Stiftungen im Wesentlichen wohl verfassungsgemäß sei, kritisiere die Antragstellerin einerseits das intransparente und kartellhafte Verhalten der politischen Stiftungen sowie der Parteien und verlange andererseits die diskriminierungsfreie Integration der DES in die staatliche Mittelvergabe. Zwar sprächen weiterhin die besseren verfassungsrechtlichen Gründe (wie von der Weizsäcker-Kommission bereits im Jahr 1993 angemahnt) für eine Regelung der Gesamtmaterie in einem materiellen, abstrakt-generellen Bundesgesetz. Selbst wenn eine solche gesetzliche Regelung durch das Bundesverfassungsgericht für erforderlich erklärt würde, bräuchte der Erlass eines solchen Gesetzes aber mehrere Jahre. Es sei außerdem absehbar, dass dieses Gesetz eine Ausgestaltung erführe, wonach die DES weiterhin keine Fördermittel zu erwarten hätte. Der Antragstellerin bleibe daher nichts anderes übrig, als der DES den Zugang in das existierende System staatlicher Finanzierung der parteinahen Stiftungen zu erkämpfen.

bb) Gemessen am vorgenannten Urteil des Bundesverfassungsgerichts müsse wegen der politischen Bedeutung, die die Antragstellerin erreicht habe, eine Einbeziehung der DES in die staatliche Förderung erfolgen. Die DES vertrete als von der Antragstellerin unabhängige, aber ihr nahestehende politische Stiftung eine dauerhaft ins Gewicht fallende politische Grundströmung. Das Unterbleiben jedweder Förderung sei angesichts der den übrigen Stiftungen teils unabhängig von der zeitweiligen Bundestagszugehörigkeit der ihnen nahestehenden Partei zugewandten hohen Beträge willkürlich. Die Antragstellerin habe einen verfassungsunmittelbaren, von keinerlei weiteren Voraussetzungen abhängigen Anspruch darauf, durch Verfassungsorgane nicht offensichtlich willkürlich ungleich behandelt zu werden. Wenn das bisherige Verfahren zur Festsetzung der Stiftungszuschüsse für unbedenklich gehalten werde, habe die Antragstellerin das Recht, daran diskriminierungsfrei teilzunehmen.

56

cc) Die Forderung, eine Partei müsse dem Bundestag zwei Legislaturperioden in Folge angehören, damit die ihr nahestehende Stiftung in den Genuss staatlicher Fördermittel kommen könne, sei dem Verfassungsrecht nicht zu entnehmen. Sie gehe auf die „Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen“ vom 6. November 1998 zurück. Dabei handele es sich um eine Meinungsäußerung privater Akteure, die im Verfassungsrecht sowie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keinen Anhalt finde.

57

Zwar erkenne das Bundesverfassungsgericht das Kriterium der „Dauerhaftigkeit“ einer politischen Strömung als Voraussetzung für die Förderungswürdigkeit einer sie vertretenden Stiftung grundsätzlich an. Die Erfüllung dieses Kriteriums könne jedoch nicht mit der Erwägung in Abrede gestellt werden, die Antragstellerin habe dem 18. Deutschen Bundestag nicht angehört. Denn dieses Schicksal teile sie mit der FDP. Nach deren Ausscheiden aus dem Bundestag seien die staatlichen Zahlungen

58

an die ihr nahestehende Stiftung in zweistelliger Millionenhöhe fortgesetzt und nach der Bundestagswahl 2017 weitergeführt worden, ohne dies von einem weiteren Einzug der FDP in den Deutschen Bundestag bei der nachfolgenden Wahl abhängig zu machen. Der Vergleich der Parteien PDS, GRÜNE und FDP mit der Antragstellerin zeige insbesondere in den Fällen, in denen einer dieser Parteien der Parlamentseinzug misslungen sei, dass die Antragstellerin auch über zwei Wahlperioden hinweg deutlich bessere Wahlergebnisse aufweise. Dass der Zusammenhang zwischen der Höhe der staatlichen Stiftungsförderung und den Wahlergebnissen der jeweils nahestehenden Partei bei der DES missachtet werde, werde überdies daran deutlich, dass sich die Zuwendungen an die der CDU und der SPD nahestehenden politischen Stiftungen trotz erheblicher Stimmenverluste dieser Parteien erhöht hätten. Außerdem könnten aufgrund des föderalen Gefüges die Erfolge der Antragstellerin auf der Landesebene und ihr flächendeckender Einzug in die Landesparlamente nicht für bedeutungslos erklärt werden. Schließlich seien die von der Antragstellerin vertretenen Grundeinstellungen, Mentalitäten und Milieus keineswegs „jung“. Sie stehe innenpolitisch für die liberale Mitte der alten Bundesrepublik zwischen 1960 und 1990. Auf ebenjene metapolitischen Richtungen komme es bei der Beurteilung der Dauerhaftigkeit einer politischen Grundströmung an.

Jedenfalls bedürfe das Gebot des zweimaligen, nahtlos aufeinanderfolgenden Bundestageinzugs einer Partei wegen der Wesentlichkeitstheorie einer gesetzlichen Grundlage. Daran fehle es vorliegend.

59

dd) Aufgrund der genannten Maßstäbe habe sich dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sowie dem Bundesverwaltungsamt bei der Bescheidung der Anträge der DES aufdrängen müssen, dass deren Nichtberücksichtigung im jeweiligen Haushaltsgesetz für 2018 und 2019 nicht den Vorgaben an die diskriminierungsfreie staatliche Förderung parteinaher politischer Stiftungen genüge. Dies gelte auch für das Unterlassen der Auszahlung der Förderungsbeträge durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat. Der DES stehe ein verfassungsrechtlicher Teilhabeanspruch an der staatlichen Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Gleichbehandlungsgebot zu, dessen Missachtung auf das Recht auf Chancengleichheit der Antragstellerin durchschlage.

60

ee) Der Antragsgegner zu 2. habe durch seine Beschlüsse, selbst vergleichsweise geringe Fördermittel zugunsten der DES nicht in den Haushaltsplan aufzunehmen, dieser und damit auch der Antragstellerin gegenüber willkürlich gehandelt. Dessen Beschluss vom 10. Oktober 2018, mit dem die Gewährung von Globalzuschüssen an die DES abgelehnt worden sei, sei zwar durch den weiteren Beschluss vom 8. November 2018 zur Erhöhung der Stiftungsmittel gleichsam überholt worden. Dennoch bleibe er als selbständiger Angriffsgegenstand erhalten. Das Unrecht des ursprünglichen Tuns – Ausschluss der DES von den Globalmitteln – werde nicht durch jenes des späteren, verfassungswidrigen Unterlassens – Nichtberücksichtigung bei der Erhöhung – konsumiert. Das spätere Unterlassen des Antragsgegners zu 2. verletze ihren Gleichbehandlungsanspruch, weil verfassungsrechtlich eine Handlungspflicht

61

im Sinne der Herstellung nicht willkürlicher, chancengleicher Verhältnisse bestanden habe.

ff) Das Bundesministerium der Finanzen habe unter Verstoß gegen das Gebot parteipolitischer Neutralität die Antragstellerin benachteiligt, indem es in der Neufassung des Entwurfs zum Bundeshaushaltsplan für 2019 vorgeschlagen habe, die Globalmittel zugunsten der bisher geförderten Stiftungen zu erhöhen, ohne Mittel zugunsten der DES vorzusehen. Die Umsetzung dieses ministeriellen Vorschlags sei faktisch vorgezeichnet gewesen.

62

gg) Durch den Erlass des Bundeshaushaltsgesetzes für 2019 habe der Deutsche Bundestag gegen das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit verstoßen, indem er im Bundeshaushaltsplan keinerlei staatliche Förderung zugunsten der DES vorgesehen, gleichzeitig jedoch für die übrigen politischen Stiftungen rund 600 Millionen Euro an staatlicher Förderung eingeplant habe. Dies könne nicht mit der Einschätzungs- und Unterscheidungsprärogative des Gesetzgebers gerechtfertigt werden, da diese nicht willkürlich ausgeübt werden dürfe.

63

hh) Die Bundesregierung sei infolge ihres haushaltsrechtlichen Initiativmonopols (Art. 110 Abs. 3, Art. 113 Abs. 1 GG) bei der Aufstellung von Haushaltsplanentwürfen „Herrin des Verfahrens“ und müsse aufgrund der grundrechtlichen Schutzpflichten gegenüber der DES sowie ihrer verfassungsrechtlichen Schutzpflichten gegenüber der Antragstellerin die willkürliche Benachteiligung der DES durch die übrigen Parteien abwenden. Durch die sehenden Auges hingenommene Diskriminierung der DES (Nichtbeteiligung an den „Stiftungsgesprächen“) werde zugleich das Recht der Antragstellerin auf Gleichbehandlung mit allen anderen politischen Parteien verletzt.

64

ii) Zur Begründetheit der nachträglich gestellten Anträge hat die Antragstellerin ausgeführt, die verstärkten politischen Aktivitäten für ein „Wehrhafte-Demokratie-Gesetz“ seit spätestens 2021 hätten den einzigen Sinn, eine staatliche Förderung der DES dauerhaft auszuschließen. Die Förderungswürdigkeit der DES hänge nicht von der Verfassungstreue der ihr nahestehenden Partei ab. Bevor eine politische Partei nicht durch das Bundesverfassungsgericht verboten oder wenigstens von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen worden sei, gälten der strenge verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgrundsatz, das Willkürverbot und das Verbot der Diskriminierung wegen politischer Anschauungen. Auch könne es für die Förderungswürdigkeit nur auf die Möglichkeit einer Verfassungsfeindlichkeit der DES ankommen. Hierfür sei nie etwas Substantiiertes oder Belegbares vorgetragen worden. Wie der Blick auf die mit Globalzuschüssen geförderte Rosa-Luxemburg-Stiftung zeige, sei es unbeachtlich, wenn innerparteiliche Unterorganisationen der nahestehenden Partei vom Verfassungsschutz beobachtet würden.

65

Im Haushaltsentwurf der Bundesregierung für das Jahr 2022 werde auf evidente Gleichbehandlungsansprüche sowohl der Antragstellerin als auch der DES weiterhin keine Rücksicht genommen. Die Antragstellerin sei im zweiten Jahr der zweiten Legislaturperiode durchgehend in Fraktionsstärke im Deutschen Bundestag vertreten;

66

außerdem gehöre sie den Landtagen aller Bundesländer an. In Sachsen sei sie sogar stärkste politische Kraft. Das zentrale Kriterium für die „Dauerhaftigkeit“ einer politischen Grundströmung im Sinne der „Gemeinsamen Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen“ von 1998 sei nach ihrem erneuten Einzug in den Bundestag erfüllt. Trotzdem werde die DES nicht und absehbar auch nicht in Zukunft aus dem Bundeshaushalt gefördert.

Der beschlossene Haushaltsentwurf 2022 enthalte einen in der bisherigen Parla-
mentsgeschichte einmaligen Haushaltsvermerk, in dem alle politischen Stiftungen
mit Ausnahme der DES genannt würden. Implizit werde damit ausgesagt, dass die
DES nicht die Gewähr dafür biete, jederzeit für die freiheitlich-demokratische Grund-
ordnung einzutreten. Dies sei offensichtlich verfassungswidrig, da es nicht Aufgabe
des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages sei, öffentliche Urteile über
die Verfassungsmäßigkeit politischer Stiftungen abzugeben.

67

Der Antrag zu 12. gründe auf § 67 Satz 3 BVerfGG, wonach das Bundesverfas-
sungsgericht in der Entscheidungsformel zugleich eine für die Auslegung der Bestim-
mungen des Grundgesetzes erhebliche Rechtsfrage entscheiden könne.

68

e) Die Antragstellerin hält auch den Antrag auf Erlass einer Vollstreckungsanord-
nung für zulässig und begründet. Eine bevorstehende Insolvenz der DES sei keine
Voraussetzung für die Statthaftigkeit eines solchen Antrags. In dem Gesetzentwurf
der Bundesregierung über die Feststellung eines Bundeshaushaltsplans für das
Haushaltsjahr 2023 sei der bereits thematisierte Haushaltsvermerk (Ziff. 5) aus dem
Haushaltsplan für 2022 wortgleich enthalten. Die DES werde trotz der „2-Legislatu-
ren-Regel“ auf unabsehbare Zeit von der staatlichen Förderung ausgeschlossen. Der
Antrag solle sicherstellen, dass sich die zu erwartende weitere Verzögerungstaktik
der übrigen Parteien jedenfalls nach dem stattgebenden Urteil des Bundesverfas-
sungsgerichts nicht mehr einseitig zulasten der DES auswirke.

69

2. Die Antragsgegner zu 1. und 2. haben mit am 27. Juni 2019, 22. März 2022,
1. Juni 2022 und 20. Oktober 2022 beim Bundesverfassungsgericht eingegangenen
Schriftsätzen erwidert. Die Antragserweiterung um den Antrag zu 9. d) sei unstatthaft
(a). Die übrigen Anträge seien unzulässig (b), jedenfalls unbegründet (c).

70

a) Der Antrag zu 9. d) führe einen völlig neuen Sachverhalt in das Organstreitver-
fahren ein, da sich für das Haushaltsjahr 2022 der entsprechende Haushaltsvermerk
für die Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungs-
arbeit gegenüber den Vorjahren geändert habe und die Antragstellerin nunmehr zum
zweiten Mal in Fraktionsstärke im Bundestag vertreten sei. Daraus ergäben sich
rechtliche Fragen, zu denen bisher nicht habe vorgetragen werden können. Der
Schriftsatz der Antragstellerin vom 12. Oktober 2022 sei am 18. Oktober 2022 zuge-
gangen. Die wenigen Tage, die bis zur mündlichen Verhandlung verblieben, stellten
keine hinreichend lange Frist zur Stellungnahme dar. Daher komme weder eine zu-
lässige Antragserweiterung noch eine Verbindung des neu eingereichten Organ-
streitverfahrens mit dem bereits anhängigen Verfahren in Betracht.

71

b) Die übrigen Anträge seien unzulässig.

72

aa) Hinsichtlich der Ablehnungs- und Widerspruchsbescheide (Anträge zu 1., 2. und 4.) könne allenfalls der Bundesminister, und dieser nur als Teil der Bundesregierung, nicht aber das Bundesministerium Antragsgegner sein. Das Bundesverwaltungsamt sei ebenfalls kein tauglicher Antragsgegner im Organstreitverfahren. Die Ablehnungsbescheide stellten außerdem keine Maßnahme eines obersten Bundesorgans dar, sondern bezögen sich auf die ausschließlich verwaltungsrechtlich zu beurteilende Bewirtschaftung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt. Vergleichbares gelte für das als faktische Kehrseite monierte Unterlassen des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, Globalzuschüsse an die DES auszuzahlen.

73

bb) Bei der Beschlussempfehlung des Antragsgegners zu 2. vom 10. Oktober 2018 zum Entwurf des Haushaltsgesetzes 2019 (Antrag zu 6.) handele es sich um eine die Beschlussfassung des Bundestagsplenums vorbereitende Maßnahme, der nach § 66 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) keine Rechtswirkungen zukämen. Vergleichbares gelte für den Änderungsantrag zum Entwurf des Haushaltsplans 2019, zumal auch hier mit dem Ministerium der falsche Antragsgegner benannt werde. Der Entwurf des Haushaltsplans sei der Bundesregierung als Ganzer zuzurechnen. Ebenso sei auch der Beschluss des Antragsgegners zu 2. in der „Bereinigungssitzung“ zum Haushaltsentwurf vom 8. November 2018 eine die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages über das Haushaltsgesetz bloß vorbereitende Maßnahme.

74

cc) Auch bei dem gegen den Erlass des Haushaltsgesetzes 2019 gerichteten Antrag fehle es jedenfalls in der gestellten Form an der Antragsbefugnis. Die Antragstellerin begehre die Feststellung, dass sie durch die Nichtgewährung eines Globalzuschusses von 900.000 Euro zugunsten der DES in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt sei. Trage ein Antragsteller vor, durch ein Unterlassen in seinen Rechten verletzt zu sein, sei die Antragsbefugnis nur gegeben, wenn nicht ausgeschlossen werden könne, dass ein Anspruch auf das beanstandete unterlassene Handeln bestehe. Die Antragstellerin wende sich aber nicht nur gegen die Nichtgewährung von Globalzuschüssen an die DES, sondern mache geltend, durch die Nichtgewährung eines konkreten Betrags von 900.000 Euro in ihrem Recht verletzt zu sein. Dass sich aus dem Grundgesetz ein numerisch bezifferter Anspruch für das Haushaltsjahr ergebe, sei weder vorgetragen noch ersichtlich.

75

dd) Der Antrag zur Beteiligung der DES an den „Stiftungsgesprächen“ richte sich nicht gegen einen tauglichen Antragsgegner, da die Antragstellerin sich erneut lediglich gegen ein Verhalten des Ministeriums wende. Darüber hinaus liege kein tauglicher Antragsgegenstand vor, da die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Verfahren 2 BvR 649/19 zum Fehlen eines hinreichend bestimmten, konkreten Aktes der öffentlichen Gewalt im Zusammenhang mit der Durchführung von „Stiftungsgesprächen“ hier entsprechend gälten. Im Übrigen fehle es an der Antragsbefugnis. Prozedurale Rechte auf Teilhabe an „Stiftungsgesprächen“ könnten allenfalls

76

der DES, nicht hingegen der Antragstellerin zustehen.

ee) Mit dem Antrag zu 11. greife die Antragstellerin den Beschluss über den Haushaltsentwurf 2022 und dessen Einbringung in den Deutschen Bundestag durch die Bundesregierung an. Dabei handele es sich um den Bundeshaushalt vorbereitende Maßnahmen, die gegenüber der Antragstellerin keinerlei rechtserhebliche Wirkungen zeitigten und nicht Gegenstand eines Organstreitverfahrens sein könnten. Der Antrag zu 12. habe keine Verletzung der Antragstellerin in ihren Rechten und Pflichten zum Gegenstand. Mit dem Antrag begehre die Antragstellerin die Feststellung eines objektiven Rechtssatzes. Dafür sei im Organstreitverfahren kein Raum. 77

c) Die Anträge im Organstreitverfahren seien jedenfalls unbegründet. Die Antragstellerin werde nicht dadurch in ihrem Recht auf Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 GG verletzt, dass zugunsten der DES für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 keinerlei Globalzuschüsse in den Bundeshaushalt eingestellt worden seien. 78

aa) Der Einfluss von Finanzaufweisungen an politische Stiftungen, die von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig seien, sei hinsichtlich der Chancengleichheit der Parteien ausschließlich mittelbar. Trotzdem ließen sich wegen der Effekte auf die politische Willensbildung aus der Chancengleichheit der Parteien bestimmte Rückwirkungen auf die Mittelvergabe an politische Stiftungen ableiten. Daher gebiete es der Gleichheitssatz, dass eine Förderung alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland angemessen berücksichtige. Bei der Festlegung der hierfür maßgeblichen Kriterien stehe dem Haushaltsgesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu. 79

bb) Danach sei der Ausschluss der DES von den Globalzuschüssen für parteinahe Stiftungen in den Haushaltsjahren 2018 und 2019 nicht zu beanstanden. 80

(1) Der Haushaltsgesetzgeber sehe seit geraumer Zeit eine wiederholte Vertretung (dabei zumindest einmal in Fraktionsstärke) der der politischen Stiftung nahestehenden Partei im Deutschen Bundestag als geeigneten Anhaltspunkt für die Dauerhaftigkeit der ins Gewicht fallenden Grundströmung an. Scheide eine Partei aus dem Bundestag aus, würden der ihr nahestehenden politischen Stiftung mindestens für die Dauer einer Wahlperiode weiterhin Globalzuschüsse zugeteilt. Auf dieser Grundlage habe der Haushaltsgesetzgeber für die Jahre 2018 und 2019 keine Globalmittel für die DES bereitgestellt. 81

Das Kriterium einer wiederholten Vertretung stelle eine zulässige und sachgerechte Konkretisierung des Gleichheitssatzes dar; die dahingehende informelle Übereinkunft und ihre Umsetzung in geltendes Haushaltsrecht überschreite nicht die Grenzen der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Das Merkmal der Dauerhaftigkeit impliziere schon dem Wortlaut nach, dass kurzfristige Wahlerfolge der der Stiftung nahestehenden Partei nicht relevant seien. Insofern komme es nicht darauf an, ob eine Vertretung im Bundestag und in allen Landtagen vorliege. Eine Berücksichtigung ohne eine wiederholte Vertretung im Bundestag sei schon deshalb nicht 82

geboten, weil sich das Parteiensystem gerade in den letzten Jahren insbesondere auf Landtagsebene deutlich volatiler und kurzlebiger gezeigt habe. Vor diesem Hintergrund sei nicht absehbar gewesen, ob trotz des kurzzeitigen Erfolgs der Antragstellerin eine Entwicklung habe eintreten können, die nicht zu ihrer dauerhaften Etablierung als ins Gewicht fallende politische Strömung geführt hätte. Eine Berücksichtigung der DES bei der Verteilung der Mittel der staatlichen Stiftungsförderung in den Jahren 2018 und 2019 sei daher nicht geboten gewesen.

(2) Zudem sprächen konkrete Besonderheiten im vorliegenden Fall dagegen, die DES bereits als Repräsentantin einer dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Strömung in der Bundesrepublik Deutschland anzusehen. Bei der Antragstellerin handele es sich um eine junge, erst im Frühjahr 2013 gegründete Partei. Trotz der jüngsten Wahlerfolge sei sie schon aus diesem Grund im politischen Spektrum der Bundesrepublik Deutschland noch nicht fest und dauerhaft etabliert. Überdies verfüge die Antragstellerin trotz ihrer bisherigen Wahlergebnisse anders als etwa die Parteien BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS (bzw. DIE LINKE) nicht über ein organisatorisch verfestigtes gesellschaftliches Vorfeld. Vielmehr zeichne sie sich – wie schon früher entstandene Rechtsparteien – seit ihrer Gründung durch permanente Richtungsstreitigkeiten aus, die die Stabilität der Organisation infrage stellten.

83

3. Die Antragsgegnerin zu 3. hat mit Schriftsätzen vom 27. Juni 2019, 16. Oktober 2019, 25. März 2022 und 15. Juni 2022 erwidert und beantragt, die Anträge zurückzuweisen. Ausgehend von ihrem Sachvortrag (a) hält sie die Anträge für unzulässig (b) und offensichtlich unbegründet (c).

84

a) Die Entscheidung über den Kreis der begünstigten Stiftungen und die prozentuale Verteilung der Globalzuschüsse sei verbindlicher Bestandteil des jährlichen Haushaltsgesetzes. Der entsprechende Titel des Haushalts enthalte Erläuterungen im Sinne der Bundeshaushaltsordnung, die hinsichtlich des Kreises der Begünstigten und der Begünstigungshöhe verbindliche Festlegungen trafen; diese hätten über das Haushaltsgesetz Gesetzeskraft. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat sei an die Festlegungen im Haushaltsgesetz sowie im Einzelplan 06 als dessen Anlage gebunden. „Stiftungsgespräche“ seien bei den Beratungen der Haushaltspläne 2018 und 2019 nicht durchgeführt worden.

85

b) Davon ausgehend seien die Anträge unzulässig.

86

aa) Die gegenüber der DES ergangenen Verwaltungsentscheidungen könnten nicht Beschwerdegegenstand im Organstreit sein. Es sei zulässig, die Leistungsbeziehung zwischen der mittelvergebenden Stelle und einer parteinahen Stiftung als verwaltungsrechtliche Beziehung auszugestalten. Diese könne durch Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GG überlagert sein, ohne hierdurch selbst zu einer verfassungsrechtlichen Beziehung zu werden. Zudem berührten die Verwaltungsentscheidungen in keinem Fall die Rechtsstellung der Antragstellerin.

87

bb) Die gegen das Unterlassen der Zuschussgewährung gerichteten Anträge seien

88

schon mangels Antragsbefugnis unzulässig. Das Grundgesetz gewähre der Antragstellerin keinen Anspruch darauf, dass Dritte in bestimmter Weise behandelt würden.

Der Antragstellerin fehle es zudem am notwendigen Rechtsschutzbedürfnis. Nach dem Rechtsschutzsystem des Grundgesetzes müsse die betroffene Stiftung verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz begehren und gegen eine ablehnende letztinstanzliche Entscheidung Verfassungsbeschwerde einlegen.

89

cc) Die Anträge zu 6., 7. und 8. richteten sich gegen Maßnahmen, die den Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages bloß vorbereiteten. Unzulässig sei ebenso der Antrag zu 9., da er sich gegen Haushaltspläne richte, die mangels Außenwirkung die Rechtspositionen einer Partei nicht berühren könnten. Außerdem sei nicht substantiiert dargelegt, dass die angegriffenen Maßnahmen die Antragstellerin in einer verfassungsrechtlichen Rechtsposition berührten. Der geltend gemachte Anspruch auf willkürfreie Behandlung der ihr nahestehenden Stiftung sowie der Verweis auf eine Verletzung von Art. 21 Abs. 1 GG, weil die Antragstellerin mangels Förderung der ihr nahestehenden Stiftung erhebliche Vorteile nicht erhalte, genügten hierzu nicht.

90

dd) Beim Antrag zu 10. (Beteiligung an den „Stiftungsgesprächen“) bleibe schon unklar, welches konkrete Verhalten dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat von Verfassungs wegen abverlangt gewesen sein solle. Ferner fehle es an der Antragsbefugnis. Das Grundgesetz kenne keinen Anspruch einer Partei, ein Bundesministerium zu verpflichten, so in den zivilgesellschaftlichen Raum einzuwirken, dass die Zusammensetzung von Gesprächsrunden privater Akteure verändert werden müsse. Im Übrigen habe die Antragstellerin im Organstreitverfahren kein Rechtsschutzbedürfnis, weil sie das Verhalten, das ihr die anderen Stiftungen nach ihrer Ansicht schuldeten, auf dem Zivilrechtsweg verfolgen könne.

91

ee) Der Antrag zu 11. sei unzulässig, da der Beschluss der Bundesregierung über die Gesetzesvorlage und deren Zuleitung an den Deutschen Bundestag nicht rechtserheblich seien. Der Antrag zu 12. enthalte lediglich eine Anregung, der nicht zu entsprechen sei.

92

c) Die Anträge seien jedenfalls offensichtlich unbegründet. Der Rekurs der Antragstellerin auf ein eigenes Recht auf willkürfreie Gleichbehandlung, das durch die Nicht-Förderung „ihrer“ parteinahen Stiftung beeinträchtigt werde, lasse eine Auseinandersetzung mit dem Kriterium der Unzulässigkeit verkappter Parteienfinanzierung vermissen. Im Übrigen seien die materiellen Voraussetzungen eines unterstellten Anspruchs aus Art. 21 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG jedenfalls für das Jahr 2018 nicht gegeben, da es bislang am Nachweis fehle, dass die DES eine gesellschaftliche Grundströmung repräsentiere.

93

aa) Parteien hätten keinen unmittelbar im Grundgesetz angelegten Anspruch darauf, dass die ihnen nahestehenden Stiftungen gefördert würden. Die Tätigkeit parteinaher Stiftungen wirke sich zwar reflexhaft auf die Wettbewerbsstellung der einzel-

94

nen Parteien aus, berühre sie aber nicht greifbar in ihrem verfassungsrechtlichen Status. Parteinahе Stiftungen seien rechtlich selbständig und müssten diese Selbständigkeit auch erhalten, wenn ihre staatliche Förderung nicht in eine verkappte Parteienfinanzierung umschlagen solle. Sie nähmen an der Rechtsstellung der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG nicht teil. Ihre rechtliche Selbständigkeit ginge verloren, wenn man Ansprüche der Partei auf Förderung ihrer Stiftung konstruierte.

Das Grundgesetz verpflichte den Gesetzgeber zwar, bei der Förderung parteinaher Stiftungen den Anspruch der Parteien auf Gleichbehandlung zu beachten. Der Staat müsse die vorgefundene Wettbewerbslage respektieren; er dürfe nicht einzelne Parteien sachwidrig bevorzugen beziehungsweise die Stellung einer Partei im Wettbewerb zielgerichtet und greifbar verschlechtern. Diese Rechtsstellung werde aber nicht berührt, wenn der Haushaltsgesetzgeber parteinahе Stiftungen fördere, deren Tätigkeit die Gebote der Unabhängigkeit und der Distanz beachte.

95

Das Bundesverfassungsgericht habe ein Verständnis von Art. 21 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG entwickelt, wonach die Berührung der Rechtsstellung einer Partei bei staatlicher Förderung an Dritte nur anzunehmen sei, wenn es sich um einen Fall verkappter Parteienfinanzierung handele. Es habe festgestellt, dass gewisse faktische Rückwirkungen der Stiftungsförderung bei Beachtung des Distanzprinzips nicht zu einem Eingriff in die Wettbewerbsstellung der Parteien führten. Demgemäß könne die Nichtförderung der „eigenen“ Stiftung die Rechtsstellung einer Partei im politischen Wettbewerb gemäß Art. 21 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht berühren und auch nicht zu einem Teilhabeanspruch führen. Es bedürfe des Nachweises, dass eine Partei durch die Nichtförderung ihrer Stiftung einen wettbewerbsrelevanten Nachteil erleide. Nicht ausreichend sei insoweit der Verweis auf die marginalen und indirekten Vorzüge, die im Falle einer Förderung der nahestehenden Stiftung erhofft würden.

96

bb) Auch wenn das Bundesverfassungsgericht festgestellt habe, dass bei der Förderung parteinaher Stiftungen der Gleichheitssatz zum Tragen komme, liege jedenfalls keine Ungleichbehandlung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG vor, wenn der Haushaltsgesetzgeber die Förderung dieser Stiftungen an das Vorliegen einer hinreichend gewichtigen, dauerhaften Grundströmung knüpfe und dies formalisierend nur bei einer mehrmaligen Vertretung der ihr nahestehenden Partei im Deutschen Bundestag annehme.

97

(1) Hinsichtlich des Gebots angemessener Berücksichtigung aller dauerhaft ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen stütze das Bundesverfassungsgericht sich allein auf Art. 3 Abs. 1 GG. Dadurch habe es dem Gesetzgeber einen weiteren Gestaltungsspielraum eröffnet, als dies im Rahmen von Art. 21 Abs. 1 GG der Fall sei.

98

Dieser Entscheidungsspielraum sei hinsichtlich der Bestimmung des „Gewichts“ einer politischen Grundströmung als notwendige Voraussetzung einer Einbeziehung in die staatliche Stiftungsförderung nicht überschritten. Es sei nicht sachwidrig, dass der

99

Gesetzgeber unter Verzicht auf eine subjektive Bewertung der im politischen Raum zu beobachtenden Positionen auf den objektiven Wahlerfolg der die Stiftung anerkennenden Partei abstelle. Schon angesichts der in Rede stehenden Bundesmittel stehe es ihm zudem frei, allein auf den Erfolg bei Bundestagswahlen abzustellen. Müssten dagegen – über das erfolgreiche Entsenden von Mandatsträgern in den Bundestag hinaus – auch Ergebnisse früherer Bundestagswahlen sowie von Landtags- und Kommunalwahlen berücksichtigt werden, wäre eine problematische Wertung nötig, die Staatsorgane hinsichtlich der Relevanz gesellschaftlicher Kräfte in einem politisch sensiblen Bereich treffen müssten.

Für das Vorliegen des Merkmals der Dauerhaftigkeit könne schon semantisch ein einmaliger Bundestageinzug einer Partei nicht ausreichen, zumal hierfür entgegen Sinn und Zweck des Merkmals eine gesellschaftlich-politische Sondersituation ausschlaggebend sein könnte. Erst ein zweiter Wahlerfolg lasse die Annahme zu, dass ein Element der Dauerhaftigkeit gegeben sei. Verlange man vom Gesetzgeber Prognosen künftiger Wahlerfolge, bedeutete dies einen Eingriff in die Integrität des demokratisch-politischen Prozesses. 100

(2) Zumindest auf der Rechtsfolgenseite müsse dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zukommen, ab wann die Förderung einer von einer Partei anerkannten Stiftung beginne. Spätestens hier komme das den mehrmaligen Bundestageinzug fordernde Merkmal der Dauerhaftigkeit zum Tragen. Das Bundesverfassungsgericht dürfe keine Bewertung der historisch-gesellschaftlichen Bedeutung der „metapolitischen Richtung“, für die die Antragstellerin stehen wolle, vornehmen, da sonst in die freie gesellschaftliche Meinungsbildung eingegriffen werde; vielmehr sei ein formales Kriterium verfassungsrechtlich geboten. 101

IV.

Der Bundespräsident, der Bundesrat und die neben der Antragstellerin im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. 102

V.

In der mündlichen Verhandlung vom 25. Oktober 2022 haben die Beteiligten ihren Vortrag vertieft und ergänzt. 103

Die Verfahrensbevollmächtigte der Antragsgegner zu 1. und 2. hat beanstandet, dass diesen mit Blick auf die Antragserweiterung durch Schriftsatz vom 12. Oktober 2022 kein hinreichendes rechtliches Gehör gewährt worden sei. Mangels Erheblichkeit für das bisher anhängige Verfahren habe zu dem mit dem Antrag in den Prozess eingeführten Sachverhalt zuvor nichts vorgetragen werden müssen. Der Verfahrensbevollmächtigte der Antragsgegnerin zu 3. hat gerügt, dass die Antragserweiterung zur Unzeit und überraschend erfolgt sei. 104

Auf Nachfrage des Senats hat der Verfahrensbevollmächtigte der Antragstellerin mitgeteilt, dass der Antrag auf Erlass einer Vollstreckungsanordnung mit Schriftsatz 105

vom 16. Oktober 2022 als Anregung zu verstehen sei.

Als sachkundige Auskunftspersonen sind Dr. Ulrich Heisterkamp, Professor Michael Koß, für die Friedrich-Ebert-Stiftung das Vorstandsmitglied Dr. Sabine Fandrych, für die Konrad-Adenauer-Stiftung der Vorsitzende Präsident des Bundestages a.D. Professor Norbert Lammert, für die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit die Hauptgeschäftsführerin Annett Witte, für die Hanns-Seidel-Stiftung der Generalsekretär Oliver Jörg, für die Rosa-Luxemburg-Stiftung das Vorstandsmitglied Daniela Trochowski, für die Heinrich-Böll-Stiftung das Vorstandsmitglied Dr. Imme Scholz und für die DES die Vorsitzende Erika Steinbach angehört worden. 106

B.

Der Antrag zu 9. d) wird vom vorliegenden Verfahren abgetrennt (I.). Der Antrag zu 9. a) ist zulässig; im Übrigen sind sowohl die ursprünglich gestellten als auch die nachträglich in das Verfahren eingeführten Anträge – soweit es sich nicht ohnehin um eine bloße Anregung handelt – unzulässig (II.). 107

I.

Die nachträgliche Erweiterung des Streitgegenstands mit Schriftsatz vom 12. Oktober 2022 um den Antrag zu 9. d) ist unzulässig, mit der Folge, dass das Verfahren insoweit abgetrennt wird. Ansonsten kann die Zulässigkeit der Antragserweiterung dahinstehen. 108

1. a) Im Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (BVerfGG) sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen einer nachträglichen objektiven Erweiterung des Streitgegenstands im Organstreitverfahren nicht geregelt. Es ist jedoch geklärt, dass das Bundesverfassungsgericht für eine zweckentsprechende Gestaltung seines Verfahrens auf die im sonstigen Verfahrensrecht geltenden Grundsätze zurückgreifen kann (vgl. BVerfGE 1, 109 <110 f.>; 51, 405 <407>; 72, 122 <132 f.>; 103, 195 <196>; 154, 17 <80 f. Rn. 87> – PSPP-Programm der EZB). Danach setzt die Zulässigkeit der nachträglichen objektiven Antragserweiterung jedenfalls einen Sachzusammenhang der ursprünglich und nachträglich gestellten Anträge voraus (vgl. BVerfGE 124, 78 <111 f.>). Zu berücksichtigen ist daneben die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu § 66 BVerfGG, der die Verfahrensverbundung und -trennung im Organstreit regelt und damit enge Parallelen zu den Folgen einer zulässigen nachträglichen objektiven Antragserweiterung aufweist. Eine Verbindung selbständiger Verfahren gemäß § 66 BVerfGG ist nach dieser Rechtsprechung möglich, wenn dies aus Gründen der Prozessökonomie zweckmäßig erscheint, im Wesentlichen dieselben oder voneinander abhängige Rechtsfragen streitig sind (vgl. BVerfGE 12, 205 <223>; 51, 384 <385>) und die Position der Verfahrensbeteiligten nicht beeinträchtigt wird (vgl. BVerfGE 22, 387 <407>). Angesichts der gleichgelagerten Interessenlage der Verfahrensbeteiligten ist als Zulässigkeitsvoraussetzung ebenso für eine nachträgliche objektive Klageerweiterung zu fordern, dass neben dem Vorliegen eines Sachzusammenhangs zwischen ursprünglich und nachträglich gestellten Anträgen 109

die verfahrensrechtliche Position der Verfahrensbeteiligten nicht beeinträchtigt wird.

b) Kommt eine nachträgliche Antragserweiterung nicht in Betracht, sind die Verfahren grundsätzlich zu trennen. Zwar sieht der Wortlaut des § 66 BVerfGG dies lediglich für zuvor verbundene Verfahren vor. Die Vorschrift ist allerdings im Falle einer nachträglichen objektiven Antragshäufung entsprechend anzuwenden, um eine prozessökonomische Erledigung der Verfahren sicherstellen zu können, wenn die Zurückweisung der Antragserweiterung als unzulässig verbunden mit der Forderung, mit diesen Anträgen ein neues Verfahren einzuleiten, eine bloße Förmerei darstellte (vgl. BVerfGE 124, 78 <111 f.>).

110

Die Entscheidung gemäß § 66 BVerfGG liegt allerdings im Ermessen des Senats, wenn eine Verfahrenstrennung nicht wegen unterschiedlicher Senatszuständigkeit geboten ist (vgl. Schorkopf, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 66 Rn. 1; Barczak, in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 66 Rn. 8). Er kann von einer Verfahrenstrennung insbesondere absehen, wenn die neuen Antragsgegenstände offensichtlich unzulässig sind (vgl. für den Fall der Verfristung BVerfGE 134, 141 <191 ff. Rn. 147 ff.>). Dies gilt vor allem, wenn sich bei ursprünglich und nachträglich gestellten Anträgen ähnliche Zulässigkeitsfragen stellen. Im Falle der Verwerfung eines nachträglich gestellten, unzulässigen Antrags ist der Antragsgegner in der Sache nicht beschwert, so dass ihm vor der Entscheidung keine Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt werden muss (vgl. auch § 22 Abs. 1 Satz 1 GOBVerfG).

111

2. a) Nach diesen Maßstäben ist die nachträgliche objektive Erweiterung des Antragsbegehrens der Antragstellerin durch den Antrag zu 9. d) unzulässig und eine Verfahrenstrennung geboten.

112

Der Antrag ist darauf gerichtet, festzustellen, dass die Antragsgegnerin zu 1. durch den Beschluss des Bundeshaushaltsgesetzes 2022 am 3. Juni 2022 die Rechte der Antragstellerin verletzt hat, weil die DES bei der Vergabe von Globalzuschüssen an politische Stiftungen nicht berücksichtigt worden ist. Mit diesem innerhalb der Frist gemäß § 64 Abs. 3 BVerfGG gestellten Antrag wird ein neuer Sachverhalt eingeführt. Er betrifft zwar auch Rechtsfragen, die sich mit Blick auf den ursprünglichen Antrag zu 9. (nun Antrag zu 9. a) stellen, etwa, ob eine Partei, deren nahestehende Stiftung im Gegensatz zu anderen parteinahen Stiftungen nicht gefördert wird, dadurch in ihrem Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt werden kann. Mit dem im Einzelplan 06 Kapitel 0601 Titel 685 12 des Bundeshaushaltsplans 2022 erstmals enthaltenen Haushaltsvermerk (Ziff. 5), der die Ausreichung von Globalzuschüssen von der Verfassungstreue der Stiftungen abhängig macht, und angesichts des wiederholten Einzugs der Antragstellerin in den Deutschen Bundestag werden jedoch neue verfassungsrechtliche Fragestellungen aufgeworfen, die in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht im bisherigen Verfahren nicht oder nur unzureichend erörtert worden sind.

113

Vor diesem Hintergrund hat die Verfahrensbevollmächtigte der Antragsgegner zu 1. und 2. mit Schriftsatz vom 20. Oktober 2022 und in der mündlichen Verhandlung gel-

114

tend gemacht, dass ihnen zum Gegenstand der Antragserweiterung kein hinreichendes rechtliches Gehör gewährt worden sei, weil mit dem Antrag zu 9. d) ein neuer Sachverhalt in den Prozess eingeführt werde. In der Kürze der Zeit könne zu den insoweit aufgeworfenen Rechtsfragen nicht mehr ausreichend vorgetragen werden. Diese beträfen sowohl den erneuten Einzug der Antragstellerin in den Deutschen Bundestag als auch den vorgenannten Haushaltsvermerk. Auch der Verfahrensbevollmächtigte der Antragsgegnerin zu 3. hat in der mündlichen Verhandlung gerügt, dass der Antrag zu 9. d) zur Unzeit beziehungsweise überraschend gestellt worden sei.

Für die Antragsgegner hat angesichts des mit Schriftsatz vom 29. April 2022 gestellten Antrags zu 11., der die Einbringung des Gesetzentwurfs zum Haushaltsgesetz 2022 durch die Antragsgegnerin zu 3. zum Gegenstand hat, in der Tat keine Veranlassung bestanden, sich (vorsorglich) auf die vorgenannten Fragen einzustellen und dazu zu äußern, da dieser Antrag offensichtlich unzulässig ist (vgl. sogleich Rn. 136 f.). Auch sind keine Gründe dafür ersichtlich, weshalb die Antragstellerin den Antrag zu 9. d) erst mit Schriftsatz vom 12. Oktober 2022 gestellt hat, obwohl das Haushaltsgesetz 2022 bereits am 22. Juni 2022 im Bundesgesetzblatt verkündet worden ist und der Verfahrensbevollmächtigte der Antragstellerin die Ladung zur mündlichen Verhandlung schon am 11. August 2022 erhalten hat. Die Antragsgegner würden in ihrer Verfahrensführung beeinträchtigt, falls die Antragserweiterung zugelassen würde.

115

Um einerseits über die sonstigen Anträge zeitnah zu entscheiden und andererseits die Möglichkeit einer qualifizierten Erwidern der Verfahrensbeteiligten und eine angemessene Vorbereitung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich des neuen Antrags zu 9. d) sicherzustellen, ist bezogen auf diesen Antrag eine Verfahrenstrennung geboten.

116

b) Ob die Voraussetzungen einer nachträglichen Erweiterung des Streitgegenstands mit Blick auf die Anträge zu 3. c) bis e), 9. b) und c), 11. sowie den Hilfsantrag zu 10. vorliegen, kann demgegenüber dahinstehen, da diese Anträge unzulässig sind (vgl. sogleich II.) und daher von einer Verfahrenstrennung abgesehen werden kann.

117

II.

Von den im vorliegenden Verfahren anhängigen Anträgen ist allein der Antrag zu 9. a) zulässig. Der Antrag zu 12. ist eine bloße Anregung (1.). Im Übrigen ist die Parteifähigkeit der Verfahrensbeteiligten bei verständiger Würdigung des Vortrags der Antragstellerin hinsichtlich sämtlicher Anträge gegeben (2.). Allerdings sind nur die Anträge zu 9. a) bis c) statthaft; allen übrigen Anträgen fehlt es bereits an einem tauglichen Antragsgegenstand (3.). Hinsichtlich der statthaften Anträge ist die Antragstellerin antragsbefugt (4.). Die Anträge richten sich gegen den richtigen Antragsgegner (5.), und das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis liegt vor (6.). Die Antragsfrist ist aber nur hinsichtlich des Antrags zu 9. a) eingehalten, dagegen nicht bezüglich der Anträge zu 9. b) und c) (7.).

118

1. Der Antrag zu 12., mit dem die Antragstellerin eine abstrakte Rechtsfrage zur Reichweite des Gleichheitssatzes klären lassen möchte, ist als bloße Anregung auf Entscheidung gemäß § 67 Satz 3 BVerfGG einzuordnen, über die der Senat nach freiem Ermessen von Amts wegen befindet (vgl. BVerfGE 1, 144 <148>; 1, 372 <380>). Tauglicher Gegenstand eines eigenständigen Antrags im Organstreitverfahren kann das insoweit geltend gemachte Begehren nicht sein, da es sich nicht auf eine Maßnahme oder Unterlassung im Sinne von § 64 Abs. 1 BVerfGG bezieht. 119
2. Sowohl die Antragstellerin als auch die Antragsgegner zu 1. bis 3. sind parteifähig (a) bis (c). Dies gilt auch für die Antragsgegner zu 4. und 5., soweit die gegen das jeweilige Bundesministerium gerichteten Anträge als solche gegen die jeweilige Bundesministerin beziehungsweise den jeweiligen Bundesminister gerichtet auslegt werden (d). 120
- a) Die Antragstellerin ist als politische Partei andere Beteiligte im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, soweit Rechte in Rede stehen, die sich aus ihrem besonderen verfassungsrechtlichen Status ergeben (vgl. BVerfGE 4, 27 <30 f.>; 24, 260 <263>; 85, 264 <284>; 92, 80 <88>; 140, 1 <23 Rn. 61>; 148, 11 <19 Rn. 27>; stRspr). Dazu zählt auch das hier geltend gemachte Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG (vgl. BVerfGE 85, 264 <296 f.>; 107, 286 <294 f.>; 111, 382 <398>; 140, 1 <23 Rn. 61>; stRspr). 121
- b) Der Deutsche Bundestag als Antragsgegner zu 1. ist als oberstes Bundesorgan (Art. 38 ff. GG) sowohl in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als auch in § 63 BVerfGG ausdrücklich als möglicher Antragsgegner genannt. Gleiches gilt für die Bundesregierung (Art. 62 ff. GG) als Antragsgegnerin zu 3. 122
- c) (Ständige) Ausschüsse des Deutschen Bundestages wie der Antragsgegner zu 2. sind als Teile eines obersten Bundesorgans im Sinne der Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG, denen nach Art. 43 Abs. 1 GG, §§ 54 ff. GO-BT eigene Rechte zukommen, parteifähig (vgl. Voßkuhle, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 93 Rn. 105; Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 93 Rn. 211 <Juni 2017>; Walter, in: Walter/Grünwald, BeckOK BVerfGG, § 63 Rn. 15 <Juni 2022>; Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 63 Rn. 46 <Juli 2016>; Schorkopf, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 63 Rn. 37; Barczak, in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 63 Rn. 35; in diese Richtung schon BVerfGE 2, 143 <160>). 123
- d) Soweit sich die Anträge zu 1. bis 5., 7. und 10. nebst Hilfsantrag nach ihrem Wortlaut gegen das Bundesministerium des Innern und für Heimat beziehungsweise das Bundesministerium der Finanzen richten, wären sie unzulässig, weil ein Bundesministerium nicht Antragsgegner im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG sein kann. Bei einem Bundesministerium handelt es sich um eine von der jeweiligen Bundesministerin beziehungsweise dem jeweiligen Bundesminister geleitete oberste Bundesbehörde. Nur die Bundesministerinnen und Bundesminister sind als Teile des obersten Staatsorgans Bundesregierung (Art. 62 GG) im Grundgesetz (Art. 65 Satz 2 124

GG) sowie in der Geschäftsordnung der Bundesregierung (§§ 9 bis 12 GOBReg, § 14a GOBReg) mit eigenen Rechten ausgestattet und daher „andere Beteiligte“ im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG (vgl. BVerfGE 45, 1 <28>; 90, 286 <338>; 138, 102 <107 Rn. 22>; 148, 11 <19 Rn. 28>). Die Antragstellerin hat jedoch mit Schriftsatz vom 30. August 2019 hinreichend klargestellt, ihre Anträge seien dahingehend auszulegen, dass sie sich gegen den jeweiligen, bislang in ihren Anträgen nur als Vertreter benannten Bundesminister richten. In der mündlichen Verhandlung hat der Verfahrensbevollmächtigte der Antragstellerin dies auf Nachfrage wiederholt. Demnach sind die Anträge als gegen die Bundesministerin des Innern und für Heimat (Anträge zu 1. bis 5. und 10. nebst Hilfsantrag) sowie den Bundesminister der Finanzen (Antrag zu 7.) gerichtet auszulegen.

3. Nach den anzuwendenden Maßstäben (a) beziehen sich lediglich die Anträge zu 9. a) bis c) auf statthafte Antragsgegenstände (b). 125

a) aa) Gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG ist ein Antrag nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Der Begriff der Maßnahme ist weit auszulegen (vgl. BVerfGE 140, 115 <139 Rn. 59>). Als Maßnahme kommt jedes rechtserhebliche Verhalten des Antragsgegners in Betracht, das geeignet ist, die Rechtsstellung des Antragstellers zu beeinträchtigen (vgl. BVerfGE 118, 277 <317>; 138, 45 <59 f. Rn. 27>; 140, 115 <139 f. Rn. 59>). Eine Maßnahme im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG kann nicht nur ein punktueller Einzelakt (vgl. BVerfGE 93, 195 <203>; 118, 277 <317>), sondern auch der Erlass eines Gesetzes sein (vgl. BVerfGE 2, 143 <177>; 20, 119 <129>; 24, 300 <329>; 73, 40 <65>; 82, 322 <335>; 92, 80 <87>; 99, 332 <336 f.>; 118, 277 <317>; stRspr). 126

bb) Dabei müssen die im Organstreit beanstandeten Maßnahmen beziehungsweise Unterlassungen gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG hinreichend konkret bezeichnet werden (vgl. BVerfGE 118, 244 <255 ff.>; 139, 194 <220 Rn. 97>), da nur auf dieser Grundlage die Prüfung organschaftlicher Rechte möglich ist. Demnach muss der Antragsteller konkrete Maßnahmen benennen und sich mit deren Inhalt sowie Wirkungen näher auseinandersetzen (vgl. Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 64 Rn. 4). Bei einer beanstandeten Unterlassung hängt das Maß der erforderlichen Konkretisierung von den Umständen des Einzelfalls ab. Kommen zur Erreichung des vom Antragsteller begehrten Ziels verschiedene Maßnahmen in Betracht, ohne dass das dem Antragsgegner zustehende Ermessen offensichtlich auf eine dieser Maßnahmen beschränkt ist, genügt zur erforderlichen Konkretisierung die Bezeichnung des begehrten Ziels (vgl. BVerfGE 142, 123 <183 Rn. 108 f.> m.w.N.). Bei der Bestimmung des prozessualen Begehrens ist das Bundesverfassungsgericht nicht an die wörtliche Fassung des Antrags gebunden, insbesondere kann es bei dessen Auslegung die Antragsbegründung berücksichtigen (vgl. BVerfGE 1, 14 <39>; 68, 1 <68>; 103, 242 <257>; 139, 194 <220 Rn. 97>; 150, 194 <199 Rn. 15> m.w.N.). 127

- cc) Handlungen, die nur vorbereitenden oder bloß vollziehenden Charakter haben, scheiden mangels Rechtserheblichkeit als Angriffsgegenstand im Organstreit aus (vgl. BVerfGE 68, 1 <74 f.>; 97, 408 <414>; 138, 45 <59 f. Rn. 27>; 150, 194 <199 f. Rn. 17>). So ist die Beratung eines Gesetzentwurfs durch die Ausschüsse des Deutschen Bundestages als bloß vorbereitende Handlung des parlamentarischen Innenbereichs zu qualifizieren, der jedenfalls gegenüber dem Gesetzesinitianten keine Rechtserheblichkeit zukommt (vgl. BVerfGE 145, 348 <358 Rn. 32>). 128
- dd) Die beanstandete Maßnahme muss zudem gerade aus einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten erwachsende Rechte möglicherweise gefährden oder verletzen (vgl. BVerfGE 94, 351 <362 f.>; 104, 310 <325>; 108, 251 <271 f.>; 118, 277 <317>; 147, 50 <121 Rn. 173>). Auch bei Verfassungsorganen ist für die Annahme eines Verfassungsrechtsverhältnisses die Natur des Rechtsverhältnisses maßgeblich, das zwischen den Beteiligten besteht (vgl. Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 63 Rn. 32 <Juli 2016>). So fehlt es an einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis, wenn der Antragsgegner nicht als (Teil eines) Verfassungsorgan(s), sondern als (mittelverwaltende) Verwaltungsbehörde handelt (vgl. BVerfGE 27, 152 <157>; 73, 1 <30 f.>; 118, 277 <318>). Insbesondere der Status der Bundesminister ist gekennzeichnet durch ihre Doppelstellung als Mitglied der Bundesregierung einerseits und als Leiter eines Verwaltungsressorts andererseits (vgl. Hermes, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 62 Rn. 19; Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 62 Rn. 29; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 65 Rn. 5). 129
- ee) Bei dem Organstreit handelt es sich um eine kontradiktorische Parteistreitigkeit; er dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht hingegen der Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns (vgl. BVerfGE 126, 55 <67 f.>; 138, 256 <258 f. Rn. 4>; 140, 1 <21 Rn. 58>; 143, 1 <8 Rn. 29>; 147, 50 <122 Rn. 178>; 150, 194 <200 Rn. 18>; 151, 58 <64 Rn. 14> – Änderung Parteienfinanzierung - Eilantrag; 151, 191 <198 Rn. 20> – Bundesverfassungsrichterwahl II; stRspr). Kern des Organstreitverfahrens ist auf Seiten des Antragstellers die Durchsetzung von Rechten (vgl. BVerfGE 150, 194 <200 Rn. 18>; 151, 191 <198 Rn. 20>). Der Organstreit eröffnet daher nicht die Möglichkeit einer objektiven Beanstandungsklage (vgl. BVerfGE 118, 277 <319>; 126, 55 <68>; 138, 256 <259 Rn. 5>; 140, 1 <21 Rn. 58>; 150, 194 <200 Rn. 18>; 151, 191 <198 Rn. 20>). Für eine allgemeine oder umfassende, von eigenen Rechten des Antragstellers losgelöste, abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer angegriffenen Maßnahme ist im Organstreitverfahren kein Raum (vgl. BVerfGE 118, 277 <318 f.>; 150, 194 <200 Rn. 18>; 151, 191 <198 f. Rn. 20>). Das Grundgesetz kennt keinen allgemeinen Gesetzes- oder Vollziehungsanspruch, auf den eine Organklage gestützt werden könnte (vgl. BVerfGE 150, 194 <200 Rn. 18>; 151, 191 <199 Rn. 20>). 130

b) Gemessen hieran betreffen die gegen den Erlass des Haushaltsgesetzes für die Haushaltsjahre 2019, 2020 und 2021 gerichteten Anträge zu 9. a) bis c) einen tauglichen Antragsgegenstand (aa). Bei allen übrigen Anträgen ist das nicht der Fall (bb). 131

aa) Das Bundesverfassungsgericht hat den Erlass des Haushaltsgesetzes in Verbindung mit dem Haushaltsplan als Maßnahme im Sinne des § 64 Abs. 1 BVerfGG anerkannt (vgl. BVerfGE 73, 1 <28>; so auch BVerfGE 20, 134 <140 f.> zur Einstellung von Zuschüssen für die politischen Parteien in den Haushaltsplan). Dies gilt auch im vorliegenden Zusammenhang, weil die Zuweisung staatlicher Mittel an politische Stiftungen in Form von Globalzuschüssen bislang ausschließlich auf der Grundlage des Bundeshaushalts erfolgt, die Bewilligung öffentlicher Mittel im Haushaltsplan die Ermächtigung für die Exekutive enthält, die in den Titeln ausgebrachten Beträge für die dort festgelegten Zwecke auszugeben (vgl. BVerfGE 20, 56 <90 f.>), und es möglich erscheint, dass die insoweit nicht berücksichtigte Antragstellerin hierdurch in ihrer Stellung im politischen Wettbewerb betroffen sein könnte. Dies wird nicht dadurch infrage gestellt, dass das Haushaltsgesetz grundsätzlich keine Außenwirkung gegenüber außerhalb des organschaftlichen Rechtskreises von Parlament und Regierung stehenden Rechtsträgern entfaltet (vgl. BVerfGE 38, 121 <126>; 79, 311 <327>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 20. Mai 2019 - 2 BvR 649/19 -, Rn. 9 m.w.N.). Es ändert nichts daran, dass der Erlass des Haushaltsgesetzes mittelbar auf die Rechtsstellung der Antragstellerin aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG einwirken kann. Bei der gebotenen weiten Auslegung der Norm ist der Erlass des Haushaltsgesetzes daher als rechtserhebliche Maßnahme im Sinne von § 64 Abs. 1 BVerfGG zu qualifizieren. 132

bb) Anders verhält es sich bei den übrigen von der Antragstellerin gerügten Handlungen und Unterlassungen, die keine tauglichen Antragsgegenstände im Organstreit darstellen. 133

(1) Soweit die Antragstellerin sich gegen die Bescheide des Bundesverwaltungsamts wendet (Anträge zu 1., 2. und 4.), mit denen das Begehren der DES auf Auszahlung von Globalmitteln für die Jahre 2018 und 2019 abgelehnt wurde, wendet sie sich nicht gegen Maßnahmen der Antragsgegnerin zu 4. als Verfassungsorgan, sondern gegen Maßnahmen einer Behörde, die dem von der Antragsgegnerin zu 4. geleiteten Ministerium nachgeordnet ist. Es erschließt sich nicht, warum die an die DES gerichteten Bescheide des Bundesverwaltungsamts der Antragsgegnerin zu 4. dergestalt zugerechnet werden könnten, dass sie ein verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis zwischen ihr und der Antragstellerin begründeten. Die Antragsgegnerin zu 4. wird durch das Haushaltsgesetz in Verbindung mit dem Haushaltsplan ermächtigt, die in den Titeln des Einzelplans (hier: Einzelplan 06 Kapitel 0601 Titel 685 12) ausgebrachten Beträge für die dort festgelegten Zwecke auszugeben, mithin sie zu verwalten. Nur die der Antragsgegnerin zu 4. obliegende Aufgabe der zuwendungsrechtlichen Abwicklung des Haushaltstitels ist dem ihr nachgeordneten Bundesverwaltungsamt mit Erlass vom 3. August 1999 übertragen worden. Die Ver-
ausgabung der Globalzuschüsse durch das Bundesverwaltungsamt stellt sich dem- 134

nach als reines Verwaltungshandeln dar; verfassungsrechtliche Qualität kommt ihr nicht zu. Daher geht die Behauptung der Antragstellerin fehl, die Antragsgegnerin zu 4. habe ein originär verfassungsrechtliches Verhältnis gegenüber der Antragstellerin oder der Stiftung durch unzulässige Formenwahl in ein verwaltungsrechtliches Verhältnis umgestaltet.

(2) Gleiches gilt für das mit den Anträgen zu 3. a) und b) als „Kehrseite“ der vorge- 135
nannten Bescheide gerügte Unterlassen der Antragsgegnerin zu 4., Globalzuschüsse für die Jahre 2018 und 2019 an die DES auszuschütten. Ebenso wie die Auszahlung der im Bundeshaushalt bereitgestellten Mittel stellt sich auch die Ablehnung ihrer Verausgabung als bloßes Verwaltungshandeln dar. Die Anträge zu 3. c) bis e), mit denen das Unterlassen der Auszahlung für die Jahre 2020 bis 2022 gerügt wird, sind daher ebenfalls gegen ein im Organstreit nicht rügefähiges Verhalten gerichtet.

(3) Ferner stellen die mit den Anträgen zu 6. und 8. angegriffenen Beschlussemp- 136
fehlungen des Antragsgegners zu 2. sowie die seiner Beschlussempfehlung vorangehende, mit dem Antrag zu 7. angegriffene Änderungsvorlage des Antragsgegners zu 5. keine tauglichen Antragsgegenstände im Organstreit dar. Dies gilt gleichfalls für den Beschluss des Haushaltsentwurfs 2022 und dessen Zuleitung an den Deutschen Bundestag durch die Antragsgegnerin zu 3., die Gegenstand des Antrags zu 11. sind.

Bei den Beschlussempfehlungen der Ausschüsse des Deutschen Bundestages 137
handelt es sich um Maßnahmen der Berichterstattung nach § 66 Abs. 2 GO-BT, die den nachfolgenden Beschluss des Deutschen Bundestages, hier den Erlass des Haushaltsgesetzes, bloß vorbereiten. Eine rechtserhebliche Maßnahme ist erst in der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes durch den Antragsgegner zu 1. zu sehen. Entsprechend entfalten auch die auf die Antragsgegnerin zu 3. beziehungsweise den Antragsgegner zu 5. zurückgehenden Entwürfe und Änderungsvorschläge keine Rechtswirkungen gegenüber der Antragstellerin. Sie dienen der Vorbereitung der Beratungen und Beschlussempfehlungen des Antragsgegners zu 2. und der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes durch den Antragsgegner zu 1.

Es sind vorliegend keine Besonderheiten ersichtlich, aus denen sich rechtserhebli- 138
che Wirkungen der genannten Maßnahmen für die Antragstellerin ergeben könnten. Sie ist nicht am Gesetzgebungsverfahren beteiligt, so dass sie allenfalls durch den Regelungsgehalt des (Haushalts-)Gesetzes, nicht aber durch das Gesetzgebungsverfahren in ihren Rechten betroffen sein kann. Soweit sie darauf verweist, durch die Entwürfe der Antragsgegner zu 3. und 5. sowie die Beschlussempfehlungen des Antragsgegners zu 2. werde der Erlass des Haushaltsgesetzes durch den Antragsgegner zu 1. mangels ernsthafter Beratung der Beschlussempfehlungen im Plenum faktisch determiniert, da gleichlaufende, auf Ausschaltung der Öffentlichkeit gerichtete Interessen der übrigen an der Förderung „ihrer Stiftungen“ interessierten Fraktionen bestünden, wird mit einer solchen Behauptung keine rechtliche Wirkung dargetan.

Soweit der Verfahrensbevollmächtigte der Antragstellerin in der mündlichen Ver- 139

handlung erwogen hat, die vorgenannten Anträge derart „umzustellen“, dass statt einer Verletzung ihrer Rechte eine unmittelbare Gefährdung derselben gerügt werde, hat dies auf das Fehlen eines statthaften Antragsgegenstands keinen Einfluss, weil die dafür erforderliche Feststellung einer rechtserheblichen Maßnahme der für die Frage der Antragsbefugnis notwendigen Prüfung, ob eine Verletzung beziehungsweise unmittelbare Gefährdung eines im Organstreit rügefähigen Rechts nicht ausgeschlossen werden kann, vorgeschaltet ist (vgl. Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 64 Rn. 14 ff. <Jan. 2017>; Barczak, in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 64 Rn. 7; Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 3. Aufl. 1991, § 7 Rn. 18).

(4) Schließlich bezeichnet der gegen die Antragsgegnerin zu 4. gerichtete Antrag zu 10. nebst Hilfsantrag keinen statthaften Antragsgegenstand. Es fehlt an einer hinreichend konkret bezeichneten Maßnahme oder Unterlassung der Antragsgegnerin (a) und an deren Rechtserheblichkeit (b). 140

(a) Soweit die Antragstellerin rügt, die Antragsgegnerin zu 4. unterlasse es fortdauernd, ihre Stellung einzusetzen, damit auch die DES zu „Stiftungsgesprächen“ (hilfsweise zu allen sonstigen Formaten, Gesprächs- oder Abstimmungsrunden, die inzwischen möglicherweise anstelle der „Stiftungsgespräche“ stattfinden) hinzugezogen werde, legt sie lediglich dar, dass die parteinahen Stiftungen – mit Ausnahme der DES – in der Vergangenheit „Stiftungsgespräche“ durchgeführt hätten. Sie trägt aber nicht vor, auf welche Art und Weise die Antragsgegnerin zu 4. auf den Teilnehmerkreis und den Ablauf solcher – von ihr nicht ausgerichteter – „Stiftungsgespräche“ hätte Einfluss nehmen können und müssen. Es bleibt unklar, durch welches konkrete Handeln oder Unterlassen die Antragsgegnerin zu 4. das behauptete Recht der Antragstellerin auf Beteiligung an den „Stiftungsgesprächen“ verletzt haben soll (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 20. Mai 2019 - 2 BvR 649/19 -, Rn. 10). Der Versuch der Antragstellerin, eine sekundäre Darlegungslast der Antragsgegnerin zu 4. hinsichtlich ihrer Bemühungen zur Durchsetzung einer Beteiligung der DES an diesen Gesprächen zu konstruieren, geht fehl. Voraussetzung für das Entstehen einer solchen sekundären Darlegungslast wäre zunächst, dass die Antragstellerin ihrer Pflicht zur substantiierten Darlegung einer rechtlichen Handlungspflicht und -möglichkeit der Antragsgegnerin zu 4. zur Durchsetzung einer Teilnahme der DES an den von privaten Dritten veranstalteten „Stiftungsgesprächen“ genügt hätte. 141

(b) Darüber hinaus steht einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung der Antragsgegnerin zu 4. entgegen, dass nach dem unwidersprochenen Vortrag der Antragsgegnerin zu 3. bei den Beratungen zu den Haushaltsplänen im hier relevanten Zeitraum „Stiftungsgespräche“, an denen die DES hätte beteiligt werden können, nicht stattfanden. Auch ist weder dargetan noch erkennbar, inwiefern sich aus dem Recht einer Partei auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ein Anspruch gegen die Antragsgegnerin zu 4. ergeben könnte, die Beteiligung einer der Antragstellerin nahestehenden Stiftung an von privaten Dritten veranstalteten „Stiftungsgesprächen“ zu bewirken, zumal diese Gespräche für die Festsetzung 142

und Zuwendung der Globalzuschüsse ohne rechtliche Bedeutung sind. Daher geht auch der Hinweis der Antragstellerin auf das haushaltsrechtliche Initiativmonopol der Antragsgegnerin zu 3. fehl. Insoweit ist außerdem nicht nachvollziehbar, weshalb sich aus dem Initiativmonopol eine verfassungsrechtliche Schutzpflicht der Antragsgegnerin zu 3. oder ihrer Mitglieder bezüglich des nachfolgenden, insbesondere den Antragsgegnern zu 1. und 2. obliegenden Gesetzgebungsverfahrens ergeben sollte.

4. Hinsichtlich der einen tauglichen Antragsgegenstand betreffenden Anträge zu 9. a) bis c) ist die Antragstellerin antragsbefugt. 143

a) Die Antragsbefugnis ist gegeben, wenn nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass der Antragsgegner Rechte des Antragstellers, die aus einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis zwischen den Beteiligten erwachsen, durch die beanstandete rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (vgl. BVerfGE 94, 351 <362 f.>; 99, 19 <28>; 104, 14 <19>; 104, 310 <325>; 108, 251 <271 f.>; 118, 277 <317>; 134, 141 <194 Rn. 160>; 140, 115 <144 Rn. 74>). 144

Gemäß § 64 Abs. 2 BVerfGG ist im Antrag die Bestimmung des Grundgesetzes zu bezeichnen, gegen die durch die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners verstoßen wird. Der Streitgegenstand im Organstreitverfahren wird nicht allein durch das angegriffene Verhalten des Antragsgegners, sondern auch durch die Bestimmungen des Grundgesetzes begrenzt, gegen die diese Maßnahme oder Unterlassung verstoßen haben soll (vgl. BVerfGE 68, 1 <63>; 134, 141 <192 Rn. 149>; 138, 102 <108 Rn. 23>). Das Bundesverfassungsgericht ist an diese Begrenzung des Streitstoffs gebunden (vgl. BVerfGE 2, 347 <367 f.>; 68, 1 <63>). Erst mit der Rückbeziehung des Antragsgegenstands auf eine konkrete Verfassungsnorm hat der Antragsteller den Streitgegenstand im Organstreit abschließend bestimmt (vgl. Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 64 Rn. 36). Auch wenn das Bundesverfassungsgericht nicht an die Wortfassung eines Antrags gebunden ist, bleibt die verfassungsgerichtliche Prüfung doch auf den durch den Antrag umschriebenen Verfahrensgegenstand und die als verletzt bezeichnete Bestimmung des Grundgesetzes beschränkt (vgl. BVerfGE 2, 347 <367 f.>; 68, 1 <68>; 129, 356 <364 f.>; 134, 141 <192 Rn. 149>; 157, 1 <20 Rn. 62> – CETA-Organstreit I). 145

Gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG ist im Organstreitverfahren daher substantiiert darzulegen, dass ausgehend von der benannten Verfassungsbestimmung die Möglichkeit der behaupteten Rechtsverletzung besteht (vgl. BVerfGE 24, 252 <258>; 134, 141 <195 Rn. 161>). Für die Zulässigkeit eines Organstreitverfahrens erforderlich, aber auch ausreichend ist es, dass die von dem Antragsteller behauptete Verletzung oder unmittelbare Gefährdung seiner verfassungsmäßigen Rechte unter Beachtung der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäbe nach dem vorgetragenen Sachverhalt möglich erscheint (vgl. BVerfGE 138, 256 <259 Rn. 6>; 140, 1 <21 f. Rn. 58>; 151, 191 <199 Rn. 22>; stRspr). 146

b) Nach diesen Maßstäben ist die Antragstellerin antragsbefugt. Eine Verletzung ih- 147

res Rechts auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG erscheint möglich, da in den Haushaltsplänen 2019 bis 2021 Globalmittel für die parteinahen Stiftungen mit Ausnahme der DES vorgesehen worden sind und nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass sich dies auf die Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien auswirkt (aa). Hierzu hat die Antragstellerin hinreichend substantiiert vorgetragen (bb). Die gegen die Antragsbefugnis der Antragstellerin geltend gemachten Einwendungen der Antragsgegner zu 1. und 2. (cc) sowie der Antragsgegnerin zu 3. (dd) stellen dies nicht infrage.

aa) Erfolgt die Zuweisung öffentlicher Mittel unmittelbar an politische Parteien, wirkt sich dies in jedem Fall auf ihre Möglichkeit zur gleichberechtigten Teilnahme am politischen Wettbewerb aus. In diesen Fällen sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen des formalisierten Gleichheitssatzes strikt zu beachten (vgl. BVerfGE 85, 264 <297>; 111, 382 <398 ff.>; 140, 1 <24 Rn. 65>). Erfolgt dagegen die Vergabe öffentlicher Finanzmittel nicht unmittelbar an eine Partei, sondern an Dritte, kann auch bei einem politischen Bezug des Verwendungszwecks dieser Mittel nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass durch die Mittelzuweisung in das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit eingegriffen wird. Dies gilt insbesondere, wenn die Mittel Institutionen zugewendet werden, die von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind, ihre Aufgaben selbständig und eigenverantwortlich wahrnehmen und auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren (vgl. BVerfGE 140, 1 <24 Rn. 66>; vgl. auch SaarlVerfGH, Urteil vom 16. April 2013 - Lv 15/11 -, juris, Rn. 44). Gleichwohl ist die Möglichkeit einer Verletzung des Rechts der politischen Parteien auf Chancengleichheit durch den Ausschluss einer politischen Stiftung von der Zuweisung staatlicher Finanzmittel nicht von vornherein von der Hand zu weisen. In einem solchen Fall hat die antragstellende Partei im Organstreit konkret darzulegen, dass die Verteilung der staatlichen Mittel zu einem Eingriff in ihr Recht auf chancengleiche Mitwirkung an der politischen Willensbildung aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG führt (vgl. BVerfGE 140, 1 <24 Rn. 66>).

148

bb) Diesen Anforderungen werden die Anträge 9. a) bis c) noch gerecht. Der Vortrag reicht aus, um eine nachteilige Veränderung der politischen Wettbewerbslage und damit eine Verletzung des Rechts der Antragstellerin auf Chancengleichheit gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG als möglich zu erachten (1). Dies gilt auch mit Blick auf ihren Vortrag, dass eine materielle gesetzliche Regelung der Förderung politischer Stiftungen erforderlich sei (2).

149

(1) Die Antragstellerin wendet sich unter Berufung auf ihr Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG nicht gegen die Zulässigkeit der Stiftungsfinanzierung als solche, sondern macht einen gleichheitswidrigen Förderungs Ausschluss der ihr nahestehenden Stiftung geltend. Sie verweist dabei auf das vom Bundesverfassungsgericht aus dem Gleichheitssatz abgeleitete Gebot, dass bei der Stiftungsförderung „alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland angemessen berücksichtigt“ (BVerfGE 73, 1 <38>) werden müssen. Durch die Bezugnahme auf die von

150

ihr bei Bundes- und Landtagswahlen erzielten Ergebnisse und die daraus folgende parlamentarische Präsenz trägt sie zum Vorliegen einer solchen Grundströmung hinreichend substantiiert vor und schließt daraus auf die gleichheitswidrige Benachteiligung der DES. Dabei geht sie insbesondere auf die Entwicklung der staatlichen Finanzierung der parteinahen Stiftungen ein.

Davon ausgehend begründet die Antragstellerin den von ihr geltend gemachten Gleichbehandlungsanspruch. Sie stellt in hinreichendem Umfang den erforderlichen Bezug zu ihrem Recht auf Chancengleichheit her, indem sie eine sie betreffende nachteilige Veränderung der politischen Wettbewerbslage durch die unterlassene Förderung der DES darlegt. Sie macht geltend, durch den Ausschluss der ihr nahestehenden Stiftung von den staatlichen Globalzuschüssen gegenüber den Parteien benachteiligt zu sein, deren nahestehende Stiftungen gefördert würden. Dabei verweist sie darauf, dass sich die staatliche Finanzierung auf die Zahl an Mitarbeitern, Veranstaltungen und Teilnehmern sowie auf die Vergabe von Stipendien und wissenschaftlichen Studien der Stiftungen auswirke. Daraus schließt sie auf Rückwirkungen auf die Erfolgsaussichten der den Stiftungen jeweils nahestehenden politischen Parteien, die auch von der Pflege und Verfestigung des Milieus des jeweiligen politischen Lagers abhängig seien. Sie trägt vor, die DES beabsichtige bei einer Einbeziehung in die staatliche Stiftungsförderung eine Ausweitung des Seminarangebots, die Beschaffung von Lehr- und Lernmitteln, die Durchführung von Ausstellungen und die Vergabe von Forschungsvorhaben vor allem auf dem Gebiet der Bildungsforschung. Insgesamt nimmt die Antragstellerin damit Bezug auf die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, dass aus der Arbeit der politischen Stiftungen die jeweils nahestehende Partei regelmäßig einen größeren Vorteil ziehen wird als andere (vgl. BVerfGE 73, 1 <38>). Demgemäß ist nicht ausgeschlossen, dass sich die staatliche Stiftungsförderung auf die Wettbewerbslage zwischen den Parteien auswirkt und zulasten der Antragstellerin in das Recht auf Chancengleichheit eingreift.

151

(2) Zur Begründung der Notwendigkeit einer materiellen gesetzlichen Regelung der Stiftungsförderung verweist die Antragstellerin auf die Empfehlungen der „Weizsäcker-Kommission“ zur Änderung der Parteienfinanzierung. Ergänzend legt sie dar, dass eine das Gebot der Einzelfallgerechtigkeit einschränkende Pauschalierung, wonach nur der zweimalige, nahtlos aufeinanderfolgende Bundestageinzug einer Partei zur Förderung der ihr nahestehenden politischen Stiftung führen könne, wegen der Wesentlichkeitstheorie einer gesetzlichen Grundlage bedürfe, und rügt, dass die „Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen“ keine rechtliche Bedeutung für die verfassungsrechtlich geschützten Rechte der DES haben könne. Nach ihrer Auffassung sei jedenfalls nicht von vornherein auszuschließen, dass die gleichheitswidrige Nichtberücksichtigung der DES im Haushaltsplan bereits wegen des Fehlens einer materiellen gesetzlichen Grundlage deren Recht auf Gleichbehandlung und damit zugleich das Recht der Antragstellerin auf chancengleiche Teilnahme am politischen Wettbewerb verletze. Auch insoweit trägt die Antragstellerin den Substantiierungsanforderungen Rechnung.

152

Dem steht nicht entgegen, dass der Verfahrensbevollmächtigte der Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung auf Nachfrage erklärt hat, dass es der Antragstellerin nicht um die Feststellung gehe, dass es eines Gesetzes bedürfe. Damit hat er lediglich zum Ausdruck gebracht, dass das Motiv der Antragstellerin vorrangig eine Beteiligung an der staatlichen Stiftungsförderung sei. 153

cc) Dem Vorliegen der Antragsbefugnis kann entgegen der Auffassung der Antragsgegner zu 1. und 2. nicht entgegengehalten werden, dass die Formulierung des ursprünglichen Antrags zu 9. (nun Antrag zu 9. a) auf einen konkreten Betrag in Höhe von 900.000 Euro zugunsten der DES im Haushaltsgesetz 2019 gelautet hat. Aus den Ausführungen der Antragstellerin wird hinreichend deutlich, dass sie moniert, das Haushaltsgesetz 2019 sehe keinerlei Globalzuschüsse für die DES vor, obwohl nach ihrer Auffassung die verfassungsrechtlichen Anforderungen für eine solche Förderung erfüllt seien. Dies hat die Antragstellerin im Übrigen mit Schriftsatz vom 12. Oktober 2022 durch den neu formulierten Antrag zu 9. a) klargestellt. 154

dd) Auch die von der Antragsgegnerin zu 3. gegen die Annahme der Antragsbefugnis erhobenen Einwände gehen fehl. Entgegen ihrer Auffassung steht dem Vorliegen der Antragsbefugnis der Antragstellerin nicht entgegen, dass sich aus dem Grundgesetz kein Anspruch politischer Stiftungen auf staatliche Förderung ergibt (1). Nicht gefolgt werden kann auch der Auffassung, die Gewährung staatlicher Zuschüsse an die parteinahen Stiftungen anderer Parteien berühre das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit von vornherein nicht oder nur reflexhaft (2) beziehungsweise ausschließlich in Fällen verkappter Parteienfinanzierung (3). Etwas anderes ergibt sich nicht aus der bisherigen Rechtsprechung des Zweiten Senats (4). 155

(1) Soweit die Antragsgegnerin zu 3. einwendet, eine Rechtsverletzung der Antragstellerin sei ausgeschlossen, weil das Grundgesetz weder politischen Parteien noch den nahestehenden Stiftungen einen Anspruch auf staatliche Förderung der Stiftungsarbeit einräume, verkennt sie den Gegenstand des Rechtsstreits. Dieser betrifft nicht die Frage des Bestehens eines Anspruchs politischer Stiftungen und der ihr nahestehenden Parteien auf staatliche Förderung dem Grunde nach, sondern das Problem der gleichheitsgerechten Ausgestaltung für den Fall, dass eine solche Förderung stattfindet. Einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Förderung macht die Antragstellerin nicht geltend. Stattdessen rügt sie eine Verletzung ihres Rechts auf Gleichbehandlung durch den Ausschluss der DES von der staatlichen Stiftungsförderung. Eine solche Rechtsverletzung kommt aufgrund der tatsächlichen Förderungspraxis unabhängig davon in Betracht, ob eine rechtliche Verpflichtung des Staates zur finanziellen Förderung der Arbeit politischer Stiftungen besteht. 156

(2) Die Annahme der Antragsgegnerin zu 3., vorliegend sei die Möglichkeit einer Rechtsverletzung von vornherein ausgeschlossen, weil sich die staatliche Förderung parteinaher Stiftungen auf die Wettbewerbschancen der politischen Parteien nicht oder nur reflexhaft auswirke, lässt schon die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts außer Betracht, dass die Arbeit der politischen Stiftungen den nahestehenden 157

Parteien in einem gewissen Maße zugutekommt und diese daraus regelmäßig einen größeren Vorteil ziehen als andere (vgl. BVerfGE 73, 1 <37 f.>). Bei diesen Auswirkungen der Stiftungsarbeit handelt es sich um mehr als unbeachtliche oder nur marginale Reflexwirkungen (so auch SaarlVerfGH, Urteil vom 16. April 2013 - Lv 15/11 -, juris, Rn. 47 f.). Angesichts des erheblichen Volumens der staatlichen Bezuschussung parteinaher Stiftungen erscheint es selbst bei Berücksichtigung der Tatsache, dass ein erheblicher Teil der Mittel nicht für parteibezogene Zwecke eingesetzt wird, fernliegend, dass die Arbeit der politischen Stiftungen die Wettbewerbssituation zwischen den Parteien von vornherein nicht oder nur unwesentlich tangiert und daher der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien nicht betroffen sein kann.

(3) Ebenso greift das Vorbringen nicht durch, aufgrund des Distanzgebots zwischen Stiftung und Partei komme eine Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien nur in Betracht, wenn die Stiftungsförderung sich als verkappte Parteienfinanzierung darstelle. Die Antragsgegnerin zu 3. schließt insoweit zu Unrecht von der Unzulässigkeit des Einsatzes staatlicher Stiftungsgelder zur (verdeckten) Parteienfinanzierung auf die Irrelevanz rechtmäßiger Stiftungsarbeit für den Parteienwettbewerb. Wäre der Auffassung der Antragsgegnerin zu 3. zu folgen, wäre für die Überlegung des Senats im Stiftungsurteil vom 14. Juli 1986 (BVerfGE 73, 1) kein Raum, dass mit Rücksicht auf die Berührungspunkte zwischen der Tätigkeit der Stiftungen einerseits und den langfristigen politischen Zielvorgaben einzelner politischer Parteien andererseits der Gleichheitssatz gebietet, alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland angemessen zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 73, 1 <38>). Diese Erwägung macht in einem von einer Partei betriebenen Organstreitverfahren nur Sinn, wenn das Gebot gleichheitsgerechter Förderung aller relevanten politischen Grundströmungen im Rahmen des geltend gemachten Anspruchs auf chancengleiche Teilnahme der Parteien am politischen Wettbewerb Bedeutung erlangt. Dass eine betroffene Stiftung sich möglicherweise ihrerseits nur auf Art. 3 Abs. 1 GG berufen kann, schließt eine Verletzung des Rechts der ihr nahestehenden Partei aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG nicht aus. Auch wenn eine (unmittelbare) Parteienfinanzierung – etwa durch die Übernahme von Wahlkampf- oder Personalkosten – nicht stattfindet, kann die Tätigkeit parteinaher Stiftungen in einem Maße auf die politische Willensbildung des Volkes einwirken, dass sich dadurch die Position der nahestehenden Partei im politischen Wettbewerb zu deren Gunsten verändert. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass die staatliche Förderung politischer Stiftungen das Recht der Parteien auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG berührt.

158

(4) Schließlich steht der Antragsbefugnis nicht entgegen – wie von der Antragsgegnerin zu 3. in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht –, dass der Senat im Beschluss vom 15. Juli 2015 (BVerfGE 140, 1 <41 Rn. 114>) ausgeführt hat, es erschließe sich nicht, inwieweit die Vergabe der staatlichen Zuschüsse an parteinahe Stiftungen im Bundeshaushalt im Vergleich zu einer Vergabe durch ein Leistungsgesetz einen Eingriff in das Recht der dortigen Antragstellerin auf Chancengleichheit

159

enthalten solle. Diese Feststellung steht im Kontext des Antrags der dortigen Antragstellerin, dem Antragsgegner die Einrichtung eines bestimmten Bewilligungs- und Kontrollverfahrens vorzuschreiben, das einen möglichen Missbrauch der staatlichen Zuschüsse durch die Mittelempfänger – darunter auch parteinahe Stiftungen – verhindern soll (vgl. BVerfGE 140, 1 <39 Rn. 109>). In der Tat ist nicht ersichtlich und wurde von der Antragstellerin damals auch nicht dargelegt, in welchem Zusammenhang die Vergabe der staatlichen Zuschüsse im Bundeshaushalt im Vergleich zu einer Vergabe durch ein Leistungsgesetz mit dem insoweit geltend gemachten Eingriff in die Chancengleichheit der Antragstellerin stehen soll. Denn die in diesem Verfahren antragstellende Partei verfügte nicht über eine ihr nahestehende Stiftung, so dass keine andere Konstellation vorlag als im „Stiftungsurteil“ vom 14. Juli 1986 (vgl. BVerfGE 73, 1 <39>). Aus diesem Grund war der Senat der Notwendigkeit enthoben, zu entscheiden, ob es zur Vergabe der Globalzuschüsse an politische Stiftungen neben den haushaltsrechtlichen Festsetzungen einer „besonderen gesetzlichen Grundlage“ bedarf (vgl. BVerfGE 73, 1 <39>). Aufgrund des Fehlens einer eigenen parteinahen Stiftung und damit der Voraussetzung für eine Beteiligung an der Stiftungsfinanzierung kam eine Verletzung der antragstellenden Partei in eigenen Rechten aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG von vornherein nicht in Betracht.

5. Der Antragsgegner zu 1. ist hinsichtlich der statthaften Anträge zu 9. a) bis c) richtiger Antragsgegner. Gegen welche Person oder Institution der Antrag zu richten ist, hängt davon ab, wer die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung verursacht hat und rechtlich verantworten muss (vgl. BVerfGE 62, 1 <33>; 67, 100 <126 f.>; 118, 277 <322>; 140, 115 <140 Rn. 61>). Wird – wie hier – der Erlass eines Gesetzes beanstandet, so ist der Antrag gegen die Gesetzgebungskörperschaften zu richten; er braucht aber nicht sowohl gegen den Deutschen Bundestag als auch gegen den Bundesrat (vgl. Art. 110 Abs. 3 GG) gerichtet zu werden. Vielmehr reicht der Deutsche Bundestag als Antragsgegner aus (vgl. BVerfGE 118, 277 <322>). 160

6. Das im Organstreitverfahren erforderliche Rechtsschutzbedürfnis liegt hinsichtlich der Anträge zu 9. a) bis c) vor. Es ergibt sich hier bereits aus der mit dem jährlich wiederkehrenden Erlass eines Haushaltsgesetzes verbundenen Wiederholungsgefahr für eine Verletzung des Rechts der Antragstellerin aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG. Da die DES im jeweiligen Haushaltsjahr ohne Angabe von Gründen nicht an der staatlichen Stiftungsförderung beteiligt worden ist, ist nicht auszuschließen, dass sich dies in den kommenden Jahren wiederholt. 161

Dem Rechtsschutzbedürfnis steht nicht entgegen, dass die DES selbst auf dem Verwaltungsrechtsweg möglicherweise eine Überprüfung des jeweiligen Bundeshaushaltsplans erreichen kann. Auch wenn die Verwaltungsgerichte insofern eine Verletzung des Rechts der DES aus Art. 3 Abs. 1 GG feststellten und die Bestimmungen im Haushaltsplan ihr gegenüber nicht bindend wären (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 18. Juli 2002 - 3 C 54/01 -, juris, Rn. 22), wäre dem Rechtsschutzziel der Antragstellerin damit nicht gedient. Eine Feststellung, dass der Gesetzgeber mit der Nichtberücksichtigung der DES bei der Globalzuschussförderung in den Haushalts- 162

jahren 2019, 2020 und 2021 zugleich die Antragstellerin in ihrem organschaftlichen Recht aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt hat, wäre mit einer solchen verwaltungsgerichtlichen Entscheidung nicht zu erreichen.

7. Nur der Antrag zu 9. a) ist allerdings fristgerecht gestellt worden. Die Anträge zu 9. b) und c) sind dagegen verfristet. 163

a) Nach § 64 Abs. 3 BVerfGG muss der Antrag binnen sechs Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung dem Antragsteller bekannt geworden ist, gestellt werden. Die Vorschrift enthält eine gesetzliche Ausschlussfrist, nach deren Ablauf im Organstreit Rechtsverletzungen nicht mehr geltend gemacht werden können (vgl. BVerfGE 71, 299 <304>; 80, 188 <210>; 118, 277 <320>). Maßgeblich für den Fristbeginn ist der Zeitpunkt, von dem an eine Maßnahme beim jeweiligen Antragsteller eine aktuelle rechtliche Betroffenheit auszulösen vermag (vgl. BVerfGE 118, 277 <321>; 134, 141 <193 Rn. 153>). Wird der Erlass eines Gesetzes angegriffen, kommt es für den Fristbeginn grundsätzlich auf dessen Verkündungszeitpunkt an (vgl. BVerfGE 92, 80 <87>; 103, 164 <169>; 114, 107 <116>; 134, 141 <202 Rn. 184>). 164

b) Der Antrag zu 9. a) ist am 10. April 2019 beim Bundesverfassungsgericht eingegangen. Selbst wenn vorliegend auf die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2019 am 23. November 2018 im Deutschen Bundestag und nicht auf seine Verkündung im Bundesgesetzblatt am 20. Dezember 2018 abgestellt würde, wäre er fristgerecht gestellt. 165

Anders stellt sich dies hinsichtlich der Anträge zu 9. b) und c) dar. Die diesbezügliche Antragstellung mit Schriftsatz vom 12. Oktober 2022, beim Bundesverfassungsgericht eingegangen am 13. Oktober 2022, ist offensichtlich nach Fristablauf erfolgt. Der Deutsche Bundestag hat das Haushaltsgesetz 2020 am 29. November 2019 und das Haushaltsgesetz 2021 am 11. Dezember 2020 verabschiedet. Die Haushaltsgesetze sind am 30. Dezember 2019 beziehungsweise am 29. Dezember 2020 im Bundesgesetzblatt verkündet worden. 166

C.

Der Antrag zu 9. a) ist begründet. Die Antragstellerin wird nach dem anzuwendenden verfassungsrechtlichen Maßstab (I.) durch den Erlass des Haushaltsgesetzes 2019 in ihrem Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt, soweit der damit in Kraft gesetzte Haushaltsplan für das Jahr 2019 die Ausreichung von Globalzuschüssen zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit für politische Stiftungen ermöglicht, ohne dass dem ein gesondertes Parlamentsgesetz zur Regelung der staatlichen Förderung politischer Stiftungen zugrunde liegt (II.). 167

I.

Der von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte verfassungsrechtliche Status der Par- 168

teilen (1.) gewährleistet das Recht, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilzunehmen (2.). Damit unvereinbar ist grundsätzlich jede Einwirkung von Staatsorganen zugunsten oder zulasten einzelner am politischen Wettbewerb teilnehmender Parteien (3.). Nichts anderes gilt, wenn Staatsorgane durch die Zuweisung staatlicher Mittel an Dritte begünstigend oder belastend einwirken und dadurch den politischen Wettbewerb der Parteien in erheblicher Weise verzerren (4.). Eingriffe in die Chancengleichheit der Parteien bedürfen verfassungsrechtlicher Rechtfertigung. Dafür ist, soweit nicht die Verfassung selbst eine entsprechende Befugnisnorm enthält, regelmäßig auch eine besondere gesetzliche Eingriffsgrundlage erforderlich (5.).

1. a) In der freiheitlichen Demokratie des Grundgesetzes geht alle Staatsgewalt vom Volke aus und wird von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt (Art. 20 Abs. 2 GG). Demokratische Legitimation im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG vermögen Wahlen und Abstimmungen nur zu vermitteln, wenn sie frei sind. Dies setzt nicht nur voraus, dass der Akt der Stimmabgabe frei von Zwang und unzulässigem Druck bleibt, sondern auch, dass die Wählerinnen und Wähler ihr Urteil in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können (vgl. BVerfGE 148, 11 <23 Rn. 40>; 154, 320 <334 Rn. 44> – Seehofer-Interview auf der Homepage des BMI; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 70 – Äußerungsbefugnisse der Bundeskanzlerin; stRspr).

b) In diesem Prozess kommt in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes politischen Parteien entscheidende Bedeutung zu. Art. 21 GG verleiht dem dadurch Ausdruck, dass sie als verfassungsrechtlich notwendige Einrichtungen für die politische Willensbildung des Volkes anerkannt und in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben werden. Politische Parteien sind frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Vereinigungen, die in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinwirken, ohne diesem selbst anzugehören. Ihnen kommt eine spezifische Vermittlungsfunktion zwischen Staat und Gesellschaft zu. Es handelt sich um politische Handlungseinheiten, derer die Demokratie bedarf, um die Wähler zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluss auf das Handeln der Staatsorgane zu ermöglichen (vgl. insgesamt BVerfGE 148, 11 <24 Rn. 41>; 154, 320 <334 Rn. 45>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 71).

2. Um die verfassungsrechtlich gebotene Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung zu gewährleisten, ist es unerlässlich, dass die Parteien, soweit irgend möglich, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilnehmen. Ihr Recht auf Chancengleichheit steht in engem Zusammenhang mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG. Von dieser Einsicht her empfängt der Verfassungsgrundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien das ihm eigene Gepräge. Der formale Charakter des Gleichheitssatzes im Bereich der politischen Willensbildung des Volkes hat zur Folge, dass auch der Verfassungsgrundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien in dem gleichen

Sinne formal verstanden werden muss. Art. 21 Abs. 1 GG garantiert den politischen Parteien nicht nur die Freiheit ihrer Gründung und die Möglichkeit der Mitwirkung an der politischen Willensbildung, sondern auch, dass diese Mitwirkung auf der Basis gleicher Rechte und gleicher Chancen erfolgt (vgl. insgesamt BVerfGE 148, 11 <24 Rn. 42>; 154, 320 <334 f. Rn. 46>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 72). Eingriffe in den Grundsatz der gleichberechtigten Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung bedürfen daher verfassungsrechtlicher Rechtfertigung (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 72).

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

172

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

173

c) Vor diesem Hintergrund ist das Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG durch die unmittelbare Zuweisung staatlicher Finanzmittel an politische Parteien betroffen (vgl. BVerfGE 140, 1 <24 Rn. 65>). Hierbei wirkt sich die direkte Zuweisung öffentlicher Mittel an politische Parteien ohne Weiteres auf deren Möglichkeit zur Teilnahme am politischen Wettbewerb aus. Ungeachtet der sich aus dem Auftrag der Parteien zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ergebenden Grenzen staatlicher Parteienfinanzierung (vgl. dazu BVerfGE 20, 56 <97 ff.>; 73, 40 <88 ff.>; 85, 264 <269 ff.>; 111, 382 <398 ff.>) sind

174

in diesen Fällen die verfassungsrechtlichen Anforderungen des formalisierten Gleichheitssatzes strikt zu beachten (vgl. BVerfGE 85, 264 <297>; 111, 382 <398>; 140, 1 <24 Rn. 65>).

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

175

4. a) Neben einer direkten Förderung kann auch die Zuweisung staatlicher Mittel an Dritte auf die Wettbewerbsslage zwischen den Parteien einwirken. Die Chancengleichheit der Parteien kann auch durch faktische oder mittelbare Beeinträchtigungen betroffen sein, wenn diese in der Zielsetzung und in ihren Wirkungen unmittelbaren und zielgerichteten Eingriffen gleichkommen (vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 17. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 23; in diesem Sinne zum Grundrechtsschutz BVerfGE 113, 63 <76>; 116, 202 <222>; 148, 40 <51 Rn. 28> m.w.N.). Werden staatliche Mittel mit einer Zweckbestimmung verbunden, die typischerweise dazu führt, dass ihre Verwendung Parteien in unterschiedlicher Weise nützt oder schadet, kann darin eine Einflussnahme auf den politischen Wettbewerb liegen, die als Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien zu qualifizieren ist. An einer für die Chancengleichheit der Parteien maßgeblichen Wirkung einer staatlichen Maßnahme fehlt es dagegen, wenn deren mittelbare Folgen für den politischen Wettbewerb ein bloßer Reflex eines nicht entsprechend ausgerichteten staatlichen Handelns sind (vgl. so zum Grundrechtsschutz BVerfGE 106, 275 <299>; 116, 202 <222>; 148, 40 <51 Rn. 28>).

176

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

177

Leistungsempfänger und politischer Partei ein besonderes Näheverhältnis besteht.

Daher gebietet die Chancengleichheit der Parteien, dass die staatliche Förderung parteinaher, wenn auch rechtlich und organisatorisch unabhängiger Dritter nicht zu einer Verfälschung der politischen Wettbewerbslage zwischen den Parteien führen darf. Derartige Leistungen haben zu unterbleiben oder sind – ebenso wie die unmittelbare Förderung politischer Parteien (vgl. Rn. 174 f.) – unter Berücksichtigung der Stärkeverhältnisse der Parteien gleichheitsgerecht auszugestalten. Ist dies nicht der Fall, liegt ein Eingriff in den Grundsatz der gleichberechtigten Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG vor. 178

5. Derartige Eingriffe in das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien bedürfen verfassungsrechtlicher Rechtfertigung. Neben der Beachtung strenger materiell-rechtlicher Anforderungen (a) kann zur Rechtfertigung eines Eingriffs in das Recht der Parteien auf gleichberechtigte Mitwirkung an der politischen Willensbildung eine gesonderte gesetzliche Eingriffsgrundlage notwendig sein (b). 179

a) Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien unterliegt ebenso wie die Wahlrechtsgleichheit keinem absoluten Differenzierungsverbot (vgl. BVerfGE 135, 258 <286 Rn. 51>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 92). Aufgrund seines formalen Charakters (vgl. BVerfGE 8, 51 <64 f.>; 85, 264 <297>; 111, 54 <105>; 135, 259 <286 Rn. 51>; stRspr) hat aber grundsätzlich jeder Eingriff in die chancengleiche Teilnahme der Parteien am politischen Wettbewerb zu unterbleiben, der nicht durch einen besonderen, in der Vergangenheit als „zwingend“ bezeichneten Grund gerechtfertigt ist (vgl. BVerfGE 8, 51 <65>; 14, 121 <133>; 34, 160 <163>; 47, 198 <227>; 111, 54 <105>; 135, 259 <286 Rn. 51>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 92). Gründe, die Ungleichbehandlungen rechtfertigen und einem Staatsorgan eine Befugnis zum Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien verleihen, müssen durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sein, das dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten kann (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 92; insoweit zum Grundsatz der Gleichheit der Wahl BVerfGE 6, 84 <92 f.>; 95, 408 <418>; 129, 300 <320>; 130, 212 <227 f.>; 135, 259 <286 Rn. 51>; zum Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl BVerfGE 42, 212 <340 f.>; 132, 39 <48 Rn. 25>; 151, 1 <19 Rn. 43> – Wahlrechtsausschluss Bundestagswahl). Dabei ist jedenfalls den Grundsätzen der Geeignetheit und Erforderlichkeit zur Erreichung der verfassungsrechtlich legitimierten Zwecke Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE 135, 259 <287 Rn. 53>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 -, Rn. 92). 180

b) Eingriffe in das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien bedürfen darüber hinaus einer besonderen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, wenn sich die Legitimation zum staatlichen Handeln nicht schon – wie etwa bei der Informationstätigkeit der Bundesregierung (vgl. BVerfGE 105, 252 <268 ff.>; 105, 279 181

<301 ff.>) – unmittelbar aus der Verfassung ergibt. Die Notwendigkeit einer solchen gesetzlichen Regelung folgt aus dem allgemeinen Gesetzesvorbehalt gemäß Art. 20 Abs. 3 GG (aa). Diesem wird allein durch den Erlass eines Haushaltsgesetzes nicht genügt (bb).

aa) (1) In der Ordnung des Grundgesetzes trifft die grundlegenden Entscheidungen das vom Volk gewählte Parlament. In ständiger Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht daher aus grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) einerseits sowie dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) andererseits die Verpflichtung des Gesetzgebers abgeleitet, in allen grundlegenden normativen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen (vgl. BVerfGE 49, 89 <126>; 77, 170 <230 f.>; 98, 218 <251>; 136, 69 <114 Rn. 102>) und nicht anderen Normgebern oder der Exekutive zu überlassen (vgl. BVerfGE 150, 1 <96 ff. Rn. 190 ff.>; stRspr). Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass derartige Regelungen aus einem Verfahren hervorgehen, das sich durch Transparenz auszeichnet, die Beteiligung der parlamentarischen Opposition gewährleistet und auch den Betroffenen und der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten (vgl. BVerfGE 85, 386 <403>; 95, 267 <307 f.>).

182

(2) Welche Angelegenheiten wegen ihrer grundlegenden Bedeutung gesetzgeberischer Regelung vorbehalten sind, lässt sich nur mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und die Wirkintensität der in Rede stehenden Regelung ermitteln. Die verfassungsrechtlichen Wertungsmaßstäbe sind dabei primär die tragenden Prinzipien des Grundgesetzes. Dazu zählen insbesondere die vom Grundgesetz verbürgten Grundrechte (vgl. BVerfGE 49, 89 <127>). Sind Grundrechte betroffen, besteht regelmäßig die Notwendigkeit eines Parlamentsgesetzes. Dies gilt insbesondere, wenn miteinander konkurrierende grundrechtliche Freiheitsrechte aufeinandertreffen und deren jeweilige Grenzen fließend und nur schwer auszumachen sind (vgl. BVerfGE 83, 130 <142>). Weitere Anhaltspunkte für das Erfordernis einer Regelung durch den unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber ergeben sich aus der Bedeutung einer Rechtsmaterie für das Gemeinwesen (vgl. Merten, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 89) oder für den Prozess der politischen Willensbildung (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. März 2012 - OVG 6 B 19/11 -, NVwZ 2012, S. 1265 <1267>; vgl. auch Merten, NVwZ 2012, S. 1228 <1229>; Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 259). Der Gesetzgeber ist zur Regelung der Fragen verpflichtet, die für Staat und Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sind (vgl. BVerfGE 139, 19 <46 Rn. 53>; 150, 1 <97 Rn. 194>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, Rn. 125 – Impfnachweis - COVID 19).

183

Davon ausgehend gilt der Gesetzesvorbehalt auch für Regelungen der chancengleichen Teilnahme der Parteien am politischen Wettbewerb. Die Wahrnehmung der den Parteien durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zugewiesenen Mittlerrolle ist unverzichtbarer Bestandteil der Ausgestaltung des grundgesetzlichen Demokratieprinzips. Vor-

184

aussetzung für die Wahrnehmung dieser Mittlerrolle ist die Möglichkeit, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilnehmen zu können. Wegen seiner Bedeutung für das grundgesetzliche Demokratiegebot aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG steht die Gewährleistung der Chancengleichheit der Parteien in einem Regelungszusammenhang, der in seiner Bedeutung der Ausübung von Grundrechten nicht nachsteht und für den daher der Gesetzesvorbehalt grundsätzlich in gleicher Weise gilt.

(3) Der Vorbehalt, dass alle grundlegenden Fragen durch den Gesetzgeber selbst zu regeln sind, gilt nicht nur für die Frage, ob überhaupt ein bestimmter Gegenstand gesetzlich geregelt sein muss. Er ist vielmehr auch dafür maßgeblich, wie detailliert diese Regelungen sein müssen (vgl. BVerfGE 34, 165 <192>; 49, 89 <127, 129>; 57, 295 <327>; 83, 130 <152>). So erfordert im Bereich grundrechtlicher Teilhabeansprüche die Verwirklichung des materiellen Grundrechtsgehalts eine dem Grundrechtsschutz angemessene Verfahrensgestaltung (vgl. BVerfGE 147, 253 <309 Rn. 114> m.w.N.). Bei der Gewährung staatlicher Leistungen in diesem Bereich muss der Gesetzgeber – insbesondere in Konkurrenzsituationen – selbst die Voraussetzungen bestimmen, unter denen der Zugang zu einer solchen Leistung zu eröffnen oder zu versagen ist (vgl. BVerfGE 57, 295 <327>; 73, 280 <295 f.>; 86, 28 <41>; 145, 20 <91 Rn. 182>; 147, 253 <309 Rn. 114>).

185

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

186

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

187

(1) Das Haushaltsgesetz ist ein formelles Gesetz, das seine Rechtswirkungen nur im organschaftlichen Rechtskreis zwischen Parlament und Regierung entfaltet (vgl. BVerfGE 79, 311 <327>; SächsVerfGH, Beschluss vom 24. März 2021 - Vf.

188

121-II-20 -, juris, Rn. 26 ff.). Es ist darauf beschränkt, die Exekutive zur Leistung der veranschlagten Ausgaben zu ermächtigen (§ 3 Abs. 1 BHO; vgl. ferner BVerwGE 58, 45 <48>; 104, 220 <222>; Hillgruber/Drüen, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 67 m.w.N.). Wegen des Fehlens unmittelbarer Außenwirkung begründet das Haushaltsgesetz keine Ansprüche Dritter (§ 3 Abs. 2 BHO; vgl. ferner BVerfGE 1, 299 <307>; 38, 121 <126>; 55, 349 <362>; 79, 311 <327>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 20. Mai 2019 - 2 BvR 649/19 -, Rn. 9; Hillgruber/Drüen, in: v. Mangoldt/Klein/ Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 69). Eine positive Verpflichtung der Exekutive, die bewilligten Mittel zu verausgaben, besteht nicht (vgl. Hillgruber/ Drüen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 69).

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

189

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

190

Soweit die Antragsgegner zu 1. und 2. in der mündlichen Verhandlung die Auffassung vertreten haben, dass ein Haushaltsgesetz ein „materielles Gesetz“ sei, kann hier dahinstehen, ob diese Begrifflichkeit zutrifft (ebenfalls offenlassend BVerfGE 20, 56 <92>; vgl. zum Meinungsstand Heintzen, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 120 Rn. 51 f.; Siekmann, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 110 Rn. 23; Hillgruber/Drüen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 76; Heun, in: Dreier, GG, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 110 Rn. 9; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Art. 110 Rn. 54 <Dez. 2013>). Jedenfalls hängt der zuvor dargestellte Rechtscharakter des Haushaltsgesetzes nicht von seiner begrifflichen Einordnung ab. Sie ist für die hier zu erörternde Frage, ob als Grundlage für die Zuteilung staatlicher Leistungen, die sich auf die Chancengleichheit der Parteien und den Prozess der politischen Willensbildung auswirken, eine entsprechende Festlegung im Haushaltsgesetz genügt, ohne Belang.

191

(2) Ausgehend von den dargestellten Besonderheiten reicht die Regelung im jeweiligen Haushaltsgesetz als Ermächtigungsgrundlage für die Zahlung von staatlichen Zuwendungen mit Auswirkungen auf die Wettbewerbslage zwischen den Parteien grundsätzlich nicht aus. Ebenso wie in Fällen, in denen Eingriffe in die Grundrechtssphäre von am Subventionsverhältnis nicht beteiligten Dritten in Rede stehen (vgl.

192

BVerwGE 90, 112 <126>), bedarf es bei einer erheblichen Betroffenheit der Chancengleichheit der Parteien durch staatliche Leistungen einer gesonderten gesetzlichen Regelung der Anspruchsvoraussetzungen und Vergabekriterien (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. März 2012 - OVG 6 B 19/11 -, NVwZ 2012, S. 1265 <1269 f.>).

Dies folgt aus dem Umstand, dass den Parteienwettbewerb betreffende staatliche Zuwendungen auf die politische Willensbildung des Volkes zurückwirken. Aufgrund der Relevanz derartiger Zuwendungen für den Prozess der politischen Willensbildung und damit für die Verwirklichung des Demokratieprinzips als eines zentralen, vom Schutzbereich des Art. 79 Abs. 3 GG umfassten Elements der grundgesetzlichen Ordnung ist es Sache des Gesetzgebers, in abstrakt-genereller Weise zu regeln, nach welchen Kriterien der Kreis der Zuwendungsempfänger bestimmt und die Höhe der jeweiligen Zuwendung festgelegt wird. Nur auf dieser Grundlage ist – auch für die betroffenen Parteien selbst – nachvollziehbar, nach welchen allgemeinen Kriterien die staatlichen Leistungen bemessen werden und welche Schutzgüter eine Differenzierung zwischen verschiedenen Stiftungen rechtfertigen sollen. Eine auf das Binnenverhältnis von Parlament und Regierung begrenzte bloße Auflistung von Zuwendungsempfängern und -beträgen im jeweiligen Haushaltsgesetz vermag dies regelmäßig nicht zu leisten. Vielmehr erfordert der Vorbehalt des Gesetzes, dass die für den demokratischen Willensbildungsprozess wesentliche Frage einer Beeinflussung der zwischen den politischen Parteien bestehenden Wettbewerbslage durch staatliche Leistungen in einem eigenen Gesetz geregelt wird, an dem sich die jeweilige Haushaltsgesetzgebung zu orientieren hat. Nur auf diesem Weg kann zudem gewährleistet werden, dass der Schaffung einer solchen Regelung ein Verfahren vorangeht, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten.

193

II.

Nach diesen Maßstäben ist der Antrag zu 9. a) im tenorierten Umfang begründet. Die Antragstellerin und die übrigen im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien stehen mit der von ihnen jeweils anerkannten politischen Stiftung in einem besonderen Näheverhältnis (1.). Demgemäß ergeben sich aus der Arbeit der politischen Stiftungen für die jeweilige nahestehende Partei erhebliche Vorteile im politischen Wettbewerb (2.). Die Nichtberücksichtigung der DES bei der Zuweisung staatlicher Globalmittel für die politische Bildungsarbeit im Bundeshaushalt 2019 stellt sich daher als rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG dar (3.). Für die Rechtfertigung dieses Eingriffs bedarf es eines besonderen Parlamentsgesetzes, an dem es hier fehlt (4.).

194

1. Auch wenn politische Stiftungen und Parteien rechtlich und organisatorisch unabhängige Institutionen sind und das Distanzgebot eingehalten wird (a), stehen die jeweiligen Parteien regelmäßig mit den von ihnen anerkannten politischen Stiftungen

195

in einem besonderen Näheverhältnis (b). Dies trifft sowohl auf die Antragstellerin als auch auf die übrigen im Bundestag vertretenen Parteien und die von ihnen jeweils anerkannten politischen Stiftungen zu (c).

a) Die politischen Parteien und die ihnen nahestehenden Stiftungen haben rechtliche und tatsächliche Distanz zueinander zu wahren (aa). Eine Veranlassung, dieses Distanzgebot infrage zu stellen, besteht nicht (bb). Die politische Praxis trägt ihm – soweit ersichtlich – Rechnung (cc). 196

aa) In seinem Urteil vom 14. Juli 1986 (BVerfGE 73, 1) hat der Senat festgestellt, dass die Gewährung von Globalzuschüssen an politische Stiftungen im öffentlichen Interesse liege und keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken begegne (vgl. BVerfGE 73, 1 <38>). Voraussetzung sei allerdings, dass es sich bei den politischen Stiftungen um von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen handle, die sich selbständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit dieser Aufgabe annähmen und in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahrten (vgl. BVerfGE 73, 1 <31 f., 37>). Die Stiftungen seien danach gehalten, darauf zu achten, dass Führungspositionen in der Stiftung und in der ihr nahestehenden Partei nicht in einer Hand vereinigt würden und dass die Mitglieder der leitenden Stiftungsorgane nicht vornehmlich aus in hervorgehobener Stellung aktiven Parteimitgliedern bestünden. Es sei den Stiftungen verwehrt, im Auftrag und für die ihnen nahestehenden Parteien geldwerte Leistungen oder Wahlkampfhilfe (wie zum Beispiel die Gewährung von Krediten, den Ankauf und die Verteilung von Zeitschriften, die Finanzierung von Anzeigen oder den Einsatz von Stiftungspersonal im Wahlkampf) zu erbringen (vgl. BVerfGE 73, 1 <32>). 197

Von dem unmittelbar auf die Erringung politischer Macht und deren Ausübung gerichteten Wettbewerb der politischen Parteien habe sich die Zwecksetzung der Stiftungen deutlich abzuheben. Die Stiftungen sollten die Beschäftigung der Bürger mit politischen Sachverhalten anregen und den Rahmen bieten für eine – allen interessierten Bürgern zugängliche – offene Diskussion politischer Fragen (vgl. BVerfGE 73, 1 <33>). Dies vorausgesetzt werden die den politischen Stiftungen zugewendeten staatlichen Mittel bei der Prüfung, ob die (relative und absolute) Obergrenze der (teilweisen) staatlichen Parteienfinanzierung eingehalten ist, nicht einbezogen (vgl. BVerfGE 85, 264 <289>; Meertens/Wolf, ZRP 1996, S. 440 <441>; Merten, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 22 f.; dies., in: Festschrift für Martin Morlok, 2019, S. 395 <404>; vgl. auch SaarlVerfGH, Urteil vom 16. April 2013 - Lv 15/11 -, juris, Rn. 45; Morlok, MIP 1996, S. 7 <12>; Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 230 ff.). 198

Einfach-rechtlich findet das Distanzgebot Ausdruck in § 11 Abs. 2 Satz 3 PartG, wonach der Vorsitzende und der Schatzmeister einer Partei in einer der Partei nahestehenden Stiftung keine vergleichbaren Funktionen wahrnehmen dürfen, sowie in § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG, wonach es den Parteien untersagt ist, Spenden politischer Stiftungen anzunehmen. 199

bb) An dieser Rechtsprechung ist festzuhalten. Die gegen das – nicht zuletzt auf die Vermeidung einer gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG unzulässigen verdeckten Parteienfinanzierung gerichtete – Distanzgebot geäußerten Bedenken (1) greifen nicht durch (2). 200

(1) Teilweise wird im Schrifttum vertreten, politische Stiftungen könnten nicht gleichzeitig parteinah und unabhängig sein (vgl. Günther/Vesper, ZRP 1994, S. 289 <290 f.>; Ebbighausen et al., Die Kosten der Parteiendemokratie, 1996, S. 240 f.; Sikora, Politische Stiftungen – vita activa der Parteipolitik oder vita contemplativa der politischen Erkenntnis?, 1997, S. 24 ff.; Hobusch, verfassungsblog.de/parteinahe-stiftungen-sind-partei-stiftungen/ <21. August 2020>). Weiter wird geltend gemacht, die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Kriterien für die Beachtung des Distanzgebots seien wenig praktikabel und führten dazu, dass der Trennungsvorstellung entgegenstehende Tendenzen „unter den Tisch“ fielen. Sie könnten allenfalls Mindestanforderungen darstellen (vgl. Hug, MIP 2017, S. 37 <38>). Im Ergebnis könne nicht verdeckt werden, dass die Stiftungen sich im Aufgabenbereich der Parteien bewegten (vgl. Hug, MIP 2017, S. 37 <38>; vgl. auch Hobusch, verfassungsblog.de/parteinahe-stiftungen-sind-partei-stiftungen/ <21. August 2020>). 201

(2) Dem steht entgegen, dass die inhaltliche Nähe einer politischen Stiftung zu einer bestimmten Partei nicht ausschließt, dass sie ihre Aufgaben rechtlich und organisatorisch unabhängig wahrnimmt. Die Orientierung an bestimmten politischen Grundwerten bedeutet nicht, dass eine politische Stiftung ihre Arbeitsinhalte nicht autonom bestimmt und eigenständig umsetzt. Zwar begründet die Verpflichtung auf eine gemeinsame politische Grundströmung eine besondere Nähe zwischen der Partei und der ihr nahestehenden Stiftung. Trotzdem kann aber die Stiftung ihr konkretes Handeln grundsätzlich unabhängig von der Partei gestalten. Tatsächlich dokumentiert dies nicht zuletzt der Umstand, dass die politischen Stiftungen in erheblichem Umfang in Arbeitsfeldern tätig sind, die dem Verfassungsauftrag der Parteien zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes nicht mehr unmittelbar zugeordnet werden können. Dazu gehört insbesondere die internationale Arbeit, für die nach den Stellungnahmen der Stiftungsvertreterinnen und -vertreter in der mündlichen Verhandlung ein erheblicher Teil der den Stiftungen zugewiesenen öffentlichen Mittel verwandt werde. 202

Die Maßgaben zur Feststellung der rechtlichen und tatsächlichen Unabhängigkeit der politischen Stiftungen gegenüber den Parteien sind auch ausreichend praktikabel und aussagekräftig. Warum die für eine Abgrenzung von Partei und Stiftung verwendeten Kriterien wie insbesondere die personelle Inkompatibilität zwischen Stiftungs- und Parteifunktionen und das Verbot geldwerter Leistungen von Stiftungen an die Parteien hierfür ungeeignet sein sollen, erschließt sich nicht. 203

cc) Nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass das Distanzgebot tatsächlich nicht beachtet wird. Sämtliche politischen Stiftungen sind gegenüber den jeweiligen politischen Parteien rechtlich unabhängig. 204

Hinweise auf Verstöße gegen § 11 Abs. 2 Satz 3 PartG oder § 25 Abs. 2 Nr. 2 PartG liegen nicht vor. Die in der mündlichen Verhandlung gehörten Stiftungsvertreterinnen und -vertreter haben dargelegt, dass die leitenden Stiftungsorgane jedenfalls nicht vornehmlich aus in hervorgehobener Stellung aktiven Parteimitgliedern bestehen. Des Weiteren haben sie ausgeführt, dass die Arbeitsplanung und -durchführung der politischen Stiftungen eigenständig und bisweilen im Dissens mit der jeweiligen politischen Partei erfolge.

Ferner haben die sachverständigen Auskunftspersonen Professor Koß und Dr. Heisterkamp in der mündlichen Verhandlung erklärt, dass ihnen keine Hinweise auf unmittelbare Einflussnahmen der Parteien auf die politischen Stiftungen vorlägen. Schließlich fehlt es an Anhaltspunkten dafür, dass die Tätigkeit der Stiftungen strukturell darauf angelegt ist, personelle, finanzielle oder sachliche Ressourcen verdeckt an die ihnen nahestehenden politischen Parteien zu übertragen. 205

b) Auch bei Wahrung der dargelegten Distanzvorgaben besteht zwischen den einzelnen Parteien und den von ihnen jeweils anerkannten politischen Stiftungen ein besonderes Näheverhältnis. Dieses beruht auf der Anerkennung der Stiftung durch die jeweilige Partei als ihr nahestehend (aa), den personellen Verflechtungen zwischen Stiftung und Partei (bb) und den gemeinsamen politischen Grundwerten und Überzeugungen (cc). 206

aa) Ob eine Stiftung einer bestimmten Partei nahesteht, bestimmt sich zunächst durch den formalen Akt der Anerkennung seitens der Partei. Hierdurch wird nach außen dargelegt, dass eine inhaltliche Übereinstimmung zwischen Partei und Stiftung hinsichtlich politischer Grundwerte und Überzeugungen besteht. Der Anerkennungsakt bildet den verfestigten Ausgangspunkt des besonderen Näheverhältnisses zwischen Partei und Stiftung. 207

bb) Hinzu kommen personelle Verflechtungen zwischen der politischen Partei und der als nahestehend anerkannten Stiftung, die auch bei Beachtung der Vorgaben des Distanzgebots möglich sind und in unterschiedlicher Ausprägung bestehen. Zwar werden die Leitungsorgane der politischen Stiftungen nicht von in hervorgehobenen Positionen tätigen aktiven Parteimitgliedern dominiert. Die Vertreterinnen und Vertreter der politischen Stiftungen haben in der mündlichen Verhandlung aber bestätigt, dass in den Leitungs- und Aufsichtsgremien der jeweiligen Stiftung durchgängig auch Parteimitglieder vertreten sind, die in hervorgehobenen Positionen tätig sind oder in der Vergangenheit tätig waren. Der Sachverständige Professor Koß hat dargelegt, dass bis zu drei Vierteln der Mitglieder der Stiftungsvorstände jedenfalls vormals parteipolitisch aktiv gewesen seien. 208

cc) Das inhaltliche Band zwischen Partei und ihr nahestehender Stiftung besteht in der Vertretung gemeinsamer politischer Grundwerte und Überzeugungen. Partei und Stiftung werden „von einer nicht rein zweckhaften, sondern obendrein ideellen Interessenallianz zum beiderseitigen Vorteil zusammengehalten“ (Heisterkamp, Think Tanks der Parteien? – Eine vergleichende Analyse der deutschen politischen Stiftun- 209

gen, 2. Aufl. 2018, S. 513). Dass dies das Selbstverständnis der politischen Stiftungen prägt, folgt anschaulich aus den Namen vieler politischer Stiftungen, die sich an geschichtlich bedeutsamen Persönlichkeiten der nahestehenden politischen Partei orientieren (vgl. Merten, Parteinähe Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 108; vgl. auch SaarlVerfGH, Urteil vom 16. April 2013 - Lv 15/11 -, juris, Rn. 47).

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

210

c) Ein derartiges besonderes Näheverhältnis besteht auch zwischen der Antragstellerin und der DES sowie zwischen den weiteren im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien und den von ihnen anerkannten Stiftungen.

211

aa) Die Antragstellerin ist eine im Jahr 2013 gegründete politische Partei. Sie hat die DES durch Beschluss ihres Bundesvorstands vom 13. April 2018 und des Bundesparteitags vom 30. Juni 2018 als die ihr nahestehende politische Stiftung anerkannt. Zweifel daran, dass das durch die Anerkennung zum Ausdruck gebrachte Näheverhältnis zwischen der Antragstellerin und der DES hinsichtlich der gesellschaftspolitischen Grundwerte und Überzeugungen im entscheidungserheblichen Zeitpunkt nicht bestand, bestehen nicht. Die Vertreterin der DES hat in der mündlichen Verhandlung die Verbundenheit und das Vertrauensverhältnis mit der Antragstellerin betont. In den allermeisten Politikbereichen bestehe eine weitgehende Übereinstimmung zwischen der DES und der Antragstellerin.

212

bb) Hinsichtlich der weiteren im Bundestag vertretenen Parteien und den von ihnen anerkannten Stiftungen steht das Vorliegen eines besonderen Näheverhältnisses ebenso wenig infrage. Dies ist durch die Stellungnahmen der Vertreterinnen und Vertreter der Stiftungen in der mündlichen Verhandlung bestätigt worden. Sie haben darauf verwiesen, dass die Stiftungstätigkeiten an gesellschaftspolitischen Grundüberzeugungen ausgerichtet seien, die im Wesentlichen im Einklang mit denen der jeweiligen Partei stünden. Dabei haben sie betont, dass sie keinen Weisungen der Parteien unterlägen, gelegentlich aber Anregungen aufnahmen, dass sie die Parteien weder im Wahlkampf noch in der Tagespolitik unterstützten sowie dass die Teilnahme an den Veranstaltungen allen daran Interessierten offenstehe.

213

2. Aufgrund dieses besonderen Näheverhältnisses ergeben sich relevante Vorteile aus der mit staatlichen Mitteln geförderten Tätigkeit der politischen Stiftungen für die ihnen jeweils nahestehende Partei im politischen Wettbewerb. Davon ist der Senat bereits im „Stiftungsurteil“ vom 14. Juli 1986 (BVerfGE 73, 1) ausgegangen (a). Die mündliche Verhandlung hat bestätigt, dass dies weiterhin der Fall ist (b).

214

a) Der Senat hat im „Stiftungsurteil“ (BVerfGE 73, 1) festgestellt, dass unbeschadet der Abgrenzbarkeit der Tätigkeit der Stiftungen von derjenigen der politischen Parteien, deren grundsätzlichen politischen Vorstellungen sie sich verbunden fühlen, nicht zu verkennen sei, dass ihre Arbeit insbesondere auf den Gebieten der Forschung, der Materialsammlung und -aufbereitung, der Publikation, der Pflege der internationalen Beziehungen, aber auch der politischen Bildung im engeren Sinne der ihnen jeweils nahestehenden Partei in einem gewissen Maße zugutekomme. Durch die Tätigkeit der Stiftungen gelangten die Parteien in den Besitz von Erkenntnissen, die es ihnen erleichterten, ihre Aufgaben wahrzunehmen, etwa tagespolitische Folgerungen aus längerfristigen gesellschaftlichen Entwicklungen zu ziehen. Auch wenn die Ergebnisse der in den Stiftungen geleisteten Arbeit der Öffentlichkeit zugänglich seien, folge aus den spezifischen, jeweils der Interessenlage einer bestimmten Partei zugewandten Aufgabenstellungen, dass diese daraus regelmäßig einen größeren Vorteil zögen als andere (vgl. BVerfGE 73, 1 <37 f.>; vgl. auch BVerfGE 140, 1 <38 Rn. 106>).

b) Die mündliche Verhandlung hat ergeben, dass diese Annahmen weiterhin zutreffen und die Parteien im politischen Wettbewerb von der Arbeit der ihnen nahestehenden Stiftungen in erheblichem Umfang profitieren.

aa) Zwar haben die sachkundigen Auskunftspersonen dargelegt, dass ein unmittelbarer Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zwischen Stiftungsarbeit und Wettbewerbsposition der politischen Parteien sich kaum feststellen lasse; die Vorteile für die Parteien seien „inkommensurabel“ (Dr. Heisterkamp) beziehungsweise „schwer messbar“ (Professor Koß). Beide vertraten jedoch die Auffassung, dass durch die Stiftungstätigkeit für den politischen Wettbewerb relevante Effekte einträten. Dies gilt laut Aussage des Sachverständigen Dr. Heisterkamp insbesondere im Bereich der politischen Bildungsarbeit. Der Sachverständige Professor Koß hat darauf verwiesen, dass Stiftungen ausgehend von einer gemeinsamen Grundorientierung eher zu langfristigen politischen Themenstellungen und Parteien eher zu kurzfristigen Fragen arbeiteten. Dr. Heisterkamp hat hervorgehoben, da es bei den Stiftungen eine Priorisierung in eine bestimmte politische Richtung gebe, bringe die Verwertung ihrer Studien und Veranstaltungen besondere Vorteile für die ihr nahestehende Partei mit sich.

bb) Diese Darlegungen sind sowohl für den Bereich der politischen Bildungsarbeit (1) als auch für die sonstige Stiftungstätigkeit (2) ohne Weiteres nachvollziehbar.

(1) Es liegt auf der Hand, dass politische Bildungsarbeit durch die Veranstaltung von Seminaren und Diskussionsforen, die sich an den von bestimmten Parteien vertretenen Grundwerten und -überzeugungen orientieren, zu der Verbreitung des Gedankenguts dieser Parteien beiträgt und damit auf deren Positionierung im politischen Wettbewerb zurückwirkt, auch wenn dies im Einzelnen nicht messbar oder in sonstiger Weise quantifizierbar sein sollte.

Dabei kommt es nicht darauf an, in welchem Umfang an derartigen Veranstaltungen

Personen teilnehmen, die bereits zuvor eine bestimmte politische Orientierung aufweisen. Es spricht viel dafür, dass die Bildungsarbeit der politischen Stiftungen vornehmlich Personen anspricht, die zu bestimmten politischen und gesellschaftlichen Überzeugungen und Wertvorstellungen neigen oder sie teilen (vgl. Merten, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 109). Entsprechend hat Professor Koß ausgeführt, die Bildungsarbeit der politischen Stiftungen erreiche Personen häufig erst, wenn sie bereits eine bestimmte politische Präferenz ausgebildet hätten. Diesbezüglich haben die angehörten Stiftungsvertreterinnen und -vertreter dargelegt, dass einerseits die Veranstaltungen zur politischen Bildung allgemein zugänglich seien und durchaus auch von Parteilosen und Anhängern anderer politischer Richtungen genutzt würden. Andererseits sei – soweit hierzu Erhebungen vorlägen – festzustellen, dass die Bildungsveranstaltungen der Stiftungen in beachtlichem Umfang von Mitgliedern und Unterstützern der ihnen jeweils nahestehenden Partei besucht würden.

Ungeachtet dessen ist davon auszugehen, dass die Bildungsarbeit politischer Stiftungen das Interesse und den Einsatz für die programmatischen Grundsätze und Ziele der ihr nahestehenden politischen Partei fördert (vgl. SaarVerfGH, Urteil vom 16. April 2013 - Lv 15/11 -, juris, Rn. 47; Merten, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 114). Zwar sind die Stiftungen hinsichtlich der Auswahl der von ihnen im Rahmen der Bildungsarbeit behandelten Themen frei. In der mündlichen Verhandlung ist jedoch dargelegt worden, dass auch Anregungen von Parteivertretern zur Aufarbeitung bestimmter Themen aufgegriffen werden. Vor allem aber ist die Aufarbeitung der ausgewählten Themen an den von der Stiftung geteilten Grundwerten der nahestehenden Partei orientiert.

221

Dadurch stellt sich die Bildungsarbeit der politischen Stiftungen als wichtiger Resonanzkörper für die Verbreitung politischer Vorstellungen der nahestehenden Partei dar. Teilnehmern an solchen Veranstaltungen werden politische Konzepte der nahestehenden Partei vermittelt und sie werden in die Lage versetzt, diese gegebenenfalls im politischen Diskurs gegenüber Dritten zu vertreten. Die Bildungsarbeit der politischen Stiftungen wirkt damit auf den Prozess der politischen Willensbildung zugunsten der ihnen jeweils nahestehenden Partei ein. Deren Stellung im politischen Wettbewerb wird gestärkt.

222

(2) Neben den Effekten im Bereich der politischen (Erwachsenen-)Bildung wird die Wettbewerbslage auch mit Blick auf die Erarbeitung und Vermittlung wissenschaftlicher Erkenntnisse beeinflusst, die es den Parteien erleichtern, ihre Aufgaben wahrzunehmen und tagespolitische Folgerungen aus längerfristigen gesellschaftlichen Entwicklungen zu ziehen (vgl. BVerfGE 73, 1 <38>). Auch insoweit ist davon auszugehen, dass die der jeweiligen politischen Stiftung nahestehende Partei größeren Vorteil zieht als andere Parteien, da aufgrund der Ausrichtung auf gemeinsame Überzeugungen und Grundwerte sowie der Bereitschaft, sich Vorschlägen und Anregungen von Parteivertretern nicht zu verschließen, im Vordergrund der Forschungstätigkeit Themen stehen, die für die politische Arbeit der nahestehenden Partei von besonderer Relevanz sind. Vor diesem Hintergrund sind parteinaher Stiftungen auch

223

aus der Sicht der sachkundigen Auskunftspersonen Professor Koß und Dr. Heisterkamp als Think Tanks der Parteien zu qualifizieren, denen insbesondere im Hinblick auf die Produktion und die Diffusion von Ideen eine wichtige Rolle zukomme (vgl. dazu ausführlich Heisterkamp, Think Tanks der Parteien? – Eine vergleichende Analyse der deutschen politischen Stiftungen, 2. Aufl. 2018, S. 513 ff.).

Weitere Vorteile für die einer Stiftung jeweils nahestehende Partei ergeben sich aus der sonstigen Stiftungstätigkeit. So eröffnet die Begabtenförderung der Stiftungen den nahestehenden Parteien die Chance zur Gewinnung und Förderung qualifizierten Nachwuchses (vgl. Merten, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 108 f.). (Ehemalige) Stipendiatinnen und Stipendiaten bilden ein Personalreservoir, das für die Gewinnung von Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern um Abgeordnetenmandate oder die Übernahme von Führungsfunktionen in Regierung und Partei zur Verfügung steht und genutzt wird. Außerdem werden durch die internationale Arbeit und die Führung der Parteiarchive Strukturen geschaffen, auf welche die nahestehende Partei bei Bedarf zurückgreifen kann.

224

3. Davon ausgehend greift die Gewährung von Globalmitteln für die gesellschafts- politische und demokratische Bildungsarbeit an die politischen Stiftungen, die den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien nahestehen, unter Außerachtlassung der DES in das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ein.

225

a) Insgesamt belief sich die Förderung der politischen Stiftungen durch den Bund im Haushaltsjahr 2019 auf einen Betrag von rund 660 Millionen Euro. Damit machte sie den weitaus größten Teil der den geförderten Stiftungen zur Verfügung stehenden Finanzmittel aus und wies eine Größenordnung auf, die mehr als das Dreifache der staatlichen Parteienfinanzierung im gleichen Jahr in Höhe von 193,5 Millionen Euro betrug (vgl. Rn. 13).

226

Allein auf den Bereich der – hier streitgegenständlichen – Globalzuschüsse für gesellschafts- politische und demokratische Bildungsarbeit entfielen insgesamt rund 130 Millionen Euro. Davon erhielten die Friedrich-Ebert-Stiftung 36,843 Millionen Euro, die Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit 14,582 Millionen Euro, die Konrad-Adenauer-Stiftung 40,657 Millionen Euro, die Hanns-Seidel-Stiftung 11,942 Millionen Euro, die Heinrich-Böll-Stiftung 13,895 Millionen Euro und die Rosa-Luxemburg-Stiftung 14,040 Millionen Euro. Als zulässige Verwendungszwecke für diese Mittel bestimmten die Erläuterungen zum Einzelplan 06 Kapitel 0601 Titel 685 12 „Globalzuschüsse zur gesellschafts- politischen und demokratischen Bildungsarbeit“ des Bundeshaushaltsplans 2019 die Erfüllung der satzungsmäßigen Aufgaben der Stiftungen, insbesondere die Durchführung von Seminaren, Tagungen und Kolloquien, die Beschaffung von Lehr- und Lernmitteln, die Vergabe von Forschungsvorhaben, die Bestreitung von Personal- und Verwaltungsausgaben sowie die Erhaltung zeitgeschichtlich bedeutsamer Archivalien. Die sachverständige Auskunftsperson Professor Koß hat in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, dass trotz Stimmenverlusten

227

von CDU und SPD bei den letzten vier Bundestagswahlen die staatlichen Fördermittel für die Friedrich-Ebert-Stiftung und die Konrad-Adenauer-Stiftung gestiegen seien.

b) Angesichts dessen wäre es realitätsfern, anzunehmen, dass der Einsatz dieser Mittel keine Relevanz für den politischen Wettbewerb entfaltet. Die geförderten Stiftungen können die Globalmittel in ihrem gesamten Tätigkeitsbereich einsetzen und werden dadurch in die Lage versetzt, eine große Zahl an Seminaren, Diskussionsveranstaltungen oder sonstigen Informationsangeboten durchzuführen. So stehen nach dem unwidersprochenen Vortrag der Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung pro Jahr etwa 50 aus eigenen Mitteln finanzierten Veranstaltungen der DES mehr als 12.000 aus öffentlichen Kassen finanzierte Veranstaltungen der sonstigen politischen Stiftungen gegenüber. Daneben ergeben sich umfängliche Möglichkeiten zur Durchführung von Forschungsvorhaben in den für die politische Agenda der nahestehenden Partei besonders relevanten Politikfeldern.

228

Auch wenn der davon ausgehende Einfluss auf die politische Willensbildung im Einzelnen nicht messbar ist, liegt es auf der Hand, dass die damit verbundene Verbreitung und Fortentwicklung des Gedankenguts der jeweils nahestehenden Partei die bestehende Wettbewerbslage zu deren Gunsten beeinflusst. Im Ergebnis werden durch den Einsatz der Globalzuschüsse die Reichweite der von der nahestehenden Partei vertretenen Grundüberzeugungen und Politikkonzepte jedenfalls potentiell erweitert sowie die Erarbeitung neuer beziehungsweise die Fortentwicklung bestehender Positionierungen erleichtert und damit die Stellung der nahestehenden Partei im politischen Wettbewerb verbessert.

229

Angesichts der Höhe der in Rede stehenden staatlichen Leistungen, des daraus erwachsenden und nicht zu bestreitenden Mehrwerts der Tätigkeit der politischen Stiftungen für die ihnen nahestehenden Parteien und der Rückwirkungen auf den politischen Wettbewerb stellen sich die staatliche Stiftungsförderung und insbesondere die Gewährung von Globalzuschüssen als staatliche Maßnahmen dar, die – obwohl sie rechtlich und organisatorisch selbständige Dritte adressieren – spürbar auf die politische Willensbildung einwirken und daher am Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zu messen sind (vgl. Kretschmer/Merten/Morlok, ZG 2000, S. 41 <47 f.>; Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 277; Geerlings, ZParl 2003, S. 768 <773 f.>; Merten, in: Festschrift für Martin Morlok, 2019, S. 395 <404>; Sacksofsky, in: Heinrich-Böll-Stiftung <Hrsg.>, Die Steuerung und Finanzierung politischer Stiftungen, 2011, S. 28 <30 f.>).

230

c) Dieser Grundsatz gebietet es, dass die staatliche Stiftungsförderung die zwischen den Parteien bestehende, vorgefundene Wettbewerbslage nicht verändert (vgl. BVerfGE 69, 92 <109>; 73, 40 <89>; 85, 264 <297>; 140, 1 <24 Rn. 63>; stRspr), und untersagt, bestehende faktische Ungleichheiten zu beseitigen oder zu verschärfen (vgl. BVerfGE 52, 63 <89>; 73, 40 <88 f.>). Daher stellt sich die Nichtbe-

231

rücksichtigung der DES bei der Gewährung staatlicher Globalzuschüsse für die gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit als Eingriff in das Recht der Antragstellerin auf gleichberechtigte Mitwirkung an der politischen Willensbildung dar.

Die Ausgestaltung der staatlichen Stiftungsförderung im Haushaltsjahr 2019 trug 232
den bestehenden politischen Kräfteverhältnissen nicht Rechnung. Zu diesem Zeitpunkt gehörte die Antragstellerin dem Deutschen Bundestag an und stellte mit einem Wahlergebnis von 12,6 % die drittstärkste Bundestagsfraktion. Zugleich war sie in allen Landesparlamenten vertreten und hatte bei der Europawahl 2014 einen Stimmenanteil von 7,1 % sowie bei der Europawahl 2019 einen solchen von 11,0 % erzielt. Gleichwohl erfolgte ein vollständiger Ausschluss der DES von der staatlichen Stiftungsfinanzierung. Dadurch wurde die bestehende Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien zum Nachteil der Antragstellerin verändert. Dieser Eingriff in das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit wäre nur gerechtfertigt, wenn er auf der Grundlage eines Gesetzes auch im materiellen Sinn zum Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter geeignet und erforderlich wäre (vgl. dazu oben Rn. 179 ff.).

4. Davon ausgehend steht einer möglichen Rechtfertigung des Eingriffs in das 233
Recht der Antragstellerin aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG durch den Ausschluss der DES aus der staatlichen Stiftungsförderung bereits entgegen, dass es an einer hierfür erforderlichen besonderen gesetzlichen Grundlage fehlt (a). Demgegenüber kann weder auf Erklärungen bisher geförderter Stiftungen noch auf die bisherige parlamentarische Praxis verwiesen werden (b). Vielmehr ist es Sache des Gesetzgebers, die für die staatliche Förderung der Tätigkeit politischer Stiftungen erforderliche besondere gesetzliche Grundlage zu schaffen (c).

a) aa) Der Ausschluss der DES von den staatlichen Globalzuschüssen an die poli- 234
tischen Stiftungen im Haushaltsjahr 2019 beruht ausschließlich auf der Nichterwähnung in der Liste der begünstigten Stiftungen, die Teil der Erläuterungen zu Einzelplan 06 Kapitel 0601 Titel 685 12 „Globalzuschüsse zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit“ des Haushaltsplans 2019 war. Diese Erläuterungen beschränkten sich darauf, neben den begünstigten Stiftungen die jeweiligen Zuwendungsbeträge und Verwendungszwecke der Mittel auszuweisen sowie die Anwendung der besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze anzuordnen, die vom Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen erlassen worden waren (vgl. Bundeshaushalt 2019, Einzelplan 06 Kapitel 0601 Titel 685 12, S. 11 f.). Angaben über die Voraussetzungen einer Aufnahme in den Kreis der Zuwendungsempfänger oder über die Kriterien der Verteilung der ausgewiesenen Mittel sind diesen Erläuterungen nicht zu entnehmen. Damit erfolgte eine nur den organschaftlichen Rechtskreis zwischen Parlament und Regierung im Haushaltsjahr 2019 betreffende und anhand objektiver Kriterien nicht nachvollziehbare Bereitstellung staatlicher Mittel.

bb) Dies trägt den Anforderungen aus dem Vorbehalt des Gesetzes nicht hinrei- 235

chend Rechnung. Bei der finanziellen Förderung parteinaher Stiftungen handelt es sich um staatliche Leistungen, die sich auf den Prozess der politischen Willensbildung auswirken und für die daher die dargestellten Maßstäbe gelten (vgl. oben Rn. 179 ff.). Angesichts des Volumens der staatlichen Zuwendungen und der erheblichen Auswirkungen der Stiftungstätigkeit auf den Prozess der politischen Willensbildung und damit auf die Verwirklichung des Demokratieprinzips im Sinne des Grundgesetzes ist der Gesetzgeber verpflichtet, in abstrakt-genereller Weise zu regeln, nach welchen Kriterien der Kreis der Empfänger staatlicher Stiftungsförderung bestimmt und die Höhe der jeweiligen Zuwendung festgelegt wird. Die herausgehobene Bedeutung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien für den Prozess der politischen Willensbildung hat zur Folge, dass Art und Umfang einer staatlichen Einflussnahme hierauf durch die finanzielle Unterstützung von parteinahen Organisationen durch das Parlament in einem eigenständigen materiellen Gesetz entschieden werden muss (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. März 2012 - OVG 6 B 19/11 -, NVwZ 2012, S. 1265 <1267>). Damit wird zugleich dem im Demokratieprinzip angelegten Erfordernis genügt, dass staatlichen Entscheidungen von erheblicher Tragweite grundsätzlich ein Verfahren vorauszugehen hat, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Umfang der zu beschließenden Maßnahmen in öffentlicher Debatte zu klären (vgl. BVerfGE 85, 386 <403 f.>; 95, 267 <307 f.>; 108, 282 <312>; 130, 318 <344>; 150, 1 <96 Rn. 192>).

Demgemäß bedarf auch die – im öffentlichen Interesse liegende und verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenkliche (vgl. BVerfGE 73, 1 <38>) – staatliche Förderung der Tätigkeit parteinaher Stiftungen einer besonderen gesetzlichen Grundlage (vgl. dazu von Arnim, DVBl 2015, S. 1529 <1532>; ders., DÖV 2016, S. 368 <372>; Born, Parteinaher Stiftungen: Stiftung oder Partei?, 2007, S. 152 ff.; Ebbighausen et al., Die Kosten der Parteiendemokratie, 1996, S. 238 f.; Geerlings, ZParl 2003, S. 768 <772 ff., 776 f.>; ders., Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 173 ff.; Günther/Vesper, ZRP 1994, S. 289 <291 f.>; Hobusch, verfassungsblog.de/parteinaher-stiftungen-sind-partei-stiftungen/ <21. August 2020>; Hug, MIP 2017, S. 37 <37, 41, 45>; Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 278 f.; Kohler, Politikfinanzierung, 2010, S. 340 f.; Kretschmer/Merten/Morlok, ZG 2000, S. 41 ff.; Meertens/Wolf, ZRP 1996, S. 440 <444 f.>; Merten, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, S. 24, 89 f., 169 f.; dies., in: Festschrift für Martin Morlok, 2019, S. 395 <404 ff.>; Morlok/Merten, Parteienrecht, 2018, S. 211; Morlok, in: Heinrich-Böll-Stiftung <Hrsg.>, Die Steuerung und Finanzierung politischer Stiftungen, 2011, S. 63 <63>; Ockermann, ZRP 1992, S. 323 <323, 325>; Preuß, in: Heinrich-Böll-Stiftung <Hrsg.>, Die Steuerung und Finanzierung politischer Stiftungen, 2011, S. 34 <39>; Sacksofsky, in: Heinrich-Böll-Stiftung <Hrsg.>, Die Steuerung und Finanzierung politischer Stiftungen, 2011, S. 28 <30 f.>; Sikora, Politische Stiftungen – vita activa der Parteipolitik oder vita contemplativa der politischen Erkenntnis?, 1997, S. 179 ff.; vgl. auch Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger

236

zur Parteienfinanzierung, BTDrucks 12/4425, S. 41; Volkmann, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, S. 328 f.; s. auch Thüringer OVG, Urteil vom 26. November 2008 - 3 KO 363/08 -, juris, Rn. 24). Bei der Wahrnehmung dieses Gestaltungsauftrags ist der Gesetzgeber an den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG gebunden.

b) Demgegenüber kann weder auf die „Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen“ vom 6. November 1998, eine darauf gestützte parlamentarische Praxis oder die in der Vergangenheit im Vorfeld der Haushaltsverabschiedung regelmäßig geführten sogenannten „Stiftungsgespräche“ verwiesen werden. Soweit die bisher geförderten politischen Stiftungen in ihrer gemeinsamen Erklärung vom 6. November 1998 darauf abgestellt haben, Maßstab für die Beteiligung an der staatlichen Stiftungsförderung sollten die Stärkeverhältnisse der letzten vier Bundestagswahlen sein, wobei eine wiederholte Vertretung, zumindest einmal in Fraktionsstärke, der der politischen Stiftung nahestehenden Partei im Deutschen Bundestag erforderlich sei (vgl. Gemeinsame Erklärung zur staatlichen Finanzierung der Politischen Stiftungen, 6. November 1998, Dritter Abschnitt, Ziff. 1), handelt es sich um eine bloße Meinungskundgabe, die keine über den Kreis der Beteiligten hinausgehende Bindungswirkung entfaltet (vgl. VG Köln, Urteil vom 12. August 2022 - 16 K 2526/19 -, juris, Rn. 97). Sie ändert ebenso wie die wohl hierauf gründende Parlamentspraxis nichts daran, dass es in den dem Gesetzesvorbehalt unterfallenden Bereichen von Verfassungs wegen Sache des Gesetzgebers ist, die maßgeblichen Entscheidungen selbst zu treffen. Diese Verpflichtung kann nicht durch eine Erklärung in eigener Sache tätiger privater Akteure ersetzt werden. Desgleichen lassen in der Vergangenheit von den geförderten Stiftungen informell durchgeführte „Stiftungsgespräche“ mit Vertretern des Haushaltsausschusses (vgl. dazu Günther/Vesper, ZRP 1994, S. 289 <290>; Kretschmer/Merten/Morlok, ZG 2000, S. 41 <43>; Ebighausen et al., Die Kosten der Parteiendemokratie, 1996, S. 268 ff.; Sikora, Politische Stiftungen – vita activa der Parteipolitik oder vita contemplativa der politischen Erkenntnis?, 1997, S. 32; Geerlings, ZParl 2003, S. 768 <774 Fn. 46> <„Kaminrunden“>; ders., Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Probleme bei der staatlichen Finanzierung parteinaher Stiftungen, 2003, S. 152) die Notwendigkeit einer besonderen gesetzlichen Regelung der Förderung parteinaher Stiftungen nicht entfallen.

237

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

238

aa) (1) Dabei ist es verfassungsrechtlich unbedenklich, die staatliche Stiftungsförderung auf parteinahe Stiftungen zu beschränken, die eine „dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung“ (vgl. BVerfGE 73, 1 <38>) repräsentieren. Fehlt

239

es daran, ist sowohl ein hinreichender sachlicher Grund für die Nichtberücksichtigung der betroffenen Stiftung gegeben, als auch eine Änderung der Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien nicht zu erwarten.

(2) Ebenso dürfte es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen, wenn der Gesetzgeber für die Feststellung, ob die jeweilige Stiftung eine dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung vertritt, auf die Wahlbeteiligung und die Wahlergebnisse der ihr nahestehenden Partei abstellt (vgl. Kohler, Politikfinanzierung, 2010, S. 217; Born, Parteinaher Stiftungen: Stiftung oder Partei?, 2007, S. 213 f.; Klaassen, Die Finanzierung parteinaher Stiftungen in den Ländern, 2016, S. 155; Lenz, NVwZ 2019, S. 1016 <1018>; Beck, Eckpunkte-Papier für ein Wehrhafte-Demokratie-Gesetz - Die politische Bildung und die der politischen Stiftungen gesetzlich regeln, 2021, S. 25). Selbst wenn sich nicht alle politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland entlang von Parteilinien einordnen lassen (vgl. Ebbighausen et al., Die Kosten der Parteiendemokratie, 1996, S. 241; Stein, in: Heinrich-Böll-Stiftung <Hrsg.>, Die Steuerung und Finanzierung politischer Stiftungen, 2011, S. 16 <17>; Meertens/Wolf, ZRP 1996, S. 440 <440 f.>), ist dies für die Verteilung staatlicher Mittel zur Förderung der bestehenden parteinahen Stiftungen ohne Belang. Auch dürfte es nicht zu beanstanden sein, dass den Wahlergebnissen einer Partei für den Bestand einer politischen Grundströmung eine höhere Aussagekraft beigemessen wird als etwa deren Mitgliederzahl, Organisationsgrad oder Medienpräsenz.

240

(3) Besondere Bedeutung dürfte demgegenüber dem Grundsatz der Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG bei der Bestimmung der Art und der Höhe der Wahlergebnisse zukommen, die von den nahestehenden Parteien erzielt werden müssen, um den Bestand einer dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmung annehmen zu können.

241

Dabei ist einerseits davon auszugehen, dass es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sein dürfte und im Hinblick auf die Vermeidung einer Beeinflussung der Wettbewerbslage durch Art. 3 Abs. 1 GG und Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG möglicherweise sogar geboten sein könnte, wenn lediglich Stiftungen, die kurzlebigen, den politischen Willensbildungsprozess allenfalls vorübergehend beeinflussenden Parteien nahestehen, von der staatlichen Stiftungsfinanzierung ausgeschlossen bleiben. Auch verstößt es nicht gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien, wenn der Gesetzgeber Vorkehrungen trifft, um missbräuchliches, allein auf die Erlangung staatlicher Mittel gerichtetes Verhalten zu verhindern (vgl. zur Parteienfinanzierung BVerfGE 20, 56 <117 f.>, 24, 300 <339 f.>; s. auch BVerfGE 85, 264 <293 f.>). Zugleich hat er andererseits der grundgesetzlich garantierten Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses Rechnung zu tragen (vgl. dazu BVerfGE 111, 382 <404 f.>). Aufgabe staatlicher Finanzierung politischer Stiftungen kann es nicht sein, einen Beitrag zur Versteinerung des bestehenden Parteiensystems zu leisten und die Entstehung oder Verstetigung neuer politischer Strömungen zu verhindern.

242

Demgemäß ist der Gesetzgeber gehalten, die Gewährung von Leistungen, die auf den politischen Willensbildungsprozess einwirken, wettbewerbsneutral auszugestalten. Dies gilt auch für die staatliche Stiftungsfinanzierung, die weder die bestehende Wettbewerbslage zugunsten oder zulasten einzelner Parteien verändern noch darüber hinaus eintretende Veränderungsprozesse verhindern oder beschleunigen darf. Demgemäß kommt der Ausschluss einer parteinahen Stiftung von der Gewährung staatlicher Fördermittel grundsätzlich nur in Betracht, wenn er nicht zu einer Veränderung der vorgefundenen Wettbewerbslage führt, es sei denn, er ist zum Schutz von Verfassungsgütern, die dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten können, geeignet und erforderlich. 243

Vor diesem Hintergrund sind die Anforderungen an die Wahlergebnisse zu bestimmen, die von einer Partei erreicht werden müssen, damit vom Vorliegen einer dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmung als Grundbedingung staatlicher Stiftungsfinanzierung ausgegangen werden kann. Dabei erscheint es nicht fernliegend, hinsichtlich der Beständigkeit einer politischen Grundströmung zumindest im Regelfall auf einen Zeitraum abzustellen, der die Dauer einer Legislaturperiode übersteigt. Davon zu unterscheiden ist die Frage, ob bei der Regelung der Förderung der parteinahen Stiftungen durch den Bund allein auf die Ergebnisse von Bundestagswahlen abzustellen ist oder ob auch die Ergebnisse sonstiger Wahlen als Indikator für den Bestand einer relevanten politischen Grundströmung herangezogen werden können. Hinsichtlich der Höhe der zu erzielenden Wahlergebnisse ist zu beachten, dass einer schlichten Übertragung bereits bestehender Sperrklauseln entgegenstehen könnte, dass diese dem Schutz von Verfassungsgütern dienen (z.B. Erhaltung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments, vgl. BVerfGE 146, 327 <353 f. Rn. 67>), denen im vorliegenden Zusammenhang nur eine nachrangige Bedeutung zukommt. 244

Letztlich ist es Sache des Gesetzgebers, den ihm zukommenden Gestaltungsspielraum in einer Weise zu nutzen, die sicherstellt, dass alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden Grundströmungen bei der staatlichen Förderung parteinaher Stiftungen gleichheitsgerecht berücksichtigt und Veränderungen der vorgefundenen Wettbewerbslage zugunsten oder zulasten einzelner politischer Parteien durch staatliche Leistungen vermieden werden. Hierbei wird auch darauf zu achten sein, dass Wertungsdifferenzen bei der Aufnahme und Beendigung der Förderung einzelner parteinaher Stiftungen ausgeschlossen sind. 245

bb) Nimmt der Gesetzgeber im Wege der Ausgestaltung der staatlichen Stiftungsfinanzierung Eingriffe in die Chancengleichheit der politischen Parteien vor, bedarf es dazu besonderer gesetzlicher Regelungen, die zum Schutz gleichwertiger Verfassungsgüter geeignet und erforderlich sind (vgl. oben Rn. 179 ff.). Dabei kommt als gleichwertiges Verfassungsgut insbesondere der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Betracht. Welche Anforderungen und Konsequenzen sich daraus für die staatliche Stiftungsförderung ergeben, ist vorliegend nicht zu entscheiden. 246

D.

Eine Vollstreckungsanordnung ist nicht zu erlassen. 247

1. a) Gemäß § 67 Satz 1 BVerfGG stellt das Bundesverfassungsgericht im Organstreit lediglich fest, ob die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstößt. Es obliegt sodann dem jeweiligen Staatsorgan selbst, einen festgestellten verfassungswidrigen Zustand zu beenden (vgl. BVerfGE 85, 264 <326>; 151, 58 <64 Rn. 14>; 155, 357 <374 Rn. 39>). Kassatorische oder rechtsgestaltende Wirkung kommt der Entscheidung im Organstreit nicht zu (vgl. BVerfGE 136, 277 <301 Rn. 64>; 138, 125 <131 Rn. 19>; 151, 58 <64 f. Rn. 14>; 155, 357 <374 f. Rn. 39>). Für eine über die Feststellung einer Verletzung der Rechte des Antragstellers hinausgehende Verpflichtung des Antragsgegners zu einem bestimmten Verhalten ist im Organstreit grundsätzlich kein Raum (vgl. BVerfGE 124, 161 <188>; 136, 277 <301 Rn. 64>; 151, 58 <65 Rn. 14>; 155, 357 <375 Rn. 39>; Barczak, in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 67 Rn. 4; Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 67 Rn. 4). 248

b) Gemäß § 35 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung bestimmen, wer sie vollstreckt; es kann auch im Einzelfall die Art und Weise der Vollstreckung regeln (vgl. im Einzelnen BVerfGE 158, 89 <115 ff. Rn. 72 ff.> m.w.N.). Über den Erlass einer Vollstreckungsanordnung entscheidet das Bundesverfassungsgericht nach pflichtgemäßem Ermessen (vgl. BVerfGE 158, 89 <116 Rn. 73>). Der Erlass einer Vollstreckungsanordnung gemäß § 35 BVerfGG ist auch in Organstreitverfahren möglich (vgl. BVerfGE 147, 50 <121 f. Rn. 176>). Die Vollstreckungsentscheidung gemäß § 35 BVerfGG ergeht von Amts wegen, also unabhängig von „Anträgen“ oder „Anregungen“ (vgl. BVerfGE 2, 139 <142>; 6, 300 <303 f.>). Anträge auf Vollstreckung sind vor Erlass beziehungsweise vor Verkündung der Sachentscheidung nur als Anregung zu verstehen. Dies gilt erst recht in dem auf die Feststellung einer Verletzung organschaftlicher Rechte ausgerichteten Verfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5, §§ 63 ff. BVerfGG. 249

2. Hieran gemessen ist der Urteilstenor auf die Feststellung des Verfassungsverstosses zu beschränken. Gründe für eine Abweichung von der Vorschrift des § 67 BVerfGG und den darüber hinausgehenden Erlass einer Vollstreckungsanordnung von Amts wegen sind nicht ersichtlich. Soweit der Verfahrensbevollmächtigte der Antragstellerin vorträgt, dass die DES auch im Fall eines Obsiegens über mehrere Jahre keine staatlichen Fördermittel erhalten werde, rechtfertigt dies keine anderweitige Entscheidung. Dass der Antragsgegner zu 1. auf die Feststellung der Verletzung des Rechts der Antragstellerin aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG nicht reagieren wird, ist nicht erkennbar. Da ihm unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung stehen, den festgestellten Verfassungsverstoß künftig zu vermeiden, steht dem Erlass einer Vollstreckungsanordnung zudem der Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) entgegen (vgl. BVerfGE 158, 89 <118 Rn. 80>). Käme der Senat der Anregung der Antragstellerin nach, griffe er in erheblicher Weise in originäre Regelungsbefugnisse und die Budgethoheit des Parlaments ein. Außerdem ist über den Antrag 250

zu 9. d) aus den dargelegten Gründen (vgl. Rn. 112 ff.) in einem gesonderten Verfahren zu verhandeln und zu entscheiden, so dass auch aus diesem Grund der Erlass einer insoweit vorgreiflichen Vollstreckungsanordnung ausscheidet.

König

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

Langenfeld

Wallrabenstein

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

Zitiervorschlag BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 22. Februar 2023 - 2 BvE 3/19 -
Rn. (1 - 250), http://www.bverfg.de/e/es20230222_2bve000319.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2023:es20230222.2bve000319